

Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός – Θ. Γ. Γεωργόπουλος

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

3η έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

**ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ**

**Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Ουσιαστικό Δίκαιο, Τόμος ΙΙ**

Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός - Θ. Γ. Γεωργόπουλος

ISBN 978-960-622-289-4

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Αγγελική Μαυρογιάννη
Παραγωγή:	NB Production AM220917M23



NOMIKH BIBLIOTHKH

Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα
Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org
Αθήνα: Μαυρομικάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521
Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212
Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600
Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



number of Europe's 500
dynamis enterprises



Committed to excellence

Γ.-Ε. Φ. Καλαβρός - Θ. Γ. Γεωργόπουλος

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΤΟΜΟΣ ΙΙ

3η έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

European Union Law: Substantive Law, 3rd edition

Grigorios-Evangelos F. Kalavros

Professor Emeritus, University
of Thrace, School of Law

Theodore G. Georgopoulos

Professor of Law, University
of Reims (Jean Monnet Chair)
& Burgundy School of Business

Abstract: This second volume examines the substantive Law of the European Union from the standpoint of its Economic Constitution. Starting from the examination of the internal market and the fundamental principle of free movement, the book examines the evolution of the European Union on the basis of the «spill-over» phenomenon which has expanded tremendously the field of European competencies. Integrated «historical» policies like the Common Agricultural Policy and the EU Competition Policy are analyzed in a nutshell, as well as policies that have been progressively asserted (transports, industry, employment, energy, Economic and Monetary Union, taxation, environment, health, protection of consumers, Common Foreign and Security Policy, etc).

ISBN 978-960-622-289-4

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



© 2017, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 3^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ

Η βελτιωμένη έκδοχή του ουσιαστικού δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε Γ΄ έκδοση ανταποκρίνεται στο σκεπτικό μας να παραδώσουμε συστηματικά σε ολοκληρωμένη μορφή το θεσμικό δίκαιο και το ουσιαστικό δίκαιο, που εξακολουθεί να αποτελεί διδακτική και ερευνητική πρωτοβουλία μας, αφού την αποδέχτηκε εξαιρετικά ευνοϊκά η ακαδημαϊκή και επιστημονική κοινότητα.

Η λήψη υπόψη στο μέτρο του δυνατού των εν τω μεταξύ νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων ανταποκρίνεται στοιχειωδώς στο καθήκον επικαιροποίησης ενός συστηματικού εγχειρήματος που, αυτονοήτως, απευθύνεται σε κοινό πέραν του ακαδημαϊκού.

Συνολικά, η επικαιροποίηση του ουσιαστικού δικαίου έρχεται σε μια χρονική στιγμή που αναμένονται πρωτοβουλίες ενσωμάτωσης στο Δίκαιο της Ε.Ε. σημαντικών γεωπολιτικών και γεωοικονομικών παγκοσμίων εξελίξεων, έναντι των οποίων η Ε.Ε. θα πρέπει να επιδείξει αλληλεγγύη, ενότητα και εμπάθυνση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης ως απάντηση στις αποκλίσεις, τις διασπάσεις και τις ασύμμετρες χρήσεις της ισχύος στη διεθνή πολιτική.

Υπό αυτή την έννοια, η επικαιροποίηση του ουσιαστικού δικαίου, θα μπορούσε να διευκολύνει τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις, στη βάση της αξιοποίησης και της εμπειρίας από την οικονομική κρίση και να επιταχύνει τις εξελίξεις.

Κομοτηνή, Αθήνα, Reims Σεπτέμβριος 2017

Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός

Ομότιμος Καθηγητής
Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Θράκης

Θεόδωρος Γεωργόπουλος

Καθηγητής στη Νομική Σχολή
του Πανεπιστημίου της Reims
(Εδρα Jean Monnet) και στην
Burgundy School of Business

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 2^{ns} ΕΚΔΟΣΗΣ

Οι ραγδαίες αλλαγές στην Ευρωπαϊκή (οικονομική) διακυβέρνηση που πραγματοποιήθηκαν από το 2010 μέχρι σήμερα επέβαλαν την παρούσα β' έκδοση του έργου μας «ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ» τ. Ι (Θεσμικό Δίκαιο) και τ. ΙΙ (Ουσιαστικό Δίκαιο), αν και η νομολογία στον τομέα αυτόν δεν έχει προλάβει να εκφραστεί, σε αντίθεση με άλλα πεδία, τα οποία αξιοποιήθηκαν στην παρούσα έκδοση.

Οι αλλαγές ελήφθησαν υπόψη στο πλαίσιο του κύριου προορισμού του παρόντος έργου, που είναι ο διδακτικός για τις ανάγκες της διδασκαλίας του μαθήματος στις Νομικές Σχολές, αλλά και ο ενημερωτικός για το λοιπό νομικό αναγνωστικό κοινό.

Κομοτηνή, Αθήνα, Reims Ιούλιος 2013

Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός

Καθηγητής Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Θράκης

Θεόδωρος Γεωργόπουλος

Maître de conférences
Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Reims
και (εκλεγμένος)
Αναπλ. Καθηγητής Τμήματος
Πολιτικών Επιστημών του ΔΠΘ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1^{ns} ΕΚΔΟΣΗΣ

Με την δημοσίευση του παρόντος τόμου ολοκληρώνεται το έργο του οποίου το σκοπό και τα κίνητρα καθορίσαμε στον πρόλογο του Τόμου Ι.

Υπερβήκαμε συνεπώς την ενδημική αδυναμία παρομοίων προσπαθειών να παραμένουν ημιτελείς υποκύπτουσες στις συμπληγάδες άλλων υποχρεώσεων.

Η ποιότητα και η πληρότητα θα αξιολογηθούν από την ανταπόκριση που θα έχει στους ασχολούμενους με το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και ευρύτερα στην επιστημονική κοινότητα.

Οι ασφυκτικές ακαδημαϊκές προθεσμίες μας υποχρέωσαν προκειμένου να ανταποκριθούμε κατ' αποτέλεσμα στις υποχρεώσεις μας να ζητήσουμε την συμβολή στην συγγραφή του παρόντος τόμου επιλέκτων συναδέλφων μας. Θεωρούμε αυτονόητο να τους ευχαριστήσουμε και να δημοσιοποιήσουμε την συμβολή τους, όντας βέβαιοι ότι σε αντίθετη περίπτωση η ομογενοποίηση αλλά και η ποιότητα της συμβολής τους θα καθιστούσαν εντελώς δυσδιάκριτο το γεγονός.

Οι συνεργάτες μας είναι ο Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Θράκης Μιχάλης Χρυσομάλλης για το κεφάλαιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, ο Λέκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών Αντώνης Μεταξάς για το κεφάλαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού και την ενεργειακή πολιτική, η Ειδική Επιστήμονας του Πανεπιστημίου Θράκης Δ.Ν. Ιωάννα Κυριτσάκη για τα κεφάλαια της ελευθερίας κίνησης κεφαλαίων, τον σχεδιασμό κοινών πολιτικών για την επίτευξη της κοινής αγοράς και την κοινωνική διάσταση της ενοποίησης, και η Ειδική Επιστήμονας του Πανεπιστημίου Θράκης Δ.Ν. Βιργινία Τζώρτζη για το κεφάλαιο των εξωτερικών σχέσεων.

Φυσικά την ευθύνη και για τα τμήματα αυτά έχουμε πλήρως εμείς.

Κομοτηνή, Αθήνα, Reims Νοέμβριος 2010

Γρηγόριος-Ευάγγελος Καλαβρός

Καθηγητής Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Θράκης

Θεόδωρος Γεωργόπουλος

Maître de conférences
Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Reims

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 3 ^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ	VII
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 2 ^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ	IX
ΠΡΟΛΟΓΟΣ 1 ^{ης} ΕΚΔΟΣΗΣ	XI
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	XXIII

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ

I. ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.

A. Η έννοια του «ουσιαστικού» δικαίου της Ε.Ε.	3
B. Ουσιαστικό και θεσμικό δίκαιο της Ε.Ε.	7
Γ. Το οικονομικό σύνταγμα της Ε.Ε.	8
Δ. Ελευθερίες και πολιτικές της Ε.Ε.	10

II. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

A. Εγχειρίδια	12
B. Συλλογές και σχολιασμοί κειμένων	13
Γ. Περιοδικά	13
Δ. Ιστοσελίδες	14

Δ΄ ΜΕΡΟΣ
Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΧΩΡΟΥ
ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

I. Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΩΝ

A. Οριοθέτηση.....	18
B. Η δημιουργία τελωνειακής ένωσης	20
1. Η απαγόρευση δασμών και επιβάρυνσης ισοδυνάμου αποτελέσματος.....	21
2. Το κοινό δασμολόγιο.....	25
3. Οι θεσμικές πτυχές της τελωνειακής ένωσης	28
Γ. Ποσοτικοί περιορισμοί.....	29
Δ. Η απαγόρευση φορολογικών διακρίσεων.....	38
Ε. Η πρόληψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων	41

II. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

A. Γενικά	45
B. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.....	46
1. Οι φορείς του δικαιώματος	46
1.1. Η έννοια του εργαζόμενου.....	46
1.2. Ο κύκλος των φορέων του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και η σταδιακή διεύρυνσή του	48
1.3. Η διασυννομιότητα.....	50
2. Το περιεχόμενο της ελευθερίας.....	51
2.1. Από την αρχή της μη διάκρισης (απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης) στην αρχή της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων.....	52
2.2. Τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων.....	53
<i>a. Τα βασικά δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων.....</i>	<i>54</i>
<i>Το δικαίωμα πρόσβασης στην απασχόληση</i>	<i>54</i>
<i>Το δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης</i>	<i>56</i>
<i>Το δικαίωμα διαμονής.....</i>	<i>57</i>

β. Τα επικουρικά δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων.....	59
Όροι εργασίας, αμοιβής και επαγγελματικής επανένταξης.....	60
Φορολογικά πλεονεκτήματα	60
Κοινωνικές παροχές.....	61
Συνδικαλιστικά δικαιώματα	61
Απόκτηση στέγης.....	61
Οικογένειες των εργαζομένων.....	62
3. Οι περιορισμοί του δικαιώματος.....	62
3.1. Επιφυλάξεις υπέρ της εθνικής εξουσίας.....	62
3.2. Εξαιρέση: η απασχόληση στην δημόσια διοίκηση	65
4. Η κοινωνική ασφάλιση στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας	66
4.1. Το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.....	67
α. Το προσωπικό (<i>ratione personae</i>) πεδίο εφαρμογής.....	68
β. Το καθ' ύλην (<i>ratione materiae</i>) πεδίο εφαρμογής	69
4.2. Οι θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης για την κοινωνική ασφάλιση.....	69
Γ. Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης	72
1. Γενικά	72
2. Οι πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση.....	75
2.1 Οι έλεγχοι στα σύνορα	75
α. Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν	75
β. Η θεώρηση ενιαίου τύπου	77
2.2. Η πολιτική για το άσυλο.....	81
α. Προδιαγραφές για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα και του καθεστώτος δικαιούχου διεθνούς προστασίας	82
β. Ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα	84
γ. Ο προσδιορισμός του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου. Ο Κανονισμός «Δουβλίνο II»	85
Κριτήρια σχετικά με την αρχή της ενότητας των οικογενειών.....	86
Κριτήρια που σχετίζονται με την έκδοση αδειών διαμονής ή θεωρήσεων.....	87
Κριτήρια που σχετίζονται με παράνομη είσοδο ή διαμονή σε κράτος μέλος.....	87
Κριτήρια που σχετίζονται με νόμιμη είσοδο σε κράτος μέλος	88
Αίτηση στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα	88
Ανθρωπιστική ρήτρα	88
γ. Το σύστημα Eurodac.....	88

2.3. Η μεταναστευτική πολιτική.....	89
α. Άδειες διαμονής ενιαίου τύπου.....	90
β. Καθεστώδες των υπηκόων τρίτων χωρών, κατοίκων μακράς διάρκειας	91
γ. Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης	94
Οι ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT).....	96
Άλλα μέσα.....	96
Συμφωνίες επανεισδοχής με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων και με τη Ρωσία	97
3. Η Αστυνομική και η Δικαστική Συνεργασία στις Ποινικές Υποθέσεις και η Δικαστική Συνεργασία στις Αστικές Υποθέσεις	97
3.1. Η Δικαστική Συνεργασία στις Αστικές Υποθέσεις	97
3.2. Η Δικαστική Συνεργασία στις Ποινικές Υποθέσεις.....	98
3.3. Η Αστυνομική Συνεργασία	101
3.4. Εξαιρέσεις.....	102

III. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

A. Η ελευθερία εγκατάστασης	105
B. Η ελευθερία παροχής υπηρεσιών	107
1. Σχέση μεταξύ ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και ελευθερίας εγκατάστασης.....	108
2. Πεδίο εφαρμογής - Φορείς	108
3. Περιεχόμενο ελευθερίας	111
4. Περιορισμοί	114

IV. ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΙΝΗΣΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ ΚΑΙ ΠΛΗΡΩΜΩΝ

A. Περιεχόμενο της ελευθερίας.....	117
B. Πεδίο εφαρμογής της ελευθερίας.....	119
Γ. Περιορισμοί.....	121
Δ. Εναρμόνιση των χρηματοπιστωτικών και ασφαλιστικών υπηρεσιών.....	126

Ε΄ ΜΕΡΟΣ

Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΕΝΟΣ ΧΩΡΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

A. Πολιτική ανταγωνισμού	133
Κοινή Αγορά και ελευθερία ανταγωνισμού.....	133
B. Οι κανονιστικές βάσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής ανταγωνισμού.....	135

II. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ

A. Απαγόρευση αντιανταγωνιστικών συμπράξεων	136
1. Πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.....	136
2. Παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.....	136
3. Η απαγόρευση των αντιανταγωνιστικών συμπράξεων κατά το άρθρο 101 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ.....	138
4. Επηρεασμός του διακοινοτικού εμπορίου	142
5. Οι εξαιρέσεις του άρθρου 101 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ	144
6. Συνέπειες παραβίασης του άρθρου 101 ΣυνθΛΕΕ - ακυρότητα	145
B. Απαγόρευση κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης (άρθρο 102 ΣυνθΛΕΕ)	145
1. Έννοια της δεσπόζουσας θέσης.....	146
1.1. Ατομική δεσπόζουσα θέση	146
1.2. Συλλογική δεσπόζουσα θέση.....	147
2. Η έννοια της «σχετικής αγοράς»	147
2.1. Γεωγραφική οριοθέτηση.....	148
3. Απαγόρευση κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης	149
Έννοια και περιεχόμενο απαγόρευσης	149
4. Συνέπειες παραβίασης της απαγόρευσης του άρθρου 102 ΣυνθΛΕΕ.....	150
Γ. Έλεγχος συγκεντρώσεων επιχειρήσεων.....	151
1. Κανονιστικό πλαίσιο και πεδίο εφαρμογής του ελέγχου	151
2. Προϋποθέσεις απαγόρευσης των συγκεντρώσεων.....	153

3. Κοινοποίηση μιας πράξης συγκέντρωσης και έννομες συνέπειες	155
4. Διαδικασία ελέγχου συγκεντρώσεων.....	156

III. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ

A. Δημόσιες και προνομιούχες επιχειρήσεις	158
1. Η κατ' αρχήν υπαγωγή των δημόσιων επιχειρήσεων στους κανόνες ανταγωνισμού	158
2. Η δυνατότητα εξαιρέσεων: Άρθρο 106 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ.....	160
3. Τα κρατικά μονοπώλια	161
B. Κρατικές ενισχύσεις	163
1. Ο κανόνας της βασικής απαγόρευσης των κρατικών ενισχύσεων.....	163
2. Η έννοια της κρατικής ενίσχυσης.....	164
2.1. Η παραδοσιακά ευρεία εννοιολογική-νομική οριοθέτηση και η δικαιολόγησή της	164
2.2. Ο νομικός ορισμός.....	165
3. Ο βασικός απαγορευτικός κανόνας του άρθρου 107 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ και οι εξαιρέσεις του.....	167
3.1. Συμβατές ενισχύσεις	168
3.2. Συμβιβάσιμες ενισχύσεις.....	168
4. Διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων	170
Υφιστάμενες ενισχύσεις	172
5. Η υποχρέωση ανάκτησης των παρανόμων κρατικών ενισχύσεων.....	173

ΣΤ΄ ΜΕΡΟΣ

Η ΕΜΒΑΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ

I. Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

A. Η κοινή αγροτική πολιτική και η πολιτική αλιείας.....	179
B. Η πολιτική μεταφορών	183
Γ. Η Βιομηχανική πολιτική.....	187

Δ. Απασχόληση	190
Ε. Έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη.....	197
ΣΤ. Οικονομική και κοινωνική συνοχή.....	202
Ζ. Ενεργειακή πολιτική.....	208
1. Σύντομη ιστορική αναδρομή.....	208
2. Οι βασικοί κανονιστικοί πυλώνες της σύγχρονης κοινής ενεργειακής πολιτικής.....	210
3. Κοινή ενεργειακή πολιτική και ανανεώσιμες πηγές ενέργειας	211
4. Ενεργειακή πολιτική μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας	213

II. Η ΕΜΒΑΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ

A. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση.....	214
1. Η Οικονομική πολιτική.....	217
1.1. Οι γενικές αρχές της οικονομικής πολιτικής	217
1.2. Ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών	219
1.3. Έκτακτα μέτρα	221
1.4. Απαγόρευση υπερεναλήψεων και άλλων πιστωτικών διευκολύνσεων.....	222
1.5. Απαγόρευση προνομιακής πρόσβασης σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα	224
1.6. Μη ευθύνη της Ένωσης και των κρατών μελών από υποχρεώσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα εν γένει.....	225
1.7. Αρχές δημοσιονομικής πειθαρχίας.....	225
1.8. Η Τραπεζική Ένωση.....	238
2. Η νομισματική πολιτική.....	240
2.1. Στόχος και αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (εφεξής ΕΣΚΤ)	240
2.2. Το εκδοτικό δικαίωμα της ΕΚΤ.....	244
2.3. Οργάνωση και διοίκηση του ΕΣΚΤ	244
2.4. Ανεξαρτησία της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών.....	245
2.5. Η υποχρέωση προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στις συνθήκες και το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ	247
2.6. Εξουσιοδότηση έκδοσης πράξεων από την ΕΚΤ.....	247
2.7. Συναλλαγματική πολιτική	249

2.8. Η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ)	252
2.9. Το ειδικό καθεστώς των κρατών μελών της ευρωζώνης.....	253
2.10. Το ειδικό μεταβατικό καθεστώς των κρατών μελών με παρέκκλιση	255
B. Φορολογική πολιτική	262
1. Η έμμεση φορολογία	262
2. Άμεση φορολογία	265

III. Η ΕΜΒΑΘΥΝΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΔΙΑΣΤΑΣΗΣ ΤΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ

A. Περιβάλλον	269
B. Δημόσια Υγεία	276
Γ. Προστασία Καταναλωτών.....	280
Δ. Πολιτισμός.....	283
E. Παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση και νεολαία	287

Ζ' ΜΕΡΟΣ

ΟΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

I. Η ΚΟΙΝΗ ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

A. Γενικά	296
B. Το πεδίο εφαρμογής.....	297
Γ. Η αρμοδιότητα.....	301
Δ. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων	305
E. Ο ενισχυμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	306
ΣΤ. Η σύναψη διεθνών συμφωνιών	308

II. Η ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ

A. Γενικά	309
B. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.....	309
Γ. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης	314
Δ. Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας	316
1. Γενικά	316
2. Η ιδιαίτερη φύση της ΚΕΠΠΑ.....	316
2.1. Δομή	317
2.2. Αρμοδιότητα	317
2.3. Πράξεις	318
2.4. Διαδικασία λήψης αποφάσεων	319
2.5. Περιθωριακός ρόλος της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου.....	321
3. Περιοριστικά μέτρα.....	324
4. Ενισχυμένη συνεργασία	327
E. Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας.....	329
1. Γενικά	329
2. Ειδικότερες ρυθμίσεις.....	331
2.1. Διεύρυνση αποστολών Petersberg.....	331
2.2. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας.....	331
2.3. Ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής	332
2.4. Ρήτρα αλληλεγγύης.....	333
2.5. Μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία.....	334
2.6. Εκτέλεση αποστολής από ομάδα κρατών μελών	336

III. Η ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

1. Γενικά	337
2. Στόχος της συνεργασίας για την ανάπτυξη.....	338
3. Αρμοδιότητα	340
4. Διαδικασία θέσπισης νομοθετικών μέτρων	341

5. Χρηματοδοτικά μέσα	342
6. Μορφές βοήθειας από την Ένωση.....	343
7. Ανθρωπιστική βοήθεια	345

IV. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΙΤΟΝΙΑΣ

A. Η πολιτική γειτονίας γενικά	348
1. Περιεχόμενος και στόχος	348
2. Τρόπος λειτουργίας	350
3. Χρηματοδότηση	351
B. Η πολιτική γειτονίας ως προενταξιακός μηχανισμός.....	352
Γ. Η πολιτική γειτονίας ως εναλλακτικός μηχανισμός διάπλασης σχέσεων με τρίτα κράτη	353
ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ.....	355

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Αρμ	Αρμενόπουλος (περιοδικό)
ΓΔ	Γενικό Δικαστήριο
ΔΔΔ	Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης
ΔΔΔΔ	Διάρκες Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΖΕΣ	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη (περιοδικό)
ΕΛΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
ΕΤΕ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
Εφαθ	Εφετείο Αθηνών
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠΟΕ	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνΘΑ	Συνθήκη του Άμστερνταμ
ΣυνΘΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣυνΘΕΟΚ	Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας

ΣυνθΛ	Συνθήκη της Λισσαβώνας
ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΜ	Συνθήκη του Μάαστριχτ
ΣυνθΝ	Συνθήκη της Νίκαιας
ΤοΣ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CDE	Cahiers de droit européen
CMLR	Common Market Law Review
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ELJ	European Law Journal
ELR	European Law Review
ESTAL	European State Aid Law
JZ	Juristenzeitung
RD publ.	Revue du droit public et de la science politique
RHDI	Revue hellénique de droit international
RMC	Revue du Marché et de l'Union européen
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen

I. ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.

A. Η έννοια του «ουσιαστικού» δικαίου της Ε.Ε.

Κατ' άρθρο 1 ΣυνθΕΕ τα συμβαλλόμενα μέρη ιδρύουν μεταξύ τους μια ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ, εφεξής καλούμενη «Ένωση», στην οποία τα κράτη μέλη απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων.

Η Ένωση αποτελεί τον τελικό στόχο της ενοποιητικής διαδικασίας, που άρχισε με τις ιδρυτικές συνθήκες, η οποία εξελίχθηκε μέχρι σήμερα μέσα από διάφορες φάσεις, που σχηματικά καταγράφονται στις διάφορες συνθήκες, αρχής γενομένης από τη Συνθήκη των Παρισίων με τελευταίο σταθμό τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

Η ενοποιητική διαδικασία στην «κοινοτική» ορολογία καθιερώθηκε να αποκαλείται «ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», όρο με τον οποίο όμως αποδίδεται τόσο η ουσιαστικά εξελισσόμενη ενοποιητική διαδικασία, όσο και το τελικό ζητούμενο, ήτοι ο σκοπός, η ιδέα της εγκαθιδρυθείσας κοινοτικής έννομης τάξης, της οποίας η φύση και η ταυτότητα είναι ό,τι και όποια προκύπτει από τις ιδρυτικές και τις τροποποιητικές συνθήκες με άμεση αναφορά στους στόχους, που οι τελευταίες προσδιορίζουν, κυρίως, στα προοίμια.

Υπό μια θεωρητική έννοια η σημασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης πρέπει να αναζητηθεί στη μέθοδο της κοινής δράσης, που κατά τον Jean Monnet είναι η ουσία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹ και στη σχετική με τη νεολειτουργική άποψη θεωρία που ανέδειξε κυρίως ο Ernst Haas².

Οι νεολειτουργικοί θεωρητικοί, όπως άλλωστε και ο Monnet, εμπνεύσθηκαν μεν από τη «λειτουργικότητα» του Mitrany³, σύμφωνα με την οποία οι διεθνείς οργανισμοί δεν είναι αυτοσκοποί, αλλά μέσα για την αντιμετώπιση πρακτικών προτεραιοτήτων στις διεθνείς σχέσεις και άρα πρέπει να προσαρμόζουν τις αρμοδιότητές τους στις ανάγκες της κάθε εποχής, αλλά και στις πρακτικές πλευρές της συνεργασίας γειτονικών κρατών, προχώρησαν όμως περισσότερο.

Πράγματι, στη διακήρυξη του Robert Schuman της 9.5.1950, που είχε συντάξει ο Jean Monnet, η πεμπτουσία της όλης πρωτοβουλίας στηριζόταν στη

-
1. J. Monnet, "A Ferment of Change", Journal of Common Market Studies 1962, σελ. 203 επ.
 2. E. Haas, The Uniting of Europe: Political Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford University Press, 1968.
 3. D. Mitrany, A Working Peace System, εκδ. Quadrangle, Σικάγο, 1966.

φράση ότι «Η Ευρώπη θα οικοδομηθεί με συγκεκριμένες πραγματοποιήσεις, που θα δημιουργήσουν πρακτικά μια πραγματική αλληλεγγύη». Υπό αυτή την έννοια η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα ήταν μια διαρκής διαδικασία θετικής δράσης των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, που θα προκαλούσαν με τη σειρά τους θετικές αντιδράσεις των κρατών μελών, που με την επίδραση στη συμπεριφορά κοινωνικών ομάδων και φορέων θα πετύχαιναν την προσέγγιση των ευρωπαϊκών εθνών.

Άρα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ήταν, υπό γενική έννοια, μια πολυεθνική ολοκλήρωση που βασιζόταν και βασίζεται σε κλασικές διεθνείς συνθήκες μεταξύ ανεξαρτήτων κρατών, που ίδρυσαν κοινά θεσμικά όργανα, που θα αναπτύσσουν σταδιακά κοινές δράσεις, δηλαδή κοινές πολιτικές, προς επίτευξη και κοινών στόχων. Η πολυεθνική ολοκλήρωση, ως γνωστόν, διακρίνεται τόσο της διεθνούς ολοκλήρωσης, η οποία αφορά όλα ή τα περισσότερα κράτη του κόσμου, αλλά και της πολυεθνικής ολοκλήρωσης, που συναντάται, κυρίως στα ομοσπονδιακά κράτη και αποβλέπει, άλλοτε, στην αποκατάσταση εσωτερικής εθνοτικής ομοιογένειας του ομοσπονδιακού κράτους, ενώ σήμερα η πολιτική διακυβέρνησης των ομοσπονδιακών κρατών, με την επιρροή ενός περισσότερο εξελιγμένου διεθνούς δικαίου των κοινωνικών ομάδων ιδιαίτερης πολιτισμικής ταυτότητας, αποβλέπει στη διατήρηση και την προστασία της πολυπολιτισμικότητας των πολυεθνικών κρατών αντί της επίτευξης επίπλαστης εθνοτικής ομοιογένειας.

Υπό αυτή την έννοια η σταδιακή ανάπτυξη κοινών πολιτικών είναι μια διαρκής διαδικασία που επιβεβαιώνεται από τη ΣυνθΕΕ (προοίμιο εδ. 1. «αποφασισμένοι να προχωρήσουν σ' ένα νέο στάδιο της διαδικασίας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, που άρχισε με τη δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»), που αποβλέπει να επιτύχει τους επαναπροσδιορισμένους στόχους, που καθορίζονται στο προοίμιο της ΣυνθΕΕ, που δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τα μέσα των κλασικών διεθνών συνθηκών, αλλά προϋποθέτουν ένα αριθμό κοινών πολιτικών και δράσεων στο Τρίτο Μέρος ΣυνθΛΕΕ: τίτλος I (εσωτερική αγορά άρθρα 26-27), τίτλος II (ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, άρθρα 28-29), κεφάλαιο 1 (τελωνειακή ένωση: άρθρα 30-32), κεφάλαιο 2 (τελωνειακή συνεργασία: άρθρο 33), κεφάλαιο 3 (απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών (άρθρο 34-37)), τίτλος III (γεωργία και αλιεία: άρθρα 38-44), τίτλος IV [ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων (κεφάλαιο 1: οι εργαζόμενοι, άρθρα 45-48), (κεφάλαιο 2: το δικαίωμα εγκατάστασης: άρθρα 49-55), (κεφάλαιο 3: οι υπηρεσίες: άρθρα 56-62), (κεφάλαιο 4: κεφάλαια και πληρωμές: άρθρα 63-66)], τίτλος V [χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (κεφάλαιο 1: γενικές διατάξεις: άρθρα 67-76, κεφάλαιο 2 (πολιτικές σχετικά με τον έλεγχο στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (άρθρα 77-80),

κεφάλαιο 3 (δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις: άρθρο 81), κεφάλαιο 4 (δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (άρθρα 82-86), κεφάλαιο 5 (αστυνομική συνεργασία (άρθρα 87-89)), τίτλος VI (μεταφορές: άρθρα 90-100), τίτλος VII [κοινοί κανόνες για τον ανταγωνισμό, τη φορολογία και την προσέγγιση των νομοθεσιών (κεφάλαιο 1: κανόνες ανταγωνισμού: άρθρα 101-106, κρατικές ενισχύσεις: άρθρα 107-109), (κεφάλαιο 2: φορολογικές διατάξεις άρθρα 110-113), (κεφάλαιο 3, προσέγγιση των νομοθεσιών, άρθρα 114-118) τίτλος VIII [οικονομική και νομισματική πολιτική (γενικές διατάξεις: άρθρο 119), (κεφάλαιο 1: οικονομική πολιτική: άρθρα 120-126), (κεφάλαιο 2: νομισματική πολιτική: άρθρα 127-133), (κεφάλαιο 3: θεσμικές διατάξεις: άρθρα 134-135), (κεφάλαιο 4: ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (άρθρα 136-138, ειδικές διατάξεις για κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση: άρθρα 139-144)], τίτλος IX (απασχόληση: άρθρα 145-150), τίτλος X (κοινωνική πολιτική: άρθρα 151-161), τίτλος XI (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (άρθρα 162-164), τίτλος XII (παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση, νεολαία και αθλητισμός (άρθρα 165-166), τίτλος XIII (πολιτισμός: άρθρο 167), τίτλος XIV (δημόσια υγεία: άρθρο 168), τίτλος XV (προστασία των καταναλωτών: άρθρο 169), τίτλος XVI (διευρωπαϊκά δίκτυα: άρθρο 170), τίτλος XVII (βιομηχανία: άρθρο 173), τίτλος XVIII (οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή: άρθρα 174-178), τίτλος XIX (ερευνα και τεχνολογική ανάπτυξη και διάστημα: άρθρα 179-190), τίτλος XX (περιβάλλον: άρθρα 191-193), τίτλος XXI (ενέργεια: άρθρο 194), τίτλος XXII (τουρισμός, άρθρο 195), τίτλος XXIII (πολιτική προστασία: άρθρο 196), τίτλος XXIV (διοικητική συνεργασία: άρθρο 197).

Προδήλως οι κοινές πολιτικές, που αντιστοιχούν στις παραπάνω διατάξεις της Συνθήκης, αντικαθιστούν λειτουργικά, εν μέρει, τις εθνικές πολιτικές των κρατών μελών στους αντίστοιχους τομείς κρατικής αρμοδιότητας είτε αυτοί υπήρχαν είτε θα μπορούσαν να προβλεφθούν από το σύστημα των κανόνων αυξημένης τυπικής ισχύος των κρατών, καθόσον λόγω της ευρύτητας των κοινοτικών σκοπών, τουλάχιστον ως κοινών, υπερκαλύπτουν τις τελευταίες.

Οι κοινές πολιτικές στο βαθμό που αντικαθιστούν ή συμπληρώνουν τις εθνικές πολιτικές καλούνται κοινοτικές πολιτικές, αν και η ορολογική διαφορά τους δεν είναι σαφής, στο βαθμό που η διαδικασία της ολοκλήρωσης είναι σταδιακή και οι κοινοτικοί σκοποί που υπηρετούνται από τις κοινές πολιτικές χαρακτηρίζονται από μια εξελικτική δυναμική, στα διάφορα στάδια της τελευταίας, έτσι ώστε τα όρια των τελευταίων και η αντιστοιχία τους με τις κοινές πολιτικές να είναι δυσδιάκριτα.

Οι κοινές πολιτικές με κριτήριο την πηγή τους, υπό τυπική έννοια, δηλαδή τη νομοθετική τους βάση, διακρίνονται σε πρωτογενείς και δευτερογενείς

ή παράγωγες. Οι πρώτες πηγάζουν από το πρωτογενές δίκαιο και άρα είναι προϊόν της διακυβερνητικής συνεργασίας των κρατών, που εκφράζεται με τις καθαρά διακυβερνητικές συνθήκες της κοινοτικής έννομης τάξης ή τις σύνθετες διαδικασίες αναθέωσης των συνθηκών, που εκφράζουν την υπερεθνική συνεργασία δια της κοινοτικής μεθόδου. Οι δεύτερες πηγάζουν από την ενάσκηση της ενωσιακής αρμοδιότητας από τα θεσμικά όργανα και πηγάζουν τυπικά, είτε από τις νομοθετικού περιεχομένου πράξεις των οργάνων και θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως γνήσιες, λόγω της αδιάκοπης νομοθετικής αλυσίδας της εξουσιοδότησης, είτε προέρχοντο από μη νομοθετικού περιεχομένου πράξεις των οργάνων, όπως π.χ. από μη δεσμευτικές άτυπες κοινοτικές πράξεις⁴ που βρίσκονται όμως μέσα στο πλαίσιο πρωτογενούς κοινής πολιτικής, από την οποία και αντλούν την τυπική ύπαρξή τους, μέσα στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, λόγω της αρχής της δοτής ενωσιακής αρμοδιότητας (άρθρο 5 παρ. 1 ΣυνθΕΕ). Οι τελευταίες, αν και στερούνται τυπικής δεσμευτικότητας, αποτελούν διαρκώς αυξανόμενο φαινόμενο στο χώρο της κοινοτικής/ενωσιακής έννομης τάξης και προσιδιάζουν προς τους μη δεσμευτικούς διεθνείς κανόνες (soft law), η αποτελεσματικότητα των οποίων, τόσο των πρώτων όσο και των δευτέρων, θεμελιώνεται στην εκουσία συμμόρφωση των αποδεκτών τους της όποιας ισχύος τους(οιονεί υποκείμενα τούτων), η οποία τείνει να εξελιχθεί σε δικαιοπαραγωγό αιτία στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης. Προδήλως η μελέτη του τελευταίου αυτού φαινομένου, αν και εξαιρετικά ενδιαφέρουσα, υπερβαίνει τα όρια της παρούσας προσπάθειας.

Εξάλλου οι κοινές πολιτικές ανεξάρτητα του αν είναι πρωτογενείς ή δευτερογενείς ή παράγωγες, ανάλογα του είδους της επέμβασής τους στα ρυθμιστικά τους αντικείμενα χαρακτηρίζονται ως οριζόντιες ή τομεακές.

Οι πρώτες αφορούν γενικούς τομείς της οικονομίας και της κοινωνίας των κρατών μελών όπως π.χ. η πολιτική της εσωτερικής αγοράς (άρθρα 26 επ. ΣυνθΛΕΕ), η πολιτική για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (άρθρο 67 επ. ΣυνθΛΕΕ), η πολιτική ελέγχων στα σύνορα, το άσυλο και η μετανάστευση (άρθρο 77 επ. ΣυνθΛΕΕ), η δικαστική συνεργασία σε αστικές (άρθρο 81 ΣυνθΛΕΕ) ή σε ποινικές υποθέσεις (άρθρα 82 επ. ΣυνθΛΕΕ). Οι δεύτερες αφορούν συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας των κρατών μελών όπως π.χ. τις μεταφορές (άρθρο 90 επ. ΣυνθΛΕΕ), την απασχόληση (άρθρο 145 επ. ΣυνθΛΕΕ), την κοινωνική πολιτική (άρθρα 151 επ. ΣυνθΛΕΕ), την παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση, νεολαία, αθλητισμό (άρθρα 165 επ. ΣυνθΛΕΕ) και πολιτισμό (άρθρα 167 ΣυνθΛΕΕ).

4. Βλ. παραπάνω, τόμος Α', Γ' Μέρος, ΙΙ, Β 1, α, ν.

Στις πρώτες σπουδαία σημασία έχει η κοινή οικονομική και νομισματική πολιτική για τις οποίες θα γίνει διεξοδικά ανάλυση κατωτέρω.

Όπως έγινε φανερό από την προηγηθείσα ανάλυση οι κοινές πολιτικές συνδέονται άρρηκτα με διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, είτε διότι πηγάζουν από αυτές, είτε διότι θεμελιώνονται σ' αυτές ως προς την ικανότητά τους να οδηγήσουν σε ανάπτυξη δευτερογενών κοινών πολιτικών, που είναι όλες απαραίτητες για την εξυπηρέτηση των κοινοτικών/ενωσιακών σκοπών. Με αυτή την έννοια αποτελούν με τους κοινοτικούς κανόνες ένα σύνθετο λειτουργικό όλο.

Οι κανόνες του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου που θεμελιώνουν τις κοινές πολιτικές αποτελούν το ουσιαστικό δίκαιο του δικαίου της ένωσης και θα είναι το αντικείμενο ανάπτυξης του τόμου ΙΙ του παρόντος έργου.

Προδήλως η προσέγγιση των κανόνων αυτών θα γίνει με την μεθοδολογία και την συστηματική των νομικών επιστημών, αφού πρόκειται για νομικό φαινόμενο.

Αλλά η φύση των κοινών πολιτικών ως θεμελιωμένων σε κανόνες δικαίου, που ορίζουν την κοινή πολιτική αλλά απαιτούν ελαστικότητα για να ανταποκριθούν στο φαινόμενο της αέναης ανάπτυξης σκοπών αλλά και σταθερότητα χάριν της ασφάλειας του δικαίου, ως βασικής αρχής του κράτους δικαίου, που αποτελεί και γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, απαιτεί προσαρμογή της μεθοδολογίας στις ανάγκες αυτές.

B. Ουσιαστικό και θεσμικό δίκαιο της Ε.Ε.

Το ουσιαστικό δίκαιο της ΕΕ περιλαμβάνεται στους κανόνες του πρωτογενούς και παραγώγου κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου, που στηρίζουν, κατ' εφαρμογή του κανόνα 5 παρ. 1 ΣυνθΕΕ (αρχή της δοτής αρμοδιότητας), τις κοινές πολιτικές της ΕΕ. Πρόκειται κατά βάση για τους τίτλους Ι-XXIV (άρθρα 26-197) ΣυνθΛΕΕ, χωρίς να αποκλείεται, όμως, τέτοιοι κανόνες να υπάρχουν και άλλοι όπως π.χ. το μέρος πέμπτο (τίτλοι Ι-VII), δηλαδή τα άρθρα 205-222 ΣυνθΛΕΕ (εξωτερική δράση της ΕΕ) και ο τίτλος V (κεφάλαια 1-2) όπου περιλαμβάνουν τις λοιπές γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης και την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (άρθρα 21-46 ΣυνθΕΕ), αφού το κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ενός κοινοτικού κανόνα, ως ανήκοντος στο ουσιαστικό δίκαιο της ΕΕ, είναι ουσιαστικό, δηλαδή λειτουργικό, και όχι χωροθετικό.

Όλοι οι λοιποί κανόνες του πρωτογενούς ή παράγωγου δικαίου, που δεν πληρούν το κριτήριο της στήριξης κοινοτικής αρμοδιότητας για την άσκηση κοινής πολιτικής, ανήκουν στο θεσμικό δίκαιο της ΕΕ, με την έννοια ότι αφο-

ρούν τη λειτουργία των θεσμικών και λοιπών οργάνων της ΕΕ. Πρόκειται κατ' αρχήν για τους κανόνες των τίτλων I-IV και τον τίτλο VI (αντιστοίχως άρθρα 1-20 και 47-55 ΣυνθΕΕ) και τους κανόνες των μερών πρώτο, δεύτερο, έκτο και έβδομο (κανόνες αντίστοιχα 1-25, 198-204 και 223-338) της ΣυνθΛΕΕ.

Είναι αυτονόητο ότι κανόνες του ουσιαστικού ή θεσμικού δικαίου της ΕΕ απαντούν και στα πρωτόκολλα και τις, δεσμευτικού περιεχομένου, δηλώσεις, που συνοδεύουν την ΣυνθΕΕ και τη ΣυνθΛΕΕ και είναι προσαρτημένα στη ΣυνθΛ.

Η διάκριση έχει συστηματικό χαρακτήρα και στερείται εννόμων συνεπειών, αφού η τυπική ισχύς των κανόνων των δύο συνθηκών, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και των πρωτοκόλλων και δηλώσεων είναι η αυτή, ενώ η μεταξύ τους σχέση προσδιορίζεται ερμηνευτικά, με τους κανόνες ερμηνείας της ενιαίας και αυτοτελούς κοινοτικής έννομης τάξης, με ουσιαστικά κριτήρια. Επιπλέον, με δεδομένη τη σημασία της νομικής βάσης για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και τη σημασία του περιεχομένου και της μορφής των ουσιαστικών κανόνων για την εφαρμογή θεμελιωδών αρχών, όπως το άμεσο αποτέλεσμα, προκύπτει σαφώς ότι η λειτουργική σχέση ουσιαστικού και θεσμικού δικαίου είναι ιδιαίτερα στενή⁵.

Γ. Το οικονομικό σύνταγμα της Ε.Ε.⁶

Κατ' άρθρο 120 εδ. β' ΣυνθΛΕΕ τα κράτη μέλη και η Ένωση δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 119 ΣυνθΛΕΕ.

Η τελευταία αυτή διάταξη (119 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ), εξάλλου, ορίζει, ότι η δράση των κρατών μελών και της Ένωσης περιλαμβάνει τη θέσπιση μιας οικονομικής πολιτικής, που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στην εσωτερική αγορά, καθώς και στον καθορισμό κοινών στόχων και ασκείται σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.

Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό ανάγεται σε κεντρικό άξονα της οικονομι-

5. *L. Dubouis, C. Blumann, Droit matériel de l'Union européenne*, 7η έκδ., εκδ. Montchrestien, Παρίσι, 2015, σελ. 27 επ.

6. *L.-J. Constantinesco*, «La constitution économique de la C.E.E.», RTD eur. 1977, σελ. 244 επ.: *Th. Georgopoulos*, «Sur le concept de constitution économique de l'Union européenne», σε *O. Debarge, Th. Georgopoulos, O. Rabaey* (επιμ.), *La Constitution économique de l'Union européenne*, εκδ. Bruylant, Βρυξέλλες, 2008, σελ. 4 επ.

κής πολιτικής των κρατών μελών και της Ένωσης και πρέπει να αποτελεί τον κεντρικό άξονα της κοινής δράσης κρατών μελών και Ένωσης.

Η Συνθήκη αποφεύγει, ορθώς, να καθορίσει την ακριβή νομική έννοια της αρχής αυτής, της οποίας, άλλωστε, η σημασία δύσκολα θα μπορούσε να καθορισθεί, καθ' αυτή, δια της ερμηνείας⁷, σ' ένα ρυθμιστικό πεδίο, όπου οι εξελίξεις είναι ραγδαίες, οι δε παράγοντες μεταβάλλονται ταχύτητα, κατάσταση που απαιτεί άσκηση οικονομικής πολιτικής σε εθνικό ή ενωσιακό επίπεδο με υψηλό βαθμό ελαστικότητας και ευελιξίας, μακράν θεωρητικών και δογματικών δεσμεύσεων. Βασικά χαρακτηριστικά της καθιερουμένης αρχής θα μπορούσαν να προκύψουν από τις επί μέρους ρυθμίσεις ή συνδυασμένη ερμηνεία διατάξεων των συνθηκών.

Βέβαιο πάντως είναι ότι η Συνθήκη απορρίπτει ρητά τόσον σε επίπεδο εθνικής, όσο και σε επίπεδο ενωσιακής οικονομικής πολιτικής ένα σύστημα πλήρως διευθυνόμενης οικονομίας, όπου τα μέσα παραγωγής ελέγχονται αποκλειστικά από το κράτος και την Ένωση και λαμβάνει θέση υπέρ της οικονομικής ελευθερίας των υποκείμενων της οικονομίας και της αγοράς⁸. Από την άλλη πλευρά φαίνεται να προσανατολίζεται σε ένα μικτό πρότυπο οικονομίας της αγοράς, που δεν αποκλείει, άρα δεν απαγορεύει, τον κεντρικό παρεμβατισμό, σε κρατικό ή ενωσιακό επίπεδο στην οικονομία⁹, με τη μορφή αναγνώρισης της δημόσιας (κρατικής, όμως, μόνο) επιχειρηματικής δράσης, την οποία, όμως, υποβάλλει στη ρυθμιστική παρέμβαση του ενωσιακού δικαίου, ώστε η τελευταία αυτή πολιτική να εναρμονισθεί με τους ενωσιακούς σκοπούς¹⁰, υιοθετεί ουδετερότητα ως το ισχύον πρότυπο ιδιοκτησίας από τα κράτη μέλη¹¹, ενώ εξάλλου προβλέπει ένα πολυσιχιδές και πολυεπίπεδο σύστημα παρεμβάσεων στην εσωτερική αγορά, ιδίως μέσω κοινών πολιτικών και δράσεων, όπως αυτές καταγράφονται στο τρίτο μέρος της ΣυνθΛΕΕ¹², με ειδικές διατάξεις μάλιστα¹³ για τα κράτη με κοινό νόμισμα.

7. R. Bandilla, σε, E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim (επιμ.), Das Recht der Europäischen Union - Kommentar, εκδ. C.H. Beck, Μόναχο, άρθρο 4 ΣυνθΕΚ, αριθ. 7.

8. Π. Δ. Δαγτόγλου, Βασικά στοιχεία της συνθήκης του Μάαστριχτ, μια κριτική ανάλυση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1993, σελ. 89.

9. P.-C. Müller-Graff, «Die wettbewerbsverfasste Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?» EuR 1997, σελ. 433 επ., ιδίως σελ. 440.

10. Πρβλ. άρθρο 106 ΣυνθΛΕΕ.

11. Βλ. άρθρο 345 ΣυνθΛΕΕ.

12. Άρθρα 26-197 ΣυνθΛΕΕ.

13. Άρθρα 136 επ. ΣυνθΛΕΕ.

Υπό αυτή την έννοια η Συνθήκη δεν καθιερώνει οικονομική πολιτική ουδετερότητας¹⁴, αλλά διαμορφώνει ένα οικονομικό πρότυπο με σαφείς απολήξεις αρχών και εφαρμογών, το οποίο μάλιστα προσανατολίζεται προς την αρχή της αποτελεσματικής κατανομής των πόρων¹⁵, την οποία επαναλαμβάνει και στο κεφάλαιο 2 του τίτλου VIII της ΣυνθΛΕΕ, καθιστώντας την και πρωταρχικό στόχο της δράσης του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών¹⁶.

Η διάταξη του άρθρου 120 ΣυνθΛΕΕ κατά την ορθότερη άποψη¹⁷ δεν αποτελεί απλώς διακήρυξη αρχής, αλλά έχει κανονιστικό περιεχόμενο, που δεσμεύει την ερμηνεία της αρχής της ανοικτής αγοράς προς την κατεύθυνση μιας ισορροπημένης κατανομής των πόρων.

Δ. Ελευθερίες και πολιτικές της Ε.Ε.

Κατ' άρθρο 3 παρ. 3 ΣυνθΕΕ η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά, ένα ενιαίο, δηλαδή, οικονομικό χώρο, στον οποίο κυκλοφορούν ελεύθερα αγαθά και υπηρεσίες σε περιβάλλον ισχύος κοινών κανόνων ανταγωνισμού.

Πράγματι, κατ' άρθρο 26 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις των συνθηκών.

Υπό αυτή την έννοια η Ένωση διασφαλίζει (αντί της «εγκαθίδρυσης» του παρελθόντος, όρου που υπονοεί κοινοτική δράση, δηλαδή, κοινοτική πολιτική, ελευθερία κυκλοφορίας εμπορευμάτων (άρθρο 28 επ. ΣυνθΛΕΕ), ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων (άρθρο 45 επ. ΣυνθΛΕΕ, άρθρο 56 επ. ΣυνθΛΕΕ, άρθρο 63 επ. ΣυνθΛΕΕ), ενώ καθορίζει και εφαρμόζει κοινή γεωργική και αλιευτική πολιτική (άρθρο 38 επ. ΣυνθΛΕΕ), αναπτύσσει πολιτική σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και την μεταστευση (άρθρο 27 επ. ΣυνθΛΕΕ) κοινή πολιτική μεταφορών (άρθρο 90 επ. ΣυνθΛΕΕ), οικονομική και νομισματική πολιτική (άρθρα 119 επ. ΣυνθΛΕΕ), ενώ συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για την ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση (άρθρο 145 επ. ΣυνθΛΕΕ), έχει ως στόχο από κοινού με τα κράτη μέλη την εφαρμογή μέτρων προώθησης της απασχό-

14. Άλλως Κ. Γώγος, σε Β. Σκουρή, Ερμηνεία των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, άρθρο 4 ΣυνθΕΚ, αριθ. 4.

15. Βλ. άρθρο 120 in fine ΣυνθΛΕΕ.

16. Βλ. άρθρο 127 παρ. 1 in fine ΣυνθΛΕΕ.

17. Βλ. κυρίως *I. Pernice*, σε Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, ό.π., άρθρο 105 EK, αριθ. 8 αλλά και (άλλως) *V. Louis*, «L'Union économique et monétaire», CDE 1992, σελ. 251 επ., ιδίως σελ. 282.

λησης, βελτίωσης της διαβίωσης, του κοινωνικού διαλόγου και του συνόλου των κοινωνικών δικαιωμάτων, που απορρέουν από το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Χάρτη του Τορόντο της 18.10.1961 (άρθρο 151 επ. ΣυνθΛΕΕ), συμβάλλει στην ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου, προωθεί ευρωπαϊκές επιδιώξεις στο χώρο του αθλητισμού, εφαρμόζει πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης (άρθρο 165 επ. ΣυνθΛΕΕ), συμβάλλει στην ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών μελών (άρθρο 167 ΣυνθΛΕΕ), εξασφαλίζει υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων (άρθρο 168 ΣυνθΛΕΕ), εξασφαλίζει προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών (άρθρο 169 ΣυνθΛΕΕ), μεριμνά από κοινού με τα κράτη μέλη για την εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας της Ένωσης (άρθρο 173 ΣυνθΛΕΕ), αναπτύσσει δράσεις ενισχυτικές της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής (άρθρο 174 ΣυνθΛΕΕ), αναπτύσσει πολιτική περιβάλλοντος (άρθρο 191 ΣυνθΛΕΕ), πολιτική ενέργειας (άρθρο 197 ΣυνθΛΕΕ), συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών στον τομέα του τουρισμού (άρθρο 195 ΣυνθΛΕΕ), ενθαρρύνει τη συνεργασία των κρατών μελών στο πεδίο της πολιτικής προστασίας (άρθρο 196 ΣυνθΛΕΕ) και τέλος υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της διοικητικής του ικανότητας τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης (άρθρο 197 ΣυνθΛΕΕ).

Εξάλλου η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας ασφαλείας και δικαιοσύνης με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών παραδόσεων και συστημάτων των κρατών μελών (άρθρο 67 επ. ΣυνθΛΕΕ), με έμφαση τις πολιτικές στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση (άρθρο 77 επ. ΣυνθΛΕΕ), τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις (άρθρο 81 ΣυνθΛΕΕ), σε ποινικές υποθέσεις (άρθρο 82 ΣυνθΛΕΕ), την αστυνομική συνεργασία (άρθρο 87 ΣυνθΛΕΕ), συγκροτεί ευρωπαϊκό χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας των ερευνητών, της γνώσης και της τεχνολογίας (άρθρο 179 ΣυνθΛΕΕ) κ.ο.κ.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι στην κοινοτική ορολογία ελευθερία και (κοινοτική) πολιτική εναλλάσσονται στους κανόνες του ουσιαστικού δικαίου της Ένωσης αποδίδοντας κατά βάση ο μὲν πρώτος σκοπό, που υπηρετούν οι εντεταγμένοι σε ορισμένο ρυθμιστικό αντικείμενο/πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κανόνες, ο δε δεύτερος συνολική και συστηματική κοινοτική δράση, για την επίτευξη συγκεκριμένων σκοπών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Μάλιστα ο όρος πολιτική (αποκλειστική της Ένωσης ή συντρέχουσα με ειδικές πολιτικές των κρατών μελών), εναλλάσσεται με συναφείς όρους, που υποδηλώνουν μικρότερο βαθμό «κοινοτικοποίησης» της δράσης ή της προσπάθειας, όπου το ρυθμιστικό αντικείμενο εμπίπτει στους πρώτο, δεύτερο και τρίτο πυλώνα και άρα μαρτυρά μικρότερο βαθμό εφαρμογής, πλην αντιθέτου ενδείξεως, προόδου από την ΣυνθΛ της κοινοτικής μεθόδου συνεργασίας των κρατών μελών ή των κρατών μελών και της Ένωσης.

προστασία, κάθε φορά που εθνικά μέτρα προσβάλλουν ή εμποδίζουν άμεσα ή έμμεσα την απόλαυση των δικαιωμάτων που προβλέπει η Συνθήκη.

Στο αρχικό στάδιο της οικοδόμησης της εσωτερικής αγοράς η Συνθήκη περιόριζε την ελεύθερη κυκλοφορία στις περιπτώσεις που ο διακινούμενος επεδίωκε έναν *οικονομικό (κερδοσκοπικό) σκοπό*. Γρήγορα, πάντως, ο κύκλος των φορέων του δικαιώματος άρχισε να διευρύνεται (οικογένεια του διακινούμενου εργαζόμενου, συνταξιούχοι, φοιτητές) με αποκορύφωμα την εισαγωγή με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) του θεσμού της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας με την οποία αναγνωρίστηκε υπέρ των ευρωπαϊών πολιτών ένα γενικευμένο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών⁷⁸, αποδεσμεύοντάς το από την επιδίωξη οικονομικού σκοπού. Η εισαγωγή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας δεν οδήγησε βέβαια στην κατάργηση των ειδικών διατάξεων για την ελεύθερη κυκλοφορία, που παρέμειναν για να καλύπτουν την οικονομική πλευρά της ελεύθερης κυκλοφορίας, αλλά επηρέασε σημαντικά τον τρόπο ανάγνωσης και εφαρμογής τους.

B. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

1. Οι φορείς του δικαιώματος

1.1. Η έννοια του εργαζόμενου

Η έννοια του εργαζόμενου του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ, όπως και κάθε άλλου όρου που χρησιμοποιεί η Συνθήκη, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ δεν μπορεί να ερμηνεύεται διαφορετικά και σύμφωνα με το δίκαιο του κάθε κράτους μέλους, αλλά αποτελεί *ενωσιακή (κοινοτική) έννοια* που ερμηνεύεται αυθεντικά από το Δικαστήριο και σε κάθε περίπτωση ευρέως⁷⁹.

Με βάση τα παραπάνω το Δικαστήριο στην υπόθεση *Lawrie-Blum*⁸⁰ έκρινε ότι εργαζόμενος είναι *«κάποιος που για μια ορισμένη χρονική περίοδο παρέχει για λογαριασμό άλλου και σύμφωνα με τις εντολές του υπηρεσίες, για τις οποίες λαμβάνει ως αντάλλαγμα μια αμοιβή»*. Από τον ορισμό αυτό συνάγονται τα εξής στοιχεία, που συνθέτουν την έννοια του εργαζόμενου κατά το δίκαιο της Ένωσης:

a. Η παροχή υπηρεσιών: οι προσφερόμενες υπηρεσίες κατά τον παραπάνω ορισμό πρέπει να είναι *«πραγματικές και γνήσιες οικονομικές δραστηριότητες, που δεν είναι τόσο περιορισμένες ώστε να παρουσιάζονται ως εντελώς*

78. Άρθρο 20 ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρο 17 ΣυνθΕΚ).

79. ΔΕΚ, απόφαση της 3.6.1986, υπόθεση 139/85, Kempf, Συλλογή 1986, σελ. 1741.

80. ΔΕΚ, απόφαση της 3.7.1986, υπόθεση 66/85, Lawrie-Blum, Συλλογή 1986, σελ. 2121.

ασήμαντες και μη ουσιώδεις»⁸¹. Η προϋπόθεση της πραγματικής και γνήσιας οικονομικής δραστηριότητας συντρέχει και στην περίπτωση της μερικής απασχόλησης (όχι πάντως και οι περιπτώσεις ολιγόωρης απασχόλησης) ενώ είναι αδιάφορο κατά την εφαρμογή του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ αν η σχέση εργασίας χαρακτηρίζεται από το εθνικό δίκαιο ως ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου.

β. Η παροχή υπηρεσιών υπό τις εντολές άλλου: το στοιχείο αυτό είναι κρίσιμο για την διαφοροποίηση μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αφού ο εργαζόμενος, ως μισθωτός ή υπάλληλος, προσφέρει τις υπηρεσίες του ευρισκόμενος κάτω από ένα γνήσιο διευθυντικό δικαίωμα του εργοδότη του, υπακούοντας στις εντολές του σε αντίθεση με τον ελεύθερο ή ανεξάρτητο επαγγελματία. Ο τελευταίος, που υπάγεται στην ελευθερία εγκαταστάσεως, διακρίνεται από τον εργαζόμενο, αφού ασκεί μια οικονομική δραστηριότητα για ίδιο λογαριασμό και αναλαμβάνοντας τον κίνδυνο της επιλογής του⁸².

γ. Η αμοιβή ως αντάλλαγμα των προσφερόμενων υπηρεσιών: θεμελιώδες στοιχείο της ιδιότητας του εργαζόμενου είναι ότι προσφέρει τις υπηρεσίες του έναντι αμοιβής. Αυτό άλλωστε συνάγεται και από τον Κανονισμό (ΕΕ) 492/2011, που στο άρθρο 1 παρ. 1 ορίζει ότι «*κάθε υπήκοος κράτους μέλους, ανεξαρτήτως του τόπου διαμονής του, έχει το δικαίωμα να αναλαμβάνει μισθωτή δραστηριότητα και να την ασκεί στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους*». Η ύπαρξη αμοιβής, εξάλλου, είναι αυτή που θεμελιώνει την ύπαρξη οικονομικής δραστηριότητας, που όπως προαναφέρθηκε, πρέπει να συντρέχει για την υπαγωγή στις διατάξεις της Συνθήκης για τις θεμελιώδεις ελευθερίες και ειδικά για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων⁸³. Το ύψος της αμοιβής άλλα και το είδος αυτής είναι αδιάφορα.

Το στοιχείο της αμοιβής απέκλεισε σε μια αρχική φάση τους φοιτητές από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ (η Οδηγία 93/6/ΕΟΚ έδωσε, πάντως, στους φοιτητές το δικαίωμα της ελεύθερης διαμονής στο έδαφος άλλου κράτους μέλους υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για τη διαβίωσή τους). Από την άλλη πλευρά είναι αυτό που οδήγησε

81. Βλ. σχ. Γ. Ζιάμος, εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 2003, άρθρο 39 ΣυνθΕΚ, σελ. 518.

82. Ζήτημα γεννιέται με τις θέσεις ηγεσίας (management). Αυτές υπάγονται στην ελευθερία εγκατάστασης και όχι στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όταν το στέλεχος συμμετέχει στους οικονομικούς κινδύνους της επιχείρησης, έχει ελευθερία στην κατανομή του χρόνου εργασίας και εξουσία επιλογής των συνεργατών του.

83. Πρ. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο ΙΙ, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1998, σελ. 151. Εξάλλου ΔΕΚ, απόφαση της 14.7.1976, υπόθεση 13/76, Donà/Mantero, Συλλογή 1976, σελ. 1333.

το ΔΕΚ να αναγνωρίσει στην υπόθεση *Bosman* ότι οι επαγγελματίες αθλητές και ειδικά οι ποδοσφαιριστές διέπονται από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων⁸⁴.

1.2. Ο κύκλος των φορέων του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και η σταδιακή διεύρυνσή του

Εργαζόμενοι υπήκοοι των κρατών μελών. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αναφέρεται άμεσα μόνο στους υπηκόους των κρατών μελών της ΕΕ⁸⁵, για τους οποίους η Συνθήκη και το παράγωγο δίκαιο καθιερώνουν ένα προνομιακό καθεστώς ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής⁸⁶ προς το σκοπό της άσκησης μιας οικονομικής δραστηριότητας στο έδαφος άλλου κράτους μέλους απ' αυτό της ιθαγένειάς τους.

Τα μέλη της οικογένειας του εργαζόμενου. Με τον Κανονισμό 1612/68/ΕΟΚ⁸⁷ αναγνωρίστηκαν δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής αλλά και άσκησης εξαρτημένης εργασίας σε ολόκληρη την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής⁸⁸ στα μέλη της οικογένειας του εργαζόμενου ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους. Ως τέτοια κατά την Οδηγία 2004/38/ΕΚ νοούνται: *ο/η σύζυγος ή ο/η σύντροφος⁸⁹, οι απευθείας κατιόντες οι οποίοι είναι κάτω της ηλικίας των 21 ετών ή είναι συντηρούμενοι καθώς και εκείνοι του/της συζύγου ή του/της συντρόφου, οι συντηρούμενοι απευθείας ανιόντες καθώς και εκείνοι του/της συζύγου ή του/της συντρόφου.*

Υπήκοοι τρίτων κρατών. Σε ορισμένες περιπτώσεις αναγνωρίζονται από το ενωσιακό δίκαιο δικαιώματα αντίστοιχα με αυτά της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων σε υπηκόους τρίτων κρατών. Τέτοιες περιπτώσεις είναι:

- Τα μέλη της οικογένειας του εργαζόμενου, ακόμη και αν αυτά κατέχουν την ιθαγένεια τρίτου κράτους (Κανονισμός 1612/68/ΕΟΚ)

84. ΔΕΚ, απόφαση της 15.12.1995, υπόθεση C-415/93, *Bosman*, Συλλογή 1995, σελ. I-4921.

85. ΔΕΚ, απόφαση της 5.7.1984, υπόθεση C-238/83, *Caisse d' allocations familiales/Meade*, Συλλογή 1984, σελ. 2631.

86. Βλ. σχ. Γ. Ζιάμο, ό.π., άρθρο 39, σελ. 516.

87. Άρθρα 10 - 1.

88. Βλ. σχ. ΔΕΚ, απόφαση της 7.5.1984, υπόθεση 131/85, *Gül*, Συλλογή 1986, σελ. 1573.

89. Με την Οδηγία 2004/38 προστέθηκε στα μέλη της οικογένειας και «ο/η σύντροφος με τον/την οποίο/α ο πολίτης της Ένωσης έχει σχέση καταχωρημένης συμβίωσης, βάσει της νομοθεσίας κράτους μέλους, εφόσον η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρημένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο, και σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στην οικεία νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής».

- Υπήκοοι τρίτων κρατών υπέρ των οποίων αναγνωρίζονται δικαιώματα αντίστοιχα με αυτά του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ με *διεθνή συμφωνία* που έχει συνάψει η Κοινότητα/Ένωση. Τέτοια είναι π.χ. η *συμφωνία σύνδεσης για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ)*, απονέμει δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στους εργαζόμενους υπηκόους της Ισλανδίας, Νορβηγίας και του Λιχτενστάιν.

Σταδιακά και κατά την εξελικτική πορεία από την οικονομική προς την πολιτική ένωση ο κύκλος των φορέων του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας άρχισε να διευρύνεται, κυρίως μέσω της αποσύνδεσης του δικαιώματος από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται:

- οι εργαζόμενοι, που απέκτησαν το δικαίωμα να παραμένουν στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και μετά την περάτωση της οικονομικής τους δραστηριότητας,
- τα μη εργαζόμενα μέλη της οικογένειας του εργαζόμενου, ακόμη και στην περίπτωση που αυτά κατέχουν την ιθαγένεια τρίτου κράτους,
- οι συνταξιούχοι υπήκοοι των κρατών μελών οι οποίοι έχουν το δικαίωμα να εγκαθίστανται στο κράτος μέλος της αρεσκείας τους και να εισπράττουν εκεί τη σύνταξή τους
- και τέλος οι φοιτητές, που έχουν δικαίωμα διαμονής στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, όταν μπορούν να τεκμηριώσουν ότι διαθέτουν επαρκή οικονομικά μέσα⁹⁰ για τη διαβίωσή τους.

Αποφασιστική καμπή αποτέλεσε η εισαγωγή με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ίδρυση της ΕΕ), που τέθηκε σε ισχύ το Νοέμβριο του 1993, του *θεσμού της ευρωπαϊκής ιθαγένειας* και η απότοκη αναγνώριση της *ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης*. Το πρώτο δικαίωμα, απ' αυτά που συνθέτουν το περιεχόμενο της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, είναι αυτό της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, αφού σύμφωνα με το άρθρο 21 ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρο 18 ΣυνθΕΚ) *«Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη*

90. Ο όρος επαρκή οικονομικά μέσα ή επαρκείς πόρους προσδιορίστηκε με τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 4 της Οδηγία 2004/38/ΕΚ ως εξής: «Τα κράτη μέλη δεν δύνανται να προσδιορίζουν το ύψος των πόρων που τα ίδια θεωρούν ως «επαρκείς πόρους», αλλά πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου. Εν πάση περιπτώσει, το εν λόγω ύψος δεν πρέπει να υπερβαίνει το όριο κάτω του οποίου οι υπήκοοι του κράτους μέλους υποδοχής είναι επιλέξιμοι για κοινωνικές παροχές ή, όπου το κριτήριο αυτό δεν εφαρμόζεται, το ύψος της κατώτατης σύνταξης κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλεται από το κράτος μέλος υποδοχή».

των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους». Η εν λόγω διάταξη απονέμει ένα γενικευμένο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στους πολίτες της Ένωσης, το οποίο αποσυνδέεται από την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Έτσι, η Ένωση περνά από την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της.

Ζήτημα γεννάται ως προς τη σχέση της διάταξης του άρθρου 21 ΣυνθΛΕΕ και του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ, οι οποίες συνυπάρχουν στο πλαίσιο της Συνθήκης. Θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η διάταξη του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (όπως και οι συναφείς διατάξεις των άρθρων 49 ΣυνθΛΕΕ για την ελευθερία εγκατάστασης και 56 ΣυνθΛΕΕ για την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών) τελούν σε σχέση ειδικού προς γενικό κανόνα με τη διάταξη του άρθρου 21 ΣυνθΛΕΕ και ως εκ τούτου υπερισχύει⁹¹. Αυτό, άλλωστε, εννοεί η δεύτερη φράση του άρθρου 21 ΣυνθΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης τελεί «*υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους*». Έτσι, όταν ένας πολίτης της Ένωσης επιθυμεί να ασκήσει μια οικονομική δραστηριότητα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, ως μισθωτός ή ελεύθερος επαγγελματίας, υπάγεται στις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης και του παράγωγου δικαίου της Ένωσης και όχι σ' αυτή του άρθρου 21 ΣυνθΛΕΕ. Η τελευταία ισχύει για τους πολίτες της Ένωσης, που επιθυμούν να διακινηθούν στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να διαμείνουν σε αυτό χωρίς να ασκήσουν οικονομική δραστηριότητα, εξασφαλίζοντας σε αυτούς, επιπρόσθετα, το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς⁹².

1.3. Η διασυννοριακότητα

Οι διατάξεις του άρθρου 45 ΣυνθΛΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία εφαρμόζονται όταν η σχέση εργασίας παρουσιάζει κάποιο *στοιχείο διασυννοριακότητας*. Αυτό πρωτίστως υπάρχει όταν ο εργαζόμενος διασχίζει τα σύνορα και εργάζεται στο έδαφος κράτους μέλους διαφορετικού από το Κράτος της ιθαγένειάς του. Αντίθετα μια αμιγώς εσωτερική έννομη σχέση διέπεται από τους κανόνες του εθνικού δικαίου⁹³. Όλα αυτά, τα οποία λειτουργούσαν επί σειρά ετών περίπου ως στερεότυπα, αρχίζουν να αμφισβητούνται από το ΔΕΚ,

91. ΔΕΚ, απόφαση της 29.2.1996, υπόθεση C-193/94, *Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος*, Συλλογή 1996, σελ. I-929.

92. Βλ. σχ. Κ. Γώγος, εις Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 2003, άρθρο 18 ΕΚ, σελ. 337.

93. ΔΕΚ, απόφαση της 28.3.1979, υπόθεση 175/78, *Saunders*, Συλλογή 1979, σελ. 1129.

το οποίο στην *υπόθεση Morgan*⁹⁴ έκρινε ότι ο υπήκοος ενός κράτους μέλους μπορεί να στραφεί εναντίον του Κράτους του, επικαλούμενος τις διατάξεις της ελεύθερης κυκλοφορίας, αν ένα εθνικό μέτρο που εφαρμόζεται αδιακρίτως στους υπηκόους του μπορεί να αποτρέψει τους πολίτες της Ενώσεως από το να εγκαταλείψουν το εν λόγω κράτος μέλος, κάνοντας λιγότερο ελκυστική την ελεύθερη κυκλοφορία. Η αναγκαία διασυνοριακότητα δεν μπορεί να αποκλειστεί, πάντως, και στις σχέσεις ημεδαπού με το κράτος προέλευσης, ειδικά όταν αυτός επιστρέφει στη χώρα του μετά από επαγγελματική εκπαίδευση στο εξωτερικό. Στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να παράσχει στον πολίτη του τα ίδια πλεονεκτήματα με αυτά που απολαμβάνει ένας αλλοδαπός υπήκοος άλλου κράτους μέλους της ΕΕ.

Δεν αποκλείεται, εξάλλου, η εφαρμογή των διατάξεων της ελεύθερης κυκλοφορίας και εκτός του κοινοτικού εδάφους, υπό την προϋπόθεση ότι υπάρχει ένας αρκετά στενός σύνδεσμος με το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης. Έναν τέτοιο σύνδεσμο διέκρινε το ΔΕΚ στην *υπόθεση Boukhalfa*, που αφορούσε Βελγίδα εργαζόμενη στην γερμανική πρεσβεία στην Αλγερία, στην οποία εφαρμόζονταν οι όροι εργασίας για τους αλγερινούς πολίτες και όχι, όπως έπρεπε κατά τη Συνθήκη, οι εμφανώς ευνοϊκότεροι όροι, που ίσχυαν για τους γερμανούς εργαζόμενους στην πρεσβεία⁹⁵.

2. Το περιεχόμενο της ελευθερίας

Η Συνθήκη επιχειρεί να υλοποιήσει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων κινούμενη σε τρία επίπεδα:

Πρώτον, εξαγγέλλοντας, ως θεμέλιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, την αρχή της μη διάκρισης λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων πολιτών της ΕΕ.

Δεύτερον, απαριθμώντας, κατά τρόπο μη εξαντλητικό, τα βασικά δικαιώματα, που συνεπάγεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Τρίτον, παρέχοντας την αναγκαία νομοθετική εξουσιοδότηση στα όργανα της Ένωσης, τα οποία καλούνται με πράξεις του παραγωγού δικαίου της Ένωσης να αποσαφηνίσουν και να εμπλουτίσουν το περιεχόμενο της ελεύθερης κυκλοφορίας, διευκολύνοντας, έτσι, την άσκσή της.

94. ΔΕΚ, απόφαση της 23.10. 2007, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 11 και 12/06, Morgan, Συλλογή 2007, σελ. I-9161.

95. ΔΕΚ, απόφαση της 30.4.1996, υπόθεση C-214/94, Boukhalfa, Συλλογή 1996, σελ. I-2273.

2.1. Από την αρχή της μη διάκρισης (απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης) στην αρχή της ίσης μεταχείρισης των εργαζομένων

Το άρθρο 45 παρ. ΣυνθΛΕΕ ορίζει ότι *«η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας»*. Η αρχή αυτή αποτελεί εξειδίκευση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας της κατά το άρθρο 18 ΣυνθΛΕΕ⁹⁶ γενικής αρχής της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Ήδη με τις πράξεις του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, που ακολούθησαν, η αρχή της μη διάκρισης εξελίχθηκε σε *αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των εργαζομένων πολιτών της Ένωσης*. Έτσι, ενδεικτικά στο εδάφιο ε' του Προοιμίου του βασικού Κανονισμού 1612/68/ΕΚ ορίζεται *«ότι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας απαιτεί, για να μπορεί να ασκείται υπό αντικειμενικές συνθήκες ελευθερίας και αξιοπρέπειας, να εξασφαλισθεί πραγματικά και νομικά η ισότητα μεταχειρίσεως»*, ενώ το άρθρο 7 του ίδιου Κανονισμού προβλέπει ότι *«ο εργαζόμενος υπήκοος ενός κράτους μέλους δεν δύναται στην επικράτεια των άλλων κρατών μελών, να έχει, λόγω της ιθαγένειάς του, διαφορετική μεταχείριση από τους ημεδαπούς εργαζομένους, τους όρους απασχολήσεως και εργασίας, ιδίως όσον αφορά την αμοιβή, την απόλυση, την επαγγελματική επανένταξη ή την επαναπασχόληση αν έχει καταστεί άνεργος»* και *«απολαμβάνει των ιδίων κοινωνικών και φορολογικών πλεονεκτημάτων με τους ημεδαπούς εργαζομένους»*.

Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας και η απότοκη αρχή της ισότητας μεταξύ των εργαζομένων πολιτών της ΕΕ, που αποτελούν τον πυρήνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, επιβάλλουν την κατάργηση κάθε διάκρισης είτε αυτή είναι προφανής ή άμεση είτε είναι συγκαλυμμένη. *Συγκαλυμμένη διάκριση* υπάρχει όταν εφαρμόζονται άλλα κριτήρια, απ' αυτό της ιθαγένειας, που, όμως, οδηγούν στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα επειδή το εφαρμοζόμενο κριτήριο αφορά κατά κανόνα τους αλλοδαπούς. Έτσι, για παράδειγμα η προηγούμενη υπηρεσία στο ημεδαπό δημόσιο ως απαίτηση πρόσληψης σε μια θέση αποτελεί συγκαλυμμένη διάκριση, όπως επίσης η απαίτηση κατοικίας ή διαμονής στην εθνική επικράτεια ως προϋπόθεση για τα επιδόματα τοκετού ή μητρότητας. Παρόμοιο χαρακτηρισμό με τις συγκαλυμμένες διακρίσεις έχουν και *οι περιορισμοί*, που αν και εφαρμόζονται αδιακρίτως σε ημεδαπούς ή αλλοδαπούς, τελικά εμποδίζουν ή αποτρέπουν τον πολίτη ενός

96. Το άρθρο 18, που ορίζει ότι *«εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας»*, αντικατέστησε το άρθρο 12 ΣυνθΕΚ.

κράτους μέλους να εγκαταλείψει την χώρα προέλευσης εμποδίζοντας ή κάνοντας λιγότερο ελκυστική την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων⁹⁷.

Τέλος η αρχή της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας έχει καθολικό χαρακτήρα, αφού αφορά «την πρόσβαση στην απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας».

2.2. Τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων

Κατά το άρθρο 45 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:

α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας,

β) να διακινούνται ελεύθερα για τον σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών μελών,

γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με τον σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους,

δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών που θα εκδώσει η Επιτροπή.

Τα παραπάνω δικαιώματα, των οποίων η απαρίθμηση δεν είναι εξαντλητική, συγκροτούν το βασικό πυρήνα των δικαιωμάτων των διακινούμενων εργαζομένων. Τα δικαιώματα αυτά εξειδικεύθηκαν και εμπλουτίστηκαν με πράξεις του παραγωγού δικαίου της Ένωσης κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 46 ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρο 40 ΣυνθΕΚ), που ορίζει ότι τα νομοθετικά όργανα της Ένωσης λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όπως ορίζεται στο άρθρο 45, ιδίως:

α) με την εξασφάλιση στενής συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών απασχολήσεως,

β) με την κατάργηση των διοικητικών διαδικασιών και μεθόδων, όπως και των προθεσμιών που προβλέπονται για την πρόσληψη σε διαθέσιμη απασχόληση, οι οποίες απορρέουν είτε από τις εθνικές νομοθεσίες είτε από προηγούμενες συμφωνίες μεταξύ των κρατών μελών, και των οποίων η διατήρηση θα αποτελούσε εμπόδιο στην ελευθέρωση της διακινήσεως των εργαζομένων,

γ) με την κατάργηση όλων των προθεσμιών και άλλων περιορισμών, που προβλέπονται είτε από τις εθνικές νομοθεσίες είτε από προηγούμενες συμφω-

97. ΔΕΚ, *Bosman*, ό.π.

ζ. *Η αρχή της κοινωνικοασφαλιστικής ισότητας ανδρών και γυναικών.* Η εισαγωγή της αρχής της ισότητας ανδρών και γυναικών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης έγινε με την Οδηγία 79/7¹⁴⁰, η οποία απαγορεύει όλες τις διακρίσεις που βασίζονται στο φύλλο σε θέματα κοινωνικής ασφάλισης. Η Οδηγία 86/613 επέκτεινε την αρχή της ισότητας στους ελεύθερους επαγγελματίες ενώ η Οδηγία 86/378 στα συστήματα επαγγελματικών συντάξεων.

η. *Η αρχή της καταβολής των ασφαλιστικών παροχών στο κράτος μέλος που διαμένει ο δικαιούχος* και όχι μόνο στο κράτος μέλος στο οποίο θεμελιώθηκε η αξίωση μιας ασφαλιστικής παροχής¹⁴¹. Η αρχή αυτή βασίζεται στην αρχή της διατήρησης των κτηθέντων δικαιωμάτων, η οποία εγγυάται στο δικαιούμενο εργαζόμενο ότι η άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν θα έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια μιας κοινωνικοασφαλιστικής παροχής¹⁴².

Γ. Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

1. Γενικά

Κατά τα πρώιμα στάδια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τα ζητήματα της δημόσιας τάξης και ασφάλειας δεν αποτέλεσαν αντικείμενο παραχώρησης αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά όργανα. Έτσι, καμία κοινοτική παρέμβαση δεν ήταν νοητή, αφού η δημόσια τάξη και ασφάλεια, ως τομείς ιδιαίτερου εθνικού ενδιαφέροντος, είχαν επιφυλαχθεί στις αρμοδιότητες των κρατών μελών. Μόλις από τα μέσα της δεκαετίας του '80 άρχισε να γίνεται αντιληπτό ότι ζητήματα, όπως αυτά της διαρκώς αυξανόμενης διεθνούς εγκληματικότητας, των μεταναστευτικών ροών και των διελεύσεων από τα σύνορα δεν μπορούσαν να αντιμετωπισθούν μονομερώς αλλά απαιτούσαν τη διεθνή συνεργασία. Σ' αυτό συνετέλεσαν αφενός η πορεία προς την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς (1992) και η δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο τα πρόσωπα θα διακινούνταν ελεύθερα και χωρίς ιδιαίτερους ελέγχους και αφετέρου η πτώση των «ανατολικών καθεστώτων» (1991), που απελευθέρωσε μεγάλες ανθρώπινες μάζες, που επιθυμούσαν να μετακινηθούν προς τη Δυτική Ευρώπη προς αναζήτηση καλύτερης τύχης, εκμεταλλευόμενες και το γεγονός του ανοίγματος των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών. Έτσι, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) δημιουργείται για πρώτη φορά το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στους τομείς του ασύλου, της

140. Η Οδηγία 79/7 αποτελεί εξειδίκευση στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης της γενικής Οδηγίας 76/207 για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών.

141. Άρθρο 10 Κανονισμού 1408/71.

142. Άρθρο 42 Κανονισμού 1408/71.

μετανάστευσης, της αντιμετώπισης των υπηκόων τρίτων χωρών, της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας για τη αντιμετώπιση της διεθνούς εγκληματικότητας, με την ενσωμάτωση στις Συνθήκες ενός νέου αντικειμένου, που ονομάστηκε *Συνεργασία στη Δικαιοσύνη και στις Εσωτερικές Υποθέσεις*, είχε δε αμιγώς διακυβερνητικό χαρακτήρα χωρίς καμία εφαρμογή της «κοινοτικής μεθόδου» και αποτέλεσε ως τοιούτο τον *Τρίτο Πυλώνα της Ένωσης*. Σχετικά γρήγορα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) και υπό το βάρος της αναποτελεσματικότητας της διακυβερνητικής συνεργασίας στην αντιμετώπιση των πιεστικών ζητημάτων αλλά και της κριτικής που ασκήθηκε, σύμφωνα με την οποία τα αντικείμενα του Τρίτου Πυλώνα που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων θα έπρεπε να αντιμετωπισθούν από την Κοινότητα, που ήταν καθ' ύλη αρμόδια, ο Τρίτος Πυλώνας διασπάστηκε. Ένα μέρος του, αυτό που αφορούσε το άσυλο, τη μετανάστευση και τη διέλευση των συνόρων, ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και στη κοινοτική (υπερεθνική) μέθοδο υπό τον τίτλο *Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*. Ό,τι απέμεινε στον Τρίτο Πυλώνα ονομάστηκε *Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία στις Ποινικές Υποθέσεις*. Το σύνολο των παραπάνω δραστηριοτήτων, Πρώτου και Τρίτου Πυλώνα, ονομάστηκαν, ατύπως, Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (και κωδικοποιημένα Χώρος). Ο δυσμός αυτός του Χώρου, πέραν της αναποτελεσματικότητας της διακυβερνητικής μεθόδου που χρησιμοποιήθηκε στη μία από τις δύο συνιστώσες του και το έλλειμμα δημοκρατίας που παρουσίαζε λόγω κυρίως των περιορισμών στον δικαστικό έλεγχο¹⁴³, δημιούργησε σοβαρά προβλήματα *«διαπυλωνικότητας»*, όπως το φαινόμενο των *δίδυμων πράξεων*, η αμφισβήτηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και οι προσπάθειες διολίσθησης προς διακυβερνητικές λύσεις¹⁴⁴ εκ μέρους των κρατών μελών.

143. Βλ. σχ. *Μιχ. Χρυσομάλλη*, Θεσμικές διαστάσεις του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στο Στ. Περράκης (επιμέλεια) *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης της Ε.Ε.*, Πρακτικά Ημερίδας, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2007, σελ. 39 - 60.

144. Τα προβλήματα αυτά προσπαθεί να προλάβει, ως ένα βαθμό, το άρθρο 47 ΣυνθΕΕ, που ορίζει «... καμία διάταξη της παρούσας Συνθήκης (ΣυνθΕΕ) δεν θίγει τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ούτε και τις μετέπειτα Συνθήκες και πράξεις που τις έχουν τροποποιήσει ή συμπληρώσει.». Με την κατάλληλη χρήση της εν λόγω διάταξης το Δικαστήριο αντιμετώπισε υπέρ των κοινοτικών αρμοδιοτήτων προβλήματα διαπυλωνικότητας (Κοινοτικός Πυλώνας και 3ος Πυλώνας) στην περίπτωση των περιβαλλοντικών κυρώσεων, ΔΕΚ, απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2005, υπόθεση C-176/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2005, σελ. I-7879, (Κοινοτικός Πυλώνας και 2ος Πυλώνας), στην υπόθεση του moratorium των χωρών της Δυτ. Αφρικής για τα φορητά όπλα και τον ελαφρύ οπλισμό, ΔΕΚ, απόφαση της 20ης Μαΐου 2008, υπόθεση C-91/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σελ. I-3651.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (2009) έγινε ένα ακόμη σημαντικό βήμα προόδου με την κατάργηση των Πυλώνων και την ενσωμάτωση της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας στις Ποινικές Υποθέσεις, που συγκροτούσαν τον Τρίτο Πυλώνα της Ένωσης, στην «κοινοτική» μέθοδο¹⁴⁵ και κατ' επέκταση με την αποκατάσταση της ενότητας του Χώρου και την εξάλειψη των προβλημάτων «διαπυλωνικότητας». Παράλληλα, παρατηρείται η γενίκευση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (συναπόφασης), η λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και η υπαγωγή στο πλήρη δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου της ΕΕ, που αποτελούν από μόνα τους σημαντικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση της αύξησης της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της Ένωσης. Όπως σημείωσε χαρακτηριστικά η Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη Γνωμοδότησή της για τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, οι διατάξεις της νέας Συνθήκης αποτελούν «*μια από καιρού αναμενόμενη διέξοδο από τη νομική και θεσμική σχιζοφρένεια στον τομέα των πολιτικών που σχετίζονται με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*»¹⁴⁶. Αυτό, βέβαια, προβλέπονταν ήδη από τη Συνταγματική Συνθήκη¹⁴⁷, όμως η Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποίησε περαιτέρω και με πρόσφορο τρόπο αυτόν τον τομέα, ο οποίος θα είναι εφεξής ζωτικής σημασίας για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση. Η «κοινοτικοποίηση» του Τρίτου Πυλώνα, πάντως, συνοδεύτηκε από μια θεσμική ιδιαιτερότητα, που οφείλεται:

- Στον καθορισμό από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ομοφωνία και χωρίς τη σύμπραξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου των στρατηγικών προσανατολισμών του νομοθετικού και του επιχειρησιακού προγραμματισμού, κάτι που σαφώς περιορίζει το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας που ασκεί η Επιτροπή και υποσκάπτει την νομοθετική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 68 ΣυνθΛΕΕ).

- Στον καταμερισμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας μεταξύ της Επιτροπής και ενός τετάρτου των κρατών μελών και όχι μόνον ενός κράτους μέλους, όπως στο προϊσχύσαν καθεστώς, στον τομέα της Αστυνομικής και Δικαστικής Συνεργασίας στις Ποινικές Υποθέσεις (άρθρο 76 εδ. Β' ΣυνθΛΕΕ).

145. Άρθρα 82 επ. και 87 επ. ΣυνθΛΕΕ.

146. Αιτιολογική Έκθεση Ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Εισηγητές R. Corbett και I. Mendez de Vigo, RR\705582EL.doc, PE398.367v02-00, A6-0013/2008, της 29.1.2008, σελ. 104 επ. όπου και η Γνωμοδότηση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, έγγραφο 2007/2286(INI), εισηγητής: Jean-Marie Cavada.

147. Βλ. Άρθρα III-257 έως III-277 Συνταγματικής Συνθήκης.

- Στον ενισχυμένο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, κυρίως, όσον αφορά τον έλεγχο του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας (ένα τέταρτο των εθνικών κοινοβουλίων μπορεί να ενεργοποιήσει «τον μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης» αντί του ενός τρίτου), την αξιολόγηση της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης σε αυτόν τον τομέα και τον έλεγχο της δραστηριότητας της Eurojust και της Europol (Πρωτόκολλο αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, άρθρα 6 ως 8).

Η παραπάνω θεσμική ιδιαιτερότητα, που δεν παρατηρείται πρώτη φορά στο πλαίσιο της Ένωσης ιδιαίτερα όταν πρόκειται να εγκαινιαστεί η υπερεθνική (κοινοτική) δράση της Ένωσης σ' ένα νέο τομέα παραχωρουμένων αρμοδιοτήτων, δεν μπορεί να θέσει σε αμφισβήτηση την πρόοδο που συντελείται, αν μάλιστα ληφθούν υπόψη ότι αφενός εξαλείφονται τα παρατηρημένα προβλήματα «*διαπυλωνικότητας*» με την αποκατάσταση της ενότητας του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, εξαλείφεται κατά πολύ το υπαρκτό έλλειμμα δημοκρατίας στο Χώρο και αφετέρου ότι οι εξελίξεις ουσιαστικού χαρακτήρα που παρατηρούνται στις διάφορες συνιστώσες του είναι ιδιαίτερα σημαντικές.

2. Οι πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση

2.1 Οι έλεγχοι στα σύνορα

α. Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν

Η Συμφωνία Σένγκεν¹⁴⁸, που τέθηκε σε ισχύ το 1995, αποτέλεσε μια μορφή διακυβερνητικής συνεργασίας, που αναπτύχθηκε εκτός του κοινοτικού πλαισίου μεταξύ ορισμένων κρατών μελών της Ένωσης (Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Κάτω Χώρες). Η διακυβερνητική συνεργασία αυτή προέκυψε λόγω της διαφωνίας μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της εσωτερικής αγοράς που όδευε προς ολοκλήρωση το 1992. Για ορισμένα κράτη μέλη η ελευθερία αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στους πολίτες της ΕΕ, πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Άλλα κράτη μέλη, αντίθετα, επιθυμούσαν την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλους και, κατά συνέπεια, την κατάργηση αυτών των συνοριακών ελέγχων. Ο χώρος Σένγκεν επεκτάθηκε σταδιακά σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της ΕΕ και τελικά ενσωματώθηκε το

148. Από το όνομα της πόλης του Λουξεμβούργου στην οποία υπογράφηκαν οι πρώτες συμφωνίες.

1999 στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν¹⁴⁹, που διεύρυνε το δημοκρατικό (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και δικαστικό έλεγχο (Δικαστήριο της ΕΕ και εθνικά δικαιοδοτικά συστήματα) των λειτουργιών του συστήματος Σένγκεν, συνοδεύτηκε από εξαιρέσεις που αφορούσαν το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τη Δανία. Οι εξαιρέσεις αυτές διατηρήθηκαν και στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Έτσι, οι σχέσεις της Ένωσης με τα παραπάνω κράτη μέλη άλλα και με τρίτα κράτη, που επιθυμούσαν να συνδεθούν με το κεκτημένο Σένγκεν και την περαιτέρω ανάπτυξή του (Ισλανδία και Νορβηγία) ρυθμίζονται από ειδικά Πρωτόκολλα (αρ. 19 - 22), που προσαρτήθηκαν στη νέα Συνθήκη. Η ΕΕ σύναψε το 2008 συμφωνίες με την Ελβετία και το Λιχτενστάιν για τη συμμετοχή τους στο χώρο Σένγκεν. Οι χώρες αυτές κατόπιν τούτου χαίρουν του ίδιου καθεστώτος σύνδεσης με τη Νορβηγία και την Ισλανδία.

Η οικοδόμηση του χώρου Σένγκεν απάντησε στην ανάγκη να συνδυασθεί η ελεύθερη κυκλοφορία με την ασφάλεια, μέσω των αποκαλούμενων «αντισταθμιστικών» μέτρων. Πρόκειται για τη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών για τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών και ιδιαίτερα για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έδαφος, στο οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Οι χώρες που υπέγραψαν τη συμφωνία κατήργησαν τα εσωτερικά σύνορα και τα αντικατέστησαν με ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου αυτού εφαρμόζονται κοινός κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τις θεωρήσεις για διαμονές σύντομης διάρκειας, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Ταυτόχρονα, για τη διασφάλιση της ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, ενισχύθηκαν η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών. Οι κύριοι κανόνες που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο Σένγκεν περιλαμβάνουν:

- άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα·
- κοινή σειρά κανόνων που εφαρμόζονται σε άτομα που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ·

149. Ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα του Συμβουλίου για την ενσωμάτωση του Σένγκεν ήταν να επιλέξει μεταξύ των διατάξεων και των μέτρων που έχουν ληφθεί από τα κράτη που υπέγραψαν τις διακυβερνητικές αυτές συμφωνίες, εκείνες που αποτελούν ένα πραγματικό κεκτημένο, δηλαδή σύνολο πράξεων που θα διατηρηθούν και θα επιτρέψουν τη συνέχιση της συνεργασίας που έχει αναληφθεί. Με τις αποφάσεις 1999/435/ΕΚ και 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ης Μαΐου του 1999 εκδόθηκε κατάλογος των στοιχείων που αποτελούν το κεκτημένο καθώς και ο ορισμός για το καθένα από αυτά της αντίστοιχης νομικής βάσης στις Συνθήκες.

- εναρμόνιση των κανόνων σχετικά με τους όρους εισόδου και θεώρησης διαβατηρίου για σύντομες διαμονές·
- ενισχυμένη αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διασυννοριακής παρακολούθησης και συνεχούς καταδίωξης)·
- ενισχυμένη δικαστική συνεργασία μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων·
- θέσπιση και ανάπτυξη του συστήματος πληροφόρησης Σένγκεν (SIS).

Το Σύστημα Πληροφόρησης Σένγκεν (SIS)

Στο πλαίσιο του μηχανισμού Σένγκεν εκπονήθηκε ένα σύστημα πληροφοριών, που διευκολύνει τον έλεγχο των εθνικών συνόρων και παρέχει στις δικαστικές αρχές τη δυνατότητα να αποκτούν πληροφορίες σχετικά με πρόσωπα ή αντικείμενα. Τα κράτη μέλη τροφοδοτούν το σύστημα με πληροφορίες μέσω εθνικών δικτύων (N-SIS), που είναι συνδεδεμένα με ένα κεντρικό σύστημα (C-SIS). Καθώς το SIS βρίσκεται σε επιχειρησιακή φάση από το 1995, βρίσκεται σε εξέλιξη η ανάπτυξη ενός νέου συστήματος με βελτιωμένες λειτουργίες και βασισμένου σε νέες τεχνολογίες (SIS δεύτερης γενεάς). Το νέο αυτό σύστημα (SIS II) υποβάλλεται σε εκτεταμένους ελέγχους και δοκιμές.

Β. Η θεώρηση ενιαίου τύπου

Με τον Κανονισμό 1683/95/ΕΚ καθιερώθηκε θεώρηση (visa) ενιαίου τύπου που παρέχει συγκεκριμένες πληροφορίες¹⁵⁰ και είναι κοινή για όλα τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού «*θεώρηση*» είναι κάθε εκδοθείσα άδεια ή κάθε ληφθείσα απόφαση εκ μέρους ενός κράτους μέλους, η οποία απαιτείται για την είσοδο στο έδαφός του ενόψει:

- διαμονής που προβλέπεται για το εν λόγω κράτος μέλος ή για πολλά κράτη μέλη, για περίοδο της οποίας η συνολική διάρκεια δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες·

150. Οι πληροφορίες που περιέχονται στη θεώρηση ενιαίου τύπου συμφωνούν: με τις τεχνικές προδιαγραφές που αναφέρονται στο παράρτημα του Κανονισμού που θεσπίζουν τις διατάξεις ασφαλείας που αναγνωρίζονται παγκοσμίως και είναι ορατές διά γυμνού οφθαλμού, καθώς και με τις συμπληρωματικές τεχνικές προδιαγραφές που στοχεύουν να παρεμποδίσουν την παραποίηση ή την πλαστογράφηση της θεώρησης και παρέχουν μεθόδους για τη συμπλήρωση αυτής. Εάν οι συμπληρωματικές τεχνικές προδιαγραφές είναι απόρρητες, τότε κοινοποιούνται μόνο στους οργανισμούς που έχουν αρμοδιότητα για την εκτύπωση των θεωρήσεων και στα ενταταλμένα πρόσωπα εκ μέρους της Επιτροπής ή εκ μέρους ενός κράτους μέλους.

II. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ

A. Απαγόρευση ανταγωνιστικών συμπράξεων

1. Πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο

Το άρθρο 101 ΣυνθΛΕΕ κηρύσσει ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά και απαγορευμένες όλες τις συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, όλες τις αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και κάθε εναρμονισμένη πρακτική που μπορούν να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και έχουν ως αντικείμενο ή αποτέλεσμα την παρεμπόδιση, τον περιορισμό ή τη νόθευση του ανταγωνισμού μέσα στην κοινή αγορά και ιδίως εκείνες που συνίστανται: (α) στον άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής· (β) στον περιορισμό ή στον έλεγχο της παραγωγής, της διάθεσης, της τεχνολογικής ανάπτυξης ή των επενδύσεων· (γ) στην κατανομή των αγορών ή των πηγών εφοδιασμού· (δ) στην εφαρμογή άνισων όρων επί ισοδύναμων παροχών έναντι των εμπορικών συναλλασσομένων και (ε) στην εξάρτηση της σύναψης συμβάσεων από την αποδοχή, εκ μέρους των συναλλασσομένων, πρόσθετων παροχών που δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών.

Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 101 ΣυνθΛΕΕ η Επιτροπή μπορεί να κηρύξει ανεφάρμοστες τις παραπάνω διατάξεις της παραγράφου 1, σε κάθε συμφωνία ή κατηγορία συμφωνιών μεταξύ επιχειρήσεων, σε κάθε απόφαση ή κατηγορία αποφάσεων επιχειρήσεων και σε κάθε εναρμονισμένη πρακτική ή κατηγορία εναρμονισμένων πρακτικών υπό τους εξής όρους: ότι συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγής ή της διανομής των προϊόντων ή στην προώθηση της τεχνικής ή οικονομικής προόδου προς όφελος των καταναλωτών· ότι δεν επιβάλλει στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις περιορισμούς μη απαραίτητους για την επίτευξη των στόχων αυτών και ότι δεν παρέχει στις επιχειρήσεις αυτές τη δυνατότητα κατάργησης του ανταγωνισμού σε σημαντικό τμήμα των σχετικών προϊόντων.

2. Παράγωγο ενωσιακό δίκαιο

Γενικά, η ερμηνεία και εξειδίκευση των κανόνων ανταγωνισμού της Συνθήκης γίνονται μέσω κανονισμών του Συμβουλίου και της Επιτροπής αλλά και μέσω γενικών ανακοινώσεων και ειδικών αποφάσεων της Επιτροπής.

Ο πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης ΕΟΚ, ο Κανονισμός 17 του 1962⁹, αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό

9. Κανονισμός 17/1962 του Συμβουλίου της 6ης Φεβρουαρίου (ΕΕ 13 της 21.2.1962, σελ. 204/62).

1/2003¹⁰ για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 101 και 102 ΣυνθΛΕΕ). Εν αντιθέσει με τον Κανονισμό 17/62, ο οποίος βασιζόταν στη λογική της προηγούμενης κοινοποίησης και το συγκεντρωτικό έλεγχο των συμφωνιών των επιχειρήσεων από την Επιτροπή, ο ισχύων Κανονισμός 1/2003 στηρίζεται στον εκ των υστέρων έλεγχο και στην αποκεντρωμένη εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού των άρθρων 101 παρ. 1 και 3 και 102 ΣυνθΛΕΕ από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τις εθνικές δικαστικές αρχές, απαλλάσσοντας έτσι την Επιτροπή από τον έλεγχο περιπτώσεων που στερούνται βαρύνουσας σημασίας και τις επιχειρήσεις από το κόστος της κοινοποίησης. Με βάση τον εν λόγω Κανονισμό, οι συμφωνίες, αποφάσεις και εναρμονισμένες πρακτικές, οι οποίες υπάγονται στο άρθρο 101 παρ. 1 της Συνθήκης και δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 101 παρ. 3, απαγορεύονται, χωρίς να είναι αναγκαία η προηγούμενη έκδοση σχετικής απόφασης. Το ίδιο ισχύει και για την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης και τη σχετική απαγόρευση που θεσπίζεται στο άρθρο 102 της Συνθήκης. Αντίθετα, οι συμφωνίες, αποφάσεις και εναρμονισμένες πρακτικές, οι οποίες υπάγονται στο άρθρο 101 παρ. 1 της Συνθήκης και πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 101 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ, δεν απαγορεύονται, χωρίς να είναι αναγκαία η προηγούμενη έκδοση σχετικής απόφασης.

Ένα σύνολο κανονιστικών κειμένων γνωστό ως «Πακέτο εκσυγχρονισμού» συμπληρώνει τον Κανονισμό 1/2003. Περιλαμβάνει ένα διαδικαστικό Κανονισμό σχετικά με τη διεξαγωγή από την Επιτροπή των διαδικασιών δυνάμει των άρθρων 101 και 102 ΣυνθΛΕΕ (Κανονισμός 773/2004) καθώς και άλλα κανονιστικά κείμενα, ανακοινώσεις και κατευθυντήριες γραμμές, τα οποία σκοπό έχουν να επεξηγήσουν τις διατάξεις του νέου Κανονισμού. Αναλυτικότερα, πρόκειται για τις εξής ανακοινώσεις που αφορούν σημαντικά διαδικαστικά θέματα όπως: α) τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών επιτροπών ανταγωνισμού¹¹, β) τη συνεργασία της Επιτροπής και των εθνικών Δικαστηρίων¹², γ)

-
10. Κανονισμός 1/2003 του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2002 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης (ΕΕ 2003 L 1/1).
 11. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού (ΕΕ 2004/C 101/03).
 12. Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των δικαστηρίων των κρατών μελών της ΕΕ κατά την εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 ΕΚ (ΕΕ 2004/C 101/05).

την διαχείριση των καταγγελιών¹³, δ) την ανεπίσημη καθοδήγηση σε καινούργια θέματα που τίθενται σε ατομικές περιπτώσεις¹⁴, ε) τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23 παρ. 2 σημείο α του Κανονισμού 1/2003, στ) τους τρόπους μη επιβολής ή μείωσης προστίμων σε περίπτωση καρτέλ¹⁵ και, τέλος, ζ) τους κανόνες πρόσβασης στο φάκελο υπόθεσης της Επιτροπής¹⁶.

Περαιτέρω, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές, η σημασία των οποίων είναι βαρύνουσα όσον αφορά θέματα ουσιαστικού δικαίου και συγκεκριμένα την ερμηνεία της έννοιας του επηρεασμού του διακοινοτικού εμπορίου, απαραίτητης προϋπόθεσης για την εφαρμογή των άρθρων 101 και 102 ΣυνθΛΕΕ¹⁷, καθώς και την ανάλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου 101 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ¹⁸.

3. Η απαγόρευση των αντιανταγωνιστικών συμπράξεων κατά το άρθρο 101 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ

Η αξιολόγηση μιας σύμπραξης ή συμφωνίας με βάση το άρθρο 101 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ γίνεται σε δύο στάδια. Κατά το πρώτο στάδιο αξιολογείται κατά πόσο μία συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων είναι σε θέση να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών έχοντας αντιανταγωνιστικό αντικείμενο ή πραγματικά ή δυνητικά αντιανταγωνιστικά αποτελέσματα. Σ' ένα δεύτερο στάδιο, εξετάζεται εάν από την περιορίζουσα τον ανταγωνισμό συμφωνία προκύπτουν ευρύτερα θετικά αποτελέσματα και κατά πόσο αυτά υπερिशύουν έναντι των δυσμενών για τον ανταγωνισμό συνεπειών.

Η βασική αρχή ερμηνείας του άρθρου 101 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ είναι η αρχή της «ανεξαρτησίας δράσης». Σύμφωνα με πάγια νομολογία των ενωσιακών

-
13. Ανακοίνωση της Επιτροπής περί χειρισμού των καταγγελιών από την Επιτροπή βάσει των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ 2004/С 101/05).
 14. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την ανεπίσημη καθοδήγηση ως προς καινοφανή ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης ΕΚ σε μεμονωμένες περιπτώσεις (επιστολές καθοδήγησης) (ΕΕ 2004/С 101/06).
 15. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη μη επιβολή και τη μείωση των προστίμων σε υποθέσεις συμπράξεων (καρτέλ) (ΕΕ 2006/С 298/11).
 16. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση της ανακοίνωσης του 1997 η οποία αναφερόταν στους εσωτερικούς διαδικαστικούς κανόνες διεκπεραίωσης των αιτήσεων πρόσβασης στο φάκελο υπόθεσης (ΕΕ 2005/С 325/07).
 17. Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την έννοια του επηρεασμού του εμπορίου των άρθρων 81 και 82 της Συνθήκης (2004/С 101/07).
 18. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 81 παρ. 3 της συνθήκης (2004/С 101/08).

δικαστηρίων κάθε οικονομικός παράγοντας καθορίζει ανεξάρτητα την πολιτική που πρόκειται να ακολουθήσει στη σχετική αγορά στην οποία δραστηριοποιείται¹⁹. Προς το σκοπό αυτό το ΔΕΕ και το ΓΔ έχουν ορίσει τις «συμφωνίες», «αποφάσεις» και «εναρμονισμένες πρακτικές» ως έννοιες του ενωσιακού δικαίου που επιτρέπουν τη διάκριση μεταξύ μονομερούς συμπεριφοράς μίας επιχείρησης στην αγορά και συντονισμού των συμπεριφορών μεταξύ επιχειρήσεων. Όταν πρόκειται για μονομερείς συμπεριφορές που επηρεάζουν τις συνθήκες ανταγωνισμού, τότε η αξιολόγησή τους διέπεται κατά κύριο λόγο από το άρθρο 102 ΣυνθΛΕΕ, η ανάλυση του οποίου ακολουθεί κατωτέρω.

Με το γενικότερο όρο «συμπράξεις» νοούνται τόσο (α) οι συμφωνίες, (β) οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων καθώς και (γ) οι εναρμονισμένες πρακτικές. Ως συμφωνίες εννοούνται οι συμβάσεις εκείνες που δεσμεύουν τα συμβαλλόμενα μέρη, ανεξαρτήτως του τύπου που μπορεί να έχουν περιβληθεί και του βαθμού δεσμευτικότητάς τους²⁰. Το νομικό πλαίσιο σύναψης αυτών των συμφωνιών καθώς και ο νομικός χαρακτηρισμός που τους αποδίδεται από τις διάφορες εθνικές έννομες τάξεις δεν επηρεάζουν τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 101 ΣυνθΛΕΕ²¹.

Οι απαγορευμένες συμφωνίες μεταξύ των επιχειρήσεων μπορεί να είναι είτε οριζόντιες είτε κάθετες²². Οριζόντιες θεωρούνται οι συμφωνίες ή συμπράξεις, με τις οποίες επιχειρήσεις που βρίσκονται στο ίδιο στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, συντονίζουν παραμέτρους της επιχειρηματικής τους δράσης, όπως λ.χ. τιμή, συναλλακτικούς όρους κ.λπ., με αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού δια της «κατάλληλης» διαμόρφωσης των συνθηκών στη σχετική αγορά²³. Η συνεργασία αυτή των ανταγωνιστών μέσω της συμφωνίας ή σύμπραξης στις περισσότερες περιπτώσεις δημιουργεί προβλήματα ανταγωνισμού όταν έχει αρνητικές επιπτώσεις όσον αφορά τις τιμές, την παραγωγή, την καινοτομία ή την ποικιλία και την ποιότητα των προϊόντων ή υπηρεσιών²⁴.

19. Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, C-49/92 P, Anic Partecipazioni, Συλλογή 1999, I-4125, σκέψη 116.

20. Όπως είναι για παράδειγμα οι συμφωνίες κυρίων (gentlemen's agreements), βλ. σχετικά ΔΕΚ C-41/69, Chemiefarma, Συλλογή 1970, 661, ΠΕΚ, T-13/89, Polypropylene, Συλλογή 1992, II-1021.

21. ΔΕΚ, C-123/83, Clair, Συλλογή 1985, I-391.

22. ΔΕΚ, C-56, 58/64, Consten, Grundig/Επιτροπή, Συλλογή 1966, 299 (321).

23. Βλ. *Richard Whish*, *Competition Law*, 5η έκδ., LexisNexis 2003, σελ. 80.

24. Ανακοίνωση της Επιτροπής, Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 81 της Συνθήκης ΕΚ στις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας (2001/C 3/02).

Ως λοιποί στόχοι, μετά τη σταθερότητα τιμών, προσδιορίζονται από τον κανόνα 119 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ τα υγιή δημόσια οικονομικά, οι υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών. Ως υγιή δημόσια οικονομικά θεωρείται η μη υπέρβαση της τιμής αναφοράς του λόγου του δημοσίου ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (3% σύμφωνα με το Πρωτόκολλο αριθ. 12, άρθρο 1) και της τιμής αναφοράς του λόγου του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν, πού είναι 60% (Πρωτόκολλο αριθ. 12, άρθρο 1). Ως υγιείς νομισματικές συνθήκες θεωρούνται οι δείκτες του κυκλοφορούντος κοινού νομίσματος στην αγορά, ενώ τέλος «σταθερό ισοζύγιο πληρωμών», σημαίνει διαρκή χρηματοδότηση των εξωτερικών πληρωμών.

1. Η Οικονομική πολιτική

1.1. Οι γενικές αρχές της οικονομικής πολιτικής

Στο άρθρο 120 ΣυνθΛΕΕ εξειδικεύονται οι στόχοι της Οικονομικής Ένωσης, όπως αυτοί προβλέπονται στο άρθρο 3 παρ. 3 και 4 ΣυνθΕΕ και συμπληρώνονται από τους γενικούς προσανατολισμούς, που εκδίδει το Συμβούλιο με μορφή σύστασης, κατ' άρθρο 121 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ. Η τελευταία αποτελεί, ως γνωστόν, μη δεσμευτική ενωσιακή πράξη (άρθρο 288 παρ. 5 ΣυνθΛΕΕ) η παράβαση της οποίας συνεπάγεται τις «κυρώσεις», που προβλέπονται στο άρθρο 121 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ, δηλαδή η Επιτροπή επιφορτίζεται με το καθήκον παρακολούθησης της οικονομικής εξέλιξης σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση καθώς και τη συμμόρφωση των οικονομικών πολιτικών προς τους γενικούς προσανατολισμούς. Αν δε διαπιστώσει ότι η οικονομική πολιτική ενός κράτους μέλους αντιβαίνει στους γενικούς προσανατολισμούς και ότι ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την ΟΝΕ, μπορεί να απευθύνει προειδοποίηση στο κράτος μέλος και εν συνεχεία το Συμβούλιο να του απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις, που μπορεί να ανακοινωθούν δημόσια (άρθρο 121 παρ. 4 ΣυνθΛΕΕ).

Εκ τούτων παρέπεται ότι η οικονομική πολιτική δεν αποδίδεται από τα κράτη μέλη στην Ένωση, αλλά παραμένει στην εθνική τους αρμοδιότητα, ενώ η προβλεπόμενη κοινοτική/ενωσιακή αρμοδιότητα περιορίζεται σε διατύπωση γενικών προσανατολισμών με τυπική μορφή συστάσεων, δηλαδή γενικών κατευθύνσεων και στο συντονισμό των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών, μέσα σ' ένα ευρύ, αλλά ασαφές, πλέγμα κοινοτικών στόχων, μη προκαθορισμένων κατ' έννοια, η συμμόρφωση προς τους οποίους εξασφαλίζεται από το πλέγμα των γενικών αρχών του κοινού δικαίου, που διέπει τις σχέσεις Ένωσης και κρατών μελών, όπως π.χ. η κατ' άρθρο 4 παρ. 3 ΣυνθΕΕ αρχή της καλόπιστης συνεργασίας¹⁴⁷.

147. Πρβλ. J. Bourrinet, Άρθρο I-15 σε L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod (επιμ.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Parties I et IV*, «Architecture

Βεβαίως η οικονομική πολιτική παραμένει στην αρμοδιότητα και την ευθύνη των κρατών μελών, αλλά περιορίζεται όχι μόνο από αρχές όπως η αρχή της κοινοτικής προτίμησης, αλλά υπόκειται με βάση τους στόχους της Οικονομικής Ένωσης, στις διαδικασίες συντονισμού, που προβλέπονται στο άρθρο 121 παρ. 2 εδ. 1 ΣυνθΛΕΕ και παρακολουθούνται από το Συμβούλιο (παρ. 3 άρθρο 121), ενώ υπόκεινται και στη διορθωτική παρέμβαση της Επιτροπής (παρ. 4 άρθρο 12).

Περιβάλλον ανάπτυξης της εθνικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών αναφέρεται η οικονομία της ανοιχτής αγοράς υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού ως κοινοτικός απώτερος στόχος. Υπό αυτή την έννοια η οικονομική πολιτική της Οικονομικής Ένωσης προδιαγράφεται ολιγώτερο αποδοτική σε κοινοτική επιρροή επί των εθνικών οικονομικών πολιτικών, απ' ό,τι έμμεσα επηρεάζονται οι τελευταίες από την έννοια νομισματική πολιτική, τουλάχιστον για τα κράτη της ευρωζώνης, για τα οποία ισχύει ο μηχανισμός του Συμφώνου Σταθερότητας και του ελέγχου των υπερβολικών δημοσίων ελλειμμάτων¹⁴⁸.

Η έννοια της οικονομικής πολιτικής είναι αρκετά ευρεία περιλαμβάνει δε τόσο τη μακροοικονομική πολιτική όσο και τη μικροοικονομική διάσταση, συμπεριλαμβανομένων και των γενικών τομεακών διαρθρωτικών πολιτικών, πλην των ειδικών τούτων, για τους οποίους υπάρχει ειδική πρόβλεψη, όπως η γεωργία, η βιομηχανία ή πολύ περισσότερο η νομισματική πολιτική, ενώ η επέκτασή της σε νομισματικά θέματα, για τα εκτός της ευρωζώνης κράτη μέλη, δεν συζητείται, λόγω ακριβώς της κατάστρωσης της τελευταίας.

Η έννοια και οι στόχοι, τώρα, της εθνικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών δεν προσδιορίζεται, απλώς, από τους κοινοτικούς στόχους του άρθρου 3 ΣυνθΛΕΕ, προς τους οποίους υπάρχει υποχρέωση εναρμόνισης με βάση, ως ελέχθη, την κοινοτική αρχή της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των οποίων προεξέχουσα σημασία έχει η σταθερότητα των τιμών, αλλά επεκτείνεται και σε υποχρέωση εναρμόνισης με τους ειδικότερους στόχους της αειφόρου ανάπτυξης της Ευρώπης, δηλαδή την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας με στόχο την πλήρη απασχόληση, την κοινωνική πρόοδο, την βελτίωση και προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 3 παρ. 3 εδ. 1), επί μέρους στόχοι, που ενσωματώνονται στην Οικονομική Πολιτική και παρακολουθούνται με τις διαδικασίες του άρθρου 121 παρ. 3 και 4 ΣυνθΛΕΕ.

institutionnelle», Κατ' άρθρο σχολιασμός, εκδ. Bruylant, Βρυξέλλες, 2007, σελ. 235 επ.

148. Πρβλ. *P. Craig, G. de Búrca*, *EU Law - Texts, Cases and Materials*, 4η έκδ., εκδ. Oxford University Press, Νέα Υόρκη, 2008, σελ. 734 επ.

Γενικός προσανατολισμός της ενιαίας οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών και της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης είναι, ως ελέχθη, η οικονομία της ανοιχτής αγοράς υπό συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού. Πρέπει όμως να τονισθεί, ότι το άρθρο 120 *in fine* ΣυνθΛΕΕ προσανατολίζει το υιοθετούμενο οικονομικό σύστημα, ως ευνοούν την αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Ο τελευταίος αυτός προσανατολισμός κατά την ορθότερη γνώμη¹⁴⁹, έχει κανονιστικό χαρακτήρα, με τη μορφή ερμηνευτικής αρχής που πρέπει να επηρεάζει το όλο των διατάξεων του κεφαλαίου 1 του τίτλου VIII της ΣυνθΛΕΕ.

1.2. Ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών

Η έννοια και τα νομικά εργαλεία της οικονομικής πολιτικής της ΟΝΕ καθορίζονται στο άρθρο 121 ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρο 99 ΣυνθΕΚ).

Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται η αρχή ότι η αρμοδιότητα για την οικονομική πολιτική των κρατών μελών ανήκει στα τελευταία, τα υποχρεώνει όμως να την θεωρούν ως ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος για τα μέλη της ΟΝΕ και να την συντονίζουν στο πλαίσιο του Συμβουλίου (άρθρο 121 παρ. 1). Η υποχρέωση αυτή είναι ειδική υποχρέωση συνεργασίας και κινείται στο πλαίσιο της προεξαγγελλόμενης ομόκλης αρχής του άρθρου 5 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ, όπου η πρόβλεψη θέσπισης γενικού προσανατολισμού είναι ενδεικτική. Ως ειδική υποχρέωση συνεργασίας εξειδικεύει την αρχή του άρθρου 4 παρ. 3 εδ. 2 ΣυνθΛΕΕ από την οποία αντλείται υποχρέωση των κρατών μελών να διευκολύνουν την εκτέλεση των υποχρεώσεων των κρατών μελών, που απορρέουν από τις Συνθήκες και άρα την υποχρέωση όλων των κρατών να θεωρούν την οικονομική τους πολιτική ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος και η υποχρέωση κάθε κράτους μέλους να απέχει από τη λήψη μέτρων ικανών να διακινδυνεύσουν την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης (άρθρο 4 παρ. 3 εδ. 3).

Από την τελευταία αυτή υποχρέωση απορρέει η απαγόρευση λήψης μέτρων που θα επηρέαζαν δυσμενώς την οικονομική πολιτική των άλλων μελών της ΟΝΕ ή των αποτελεσμάτων των μέτρων των θεσμικών οργάνων.

Από την ίδια διάταξη προκύπτει ο συντονισμός των εθνικών οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου, που επιτυγχάνεται μέσω γενικού προσανατολισμού του τελευταίου, με τυπική μορφή συστάσεων (άρθρο 288 παρ. 5 ΣυνθΛΕΕ), που καθορίζουν πλαίσιο γενικών στόχων, προς τους οποίους πρέπει να εναρμονίζονται οι εθνικές οικονομικές πολιτικές.

Οι γενικοί προσανατολισμοί της οικονομικής πολιτικής, με τη μορφή συστάσεων, εκδίδονται από το Συμβούλιο κατά τη διαδικασία, που ορίζεται στο

149. I. Pernice, σε Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, ό.π., άρθρο 105, αρ. 8.

121 παρ. 2, στην οποία εμπλέκονται επίσης στο προκαταρκτικό στάδιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ενώ για το περιεχόμενο της σύστασης ενημερώνεται και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Για να εξασφαλισθεί ο στενότερος συντονισμός των εθνικών οικονομικών πολιτικών και η συνεχής σύγκλιση των σχετικών επιδόσεων των κρατών μελών εγκαθιδρύεται (άρθρο 121 παρ. 3) μηχανισμός εποπτείας, που βασίζεται σε εκθέσεις της Επιτροπής και αξιολογήσεις του Συμβουλίου, στον οποίο υποχρεούνται να μετέχουν και τα κράτη μέλη με ενημέρωση της Επιτροπής για σημαντικά μέτρα οικονομικής πολιτικής, που λαμβάνουν ή όποιες άλλες σημαντικές πληροφορίες κρίνουν ανακοινώσιμες ως κοινού ενδιαφέροντος.

Ο μηχανισμός εποπτείας συμπληρώνεται από σύστημα «κυρώσεων», που έχουν τη μορφή συστάσεων προς τα κράτη μέλη, που δεν συμμορφώνονται με τους γενικούς προσανατολισμούς του Συμβουλίου, η αρμοδιότητα για την έκδοση των οποίων ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου, που αποφαινεται με ειδική πλειοψηφία (άρθρο 238 παρ. 3, σημ. α) με σύσταση της Επιτροπής, η διατύπωση της οποίας, επί ποινή απαράδεκτου, προϋποθέτει μη συμμόρφωση του κράτους προς τους γενικούς προσανατολισμούς, ικανή να θέσει σε κίνδυνο τους στόχους της ΟΝΕ και σχετική προειδοποίηση της Επιτροπής.

Η δημοσιοποίηση των συστάσεων του Συμβουλίου προβλέπεται με νέα ειδική απόφαση του τελευταίου μετά από πρόταση της Επιτροπής (άρθρο 121 παρ. 4 *in fine*).

Από την κατάστρωση του μηχανισμού εποπτείας, συμπεριλαμβανομένων και των «κυρώσεων» στο πλαίσιο της αρχής της αυτοτέλειας όχι όμως και αυτονομίας της εθνικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών, προκύπτει ότι ο έλεγχος και η εποπτεία της συμμόρφωσης των κρατών μελών προς τους γενικούς προσανατολισμούς του Συμβουλίου είναι πολιτικός και δεν προκύπτει αρμοδιότητα του ΔΕΕ για παράβαση κοινοτικής υποχρέωσης.

Στο πλαίσιο της εξουσιοδότησης του άρθρου 121 παρ. 6 εκδόθηκε ο κανονισμός 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης, που τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1055/2005 του Συμβουλίου. Σημειώνεται, τέλος, ότι στις διαδικασίες του άρθρου 121 παρ. 1 και παρ. 4 (σύστημα κυρώσεων) μετέχουν μόνο τα κράτη της ευρωζώνης.

Με τον Κανονισμό 1466/97 συνδέεται η εποπτεία του άρθρου 121 παρ. 3 Συνθ/ΑΕ με το Σύμφωνο Σταθερότητας και προβλέπεται ότι τα μεν κράτη μέλη που δεν μετέχουν στην ευρωζώνη υποβάλλουν τα στοιχεία με μορφή ετησίων προγραμμάτων σύγκλισης, ενώ τα μετέχοντα με μορφή ετησίων προγραμμάτων σταθερότητας.

1.3. Έκτακτα μέτρα

Στο Συμβούλιο ανήκει η αρμοδιότητα, μετά από πρόταση της Επιτροπής, να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την αντιμετώπιση της οικονομικής κατάστασης, ιδίως αν ανακλύσουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό σε ορισμένα προϊόντα ή την ενέργεια (άρθρο 122 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ, πρώην άρθρο 100 ΣυνθΕΚ).

Πρόκειται για έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστάσεων, των οποίων η αντιμετώπιση δεν μπορεί πλέον να γίνει με εθνικά μέτρα, αφού από 1.1.1999 με την εφαρμογή του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ δεν υπάρχει δυνατότητα χρήσης εθνικών πόρων από τα κράτη μέλη, ενώ για τα κράτη της Ευρωζώνης έχει εκλείψει και η δυνατότητα εθνικής νομισματικής πολιτικής για την αντιμετώπιση έκτακτων περιστάσεων.

Έτσι, η αρμοδιότητα του Συμβουλίου της παρ. 1 του άρθρου 120 αφορά και τα εκτός ευρωζώνης κράτη μέλη. Απλώς οι δυσχέρειες της οικονομικής κατάστασης (και όχι «συγκυρίες», όπως προέβλεπε το παλαιό άρθρο 103 ΕΟΚ) πρέπει να έχουν διαρκή χαρακτήρα και να αφορούν τουλάχιστον στα κράτη μέλη. Άλλως εφαρμόζεται η παρ. 2 του άρθρου 122. Εκ τούτων παρέπεται ότι η κοινοτική αρμοδιότητα είναι αποκλειστικά της Ένωσης.

Προδήλως η αρμοδιότητα του Συμβουλίου κατ' άρθρο 122 σε τομείς που δεν υπάγονται σε ειδικούς κοινοτικούς κανόνες αντιμετώπισης εξαιρετικών περιστάσεων («... υπό την επιφύλαξη άλλων διαδικασιών...»). Κατ' εξαίρεση μπορεί να χρησιμοποιηθεί η διαδικασία του άρθρου 122, εφόσον δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της προβλεπόμενης ειδικής διαδικασίας όπως π.χ. στη γεωργία¹⁵⁰, αν και ορθότερο είναι να υποστηριχθεί ότι η ύπαρξη ειδικών κανόνων αποκλείει την εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 122, ερμηνευτική άποψη που συνάδει με τον προέχοντα κοινοτικό στόχο της διαφύλαξης της αρχής της σταθερότητας των τιμών.

Τα μέτρα του Συμβουλίου, η ειδικότερη μορφή των οποίων (πάντως κανονιστικού χαρακτήρα, ήτοι κανονισμοί, οδηγίες ή αποφάσεις) όπως και το περιεχόμενό τους ανήκουν στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου (ΔΕΚ 9 και 11/71, *Companie d' Approvisionnement* /Επιτροπής, Συλλογή 1972, 391, σκ. 28), πρέπει να αφορούν την όλη ή τμήμα της κοινοτικής επικράτειας).

Αν, αντιθέτως, οι έκτακτες περιστάσεις αφορούν την οικονομία κράτους μέλους, εφαρμόζεται η διαδικασία της παρ. 2 του άρθρου 122, η οποία είναι η

150. Βλ. αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1973, *Balkan Import Export*, υπόθ. 5/73, Συλλογή, 1972-1973, σελ. 671, σκέψη 15 και *Rewe*, υπόθ. 10/73, Συλλογή 1972-1973, σελ. 741, σκέψη 15.

ίδια όπως και για την περίπτωση της παρ. 1, εκτός του ότι εδώ η αντιμετώπιση είναι κατ' αρχήν μόνο χρηματοδοτική (δάνεια, εγγυήσεις, επιδοτήσεις κ.λπ.) χωρίς να αποκλείεται και προσωρινή απόκλιση από κοινοτικές υποχρεώσεις κράτους μέλους, όπερ όμως θα πρέπει να είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας, αφού πλήττει την αρχή της ενότητας και ταυτότητας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε όλη την κοινοτική επικράτεια.

Φυσικά τα αυτά ισχύουν και προς τις δύο κατευθύνσεις και για τα «μέτρα» της παρ. 1 του άρθρου 122 ΣυνθΛΕΕ.

1.4. Απαγόρευση υπεραναλήψεων και άλλων πιστωτικών διευκολύνσεων

Με το άρθρο 123 ΣυνθΛΕΕ εξασφαλίζεται η διατήρηση σταθερότητας τιμών ως στόχος του ΕΣΚΤ και άξονας της ΟΝΕ. Η διάταξη εντάσσεται στην επιδίωξη του αντιπληθωριστικού στόχου της τελευταίας, μέσω της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών στην αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων με τις παραδοσιακές μεθόδους της εθνικής νομισματικής πολιτικής.

Ο στόχος επιδιώκεται με την απαγόρευση των υπεραναλήψεων ή άλλου είδους (=πάσης φύσεως, ως εκ του απολύτου χαρακτήρα της απαγόρευσης) πιστωτικών διευκολύνσεων των κρατών μελών από τις κεντρικές τράπεζες για την «χρηματοδότηση» των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και οφείλει την προέλευσή του στη ΣυνθΜ (πρώην άρθρο 101 ΣυνθΕΚ).

Ως «υπερανάληψη», κατ' άρθρο 123 ΣυνθΛΕΕ, σύμφωνα με τον κανονισμό εφαρμογής 3603/93 του Συμβουλίου, άρθρο 1, νοείται κάθε διάθεση χρηματικού πόρου υπέρ των αποδεκτών, που καθορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 123 ΣυνθΛΕΕ, ήτοι υπέρ των θεσμικών και λοιπών οργάνων ή Οργανισμών της Ένωσης, των κεντρικών κυβερνήσεων, περιφερειακών, τοπικών ή άλλων δημοσίων αρχών ή οργανισμών του δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων, ήτοι υπέρ των οργάνων της Ένωσης και ολόκληρου του δημόσιου τομέα των κρατών μελών, η οποία έχει χαρακτήρα ή μπορεί να λάβει χαρακτήρα χρεωστικού υπολοίπου σε σχετικό λογαριασμό, ήτοι ανάληψη, που δεν βασίζεται σε πιστωτικό υπόλοιπο υπέρ του αναλαμβάνοντος φορέα.

Εξάλλου ως «πιστωτικές διευκολύνσεις» εννοούνται χρηματοδοτικές καλύψεις απαιτήσεων τρίτων προς τους άνω αποδέκτες των διευκολύνσεων, που υφίστανται μετά την 1.1.1994, εξαιρουμένου των απαιτήσεων που αποκτήθηκαν με ημερομηνία λήξης προ της ημερομηνίας αυτής.

Η απαγόρευση έχει άμεση ισχύ και η παράβασή της συνιστά παράβαση κοινοτικής υποχρέωσης, κυρουμένης κατ' άρθρο 258 ΣυνθΛΕΕ. Η απαγόρευση επεκτείνεται και στην απευθείας αγορά χρεογράφων από την ΕΚΤ και τις εθνικές τράπεζες των κρατών μελών από τους υπέρ των η απαγόρευση φορείς

Σημαντική τομή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επέφερε η Συνθήκη της Λισσαβώνας, που άρχισε να ισχύει από 1.12.2009. Το παρόν έργο, διαρθρωμένο σε τόμο Ι (θεσμικό δίκαιο) και τόμο ΙΙ (ουσιαστικό δίκαιο) καλύπτει το σύνολο του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτό βασίζεται στις κωδικοποιημένες, μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνθΕΕ) και Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣυνθΛΕΕ). Η ενημέρωση καλύπτει τη δράση των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ε.Ε. μέχρι τη δημοσίευση της παρούσας 3. έκδοσης.

ISBN 978-960-622-289-4



16119