

Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου

# ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου

# ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Το νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης  
Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου

ISBN 978-960-562-393-7

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: Γιάννης Μαμαλούκος  
Υπεύθυνος Παραγωγής: Ανδρέας Μενούνος  
Φωτοστοιχειοθεσία: Χρύσα Ζαργιαννάκη  
Παραγωγή: NB Production AM220515M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομιχάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: [info@nb.org](mailto:info@nb.org)

Αθήνα: Μαυρομιχάλη 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



© 2015, NOMIKΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

**Constantine A. Stephanou**

# **THE LEGAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION**



**NOMIKH BIBLIOΘHKH**

The Legal System of the European Union

Constantine A. Stephanou

ISBN 978-960-562-393-7

#### 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.

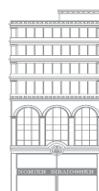
#### DISCLAIMER

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](mailto:info@nb.org)



© 2015, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

*Της Ηρώς*



## Προλογικό σημείωμα

Η αφετηριακή παραδοχή αυτού του έργου που συμπληρώνει τις διεπιστημονικές προσεγγίσεις της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, συνίσταται στο ότι, μέσω της ιδιότυπης διεργασίας της «δια του δικαίου ενοποίησης», υπέστη μεταλλαγές το ίδιο το δίκαιο ως μέσο ή εργαλείο της ενοποίησης. Με τη θέσπιση εξάλλου του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κορυφώθηκαν οι πορείες αυτονόμησης και συνταγματοποίησης της ενωσιακής δικαιοταξίας.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τη Βοήθεια των Γενικών Εισαγγελέων, έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη δογματική θεμελίωση της ενωσιακής δικαιοταξίας αλλά και στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς της. Προφανώς, το κριτήριο της αποτελεσματικότητας δεν είναι πολιτικά ουδέτερο. Οδηγεί σε ερμηνευτικές επιλογές που προωθούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Από την άλλη πλευρά, το δίκαιο εξασφαλίζει τη σταθερότητα αλλά και την προσαρμοστικότητα του ενωσιακού συστήματος.

Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης - και του Γενικού Δικαστηρίου ενώπιον του οποίου ασκούνται οι ατομικές προσφυγές για πράξεις και παραλείψεις των ενωσιακών οργάνων και οργανισμών - είναι πλέον ογκώδης και η αναζήτησή της από το 2011 γίνεται μόνο ηλεκτρονικά. Η τεκμηρίωση στο πλαίσιο αυτού του τόμου περιλαμβάνει τις αποφάσεις «σταθμούς» (αγγλ. *leading cases*, γαλλ. *grands arrêts / arrêts de principe*) με τις οποίες εγκαινιάστηκε η συγκεκριμένη νομολογία, τις χρήσιμες εξειδικεύσεις και τις τυχόν μεταστροφές. Στο βαθμό εξάλλου που υπάρχουν ελληνικές υποθέσεις - και αυτές είναι πολλές - επιλέγονται αυτές αντί των πολλών άλλων.

Επιλεκτική είναι αναγκαστικά και η προσέγγιση στο πεδίο των Βιβλιογραφικών παραπομπών. Στα διδακτικά συγγράμματα είναι θεμιτή η επιλογή να μην υπάρχουν παραπομπές πέραν της νομολογίας. Στην προκειμένη όμως περίπτωση κρίθηκε αναγκαίο να γίνουν παραπομπές στη γαλλική και αγγλική Βιβλιογραφία - την οποία γνωρίζει σε μεγαλύτερο βάθος ο συγγραφέας - με στόχο ν' αναδειχθούν οι θεωρητικές συζητήσεις και «εκκρεμότητες» αλλά και η σημαντική διεθνής παρουσία της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας. Παράλληλα επιδιώχθηκε η αξιοποίηση των ελληνόγλωσσων ερευνητικών συνεισφορών. Εννοείται Βεβαίως ότι η πρώτη αντίδραση του νομικού που αναζητεί την ερμηνεία συγκεκριμένης διάταξης των Συνθηκών είναι να συμβουλευτεί τα τρία συλλογι-

κά πονήματα που έχουν επιμεληθεί με χρονολογική σειρά οι Παπαγιαννίδης / Χριστογιαννόπουλος / Φραγκάκης, ο Πρόεδρος του ΔΕΕ Β. Σκουρής και ο συνάδελφος Β. Χριστιανός.

Η καθυστέρηση στην έκδοση αυτού του τόμου, του δίνει ίσως μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία. Μόλις πρόσφατα δόθηκαν απαντήσεις σε ορισμένα ουσιώδη ερωτήματα για την ενωσιακή δικαιοταξία, όπως τι χαρακτήρα έχει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, γιατί δεν προσχωρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση στην ΕΣΔΑ κ.λπ. Ουσιώδεις εξελίξεις υπήρξαν και στο πεδίο του δικαστικού ελέγχου, τόσο των οργάνων της Ένωσης όσο και των κρατών μελών. Σε τελευταία ανάλυση προκύπτει ότι το Δίκαιο αποτελεί την πιο σταθερή και ταυτόχρονα δυναμική παράμετρο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ο παρών τόμος αντικατοπτρίζει τη θεμελιώδη επιλογή που μου μετέδωσαν στη διάρκεια των μεταπτυχιακών και διδακτορικών σπουδών μου οι αείμνηστοι *Pierre Lalive*, *Pierre Pescatore*, Δημήτριος Ευρυγένης και Αργύρης Φατούρος - πρόκειται για την ανάγκη υπέρβασης των τεχνητών διαχωρισμών μεταξύ των κλάδων του δικαίου και ειδικότερα μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού διεθνούς δικαίου, καθώς και μεταξύ ευρωπαϊκού και εσωτερικού δημοσίου δικαίου.

Τελειώνοντας, θέλω να ευχαριστήσω τους εκλεκτούς συνεργάτες και φίλους, τον Δρ. Β Καραγιάννη και τη Δρ. Σ. Ζιάκου, για την πολύτιμη βοήθειά τους στην τεκμηρίωση αυτού του τόμου.

Αθήνα, Ιανουάριος 2015

Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου  
Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου  
Α' ευρωπαϊκή έδρα Jean Monnet

## Περιεχόμενα

Προλογικό σημείωμα .....	IX
Πίνακας κυριότερων συντομογραφιών .....	XIX

## ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ ΘΕΜΕΛΙΑ

Προλεγόμενα .....	3
-------------------	---

### 1.1 Εγκυρότητα του ενοποιητικού εγχειρήματος

#### 1.1.1 Η συναρμογή διεθνούς και ενωσιακού δικαίου

A. Η δυναμική των Συνθηκών .....	6
B. Η πρακτική των εξαιρέσεων.....	8
Γ. Ο συνταγματικός χαρακτήρας των Συνθηκών .....	10
Δ. Η αναθεώρηση των Συνθηκών .....	12
E. Αποχώρηση κράτους μέλους - Ειδικά καθεστώτα.....	16
Στ. Παραπληρωματικές / παρα-ενωσιακές συμφωνίες .....	17
Z. Δικαστικός έλεγχος - Πόρισμα .....	19

#### 1.1.2 Συνταγματικές εξουσιοδοτήσεις

A. Γενικές παρατηρήσεις.....	20
B. Προληπτικός έλεγχος .....	22

### 1.2 Νομιμοποίηση του ενοποιητικού εγχειρήματος

#### 1.2.1 Το έλλειμμα νομιμοποίησης

A. Γενικές παρατηρήσεις.....	24
B. Η απονομιμοποίηση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.....	24

#### 1.2.2 Η ανάδυση της ευρωπαϊκής πολιτείας

A. Ομοσπονδιακές αναλογίες .....	26
B. Ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης.....	28

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ ΠΗΓΕΣ

Προλεγόμενα .....	35
<b>2.1 Πηγές του πρωτογενούς δικαίου</b>	
<b>2.1.1 Συνθήκες</b>	
A. Δομή - Επικαλύψεις Συνθηκών.....	36
B. Χρονική διάρκεια Συνθηκών - Συμμετοχή κράτους μέλους .....	37
Γ. Γλώσσες Συνθηκών .....	38
Δ. Κανονιστική εμβέλεια διατάξεων των Συνθηκών .....	38
Ε. Κανονιστική ένταση - κατάταξη διατάξεων Συνθηκών.....	39
Στ. Υπαγωγή σε δικαστικό έλεγχο διατάξεων Συνθηκών.....	45
<b>2.1.2 Πρωτόκολλα - Δηλώσεις.....</b>	<b>45</b>
<b>2.1.3 Γενικές αρχές ενωσιακού δικαίου</b>	
A. Η νομολογία ως πηγή του ενωσιακού δικαίου .....	46
B. Γένεση γενικών αρχών.....	48
Γ. Διακρίσεις γενικών αρχών .....	48
Δ. Έννομες συνέπειες γενικών αρχών .....	55
<b>2.1.4. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΧΘΔ)</b>	
A. Γένεση του Χάρτη .....	59
B. Έννομες συνέπειες Χάρτη .....	60
<b>2.2 Πηγές του παράγωγου δικαίου</b>	
<b>2.2.1 Τυπολογία κανόνων παράγωγου δικαίου</b>	
A. Δεσμευτικές και μη δεσμευτικές πράξεις .....	70
B. Νομοθετικές και μη νομοθετικές πράξεις .....	72
<b>2.2.2 Προϋποθέσεις ισχύος πράξεων παράγωγου δικαίου</b>	
A. Γενικές προϋποθέσεις.....	75
B. Η υποχρέωση μεταφοράς των οδηγιών στις εθνικές δικαιοταξίες.....	77
<b>2.2.3 Χαρακτηριστικά δεσμευτικών πράξεων</b>	
A. Κανονιστική εμβέλεια δεσμευτικών πράξεων .....	80

B. Κανονιστική ένταση δεσμευτικών πράξεων .....	81
Γ. Κανονιστική πυκνότητα δεσμευτικών πράξεων .....	82
Δ. Λυσιτέλεια δεσμευτικών πράξεων - Πεδία εναρμόνισης.....	83
Ε. Μια ειδική κατηγορία: Οι διοργανικές συμφωνίες.....	87
<b>2.2.4 Χαρακτηριστικά μη δεσμευτικών πράξεων (ήπιο δίκαιο / soft law)</b>	
A. Συστάσεις και γνώμες.....	88
B. Μη κατονομαζόμενες πράξεις .....	89
<b>2.3 Η σχέση των εσωτερικών πηγών μεταξύ τους</b>	
<b>2.3.1 Η σχέση μεταξύ των πηγών του πρωτογενούς δικαίου .....</b>	91
<b>2.3.2 Η σχέση πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου.....</b>	91
<b>2.3.3 Η σχέση των πηγών του παράγωγου δικαίου μεταξύ τους.....</b>	91
<b>2.4 Διεθνές δίκαιο.....</b>	92
<b>2.4.1 Η θέση του διεθνούς εθιμικού δικαίου .....</b>	93
<b>2.4.2 Η θέση των διεθνών συνθηκών</b>	
A. Ικανότητα σύναψης διεθνών συνθηκών .....	93
B. Αρμοδιότητα σύναψης διεθνών συνθηκών .....	94
Γ. Δεσμευτικότητα διεθνών συνθηκών.....	98
Δ. Έννομες συνέπειες.....	99
Ε. Έλεγχος συμβατού διεθνών συμφωνιών προς το ενωσιακό δίκαιο .....	101
<b>2.4.3 Η θέση των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ</b>	
A. Γενικές παρατηρήσεις .....	104
B. Ενωσιακές κυρώσεις κατά κρατών .....	105
Γ. Ενωσιακές κυρώσεις κατά προσώπων (έξυπνες κυρώσεις / smart sanctions) .....	106

**ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ**  
**ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ**  
**ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΝΩΣΙΑΚΗΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΟΤΑΞΙΩΝ**

Προλεγόμενα .....	113
-------------------	-----

### **3.1 Πεδίο εφαρμογής**

#### **3.1.1 Πεδίο εφαρμογής Συνθηκών**

A. Εδαφικό / χωρικό πεδίο.....	113
(i.) Εννοιολογικοί προσδιορισμοί.....	113
(ii.) Εδαφικά / χωρικά κριτήρια .....	114
B. Προσωπικό / υποκειμενικό πεδίο	
(i.) Τα κύρια υποκείμενα του ενωσιακού δικαίου .....	114
(ii.) Διακινούμενοι πολίτες .....	115
(iii.) Ημεδαποί .....	118
(iv.) Νομικά πρόσωπα.....	119
C. Ουσιαστικό / θεματικό πεδίο	
(i.) Γενικές παρατηρήσεις .....	119
(ii.) Ο επιμερισμός συντρεχουσών αρμοδιοτήτων στο πεδίο του οικονομικού δικαίου.....	120
(iii.) Η οριζόντια εφαρμογή διατάξεων των Συνθηκών: το παράδειγμα των ρυθμίσεων για την ισότητα των φύλων.....	121

#### **3.1.2 Πεδίο εφαρμογής γενικών αρχών ενωσιακού δικαίου**

A. Γενικές παρατηρήσεις.....	122
B. Συνάρθρωση οικονομικών ελευθεριών και γενικών αρχών	
(i.) Γενικές παρατηρήσεις .....	122
(ii.) «Κάθετη» εφαρμογή .....	123
(iii.) «Οριζόντια» εφαρμογή - τριτενέργεια .....	124
C. Συνάρθρωση κανόνων παράγωγου δικαίου και γενικών αρχών	
(i.) «Κάθετη» εφαρμογή .....	125
(ii.) «Οριζόντια» εφαρμογή .....	126
D. Πόρισμα .....	127

#### **3.1.3 Πεδίο εφαρμογής Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων .....** 127

## **3.2 Σχέσεις ενωσιακής και εθνικών δικαιοταξιών**

### **3.2.1 Αυτονομία της ενωσιακής δικαιοταξίας**

A. Γενικές παρατηρήσεις.....	130
B. Η έννοια της αυτονομίας .....	130
Γ. Η διάδραση μεταξύ της ενωσιακής και των εθνικών δικαιοταξιών.....	133

### **3.2.2 Άμεση ισχύς**

A. Άμεση ισχύς κανόνων πρωτογενούς δικαίου .....	136
B. Άμεση ισχύς κανόνων παράγωγου δικαίου .....	137

### **3.2.3 Ευθεία εφαρμογή στα άτομα / άμεσο αποτέλεσμα / επικλητό**

A. Γενικές παρατηρήσεις.....	139
B. Η επιστημονική συζήτηση	
(i.) Θέσεις .....	141
(ii.) Πόρισμα .....	141
Γ. Άμεσο αποτέλεσμα / επικλητό κανόνων του πρωτογενούς δικαίου .....	142
Δ. Άμεσο αποτέλεσμα / επικλητό κανόνων παράγωγου δικαίου	
(i.) Επικλητό κανονισμών .....	144
(ii.) Επικλητό οδηγιών .....	145
E. Άμεσο αποτέλεσμα - Επικλητό διεθνών συμφωνιών .....	149

### **3.2.4 Υπεροχή**

A. Η εμπέδωση της αρχής της υπεροχής	
(i.) Εθνική ή ενωσιακή προσέγγιση .....	152
(ii.) Η στάση του Δικαστηρίου .....	153
(iii.) Η στάση των εθνικών δικαστηρίων .....	154
B. Τα όρια εφαρμογής της αρχής της υπεροχής	
(i.) Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων .....	155
(ii.) Ο σεβασμός των εθνικών ταυτοτήτων .....	157
(iii.) Ο σεβασμός της πολιτιστικής πολυμορφίας .....	161
Γ. Εκφάνσεις της αρχής της υπεροχής	
(i.) Η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας των εθνικών κανόνων προς ατελείς διατάξεις οδηγιών .....	162
(ii.) Η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας ενωσιακών κανόνων προς διατάξεις διεθνών συμφωνιών .....	165

<b>3.2.5 Η σχέση της ενωσιακής δικαιοταξίας με τα εθνικά συντάγματα υπό το πρίσμα του «ευρωπαϊκού συνταγματισμού»</b>	
A. Ο «ευρωπαϊκός συνταγματισμός» .....	166
B. Ο συνταγματικός πλουραλισμός και η μεταπολιτειολογία .....	167
Γ. Ο διάλογος των δικαιοδοτικών οργάνων .....	168

## ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

<b>Προλεγόμενα .....</b>	173
<b>4.1 Φύση ενωσιακού δικαιοδοτικού συστήματος</b>	
<b>4.1.1 Γενικές παρατηρήσεις .....</b>	173
<b>4.1.2 Δομο-λειτουργικά χαρακτηριστικά συστήματος</b>	
A. Η δομή του δικαιοδοτικού συστήματος: συγκεντρωτική ή αποκεντρωτική; .....	174
B. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου .....	175
Γ. Ο αποκλειστικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του ΔΕΕ (i.) Γενικές παρατηρήσεις .....	176
(ii.) Η προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ.....	176
Δ. Αναλογίες με εσωτερικά ένδικα μέσα .....	178
<b>4.2 Ο έλεγχος της συμπεριφοράς των οργάνων της Ένωσης ...</b>	178
<b>4.2.1 Προσφυγή ακυρώσεως</b>	
A. Οριζόντιες ρυθμίσεις	
(i.) Φύση προσφυγής .....	179
(ii.) Λόγοι ακυρότητας.....	180
(iii.) Προθεσμία άσκησης προσφυγής.....	180
B. Προσφυγές θεσμικών διαδίκων	
(i.) Αντικείμενο .....	181
(ii.) Ενεργητική νομιμοποίηση .....	181
Γ. Ατομικές προσφυγές	
(i.) Εισαγωγικές παρατηρήσεις.....	182

(ii.) Προϋποθέσεις άσκησης ατομικής προσφυγής ακυρώσεως - Έννομο συμφέρον .....	182
(iii.) Αντικείμενο ατομικής προσφυγής - Ειδικές ρυθμίσεις.....	187
<b>4.2.2 Λοιπά ένδικα μέσα</b>	
A. Προσφυγή παραλείψεως .....	188
B. Αξίωση αποζημίωσης (κατά της Ευρωπαϊκής Ένωσης)	
(i.) Ουσιαστικές προϋποθέσεις .....	189
(ii.) Διαδικαστικές προϋποθέσεις.....	191
Γ. Επανακαθορισμός προστίμου.....	191
Δ. Ένσταση παρανομίας.....	191
<b>4.3 Ο έλεγχος της συμπεριφοράς των κρατών μελών.....</b>	192
<b>4.3.1 Η προσφυγή «επί παραβάσει»</b>	
A. Γενικές παρατηρήσεις.....	193
B. Η διαδικασία «επί παραβάσει»	
(i.) Ο ρόλος της Επιτροπής.....	194
(ii.) Ειδικές διευθετήσεις .....	196
Γ. Η δικαστική απόφαση	
(i.) Παραδεκτό προσφυγής .....	197
(ii.) Ευθύνη κράτους μέλους .....	197
(iii.) Έννομες συνέπειες .....	199
<b>4.3.2 Η «κυρωτική προσφυγή»</b>	
A. Γενικές παρατηρήσεις.....	200
B. Η επιβολή κυρώσεων .....	200
Γ. Η συμμόρφωση της Ελλάδας προς τις αποφάσεις του ΔΕΕ .....	202
<b>4.4 Προδικαστική προσφυγή .....</b>	202
<b>4.4.1 Προδικαστικό ερώτημα</b>	
A. Αντικείμενο ερωτήματος	
(i.) Ερμηνεία ενωσιακού κανόνα .....	203
(ii.) Έλεγχος κύρους ενωσιακής πράξης .....	204
B. Υποβολή ερωτήματος: ευχέρεια ή υποχρέωση;	
(i.) Αίτημα ερμηνείας .....	204
(ii.) Αίτημα ελέγχου κύρους.....	205

<b>4.4.2 Περιορισμοί υποβολής προδικαστικού ερωτήματος</b>	
A. Δεδικασμένο.....	206
B. Εθνικοί περιορισμοί υποβολής προδικαστικού ερωτήματος.....	207
<b>4.4.3 Συνέπειες της παράλειψης υποβολής προδικαστικού ερωτήματος .....</b>	209
<b>4.4.4 Χρησιμότητα προδικαστικής προσφυγής .....</b>	209
<b>4.5 Η δικαιοδοσία των εθνικών δικαστηρίων</b>	
<b>4.5.1 Η επιβολή των ενωσιακών κανόνων</b>	
A. Γενικές παρατηρήσεις.....	210
B. Η υποχρέωση αυτεπάγγελτης εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων .....	211
Γ. Η παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας .....	212
Δ. Η τύχη των αντίθετων εθνικών ρυθμίσεων - Αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού	
(i.) Ο παραμερισμός εσωτερικής πράξης αντίθετης προς το ενωσιακό δίκαιο .....	215
(ii.) Η ακύρωση των αντίθετων προς το ενωσιακό δίκαιο εσωτερικών πράξεων .....	216
(iii.) Η τύχη εσωτερικών πράξεων που ερείδονται σε ενωσιακή πράξη που κρίθηκε αντίθετη προς υπερκείμενο ενωσιακό κανόνα .....	216
(iv.) Αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού .....	217
<b>4.5.2 Αξίωση αποζημίωσης κατά του Δημοσίου</b>	
A. Γενικές παρατηρήσεις.....	217
B. Θεμελίωση αποζημιωτικής ευθύνης .....	220
Γ. Καταλογισμός ευθύνης: Η περίπτωση των δικαστικών οργάνων .....	222
<b>Καταληκτικές παρατηρήσεις.....</b>	226
<b>Αλφαβητικός Πίνακας μνημονευθεισών αποφάσεων ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ) και ΓΔΕΕ (πρώην ΠΕΚ) .....</b>	227
<b>Αλφαβητικό Ευρετήριο Όρων.....</b>	237

## Πίνακας κυριότερων συντομογραφιών

### Ελληνικές

ΑΚΕ	= Αφρική, Καραϊβική και Ειρηνικός
ΓΔΕΕ	= Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΔΔΔ	= Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης
ΔΕΕ	= Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως
ΔΕΚ	= Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Δικαστηρίο	= Διαχρονική αναφορά στο ΔΕΚ και το ΔΕΕ
ΔΝΤ	= Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔτΑ	= Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΔΔΑ	= Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	= Ευρωπαϊκή Ένωση / Επίσημη Εφημερίδα (της Ευρωπαϊκής Ενώσεως)
ΕΕΕυρΔ	= Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕΚ	= Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ες)
ΕΚΑΕ / EURATOM	= Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	= Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ	= Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕλλΔνη	= Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΜΣ	= Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΟΚ	= Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΧ	= Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΣΔΑ	= Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕυρΠολ	= Ευρωπαίων Πολιτεία
ΕφημΔΔ	= Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΚΑΠ	= Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΕΠΑΑ	= Κοινή Εξωτερική Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
ΚΕΠΠΑ	= Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΝοΒ	= Νομικό Βήμα
ΟΕΕ/ΗΕ	= Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη των Ηνωμένων Εθνών
ΟΝΕ	= Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΣΔ	= Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (της Γερμανίας)
ΠΕΚ	= Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠΟΕ	= Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
Σ	= Σύνταγμα (της Ελλάδος)
ΣΒΔΣ	= Σύμβαση (εις) Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών

ΣΕ και ΣτΕ	= Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΕΕ	= Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΚ	= Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΕΜΣ	= Συνθήκη για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας
ΣΕΟΚ	= Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	= Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣ	= (γαλλικό) Συνταγματικό Συμβούλιο
ΣΣΣΔ	= Συνθήκη για την σταθερότητα, τον συντονισμό και την διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση
ΣτΕ	= Συμβούλιο της Επικρατείας (Ελλάδα)
Συλλ.	= Συλλογή Νομολογίας του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΥΓΟΣ	= Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος
ΧΕΑΔ	= Χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
ΧΘΔ	= Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
ΧρηΔικ	= Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο

### Ξενόγλωσσες

AJDA	= Actualité juridique de droit administratif
CDE	= Cahiers de droit européen
CMLRev.	= Common Market Law Review
CRDIV	= Capital requirements directive IV
CRR	= Capital requirements regulation
EBA	= European Banking Authority / Ευρωπαϊκή Τραπεζική Αρχή
ELRev.	= European Law Review
GATS	= General Agreement on Trade in Services
GATT/ ΓΣΔΕ	= General Agreement on Tariffs and Trade / Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου
P	= pourvoi en cassation (αναιρετική προσφυγή)
R	= procédure en référé (διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων)
RBDI	= Revue Belge de Droit International
RCADI	= Recueil de Cours de l'Académie de Droit International
RHDI	= Revue hellénique de droit international
RGDIP	= Revue générale de droit international public
RMC	= Revue du Marché Commun
RTDE	= Revue trimestrielle de droit européen
TRIPS	= Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
WTO	= World Trade Organization

## Προλεγόμενα

Η δυναμική εξέλιξη της ενωσιακής δικαιοταξίας επιβεβαιώνει την αρχική σύλληψη των ιδρυτικών Συνθηκών ως συνθηκών - πλαισίων, επί των οποίων θα στηριζόταν η δυναμική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η δυναμική αυτή αποτυπώθηκε και στις αλλεπάλληλες αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών - με τις οποίες επεκτάθηκαν οι ενωσιακές αρμοδιότητες και οι αντίστοιχες εξουσιοδοτήσεις προς τα ενωσιακά όργανα για νομοθετική παραγωγή<sup>1</sup>. Το παράγωγο δίκαιο που αποτυπώνεται στις περίπου εκατό χιλιάδες σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αυτό που συνδέεται με την καθημερινότητα του ευρωπαίου πολίτη.

Όμως το Δικαστήριο (τέως ΔΕΚ και νυν ΔΕΕ) είναι το όργανο που ανέδειξε την κοινοτική / ενωσιακή δικαιοταξία σε ένα ομοσπονδιακού τύπου νομικό σύστημα. Στις δεκαετίες του 1960 και 1970 διέγνωσε τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά αυτής της δικαιοταξίας και ειδικότερα την αυτονομία της, την άμεση ισχύ της, την ευθεία εφαρμογή της στα άτομα (άμεσο αποτέλεσμα) και την υπεροχή της έναντι των εθνικών δικαιοταξιών. Στη συνέχεια, με πρωτοβουλία του Δικαστηρίου, άρχισε μια διεργασία «συνταγματοποίησης» του κοινοτικού / ενωσιακού δικαίου, μέσω ιδίως της συμπερίληψης των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου και της πρόσφατης θέσπισης του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Διαχρονικά επανέρχεται το ερώτημα για τη φύση της ενωσιακής δικαιοταξίας. Η φύση αυτή είναι αλληλένδετη με την φύση του ενωσιακού θεσμικού μορφώματος. Όπως έχει τονιστεί παλαιότερα σε σχέση με τις αρμοδιότητες του νέου μορφώματος και τις εξουσίες των οργάνων του, το ίδιο αντλεί χαρακτηριστικά από τις δύο παραδοσιακές κατηγορίες υποκειμένων του διεθνούς δικαίου - τα κράτη και τους διεθνείς οργανισμούς - και τοποθετείται ενδιάμεσα μεταξύ τους<sup>2</sup>. Στην πραγματικότητα αποτελεί μια πρωτότυπη νομική κατασκευή και ταυτόχρονα μια νέα νομική κατηγορία. Η ικανότητα παραγωγής κανόνων δικαίου στα αντίστοιχα πεδία από τα θεσμικά της όργανα διαφοροποιούν την Ένωση από τους διεθνείς οργανισμούς και είχαν οδηγήσει στον χαρακτηρισμό της πρώτης Κοινότητας, της ΕΚΑΧ, ως υπερεθνικού / υπερκρατικού οργανι-

1. Οι θεματικές αυτές εξετάζονται στο Κ. Στεφάνου, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, τόμος Α' Αθήνα, Αντ. Σάκκουλας, 6<sup>η</sup> εκδ. 2002 (παρακάτω Ολοκλήρωση Α').

2. *Ibid.*, ενότητα 1.5.3.

σμού<sup>3</sup> - και αργότερα της ΕΟΚ ως λειτουργικής ομοσπονδίας<sup>4</sup> ή ομοσπονδίας ειδικών σκοπών (γερμ. Zweckverband)<sup>5</sup>. Σε κάθε περίπτωση, ο νέος τρόπος παραγωγής κανόνων δικαίου αποτέλεσε το εργαλείο για την πραγμάτωση ενός μοναδικού εγχειρήματος στην ιστορία των διακρατικών σχέσεων, του εγχειρήματος της «δια του δικαίου ενοποίησης» (*foederatio sub lege*) - η οποία συνοδεύτηκε από μεταλλαγές του ίδιου του δικαίου ως εργαλείου της ενοποίησης, στην κατεύθυνση της «συνταγματοποίησής» του και της αυτονόμησής του από τη διεθνή και τις εθνικές δικαιοταξίες.

Ως «συνταγματοποίηση» νοείται η σταδιακή μεταλλαγή της ενωσιακής δικαιοταξίας από γνήσια λειτουργική - οργανωτική, με αιχμή τις υποχρεώσεις αποχής των κρατών (αρνητική ολοκλήρωση) και τις εξουσιοδοτήσεις για τη διαμόρφωση πολιτικών (θετική ολοκλήρωση), σε δικαιοταξία που διαλαμβάνει δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους ιδιώτες / διοικούμενους. Καθοριστικό ρόλο στη δυναμική της συνταγματοποίησης έπαιξε το Δικαστήριο το οποίο δέχτηκε αρχικά τη δυνατότητα άμεσης επίκλησης από τους ιδιώτες των οικονομικών ελευθεριών και στη συνέχεια των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>6</sup>.

Η παράλληλη προς τη συνταγματοποίηση αυτονόμηση της κοινοτικής / ενωσιακής δικαιοταξίας έναντι της διεθνούς βρέθηκε στο επίκεντρο της συζήτησης αναφορικά με τη δογματική θεμελίωση της πρώτης. Από τη σκοπιά του διεθνούς δικαίου υπογραμμίζεται η εξάρτηση του ενοποιητικού εγχειρήματος από το διεθνές δίκαιο. Η Ένωση προσλαμβάνεται από το διεθνές δίκαιο ως ένας διεθνής οργανισμός και οι ιδρυτικές Συνθήκες ως το καταστατικό αυτού του οργανισμού. Με αυτή την έννοια παρατηρήθηκε ότι η κοινοτική έννομη τάξη δεν απολαμβάνει αυτονομίας εγκυρότητας έναντι της διεθνούς δικαίου<sup>7</sup>. Το ενοποιητικό εγχείρημα στηρίζεται σε τελευταία ανάλυση στο διεθνές δίκαιο και η Ένωση είναι δημιούργημα του διεθνούς δικαίου. Στο βαθμό μάλιστα που το

- 
- 3. P. Reuter, *Le pouvoir réglementaire de la CECA*, Paris, PUF, 1964. Επίσης C. Economides, *Le pouvoir de décision des organisations internationales européennes*, Leyde, Sijthoff, 1964.
  - 4. C.J. Friedrich, *Etudes sur le fédéralisme*, 2 vols, Paris, LGDJ, 1960-62 και του ίδιου *Trends in Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall, 1968.
  - 5. H.-P. Ipsen, *To δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Αθήνα, Αντ. Σάκκουλας, τ. 1, 1981 & τ.2, 1983.
  - 6. B.L. G.F. Mancini, "The Making of a Constitution for Europe", *CMLRev.* 1989, 595.
  - 7. K. Μπόσκοβιτς, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου. Ιδιοτυπία και Βαθμός αυτονομίας του δικαίου της ευρωπαϊκής ενοποίησεως*, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 2000, σ. 40.

υπόβαθρο του ενοποιητικού εγχειρήματος είναι το διεθνές δίκαιο, το κοινωνικό / ενωσιακό δίκαιο μπορεί να ειδωθεί ως μερικό διεθνές δίκαιο<sup>8</sup>.

Από την άλλη πλευρά, μολονότι η Ένωση θεμελιώνεται στο διεθνές δίκαιο, έχει χειραφετηθεί από αυτό<sup>9</sup>. Διέπεται από δικούς της κανόνες, προσανατολισμένους στις λειτουργικές ανάγκες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι κανόνες αυτοί, αν και διαφέρουν ουσιωδώς από τους συνήθεις κανόνες του εσωτερικού δικαίου των διεθνών οργανισμών<sup>10</sup>, είναι κατά τεκμήριο συμβατοί προς το γενικό διεθνές δίκαιο, στο βαθμό που αυτό αποτελείται, κατά το μεγαλύτερο μέρος του, από κανόνες ενδοτικού δικαίου<sup>11</sup>, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις περισσότερες διατάξεις των Συμβάσεων της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών<sup>12</sup>.

Σήμερα η συζήτηση για την προέλευση και το κύρος της ενωσιακής δικαιοτάξιας έχει σε μεγάλο βαθμό ατονήσει. Αναβιώνει όμως κάθε φορά που γίνονται σημαντικές τροποποιήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών. Με την ευκαιρία αυτών των τροποποιήσεων είναι χαρακτηριστική η υπενθύμιση από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο του δευτερογενούς χαρακτήρα της ενωσιακής δικαιοτάξιας και η προειδοποίησή του αναφορικά με τη δυνατότητα ελέγχου των θεσμικών οργάνων στης Ένωσης, περιλαμβανομένου και του Δικαστηρίου, για καθ' υπέρβαση άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (*ultra vires*).

- 
8. N. Σκανδάμης, *Η άγραφη ενοποίηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Το ευρωπαϊκό κοινοδίκαιο*, Αθήνα, Α. Σάκκουλας, 1981, σ. 209.
  9. N. Σκανδάμης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο I*, Αθήνα - Κομοτηνή, Αντ. Σάκκουλας, 1994, σ. 54 (παρακάτω *Ευρωπαϊκό Δίκαιο I*).
  10. Bλ. Ch. Dominicé, «Valeur et autorité des actes des organisations internationales», in R.-J. Dupuy (dir.), *Manuel des organisations internationales*, Dordrecht, M. Nijhoff, 2<sup>ème</sup> éd. 1998, 441 επ.
  11. Εξαίρεση αποτελεί ένα μικρό μέρος κανόνων διεθνούς δικαίου που χαρακτηρίζονται κανόνες επιτακτικού δικαίου (*jus cogens*). Bλ. Άρθρο 53 ΣΒΔΣ. Σχετ. Ch. Rozakis, *The concept of jus cogens in the Law of Treaties*, Amsterdam, North Holland, 1976.
  12. Σύμβαση της Βιέννης της 23.5.1969 για το δίκαιο των συνθηκών (ΣΒΔΣ) και Σύμβαση της Βιέννης της 21.3.1986 για το δίκαιο των συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών.

## 1.1. Εγκυρότητα του ενοποιητικού εγχειρήματος

### 1.1.1 Η συναρμογή διεθνούς και ενωσιακού δικαίου

#### Α. Η δυναμική των Συνθηκών

Η αρχή της κρατικής κυριαρχίας αποτελεί το θεμέλιο της διεθνούς δικαιοταξίας. Βάσει αυτής οι περιορισμοί στην κρατική κυριαρχία δεν τεκμαίρονται<sup>13</sup>. Συνακόλουθα, κάθε περιορισμός που επιβάλλεται στην κρατική κυριαρχία προϋποθέτει τη συναίνεση του ενδιαφερόμενου κράτους η οποία, στην περίπτωση των διεθνών συνθηκών, εκφράζεται με την κατάθεση του οργάνου επικύρωσης από το αντίστοιχο κράτος<sup>14</sup>. Η συναίνεση των κρατών μελών της ΕΚ/ΕΕ εκφράστηκε κατ' επανάληψη, τόσο κατά την ίδρυση των θεσμικών μορφωμάτων, όσο και κατά την τροποποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών.

Κατά κανόνα, για την ίδρυση περιφερειακών οργανισμών προβλέπεται η ομόφωνη επικύρωση των καταστατικών τους από τα κράτη που τα έχουν υπογράψει, όπως συνέβη κατά την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δηλαδή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (EKAX), της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ / EYPATOM). Η επιλογή της ομοφωνίας φαινόταν αυτονόητη στην Ευρώπη των έξι κρατών μελών, όπου υπήρχε συναντίληψη για τις πολιτικές επιδιώξεις (γαλλ. finalités politiques) του εγχειρήματος - και τούτο παρά το ατύχημα της απόρριψης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα από το Γαλλικό Κοινοβούλιο (1954). Περαιτέρω, και σε αντίθεση με τους διεθνείς οργανισμούς, η ΕΟΚ υπέστη πληθώρα τροποποιήσεων της ιδρυτικής της Συνθήκης, χωρίς να σταθεί εμπόδιο η απαίτηση ομοφωνίας, με εξαίρεση τη Συνταγματική Συνθήκη.

Οι πρώτες μείζονες αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών<sup>15</sup> προήλθαν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1985) και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) οι οποίες διεύρυναν δραστικά το πεδίο της ενοποίησης. Ειδικότερα, με τη Συνθήκη Μάαστριχτ προστέθηκαν στη Συνθήκη ΕΟΚ - που μετονομάστηκε σε Συνθήκη ΕΚ, οι καταλυτικής σημασίας διατάξεις περί ΟΝΕ. Ταυτόχρονα, με τη Συνθή-

- 
- 13. ΔΔΔΔ 7.9.1927 (Γαλλία / Τουρκία, υπόθεση *Lotus*), Publ. CPJI Serie A, no.10, όπου το dictum : «Les limitations à la souveraineté ne se présument pas» (σ. 18).
  - 14. Ένα πρωτότυπο κείμενο κάθε συνθήκης κατατίθεται στα Ηνωμένα Έθνη, ειδικά δε στην περίπτωση της ΕΚ/ΕΕ κατατίθεται και στο ιταλικό Υπουργείο Εξωτερικών που έχει οριστεί θεματοφύλακας από τα κράτη μέλη.
  - 15. Είχαν προηγηθεί η Συνθήκη περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής, γνωστή ως Συνθήκη συγχώνευσης των οργάνων (1965) και οι Δημοσιονομικές Συνθήκες (1970 και 1975).

κη του Μάαστριχτ ιδρύθηκε ένα νέο θεσμικό μόρφωμα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, με δύο πεδία ή «πυλώνες» διακυβερνητικής συνεργασίας, τον πρώτο σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και το δεύτερο σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ έτυχε έντονης κριτικής και απορρίφθηκε αρχικά σε δημοψήφισμα που διεξήχθη στην Γαλλία. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) επιχείρησε να αντισταθμίσει το δημοκρατικό έλλειμμα που δημιούργησαν οι μαζικές μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων προς την Κοινότητα / Ένωση σε συνέχεια της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ενώ η Συνθήκη της Νίκαιας (2001) προέβη σε θεσμικές διευθετήσεις ενόψει της διεύρυνσης «προς Ανατολάς». Η έναρξη ισχύος της τελευταίας καθυστέρησε εξαιτίας διαδοχικών δημοψηφισμάτων που διεξήχθησαν στην Ιρλανδία.

Ορόσημο στην πορεία της ολοκλήρωσης αποτέλεσε η Συνταγματική Συνθήκη που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 29.10.2004<sup>16</sup>. Η Συνθήκη αυτή που επρόκειτο να αντικαταστήσει τις ιδρυτικές Συνθήκες και τις τροποποιήσεις τους<sup>17</sup> απορρίφθηκε με δημοψηφίσματα στη Γαλλία και την Ολλανδία. Οι περισσότερες όμως καινοτομίες της Συνταγματικής Συνθήκης ενσωματώθηκαν ως τροποποιήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών στη Συνθήκη της Λισσαβώνας που υπογράφηκε στις 13.12.2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1.12.2009. Σε συνέχεια αυτών των τροποποιήσεων η Ευρωπαϊκή Ένωση αντικατέστησε και διαδέχθηκε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα - και πλέον διέπεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Μακροσκοπικά ορώμενες, οι αλλεπάλληλες τροποποιήσεις των Συνθηκών με την ομόφωνη έγκριση των κρατών μελών δείχνουν μια δυναμική μεταλλαγής του συστήματος άγνωστη στους διεθνείς οργανισμούς. Ταυτόχρονα όμως η προσφυγή στις διεθνείς συνθήκες και η απαίτηση ομοφωνίας για την τροποποίησή τους συνέχισαν να χαρακτηρίζουν το ενοποιητικό εγχείρημα και παρέμειναν πηγές του κύρους της κοινοτικής / ενωσιακής δικαιοταξίας. Ορισμένες εξάλλου εξελίξεις, όπως η πρακτική της χορήγησης εξαιρέσεων σε κράτη μέλη μέσω πρωτοκόλλων και της σύναψης «παρα-ενωσιακών» συμφωνιών συνιστούν πρόσθετες ενδείξεις της υπαγωγής του ενοποιητικού εγχειρήματος στο διεθνές δίκαιο. Από την άλλη πλευρά, άλλες εξελίξεις, αναφορικά ιδίως με τις προϋποθέσεις αναθεώρησης των ιδρυτικών Συνθηκών και αποχώρησης κράτους μέλους, καθώς και τις ενισχυμένες συνεργασίες, εντάσσονται στην κατεύθυνση του αποκλεισμού του διεθνούς δικαίου από τα αντίστοιχα πεδία.

- 
16. Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, ΕΕ C 310, 16.12.2004 και σε έκδοση της Υπηρεσίας Επισήμων Εκδόσεων των ΕΚ, Λουξεμβούργο, 2005.
  17. Αυτό έδωσε λαβή σε αμφισβήτηση της σκοπιμότητας ρυθμίσεων που είχαν γίνει δεκτές σε προγενέστερες φάσεις από τα εθνικά κοινοβούλια, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, ενόψει της επικείμενης διεύρυνσης.

## B. Η πρακτική των εξαιρέσεων

Αν και η πρακτική των εξαιρέσεων μέσω ειδικών πρωτοκόλλων είναι διαδεδομένη στο πλαίσιο της διεθνούς δικαιοταξίας, η υιοθέτησή της στο πλαίσιο της ενωσιακής δημιούργησης ερωτήματα και προβληματισμούς. Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που κατέληξε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) συμφωνήθηκαν εξαιρέσεις για κράτη μέλη που δεν ήθελαν ή δεν μπορούσαν να δεσμευτούν. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται τα πρωτόκολλα που επέτρεψαν στο Ήν. Βασίλειο και τη Δανία να μείνουν εκτός του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος (αυτοεξαιρέσεις / αγγλ. opting-outs). Η δεύτερη κατηγορία προέκυψε από τη διάκριση που περιλήφθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ μεταξύ κρατών μελών χωρίς παρέκκλιση (σήμερα αποκαλούνται κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ) και κρατών μελών με παρέκκλιση (με αναστολή συμμετοχής στο ενιαίο νόμισμα μέχρι να εκπληρώσουν τα πέντε κριτήρια)<sup>18</sup>.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) και τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (2007) επεκτάθηκε η πρακτική της χορήγησης εξαιρέσεων, αποδεικνύοντας πως όσο προχωρούσε η εμβάθυνση και «ανέβαινε ο πήχης», τόσο πολλαπλασιάζονταν οι εξαιρέσεις. Ειδικότερα, με τα πρωτόκολλα που επισυνάφθηκαν στη Συνθήκη του Άμστερνταμ επιτράπηκε στο Ήν. Βασίλειο και την Ιρλανδία αφενός - και τη Δανία αφετέρου - να παραμείνουν εκτός του ενιαίου ταξιδιωτικού χώρου (Schengen) και να δεσμεύονται στο μέλλον εφόσον εκδηλώσουν την προς τούτο βούληση. Από την άλλη πλευρά, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ προστέθηκαν οι διατάξεις για την ενισχυμένη συνεργασία, με στόχο τη διευκόλυνση των κρατών μελών που επιθυμούσαν την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης. Τέλος, με την αναθεώρηση της Λισσαβώνας οι υπάρχουσες αυτοεξαιρέσεις διευρύνθηκαν<sup>19</sup>, ενώ προστέθηκαν και νέες, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα το Πρωτόκολλο αριθ. 30 που θεσπίζει εξαίρεση του Ήν. Βασιλείου, της Πολωνίας και της Τσεχίας από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σημειωτέον ότι ένα από τα συνημμένα πρωτόκολλα είναι ανοιχτό στην προσχώρηση κρατών μελών που εκπληρώνουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις (πρακτική opting-in)<sup>20</sup>.

- 
- 18. Στο άρθρο 282 παρ. 4 ΣΛΕΕ οι δύο κατηγορίες των εξαιρούμενων κρατών μελών αποκαλούνται συλλήβδην «κράτη μέλη που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ».
  - 19. Ειδικότερα διευρύνθηκαν οι εξαιρέσεις αναφορικά με τον Χώρο, ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ), σε συνέχεια της απώλειας του διακυβερνητικού χαρακτήρα της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας.
  - 20. Πρόκειται για το Πρωτόκολλο αριθ. 10 σχετικά με τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στο πεδίο της άμυνας. Σχετ. άρθρα 42 παρ. 6 και 46 ΣΕΕ. Η προσχώρηση προϋποθέτει όχι μόνο την βούληση αλλά και την ικανότητα συμβολής στην κοινή άμυνα.

Διαφορετικά προσεγγίζονται οι ρυθμίσεις που θεμελιώνουν ενισχυμένες συνεργασίες και ειδικά καθεστώτα αφενός, και οι ρυθμίσεις που θεμελιώνουν αυτοεξαιρέσεις αφετέρου. Οι πρώτες διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, ενώ οι δεύτερες από το διεθνές δίκαιο. Το χαρακτηριστικό των ενισχυμένων συνεργασιών και των ειδικών καθεστώτων της Ευρωζώνης και του ενιαίου ταξειδιωτικού χώρου (Schengen) είναι η δυνατότητα των κρατών μελών που θέλουν και μπορούν ή, όπως λέγεται, «των προθύμων και δυναμένων» (αγγλ. willing and able), να συμμετέχουν υπό όρους στις αντίστοιχες πολιτικές. Πέραν όμως των περιπτώσεων που προβλέπονται στην ίδια τη Συνθήκη, είναι δυνατή η θέσπιση ενισχυμένων συνεργασιών σε συγκεκριμένα πεδία από έναν αριθμό εννέα τουλάχιστον κρατών μελών<sup>21</sup>. Η Συνθήκη, εφαρμόζοντας την γενική αρχή του δικαίου «res inter alios acta», ορίζει πως «οι πράξεις που θεσπίζονται στο πλαίσιο ενισχυμένης συνεργασίας δεσμεύουν μόνο τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σ' αυτήν. Οι πράξεις αυτές δεν θεωρούνται ως κεκτημένο το οποίο χρήζει αποδοχής από τα κράτη που είναι υποψήφια για προσχώρηση στην Ένωση»<sup>22</sup>.

Οι ενισχυμένες συνεργασίες πρέπει να είναι ανοιχτές ανά πάσα στιγμή στη συμμετοχή νέων μελών (opting-in). Αν και η διευθέτηση αυτή αντιστοιχεί στην πρακτική των πρωτοκόλλων προαιρετικής συμμετοχής στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών, δεν είναι άγνωστη και σε ομοσπονδιακά πολιτειακά μορφώματα, όπου τα συστατικά μέρη συνάπτουν συμφωνίες ή κονκορδάτα που εκφράζουν την βούλησή τους για δράση / συντονισμό σ' ένα τομέα στον οποίο δεν υφίσταται ή δεν έχει ασκηθεί η ομοσπονδιακή αρμοδιότητα. Στο πλαίσιο πάντως της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι ενισχυμένες συνεργασίες και τα ειδικά καθεστώτα διέπονται από ενωσιακό δίκαιο μερικής εφαρμογής.

Από την πλευρά τους τα πρωτόκολλα που προαναφέρθηκαν αναφορικά με το καθεστώς του Hv. Βασιλείου και της Δανίας στο πλαίσιο της ΟΝΕ, καθώς και το πρωτόκολλο για την εξαίρεση του Hv. Βασιλείου από την κοινωνική πολιτική προβλέπουν δυνατότητα επιγενόμενης συμμετοχής στις αντίστοιχες πολιτικές της Ένωσης. Το τελευταίο μάλιστα καταργήθηκε μετά από πενταετή εφαρμογή. Από την άλλη πλευρά, η ενσωμάτωση του κεκτημένου Schengen με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ συνοδεύτηκε από νέα πρωτόκολλα υπέρ των χωρών που αυτοεξαιρέθηκαν. Η επισύναψη των πρωτοκόλλων στο πλαίσιο της Συνταγματικής Συνθήκης καταδείκνυε πόσο ψευδεπίγραφη ήταν η χρήση του όρου «Συνταγματική» διότι, αν μη τι άλλο, σε μια συνταγματικά συγκροτημέ-

21. Άρθρα 20 παρ. 2 ΣΕΕ και 326 έως και 334 ΣΛΕΕ.

22. Άρθρο 20 παρ. 4 ΣΕΕ.

νη ομοσπονδιακή πολιτεία δεν είναι νοητό να υπάρχουν ειδικές διευθετήσεις για κάποια συστατικά μέρη<sup>23</sup>.

Σε αντιδιαστολή με τις ενισχυμένες συνεργασίες τα πρωτόκολλα μπορούν να θεωρηθούν ενδείξεις μιας περιορισμένης έστω διείσδυσης του διεθνούς δικαίου στις ενδοενωσιακές σχέσεις. Πρέπει πάντως να γίνει δεκτό πως ο κανόνας που θέλει τις ενισχυμένες συνεργασίες να μη θίγουν την εσωτερική αγορά, ούτε την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή ή να συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών ή να προκαλούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό<sup>24</sup> ισχύει και για την παροχή εξαιρέσεων μέσω πρωτοκόλλων. Πέραν όμως αυτών των περιορισμών που αφορούν στο οικονομικό σύνταγμα της Ένωσης, τα πρωτόκολλα δεν πρέπει να θίγουν τις θεμελιώδεις αξίες και αρχές της ίδιας.

Η παροχή εξαιρέσεων σε ορισμένα κράτη μέσω ειδικών πρωτοκόλλων ενδέχεται να επανέλθει στην επικαιρότητα εφόσον το Ην. Βασίλειο ζητήσει ένα ειδικό καθεστώς εντός της Ένωσης, όπως έχει προαναγγείλει. Είναι αμφίβολο αν το αίτημα αυτό θα ικανοποιηθεί, ιδίως αν το Ην. Βασίλειο επιμείνει στην εξαίρεσή του από την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων. Στην περίπτωση αυτή ενδέχεται να προταθεί στο Ην. Βασίλειο ένα ειδικό καθεστώς εκτός Ένωσης, στο πλαίσιο μιας συμφωνίας αποχώρησης κατά τους όρους του άρθρου 50 ΣΕΕ (βλ. πιο κάτω). Παρόμοια διευθέτηση θα έθετε οριστικό τέρμα στις αυτοεξαιρέσεις που παραβιάζουν κατ' ουσία την αρχή της ισότητας των κρατών μελών.

## Γ. Ο συνταγματικός χαρακτήρας των Συνθηκών

Η πηγή της νομιμότητας του ενοποιητικού εγχειρήματος είναι, όπως προαναφέρθηκε, οι ιδρυτικές Συνθήκες αλλά, όπως και στην περίπτωση των διεθνών οργανισμών, οι Συνθήκες αυτές δεν μπορούσαν να διασφαλίσουν την «εύρυθμη λειτουργία» του νέου μορφώματος χωρίς συμπληρωματικούς κανόνες. Στην περίπτωση της Κοινότητας / Ένωσης οι συμπληρωματικοί κανόνες έμελλε να είναι εντελώς διαφορετικής υφής. Έτσι, πέραν των κανόνων των Συνθηκών και του παράγου δικαίου, το Δικαστήριο περιέλαβε τα θεμελιώδη δικαιώματα στην ενωσιακή δικαιοταξία, διαμέσου των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου<sup>25</sup>. Στη συνέχεια το Δικαστήριο τόνισε ότι «Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη,

23. Βλ. C.Stephanou, «Le principe d'égalité statutaire des Etats» in *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, Editions Apogée, 2006, 373.

24. Άρθρο 326 δεύτερο εδάφιο ΣΛΕΕ.

25. Οι γενικές αρχές συνιστούν αυτοτελή πηγή του ενωσιακού δικαίου και ως τέτοιες εξετάζονται πιο κάτω.

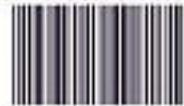


Η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει εν πολλοίς την εξέλιξη -αλλά και την επιβίωσή της- στο φαινόμενο της «δια του δικαίου ενοποίησης». Πρόκειται για ένα μοναδικό και χωρίς προηγούμενο φαινόμενο στη διεθνή κοινωνία - που αποτελεί την καλύτερη απάντηση στο αίτημα για ειρηνική συμβίωση και αποδοτική συνεργασία των λαών.

Ποια είναι όμως αυτή η δικαιοταξία και πώς διαμορφώνεται η σχέση της με τη διεθνή και τις εθνικές δικαιοταξίες; Στο βιβλίο ερευνάται η διαχρονική εξέλιξη αυτών των σχέσεων και επιχειρείται να απαντηθούν κάποια επί μέρους ερωτήματα που προέκυψαν τα τελευταία χρόνια, όπως:

- ▶ Τι σηματοδοτούν οι πορείες αυτονόμησης και συνταγματοποίησης της ενωσιακής δικαιοταξίας;
- ▶ Τι σηματοδοτεί η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου;
- ▶ Ποια είναι η προστιθέμενη αξία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων;
- ▶ Γιατί η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ);

ISBN: 978-960-562-393-7



15360