

Δανάτος Ι. Παπαγιάννης,  
Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

# ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

5η Έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



# ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

## Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Δονάτος Ι. Παπαγιάννης

ISBN 978-960-562-592-4

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

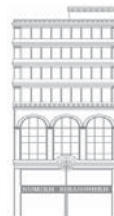
Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που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

Art Director: Μικαέλα Καπασκέλη  
Υπεύθυνος Παραγωγής: Ανδρέας Μενούνος  
Φωτοστοιχειοθεσία: Χρύσα Ζαργιαννάκη  
Παραγωγή: NB Production AM050916M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομικάλη 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: 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



Δανάτος Ι. Παπαγιάννης  
Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

# ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

5η έκδοση



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

## European Law

**Donatos I. Papagiannis,**  
Professor at Panteion University

This book covers the whole of both institutional and substantive European Union law. It also covers other European intergovernmental organizations. It is hence entitled «European Law» and not just «EU Law». The book first retraces the history of European integration and then highlights the key features of the Union's political system. The book then presents the Union's institutions, the EU legal order and the judicial protection system. In regards to the substantive Union Law this book analyzes the operation of the internal market and competition law. It also covers other EU policies.

ISBN 978-960-562-592-4

### **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.



NOMIKH BIBΛIOΘHKH

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)



© 2016, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

στη Σοφία





## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η πέμπτη έκδοση του παρόντος έργου συμπίπτει με την αλλαγή του εκδοτικού οίκου, που ανέλαβε την έκδοσή του. Οφείλω καταρχήν ευχαριστίες στον εκδοτικό οίκο «Νομική Βιβλιοθήκη» γιατί με χαρά ανέλαβε το εκδοτικό έργο και ευελπιστώ σε μια καρπερή συνεργασία.

Η δομή του έργου παραμένει και στην παρούσα έκδοση η ίδια. Επιχείρησα μόναχα μία μικρή σε έκταση αναδόμηση της ύλης, η οποία πιστεύω ότι ανταποκρίνεται καλύτερα στη συνολική λογική του έργου. Η έκδοση παρακολουθεί τη συνολική εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου τόσο από πλευράς νομοθεσίας και νομολογίας όσο και θεωρίας μέχρι τις αρχές του τρέχοντος έτους. Δεν κρύβω ότι ανακαλύπτω διαρκώς αδυναμίες, δυνατότητες περαιτέρω βελτίωσης αλλά και λάθη. Ελπίζω η παρούσα έκδοση να τα διορθώνει.

Η πέμπτη έκδοση βρίσκει την ΕΕ σε μια δύσκολη ιστορική καμπή. Στη δημοσιονομική κρίση προστέθηκε και η προσφυγική που δοκιμάζει έντονα τις αντοχές της. Πολλοί εγκαλούν την Ένωση για την όλη αντιμετώπιση. Ανεξάρτητα από το επιτυχές ή όχι του εγχειρήματος, η αντιμετώπιση αυτών των κρίσεων μόνο σε επίπεδο Ένωσης μπορεί να επιχειρηθεί. Εν όψει αυτών των προβλημάτων, εάν δεν υπήρχε η Ένωση, θα έπρεπε επειγόντως να την ανακαλύψουμε. Διαπιστώνω όμως μία εμφανή αντίφαση, ιδίως στην ελληνική κοινωνία. Ενώ απαιτούμε από την Ένωση άμεση επίλυση των όποιων προβλημάτων, ταυτόχρονα αρνούμαστε να την ενδυναμώσουμε με εκχώρηση περαιτέρω κυριαρχίας, για να είναι ικανή να αντιμετωπίσει τις κρίσεις. Είναι αυτονόητο ότι ένας οργανισμός 28 κρατών μελών με το πέδικλο π.χ. των ομοφώνων αποφάσεων είναι αδύνατον να είναι και γρήγορος και αποτελεσματικός.

Εν πάση περιπτώσει, όπως σημείωνα και στην προηγούμενη έκδοση, η Ένωση είναι καταδικασμένη να επιτύχει και θα επιτύχει. Άλλωστε η ίδια η ιστορία της είναι μία ιστορία κρίσεων.

Η παρούσα έκδοση είναι αφιερωμένη στην κόρη μου Σοφία. Πήρε την ώριμη απόφαση να συνταξιδέψει μαζί μου στα δύσκολα μονοπάτια της νομικής επιστήμης. Σε τούτη την έκδοση ήταν η φοιτήτρια και η συνεργάτης μου. Μου δίδαξε πολλά και κυρίως, ότι τίποτα δεν είναι αυτονόητο. Ούτε στη ζωή ούτε στην αίθουσα διδασκαλίας. Και δυστυχώς θεωρούσα πολλά ως αυτονόητα...

Οφείλω ταυτόχρονα ευχαριστίες στην Αθηνά γιατί ακόμα μία φορά με ανέχθηκε, στον Γιάννη και την Παναγιώτα γιατί, ανάμεσα στ' άλλα, μου προμήθευσαν από το Λονδίνο όλα τα ξενόγλωσσα βιβλία, όπως επίσης και σε πολλούς φοιτητές μου και πρωτίστως στον Γιώργο Θεοδωρίδη αλλά και στον Αθηνόδωρο Δούση που με επιμέλεια διάβασαν το κείμενο και έκαναν κρίσιμες υποδείξεις.

Πετροβίτσα Θεσπρωτίας, Μάιος 2016  
Δονάτος Παπαγιάννης

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	9
<b>1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	
1.1. Εισαγωγικές διασαφήσεις.....	33
1.2. Οι επίσημες εκδόσεις της ΕΕ.....	35
1.3. Βιβλιογραφία.....	36
1.4. Διευθύνσεις στο διαδίκτυο .....	39
<b>2 Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ .....</b>	<b>41</b>
2.1. Εισαγωγή.....	41
2.2. Οι προσπάθειες για την ένωση της Ευρώπης μέχρι τον α΄ παγκόσμιο πόλεμο.....	42
2.3. Οι προσπάθειες για την ένωση της Ευρώπης μετά τον β΄ παγκόσμιο πόλεμο .....	44
2.3.1. Κλασικοί ευρωπαϊκοί διεθνείς οργανισμοί .....	46
2.3.2. Υπερεθνικοί ευρωπαϊκοί διεθνείς οργανισμοί.....	47
2.3.2.1. <i>Η ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων .....</i>	<i>48</i>
2.3.2.2. <i>Η εξέλιξη των Κοινοτήτων (διεύρυνση και εμβάθυνση).....</i>	<i>51</i>
2.3.2.2.1. <i>Η διεύρυνση - από τους 6 στους 28 .....</i>	<i>52</i>
<i>A. Η Ευρώπη των 9.....</i>	<i>52</i>
<i>B. Η Ευρώπη των 10, 12.....</i>	<i>52</i>
<i>Γ. Η Ευρώπη των 15 .....</i>	<i>53</i>
<i>Δ. Η Ευρώπη των 25, 27, 28 .....</i>	<i>54</i>
<i>E. Μια ιδιόμορφη διεύρυνση και μια σμίκρυνση .....</i>	<i>55</i>
<i>ΣΤ. Οι προοπτικές .....</i>	<i>55</i>
2.3.2.2.2. <i>Η εμβάθυνση, από τις Κοινοότητες στην Ένωση .....</i>	<i>56</i>
<i>A. Οι πρώτες τροποποιήσεις του θεσμικού συστήματος .....</i>	<i>57</i>

<i>Β. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία</i> .....	57
<i>Γ. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη</i> .....	58
<i>Δ. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση</i> .....	59
<i>Ε. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ)</i> ....	59
<i>ΣΤ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ</i> .....	60
<i>Η. Η συνθήκη της Νίκαιας</i> .....	61
<i>Θ. Η συνθήκη για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα</i> .....	62
<i>Ι. Η Συνθήκη της Λισαβόνας</i> .....	64
<i>Κ. Η αντιμετώπιση της δημοσιονομικής και προσφυγικής κρίσης</i> .....	65
<i>Λ. Οι προοπτικές</i> .....	66
<b>3 ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ</b> .....	69
3.1. Ο ΟΟΣΑ, ΤΟ ΝΑΤΟ, Ο ΟΑΣΕ.....	69
3.2. Το Συμβούλιο της Ευρώπης.....	71
3.2.1. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) .....	73
3.2.2. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) .....	74
<b>4 Η ΠΟΛΙΤΕΙΑΚΗ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ</b> .....	78
4.1. Η ενιαία αρχιτεκτονική της Ένωσης.....	79
4.2. Η νομική προσωπικότητα της Ένωσης .....	80
4.3. Η πολιτειακή φύση της Ένωσης .....	82
4.4. Σύνταγμα ή Συνθήκη ως βάση της Ένωσης; .....	85
4.5. Η φύση του δικαίου της Ένωσης.....	87
4.6. Οι πολιτευματικές αρχές της Ένωσης - το αξιακό σύστημα.....	89
4.6.1. Ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της ελευθερίας ..	92
4.6.2. Η αρχή της ισότητας.....	93
4.6.3. Η δημοκρατική αρχή .....	94
4.6.3.1. Η αρχή της αντιπροσωπευτικής, συμμετοχικής δημοκρατίας.....	97

4.6.3.2. Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων .....	98
4.6.4. Η αρχή του κράτους δικαίου .....	98
4.6.5. Η κοινωνική αρχή.....	100
4.6.6. Τα ατομικά δικαιώματα.....	101
4.6.6.1. Η κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων στην Ένωση...	102
4.6.6.2. Ειδικά κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα.....	104
4.6.6.3. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ .....	106
Α. Οι φορείς των δικαιωμάτων .....	107
Β. Οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων .....	109
Γ. Η προσχώρηση στην ΕΣΔΑ .....	110
Δ. Τα επιμέρους ατομικά δικαιώματα.....	111
4.6.7. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας.....	114
4.6.7.1. Πεδία εφαρμογής .....	116
4.6.7.2. Διακρίσεις .....	116
4.6.8. Το «οικονομικό σύνταγμα» της Ένωσης - Οι στόχοι της Ένωσης .....	117
4.7. Οι βάσεις του συστήματος: τα κράτη και οι πολίτες - η διττή νομιμοποίηση .....	120
4.7.1. Τα κράτη μέλη ως θεμέλιο του συστήματος.....	121
4.7.1.1. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων.....	123
4.7.1.2. Η ρήτρα συμπλήρωσης των κενών .....	128
4.7.1.3. Η αρχή της επικουρικότητας .....	129
Α. Η έννοια .....	130
Β. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας - η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων .....	131
4.7.1.4. Η αρχή της αναλογικότητας.....	133
4.7.1.5. Οι συνταγματικές εξουσιοδοτήσεις των κρατών μελών - το ελληνικό Σύνταγμα .....	134
4.7.2. Οι πολίτες ως θεμέλιο του συστήματος.....	136
4.7.2.1. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια .....	137
4.7.2.2. Έννοια και κτήση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας.....	138
4.7.2.3. Δικαιώματα που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια .....	141

<b>5 ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΝΩΣΗΣ, ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ .....</b>	<b>147</b>
5.1. Η προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	147
5.2. Η αποχώρηση και η αποπομπή κράτους μέλους .....	149
5.3. Η αναστολή δικαιωμάτων συμμετοχής .....	151
5.4. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών και της Ένωσης .....	155
5.4.1. Οι υποχρεώσεις της Ένωσης έναντι των κρατών μελών .....	155
5.4.2. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι της Ένωσης .....	157
5.5. Οι προστατευτικές ρήτρες και οι ρήτρες εθνικής ασφάλειας.....	159
5.6. Η ενισχυμένη συνεργασία .....	162
5.7. Η αναθεώρηση και η κατάργηση των Συνθηκών .....	165
5.7.1. Η συνήθης διαδικασία αναθεώρησης .....	167
5.7.2. Η απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης .....	168
5.7.2.1. Η απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ .....	168
5.7.2.2. Η απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης του τρόπου λήψης των αποφάσεων .....	168
5.8. Η Ένωση στον διεθνή χώρο.....	170
5.8.1. Το δικαίωμα πρεσβεύσεως .....	170
5.8.2. Η σύναψη των διεθνών συνθηκών.....	171
5.8.2.1. Η έκταση της αρμοδιότητας.....	171
5.8.2.2. Κατηγορίες διεθνών συνθηκών .....	173
5.8.2.3. Τα αποτελέσματα των διεθνών συνθηκών .....	174
5.8.3. Η συμμετοχή της Ένωσης σε διεθνείς οργανισμούς .....	175
<b>6 ΟΙ ΠΟΡΟΙ ΚΑΙ Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ .....</b>	<b>177</b>
6.1. Το σύστημα των ιδίων πόρων.....	177
6.2. Η προβληματική των ιδίων πόρων .....	180
6.3. Τα έξοδα.....	182

6.4. Ο ενωσιακός προϋπολογισμός.....	183
6.4.1. Η κατάρτιση και οι αρχές του προϋπολογισμού .....	183
6.4.2. Η εφαρμογή του προϋπολογισμού.....	184
6.4.3. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού.....	184
6.5. Η καταπολέμηση της απάτης.....	186
<b>7 ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....</b>	<b>188</b>
7.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο .....	192
7.1.1. Σύνθεση και οργάνωση.....	192
7.1.2. Καθήκοντα, εξουσίες.....	193
7.1.3. Τρόπος λειτουργίας.....	195
7.2. Το Συμβούλιο .....	197
7.2.1. Σύνθεση .....	197
7.2.2. Καθήκοντα, αρμοδιότητες .....	199
7.2.3. Τρόπος λειτουργίας.....	201
7.2.3.1. Αναβίωση του συμβιβασμού του Λουξεμβούργου;.....	204
7.2.3.2. Η Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER) .....	206
7.2.3.3. Η Γενική Γραμματεία .....	207
7.2.4. Οι εκπρόσωποι των κρατών μελών συνερχόμενοι στα πλαίσια του Συμβουλίου .....	207
7.3. Η Επιτροπή .....	208
7.3.1. Σύνθεση .....	209
7.3.2. Καθήκοντα, αρμοδιότητες .....	213
7.3.3. Τρόπος λειτουργίας.....	215
7.3.4. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για την ΚΕΠΠΑ (ΥΠΕΚΕΠΠΑ).....	218
7.4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) .....	220
7.4.1. Σύνθεση .....	220
7.4.2. Καθήκοντα, Αρμοδιότητες .....	222
7.4.3. Τρόπος λειτουργίας.....	225
7.4.4. Πολιτικά κόμματα .....	226
7.4.5. Σχέσεις του ΕΚ με τα εθνικά κοινοβούλια.....	227

7.4.6. Ο διαμεσολαβητής, ο επόπτης προστασίας δεδομένων.....	229
7.5. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) .....	231
7.5.1. Σύνθεση ΔΕΕ.....	232
7.5.1.1. Το Δικαστήριο (ΔΕΕ).....	233
7.5.1.2. Το Γενικό Δικαστήριο (ΓεΔ) .....	234
7.5.1.3. Τα Ειδικευμένα Δικαστήρια (ΕΔ).....	234
7.5.2. Αρμοδιότητες ΔΕΕ .....	235
7.5.3. Τρόπος λειτουργίας .....	240
7.6. Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΛΣ).....	241
7.6.1. Σύνθεση .....	242
7.6.2. Αρμοδιότητες, τρόπος λειτουργίας .....	242
7.7. Τα όργανα της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) ....	243
7.7.1. Το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) .....	244
7.7.2. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) .....	244
7.8. Τα επικουρικά όργανα .....	247
7.8.1. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) .....	248
7.8.2. Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΤΠ) .....	250
7.8.3. Επιτροπές, Γραφεία, Οργανισμοί .....	251
7.9. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ) .....	253
7.10. Οργανωτικά .....	254
7.10.1. Η έδρα των Οργάνων.....	254
7.10.2. Γλώσσες .....	255
7.10.3. Προνόμια .....	256
7.10.4. Υπαλληλικό προσωπικό.....	256
7.11. Μια συνολική θεώρηση του θεσμικού συστήματος.....	257
<b>8 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΠΡΑΞΩΝ .....</b>	<b>263</b>
8.1. Η συνήθης νομοθετικής διαδικασία .....	265
8.2. Η Ειδική νομοθετική διαδικασία .....	268
8.2.1. Η διαδικασία της διαβούλευσης .....	268



8.2.2. Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης .....	270
8.3. Οι εκτελεστικές πράξεις - επιτροπολογία (comitologie) .....	271
8.4. Ειδικές διαδικασίες.....	273
8.4.1. Η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού .....	274
8.4.2. Η διαδικασία κατάρτισης διεθνών συνθηκών .....	275
8.5. Η διαδικασία στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ.....	276
<b>9 Η ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ .....</b>	<b>277</b>
9.1. Η αυτονομία της έννομης τάξης .....	277
9.2. Πεδία εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.....	279
9.2.1. Χρονικά πεδία εφαρμογής .....	280
9.2.2. Τοπικά πεδία εφαρμογής .....	280
9.2.3. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής.....	282
9.2.4. Το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής .....	284
9.3. Οι πηγές του Ευρωπαϊκού Δικαίου .....	285
9.3.1. Το πρωτογενές δίκαιο .....	285
9.3.2. Το παράγωγο (δευτερογενές) δίκαιο .....	287
9.3.2.1. Οι διακρίσεις των πράξεων σε νομοθετικές και μη νομοθετικές .....	287
9.3.2.2. Ο Κανονισμός.....	288
9.3.2.3. Η Οδηγία .....	291
Α. Υποχρέωση μεταφοράς της Οδηγίας .....	293
Β. Συνέπειες μη ή πλημμελούς μεταφοράς της Οδηγίας.....	294
9.3.2.4. Η Απόφαση.....	298
9.3.2.5. Σύσταση και Γνώμη.....	300
9.3.2.6. Το τριτογενές δίκαιο .....	301
9.3.2.7. Άτυπες πράξεις, <i>Soft law</i> .....	303
9.3.2.8. Η έκδοση και δημοσίευση των πράξεων - η ποιότητα της νομοθεσίας .....	304
9.3.3. Το έθιμο .....	308
9.3.4. Οι γενικές αρχές.....	309
9.3.5. Το Διεθνές Δίκαιο .....	312

9.3.6. Η νομολογία .....	314
9.3.7. Οι πράξεις των Μονίμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου .....	315
9.3.8. Ιδιαίτερο Δίκαιο .....	316
9.3.9. Η μεταξύ των κανόνων δικαίου ιεράρχηση .....	317
9.4. Η εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου - Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο .....	319
9.4.1. Άμεση εφαρμογή από τα ενωσιακά όργανα .....	319
9.4.2. Η εφαρμογή από τα κράτη μέλη.....	322
9.5. Η σχέση της ενωσιακής με την εθνική έννομη τάξη .....	326
9.5.1. Η αμεσότητα του ενωσιακού δικαίου .....	326
9.5.1.1. Η έννοια, η θεμελίωση, τα κριτήρια της αμεσότητας.....	327
9.5.1.2. Η αμεσότητα επιμέρους διατάξεων .....	330
9.5.2. Η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου .....	338
9.5.2.1. Η υπεροχή από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου.....	339
9.5.2.2. Η υπεροχή από τη σκοπιά του εθνικού δικαίου .....	342
9.5.2.3. Η θεωρητική προσέγγιση .....	345
9.6. Η ενωσιακή και η διεθνής έννομη τάξη .....	349
<b>10 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ.....</b>	<b>353</b>
10.1. Εισαγωγή .....	353
10.2. Προσφυγή κατά κράτους μέλους .....	356
10.2.1. Η Προσφυγή της Επιτροπής κατά κράτους μέλους.....	356
10.2.1.1. Νομιμοποιούμενοι, αντικείμενο προσφυγής.....	356
10.2.1.2. Προδικασία .....	357
10.2.1.3. Κύρια διαδικασία .....	359
10.2.1.4. Περιεχόμενο και ενέργεια της απόφασης .....	359
10.2.2. Προσφυγή κράτους μέλους κατά κράτους μέλους .....	361
10.3. Η προσφυγή ακυρώσεως .....	363
10.3.1. Νομιμοποιούμενοι και αντικείμενο της προσφυγής .....	363
10.3.1.1. Ενωσιακά όργανα - κράτη μέλη.....	363
10.3.1.2. Ιδιώτες .....	364

10.3.1.3. Αντικείμενο .....	367
10.3.2. Λόγοι ακυρώσεως και προθεσμία .....	368
10.3.3. Η απόφαση του ΔΕΕ .....	369
10.4. Προσφυγή κατά παραλείψεως .....	371
10.4.1. Νομιμοποιούμενοι, αντικείμενο προσφυγής .....	371
10.4.2. Προδικασία.....	372
10.4.3. Περιεχόμενο και ενέργεια της απόφασης.....	372
10.5. Η ένσταση της παρανομίας.....	374
10.6. Η αστική ευθύνη της Ένωσης και η αγωγή αποζημίωσης.....	375
10.6.1. Προϋποθέσεις της εξωσυμβατικής ευθύνης .....	376
10.6.2. Η αγωγή αποζημίωσης.....	379
10.7. Η προσωρινή δικαστική προστασία.....	381
10.8. Η προδικαστική παραπομπή .....	383
10.8.1. Εισαγωγή.....	383
10.8.2. Το στάδιο ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου .....	384
10.8.2.1. Νομιμοποιούμενοι προς άσκηση παραπομπής .....	384
10.8.2.2. Υποχρέωση και ευχέρεια παραπομπής .....	385
10.8.2.3. Το αντικείμενο της παραπομπής.....	388
10.8.2.4. Ασάφεια και αμφισβήτηση .....	390
10.8.2.5. Η θέση των διαδίκων .....	391
10.8.3. Το στάδιο ενώπιον του ΔΕΕ .....	392
10.8.4. Επείγουσα προδικαστική παραπομπή .....	394
10.9. Ειδικές διαδικασίες .....	394
10.10. Ένδικα μέσα .....	395
10.11. Η αναγκαστική εκτέλεση .....	396
10.12. Ειδικοί περιορισμοί στη δικαστική προστασία.....	398
10.13. Έννομη προστασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων - Η ευθύνη του κράτους μέλους λόγω εσφαλμένης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.....	399
10.13.1. Η δικονομική αυτονομία.....	400

10.13.2. Η ευθύνη του κράτους μέλους .....	401
10.13.2.1. Νομική βάση .....	402
10.13.2.2. Οι προϋποθέσεις της ευθύνης .....	403
10.13.2.3. Υπεύθυνα κρατικά όργανα .....	404
10.13.2.4. Η έκταση της ευθύνης .....	406
<b>11 Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ .....</b>	<b>407</b>
11.1. Η έννοια της εσωτερικής αγοράς.....	407
11.2. Οι γενικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία των θεμελιωδών ελευθεριών .....	409
11.2.1. Οι εγγυήσεις που παρέχουν οι θεμελιώδεις ελευθερίες.....	410
11.2.1.1. Η απαγόρευση των διακρίσεων.....	410
11.2.1.2. Η απαγόρευση των περιορισμών .....	411
11.2.1.3. Η αντίστροφη διάκριση.....	413
11.2.2. Οι αποδέκτες των υποχρεώσεων .....	415
11.2.3. Οι αποδέκτες των δικαιωμάτων .....	418
11.2.4. Το τοπικό πεδίο εφαρμογής .....	419
11.2.5. Οι εξαιρέσεις .....	420
11.2.5.1. Οι ρητά προβλεπόμενες εξαιρέσεις .....	420
11.2.5.2. Οι νομολογιακές εξαιρέσεις .....	426
11.2.6. Εξαιρούμενοι τομείς.....	429
11.3. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων .....	432
11.3.1. Η έννοια του εμπορεύματος.....	435
11.3.2. Η Τελωνειακή Ένωση.....	437
11.3.2.1. Απαγόρευση εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών .....	438
11.3.2.2. Απαγορεύσεις μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος.....	439
11.3.2.3. Εξαιρέσεις .....	440
11.3.2.4. Κοινό δασμολόγιο .....	443
11.3.3. Οι ποσοτικοί περιορισμοί .....	445
11.3.3.1. Η απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών.....	446
11.3.3.2. Η απαγόρευση των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος.....	446

11.3.4. Τα κρατικά εμπορικά μονοπώλια .....	454
11.3.4.1. Η έννοια του κρατικού εμπορικού μονοπωλίου.....	454
11.3.4.2. Η διαρρύθμιση των μονοπωλίων .....	456
11.4. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων .....	458
11.4.1. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (μισθωτών).....	459
11.4.1.1. Το ιδιαίτερο περιεχόμενο της ελευθερίας.....	461
11.4.1.2. Η αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων .....	468
11.4.1.3. Η κοινωνική ασφάλιση .....	470
11.4.2. Το δικαίωμα εγκατάστασης .....	473
11.4.2.1. Έννοια .....	473
11.4.2.2. Περιεχόμενο.....	474
11.4.2.3. Οι εταιρίες .....	475
Α. Μορφές εγκατάστασης των εταιριών .....	478
Β. Το νομικό πλαίσιο των εταιριών .....	480
11.5. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.....	482
11.5.1. Έννοια, διακρίσεις .....	483
11.5.2. Τρόποι παροχής υπηρεσιών .....	485
11.5.3. Το περιεχόμενο της ελευθερίας.....	486
11.5.4. Η αρχή της χώρας προέλευσης .....	490
11.5.5. Μέτρα εναρμόνισης οικονομικών δραστηριοτήτων.....	491
11.6. Η ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων .....	494
11.6.1. Έννοια, περιεχόμενο.....	494
11.6.2. Εξαιρέσεις.....	497
11.7. Μια σχηματοποιημένη παρουσίαση των θεμελιωδών ελευθεριών.....	499
11.8. Οι προοπτικές της εσωτερικής αγοράς.....	500
<b>12 Ο ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΣ.....</b>	<b>503</b>
12.1. Εισαγωγή .....	503

12.2. Η απαγόρευση των συμφωνιών .....	506
12.2.1. Οι αποδέκτες της απαγόρευσης.....	507
12.2.2. Το αντικείμενο της απαγόρευσης.....	508
12.2.3. Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του αρθ. 101 ΣΛΕΕ .....	511
12.2.3.1. <i>Επηρεασμός του ενδοενωσιακού εμπορίου</i> .....	511
12.2.3.2. <i>Νόθευση του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά</i> .....	512
12.2.4. Οι συνέπειες της απαγόρευσης .....	514
12.2.5. Απαλλαγές περιοριστικών συμπράξεων .....	515
12.3. Απαγόρευση καταχρηστικής εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης .....	517
12.3.1. Δεσπόζουσα θέση και καταχρηστική της εκμετάλλευση .....	517
12.3.2. Επηρεασμός του ενδοενωσιακού εμπορίου .....	520
12.4. Η εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού .....	521
12.5. Η σχέση ενωσιακού και εθνικού δικαίου ανταγωνισμού .....	523
12.6. Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων .....	526
12.7. Οι δημόσιες επιχειρήσεις.....	530
12.7.1. Η έννοια των δημοσίων επιχειρήσεων.....	530
12.7.2. Η επιταγή της § 1 αρθ. 106 ΣΛΕΕ .....	531
12.7.3. Η εξαίρεση και οι προϋποθέσεις εφαρμογής .....	532
12.7.4. Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής.....	535
12.8. Οι κρατικές ενισχύσεις .....	536
12.8.1. Έννοια και προϋποθέσεις απαγόρευσης.....	537
12.8.2. Οι εξαιρέσεις.....	540
12.8.3. Η διαδικασία ελέγχου .....	543
12.8.4. Η επιστροφή των παρανόμων κρατικών ενισχύσεων.....	545
12.9. Οι δημόσιες συμβάσεις .....	547
<b>13 Ο ΧΩΡΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ.....</b>	<b>552</b>
13.1. Η έννοια του Χώρου .....	553

13.2. Η διέλευση των συνόρων (οι Συμφωνίες Schengen).....	554
13.3. Οι θεωρήσεις εισόδου.....	557
13.4. Το άσυλο.....	558
13.5. Η μετανάστευση .....	560
13.6. Η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις .....	562
13.7. Η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις .....	564
13.8. Η αστυνομική συνεργασία .....	567
<b>14 Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ (ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ) ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΣΙΩΝ ...</b>	<b>570</b>
14.1. Ο στόχος της προσέγγισης των νομοθεσιών .....	571
14.2. Η προσέγγιση με βάση το αρθ. 114 ΣΛΕΕ.....	571
14.3. Η προσέγγιση με βάση το αρθ. 115 ΣΛΕΕ.....	573
14.4. Η ανοιχτή εναρμόνιση .....	575
<b>15 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ .....</b>	<b>578</b>
15.1. Η οικονομική πολιτική .....	579
15.1.1. Ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής.....	580
15.1.2. Η δημοσιονομική πειθαρχία .....	582
15.1.3. Η νέα διακυβέρνηση σχετικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία .....	584
15.2. Η νομισματική πολιτική και η ΟΝΕ .....	587
15.2.1. Η άσκηση της νομισματικής πολιτικής.....	589
15.2.2. Η ένταξη νέων κρατών μελών στην ευρωζώνη και η αποχώρηση .....	591
<b>16 Η ΓΕΩΡΓΙΑ, ΑΛΙΕΙΑ .....</b>	<b>594</b>
16.1. Η γεωργία .....	594
16.1.1. Οι στόχοι της κοινής αγροτικής πολιτικής.....	595
16.1.2. Το κεκτημένο της κοινής αγροτικής πολιτικής .....	596
16.1.2.1. Η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών .....	597

16.1.2.2. Ο μηχανισμός στήριξης του γεωργικού εισοδήματος .....	599
16.1.2.3. Η γεωργική διαρθρωτική πολιτική .....	600
16.1.2.4. Η μεταρρύθμιση του 2013 .....	602
16.1.3. Η χρηματοδότηση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής .....	603
16.1.4. Ο έλεγχος του ανταγωνισμού .....	604
16.1.5. Η ενωσιακή αγροτική νομοθεσία .....	604
16.1.6. Η εξέλιξη της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής .....	605
16.2. Η αλιεία .....	607
<b>17 ΑΛΛΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ</b>	
17.1. Κοινωνική πολιτική .....	611
17.1.1. Ο κοινωνικός χάρτης .....	612
17.1.2. Η κοινωνική πολιτική στο πρωτογενές δίκαιο.....	613
17.1.3. Μέτρα κοινωνικής πολιτικής.....	615
17.1.4. Ισότητα ανδρών και γυναικών, καταπολέμηση των διακρίσεων .....	617
17.2. Η προστασία των καταναλωτών.....	619
17.3. Η πολιτική προστασία .....	624
17.4. Παιδεία και επαγγελματική εκπαίδευση.....	624
17.5. Ο πολιτισμός.....	628
17.6. Η δημόσια υγεία .....	630
17.7. Το περιβάλλον .....	633
17.7.1. Το πρωτογενές δίκαιο για το περιβάλλον .....	634
17.7.2. Μέτρα πολιτικής .....	637
Α. Γενικά μέτρα .....	637
Β. Ειδικά μέτρα .....	638
17.8. Οι μεταφορές .....	640
17.9. Τα διευρωπαϊκά δίκτυα .....	645
17.10. Η βιομηχανία.....	646



17.11. Έρευνα και τεχνολογία .....	648
17.12. Τίτλοι διανοητικής ιδιοκτησίας.....	649
17.13. Ενέργεια.....	650
17.14. Τουρισμός.....	652
17.15. Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή .....	652
17.16. Η πολιτική απασχόλησης.....	655
17.17. Φορολογική πολιτική.....	656
<b>18 ΟΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ .....</b>	<b>660</b>
18.1. Η Κοινή εμπορική πολιτική.....	661
18.1.1. Αυτόνομη εμπορική πολιτική .....	663
18.1.2. Συμβατική εμπορική πολιτική .....	665
18.2. Μέτρα εμπορικού αποκλεισμού-περιοριστικά μέτρα .....	666
18.3. Η αναπτυξιακή πολιτική.....	667
18.4. Η σύνδεση τρίτων κρατών με την Ευρωπαϊκή Ένωση .....	668
18.5. Ανθρωπιστική βοήθεια.....	670
18.6. Η πολιτική γειτονίας .....	671
<b>19 ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ</b>	
<b>    ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΕΠΠΑ) .....</b>	<b>672</b>
19.1. Η ΚΕΠΠΑ .....	673
19.1.1. Οι αρχές και οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ .....	673
19.1.2. Οι αρμοδιότητες των οργάνων .....	675
19.1.3. Οι πράξεις στην ΚΕΠΠΑ .....	677
19.1.4. Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων .....	679
19.1.5. Η χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ.....	680
19.2. Η ΚΠΑΑ .....	681
19.2.1. Οι στόχοι των αποστολών .....	682
19.2.2. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας .....	683

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

---

19.2.3. Διαρθρωμένη συνεργασία .....	684
19.3. Η μέχρι σήμερα ασκηθείσα πολιτική .....	684
ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ .....	687

## 5 ΟΙ ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΝΩΣΗΣ, ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ

### Βιβλιογραφία

Τζέμος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΝοΒ 2014, 2402, **Nikolaysen**, Αλληλεγγύη και αρμοδιότητες της ΕΕ - Σιωπηρές αρμοδιότητες (implied powers): αντιφώνηση ΝοΒ 2014, 236, **Παπαγιάννη Δον.**, Τα «σύνορα» της Ευρώπης, η «ευρωπαϊκότητα» του υποψηφίου κράτους στην ΕΕ και η μελλοντική διεύρυνση της ΕΕ, ΕΕΕυρΔ 2003, 261, **Περράκης**, Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε μετεξέλιξη. Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ, 1998, **Κοτζιάς**, Το θεσμικό ζήτημα μετά το Άμστερνταμ, ΕΕΕυρΔ 1998, 741, **Περράκη - Κοτζιά**, Στόχοι και τακτικές στην διακυβερνητική διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996 - 1997, 1999, **Ντάλης** (επιμ.), Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ: Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και ανάλυση της νέας Συνθήκης, 1997, **Φραγκάκης, Περράκης**, Η πορεία της διαπραγμάτευσης για την αναθεώρηση του Μάαστριχτ, Αθήνα ΕΚΕΜ / ΕΚΕΜΕ, 1997.

**Dumont**, Geopolitique de l' Europe, 2015, **Closa**, Troublent membership: Dealing with secession, 2014, **Roth**, Die EU-Erweiterungspolitik, Integration, 2015, 195, **Oppermann**, Die Grenzen der EU, FS Müller-Graff; 2015, 1052, **Jaekel**, Das Recht des Austritts aus der EU- Zugleich zur Neuregelung des Austrittsrechts gem. Art. 50 EUV, Jura 2010,87, **Hatje**, Grenzen der Flexibilität einer erweiterten Europäischen Union, EuR 2005, 148, **Langenfeld**, Erweiterung ad infinitum? Zur Flexibilität der EU, ZRP 2005, 73, **Priebe**, Beitrittsperspektive und Verfassungsreform in den Ländern des westlichen Balkans, EuR 2008, 301, **Doehring**, Einseitiger Austritt aus der Europäischen Gemeinschaft, in: FS für Hartmut Schiedermaier 2001, 695, **Buttlar**, Rechtsprobleme der verstärkten Zusammenarbeit nach der Vertrag von Nizza, ZEuS 2001, 649, **Sichert**, Grenzen der Revision des Primärrechts in der Europäischen Union, 2005.

Στο βαθμό που η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ομοσπονδιακό κράτος και τα κράτη μέλη της διατηρούν ένα μεγάλο ποσοστό της κυριαρχίας τους, πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω το ερώτημα ως προς το πώς διαμορφώνονται οι ιδιαίτερες σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της, αλλά και η σχέση της Ένωσης με τα υπόλοιπα κράτη της διεθνούς κοινότητας.

### 5.1. Η προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η ένταξη νέου κράτους στην ΕΕ ρυθμίζεται στο αρθ. 49 ΣΕΕ. Το υποψήφιο κράτος πρέπει να πληροί δύο προϋποθέσεις. Καταρχήν πρέπει να είναι «ευρωπαϊκό» (τυπική προϋπόθεση). Στο βαθμό που οι γεωγράφοι δεν συμφωνούν ως προς τα ακριβή όρια του χώρου «Ευρώπη», ανακύπτει η ανάγκη

εντοπισμού περαιτέρω κριτηρίων, βάσει των οποίων προσδιορίζεται η «ευρωπαϊκότητα» ενός κράτους. Είναι μάλλον προφανές, ότι στις περιπτώσεις εκείνες που το γεωγραφικό κριτήριο δεν μπορεί να δώσει σαφή απάντηση (π.χ. το κράτος κείται κατά τον κύριο όγκο του εκτός της ευρωπαϊκής ηπείρου) πρέπει να χρησιμοποιηθούν επιπρόσθετα κριτήρια όπως το πολιτιστικό, το ιστορικό, το πολιτικό ακόμα και το θρησκευτικό κριτήριο για να προσδιοριστεί η ευρωπαϊκή ταυτότητα του υποψηφίου κράτους<sup>1</sup>.

Το υποψήφιο κράτος πρέπει (ουσιαστική προϋπόθεση) να σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο αρθ. 2 ΣΕΕ και να δεσμεύεται να τις προάγει. Κατά συνέπεια το υποψήφιο κράτος πρέπει να σέβεται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ελευθερία, τη δημοκρατία, την ισότητα, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τα δικαιώματα των μειονοτήτων. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη και εξ αυτού του λόγου οι αντίστοιχες κοινωνίες πρέπει να διέπονται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών. Μόνο μέσω αυτών των αξιών επιτυγχάνεται η αναγκαία ώσμωση για κοινή συνύπαρξη, για κοινή πορεία.

Μολονότι το αρθ. 49 ΣΕΕ δεν προβλέπει άλλα ουσιαστικά κριτήρια για την ένταξη ενός υποψηφίου κράτους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης το 1993<sup>2</sup> όρισε επιπρόσθετα κριτήρια, τα οποία επανελήφθησαν στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου το 1997<sup>3</sup>. Τα εν λόγω κριτήρια δεν δημιουργούν νομική δεσμευτικότητα, αλλά μάλλον μια πολιτική δέσμευση, μια gentlemen's agreement.

Σύμφωνα με τα κριτήρια αυτά το υποψήφιο κράτος οφείλει να οργανώσει την οικονομία του κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να λειτουργεί αποτελεσματικά η οικονομία της αγοράς, η οποία και θα εγγυάται την απρόσκοπτη λειτουργία του ανταγωνισμού των συντελεστών της παραγωγής. Επιπρόσθετα το υποψήφιο κράτος πρέπει να διαθέτει σταθερότητα των πολιτικών του θεσμών (δημοκρατία, κράτος δικαίου κ.λπ.) και την ικανότητα να αναλαμβάνει όλες τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την ένταξη. Να αναλάβει δηλαδή το σύνολο του ενωσιακού κεκτημένου (acquis communautaire) που αριθμεί σήμερα περί τις 80.000 σελίδες νομοθεσίας.

Καθώς είναι ευκρινής πλέον μια ορισμένη κόπωση μετά τις αλλεπάλληλες διευρύνσεις που γνώρισε η Ένωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 14,15 Δεκεμβρίου 2006, θυμήθηκε μια ξεχασμένη παράγραφο από τα Συμπεράσματα της Κοπεγχάγης του 1993 και υιοθέτησε την άποψη, ότι η στρατηγική της διεύρυνσης πρέπει να συνδυάζεται «*προς την ικανότητα της ΕΕ να ενσωμα-*

1. Παπαγιάννη Δον., Τα «σύνορα» της Ευρώπης..., σελ. 261.

2. Bulletin CE 6 - 1993, I, 13.

3. Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 400/97, Λουξεμβούργο.

τώνει νέα μέλη<sup>4</sup>. Προστίθεται κατά συνέπεια μια ακόμα προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της ένταξης, που αφορά όχι το υποψήφιο κράτος, άλλα την ίδια την Ένωση. Με βάση την εν λόγω απόφαση ο μελλοντικός ρυθμός των διευρύνσεων πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα της Ένωσης να απορροφά νέα μέλη, ικανότητα που αναφέρεται στην αποτελεσματική λειτουργία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, στην περαιτέρω ανάπτυξη των ενωσιακών πολιτικών όπως επίσης και τη χρηματοδότησή τους με βιώσιμο τρόπο.

Η διαδικασία για την ένταξη του υποψηφίου κράτους αρχίζει με την υποβολή σχετικής αίτησης προς το Συμβούλιο, για την οποία ενημερώνονται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, μετά από τη γνώμη της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο λαμβάνει απόφαση με την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται.

Οι συγκεκριμένοι όροι προσχώρησης και οι - λόγω αυτής - αναγκαίες προσαρμογές των Συνθηκών, αποτελούν αντικείμενο διαπραγματεύσεων και συμφωνίας μεταξύ υποψηφίου κράτους και των κρατών μελών της Ένωσης. Οι συμφωνίες προσχώρησης είναι πολύ συνοπτικά διατυπωμένες και συνοδεύονται από την «*πράξη περί των όρων προσχωρήσεως*» και διάφορα παραρτήματα και πρωτόκολλα. Η συμφωνία προσχώρησης υπόκειται σε επικύρωση από τα κράτη μέλη κατά τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες.

Η πρακτική των μέχρι σήμερα διευρύνσεων αποκαλύπτει, ότι το υποψήφιο ευρωπαϊκό κράτος αποδέχεται το «κοινοτικό κεκτημένο» («*acquis communautaire*») και ανάλογα με τα επιμέρους προβλήματα διεκδικεί μικρές ή μεγάλες μεταβατικές περιόδους προσαρμογής στο κεκτημένο. Σήμερα διεξάγονται διαπραγματεύσεις ένταξης με το Μαυροβούνιο, τη Σερβία και την Τουρκία ενώ ως υποψήφιες χώρες με συμφωνίες σύνδεσης έχουν χαρακτηριστεί η Αλβανία, η ΠΓΔΜ, ενώ ως υποψήφιες χώρες χαρακτηρίστηκαν και η Βοσνία - Ερζεγοβίνη αλλά και αυτό το Κόσοβο, μολονότι χώρες της ΕΕ δεν το έχουν αναγνωρίσει ως κράτος.

## 5.2. Η αποχώρηση και η αποπομπή κράτους μέλους

Υπό το προηγούμενο καθεστώς δικαίωμα αποχώρησης των κρατών μελών από τις Κοινοότητες και την Ένωση δεν προβλέπονταν στις Συνθήκες και κατά την άποψη της θεωρίας μονομερές δικαίωμα καταγγελίας δεν υφίστατο. Η υποβολή σχετικού αιτήματος αποχώρησης ή καταγγελίας των Συνθηκών ήταν νομικά ανεπίτρεπτη<sup>5</sup>.

Αμφισβήτηση επικρατεί στη θεωρία, ως προς το κατά πόσον ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλεσθεί τη ρήτρα *clausula rebus sic stantibus* (ριζική αλλαγή των περιστάσεων) για την αποχώρησή του, ρήτρα η οποία αναγνωρίζεται

4. Τα Συμπεράσματα είναι διαθέσιμα στην ηλεκτρονική σελίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

5. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, 99.

ρητά στο αρθ. 62 της Σύμβασης της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών. Στα πλαίσια του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου η προσφυγή στη συγκεκριμένη ρήτρα έπρεπε να αποκλείεται, δεδομένου ότι οι κοινοτικές Συνθήκες περιείχαν σειρά προστατευτικών ρητρών και ρητρών εθνικής ασφαλείας (π.χ. αρθ. 296, 297 ΣΕΚ), οι οποίες επιτρέπουν στα κράτη μέλη να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσουν τυχόν ριζική μεταβολή των περιστάσεων.

Παρά την ύπαρξη του συγκεκριμένου νομικού επιχειρήματος, η παραμονή κράτους μέλους χωρίς τη θέλησή του στην Ένωση, τουλάχιστον στο παρόν στάδιο του ενοποιητικού εγχειρήματος, είναι αδιανόητη. Τη δυνατότητα αποχώρησης κράτους μέλους ως μονομερούς δικαιώματος επικαλέστηκε και το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο στη γνωστή απόφασή του για την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ<sup>6</sup>, σε περίπτωση που δεν πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις ως προς τη νομισματική ένωση.

Παρά τις συγκεκριμένες θεωρητικές παραδοχές, η Ένωση γνώρισε μια μορφή συναινετικής αποχώρησης στην περίπτωση της Γροιλανδίας που υπάγονταν στην κυριαρχία της Δανίας και η οποία αποχώρησε από την Ένωση πριν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992.

Ήδη η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ρητά τη δυνατότητα συναινετικής αποχώρησης, αλλά, εμμέσως πλην σαφώς, και δικαίωμα μονομερούς αποχώρησης. Η νέα ρύθμιση πρέπει να θεωρηθεί ως οπισθοδρόμηση στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού εξασθενίζει τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της Ένωσης. Η εις το διηνεκές (ad infinitum) ένταξη ενός κράτους σε έναν οργανισμό, αντιφάσκει με την πρόβλεψη δυνατότητας αποχώρησης και για το λόγο αυτό πρωτίστως, η θεωρία δεν αναγνώριζε δικαίωμα αποχώρησης.

Η συναινετική αποχώρηση ρυθμίζεται πλέον στο αρθ. 50 ΣΕΕ και εκκινεί με τη γνωστοποίηση της προθέσεως αποχώρησης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ακολουθεί διαπραγμάτευση μεταξύ των υπολοίπων κρατών μελών και του κράτους μέλους που εκδήλωσε την επιθυμία αποχώρησης, στα πλαίσια των προσανατολισμών που πρέπει να χαράξει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η διαπραγμάτευση ολοκληρώνεται με την υπογραφή συμφωνίας μεταξύ των δύο μερών, με την οποία ρυθμίζεται η μελλοντική σχέση του αποχωρούντος κράτους μέλους με την Ένωση. Τη συμφωνία εκ μέρους της Ένωσης υπογράφει το Συμβούλιο, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Καθ' όλη τη διαδικασία αποχώρησης ο εκπρόσωπος του αποχωρούντος κράτους μέλους δεν μετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου. Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο αποχωρούν κράτος από την ημερομηνία έναρξης της συμφωνίας αποχώρησης.

Από την § 3 αρθ. 50 ΣΕΕ προκύπτει επίσης και η δυνατότητα μονομερούς αποχώρησης, εφόσον, μετά τη διαπραγμάτευση, δεν επιτευχθεί συμφωνία περί αποχώρησης. Στην περίπτωση αυτή, εάν το κράτος μέλος επιμένει στην αποχώρηση, τότε οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο αποχωρούν κράτος μέλος

---

6. BVerCE 89, 155.



δύο χρόνια μετά τη γνωστοποίηση της πρόθεσης αποχώρησης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Είναι προφανές ότι εν προκειμένω η αποχώρηση δεν εξαρτάται από μια εγκριτική απόφαση του Συμβουλίου ούτε βεβαίως και από την κατάρτιση κάποιας συμφωνίας αποχώρησης. Η ρύθμιση προβλέφθηκε για να αποφεύγονται μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις για την αποχώρηση.

Σε περίπτωση που το αποχωρήσαν κράτος επιθυμεί την επανένταξη πρέπει να ακολουθήσει κανονικά τη διαδικασία ένταξης σύμφωνα με τις προβλέψεις του αρθ. 49 ΣΕΕ (παρ. 5 αρθ. 50 ΣΕΕ).

Με τη νέα ρύθμιση ανοίγεται ο δρόμος διαφοροποιημένων βαθμών σύνδεσης ενός πρώην κράτους μέλους με την Ένωση, αφού όπως ρητά ορίζεται στην § 2 αρθ. 50 ΣΕΕ η συμφωνία αποχώρησης μπορεί να προβλέπει «το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων» του αποχωρούντος κράτους με την Ένωση. Οι σχέσεις αυτές μπορούν κατά συνέπεια να προβλέπουν ενισχυμένες μορφές σύνδεσης, έτσι ώστε να μπορεί να γίνει πραγματικότητα και μια μορφή μερικής συμμετοχής στην Ένωση. Η διαδικασία αυτή θα δοκιμαστεί για πρώτη φορά στην πράξη με το Ηνωμένο Βασίλειο, αφού το δημοψήφισμα που διενεργήθηκε την 23/6/2016 απέβει αρνητικό για την παραμονή της χώρας στην ΕΕ.

Η αποπομπή κράτους μέλους ως ποινή, επειδή παραβιάζει τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από τις Συνθήκες, δεν προβλέπεται και πρέπει καταρχήν να αποκλείεται. Σύμφωνα με τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου η αποπομπή λόγω σημαντικών παραβιάσεων μιας συνθήκης είναι δυνατή (αρθ. 62 Σύμβασης για το Δίκαιο των Συνθηκών), κάτι όμως που δεν μπορεί να βρει αντίστοιχη εφαρμογή στις Συνθήκες, οι οποίες, μολονότι προβλέπουν λεπτομερή διαδικασία διαπίστωσης των παραβάσεων και επιβολής κυρώσεων (αρθ. 7 ΣΕΕ), δεν προβλέπουν ως κύρωση την αποπομπή.

Η απόλυτη αυτή εκδοχή δεν μπορεί να έχει εφαρμογή στις ακραίες εκείνες περιπτώσεις, όπου ανατρέπονται βασικές προϋποθέσεις για τη συμμετοχή ορισμένου κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως π.χ. ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος συνεπεία πραξικοπήματος, αφού ένα τέτοιο γεγονός θα προσέκρουε στο αρθ. 2 ΣΕΕ, που επιβάλλει στην Ένωση να σέβεται τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες καθώς και το κράτος δικαίου. Κατά συνέπεια μια προσφυγή ως ultima ratio στο αρθ. 60 της Σύμβασης για το Δίκαιο των Συνθηκών δεν πρέπει να αποκλείεται.

### 5.3. Η αναστολή δικαιωμάτων συμμετοχής

Η Ένωση βασίζεται, όπως επανειλημμένα σημειώσαμε, στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και στο κράτος δικαίου, αρχές που είναι κοινές

στα κράτη μέλη, όπως επιτάσσει τώρα πια και ο βασικός κανόνας του αρθ. 2 ΣΕΕ.

Η εισαγωγή της διάταξης ως γραπτού κανόνα δικαίου οφείλεται βασικά στην υποψία της Ένωσης των 15 τότε κρατών μελών, ότι στο μέλλον, καθώς είχε αποφασιστεί η διεύρυνση με τα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης, θα ήταν δυνατόν να ανακύψουν προβλήματα σεβασμού των εν λόγω αρχών, μιας και οι αρχές αυτές δεν βιώθηκαν στα συγκεκριμένα κράτη με την ίδια ένταση που βιώθηκαν στη Δυτική Ευρώπη. Έπρεπε κατά συνέπεια να δημιουργηθεί μια δικλείδα ασφαλείας, έτσι ώστε να είναι δυνατή κάποια αντίδραση των υπολοίπων κρατών μελών σε περίπτωση που οι βασικές ενωσιακές αρχές δεν γίνονταν σεβαστές από κράτος μέλος.

Με τη συνθήκη του Άμστερνταμ εισήχθη μια σημαντική, ταυτόχρονα όμως και αμφιλεγόμενη ρύθμιση για τη θέσπιση ενός μηχανισμού επιβολής κυρώσεων εναντίον κράτους μέλους, σε περίπτωση που παραβιάζει τις αρχές πάνω στις οποίες στηρίζεται η Ένωση. Η εμπειρία της Αυστρίας<sup>7</sup> οδήγησε τα κράτη μέλη σε μια νέα τροποποίηση της διάταξης, η οποία εισήχθη με τη Συνθήκη της Νίκαιας, για να οριστικοποιηθεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Η βασική φιλοσοφία της ρύθμισης του αρθ. 7 ΣΕΕ μπορεί να συνοψισθεί στα εξής: εναντίον του δυστροπούντος κράτους μέλους θεσμοθετούνται δύο δυνατότητες αντίδρασης σε καθαρά πολιτικό επίπεδο. Η πρώτη είναι η πλέον ήπια και θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «διαδικασία προειδοποίησης». Κατά την εν λόγω διαδικασία μπορεί να διαπιστωθεί μόνο η ύπαρξη σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του αρθ. 2 ΣΕΕ και να απευθυνθούν σ' αυτό οι κατάλληλες συστάσεις.

Η δεύτερη και πλέον επαχθής για το δυστροπών κράτος μέλος δυνατότητα, είναι όχι μόνο η διαπίστωση της σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των εν λόγω αρχών αλλά και η επιβολή κυρώσεων, που παίρνουν τη μορφή αναστολής δικαιωμάτων του δυστροπούντος κράτους μέλους και που μπορεί να φτάσουν μέχρι την αναστολή του δικαιώματος ψήφου στο Συμβούλιο. Η όλη διαδικασία είναι πολύπλοκη, απαιτεί ισχυρές πλειοψηφίες και αποκλείει δυστυχώς τον κατ' ουσία δικαστικό έλεγχο της διάταξης.

Η έναρξη της διαδικασίας για τη διαπίστωση σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης, δηλ. η διαδικασία προειδοποίησης προϋποθέτει αιτιολογημένη πρόταση είτε του ενός τρίτου των κρατών μελών, είτε του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή της Επιτροπής, ενώ η απόφαση του Συμβουλίου για τη διαπίστωση ύπαρξης σαφούς κινδύνου σοβαρής παραβίασης των συγκεκριμένων αρχών απαιτεί πλειοψηφία των 4/5 των μελών του και έγκριση του Κοι-

---

7. Το 2000 λόγω της συμμετοχής στην κυβέρνηση της Αυστρίας του ακροδεξιού κόμματος FPÖ, το οποίο διεκήρυτε δημοσίως τη λήψη μέτρων εναντίον των μεταναστών και συνακόλουθα την παραβίαση των αρχών και των αξιών της ΕΕ, τα υπόλοιπα 14 τότε κράτη μέλη απάντησαν με πολιτικά κυρίως μέτρα εναντίον της συγκεκριμένης χώρας.



νοβουλίου. Το Συμβούλιο προτού προβεί στη διαπίστωση ακούει το εν λόγω κράτος μέλος και μπορεί να του απευθύνει συστάσεις.

Η δεύτερη και πιο επαχθής για το εγκαλούμενο κράτος μέλος διαδικασία, εκκινεί όχι από το Συμβούλιο αλλά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο δύναται να διαπιστώσει όχι πια τον κίνδυνο αλλά την *ύπαρξη* σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των εν λόγω αρχών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει τώρα ομόφωνα μετά από πρόταση του 1/3 των κρατών μελών ή της Επιτροπής και αφού λάβει την έγκριση του Κοινοβουλίου, και αφού καλέσει το συγκεκριμένο κράτος να υποβάλλει τις παρατηρήσεις του.

Εφόσον διαπιστωθεί η ύπαρξη σοβαρούς και διαρκούς παραβίασης των εν λόγω αρχών, το Συμβούλιο μπορεί με *ειδική πλειοψηφία* να αποφασίσει την αναστολή συγκεκριμένων δικαιωμάτων του εγκαλουμένου κράτους μέλους.

Όταν το Συμβούλιο αποφασίζει αναστολή δικαιωμάτων θα πρέπει να συνεκτιμά τις πιθανές συνέπειες μιας τέτοιας αναστολής στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων. Η διάταξη λειτουργεί προφανώς ως κατευθυντήρια αρχή προς το Συμβούλιο, τα μέτρα του οποίου θα πρέπει να έχουν συνέπειες κυρίως προς την πλευρά των κυβερνήσεων και όχι των φυσικών και νομικών προσώπων, τα οποία προφανώς δεν ευθύνονται για τις παραβιάσεις των θεμελιωδών αρχών. Βέβαιο είναι πάντως ότι η ρύθμιση θα δημιουργήσει τεράστια νομικά προβλήματα, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες έμμεσα θα θίγονται από την κύρωση δικαιώματα των φυσικών και νομικών προσώπων.

Το Συμβούλιο στην πορεία μπορεί να μεταβάλει ή να ανακαλέσει τα μέτρα με ειδική πλειοψηφία.

Το ερμηνευτικό πρόβλημα που ανακύπτει εν προκειμένω είναι προφανώς ο εγγύτερος προσδιορισμός της έννοιας της «*διαρκούς και σοβαρής παραβίασης*»<sup>8</sup> των αρχών, πάνω στις οποίες βασίζεται η Ένωση. Είναι προφανές ότι μεμονωμένες παραβιάσεις δεν αρκούν για τη θεμελίωση της παραβίασης, ούτε όμως θα πρέπει να αναμένεται και η παρέλευση μακρού χρονικού διαστήματος ως απαραίτητης προϋπόθεσης για τη διαπίστωση. Έχω την άποψη ότι, αν π.χ. κράτος μέλος άγεται ενώπιον του ΕΔΔΑ του Συμβουλίου της Ευρώπης και καταδικάζεται από αυτό σε συχνότητα που υπερβαίνει σημαντικά το μέσο όρο των υπολοίπων κρατών μελών, τότε πληρούνται οι προϋποθέσεις για να κινηθεί η διαδικασία εναντίον του.

Το κράτος μέλος εναντίον του οποίου διαπιστώθηκε ο κίνδυνος ή επιβλήθηκαν μέτρα με βάση το αρθ. 7 ΣΕΕ έχει τη δυνατότητα να ζητήσει δικαστική προστασία ενώπιον του ΔΕΕ (αρθ. 269 ΣΛΕΕ). Δυστυχώς ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται μόνο στην τήρηση των «*διαδικαστικών επιταγών*» του εν λόγω άρθρου και δεν μπορεί να επεκταθεί στις ουσιαστικές προϋποθέσεις. Το αίτημα πρέπει να υποβάλλεται από το κράτος μέλος εντός προθεσμίας

8. Ανακοίνωση της Επιτροπής της 15-10-2003 - COM (2003) 606 τελικό.

ενός μηνός από την εν λόγω διαπίστωση και το Δικαστήριο υποχρεούται να αποφανθεί εντός ενός μηνός από την ημερομηνία υποβολής του αιτήματος.

Ανοικτό παραμένει και το ερώτημα κατά πόσο στις κυρώσεις που μπορούν να επιβληθούν, συμπεριλαμβάνεται και η αποπομπή του εγκαλούμενου κράτους μέλους. Η όλη διατύπωση του εν λόγω άρθρου συνηγορεί υπέρ της αρνητικής άποψης, γιατί τότε έπρεπε να γίνεται λόγος στο κείμενο όχι μόνο για αναστολή δικαιωμάτων αλλά και για αποβολή. Άλλωστε κατά ρητή πρόβλεψη του εν λόγω άρθρου «*οι υποχρεώσεις του εν λόγω κράτους μέλους, δυνάμει των Συνθηκών, εξακολουθούν εν τούτοις να δεσμεύουν αυτό το κράτος μέλος*» (αρθ. 7 ΣΕΕ).

Η όλη ρύθμιση της πρόβλεψης του μηχανισμού κυρώσεων εις βάρος κράτους μέλους λόγω παραβίασης των συγκεκριμένων αρχών, ενώ συνιστά αναμφισβήτητη και σημαντικότερη πρόοδο, δεν παύει να είναι παράλληλα και εξόχως προβληματική. Η προβληματικότητα εστιάζεται κυρίως στο αρμόδιο όργανο που καλείται να διαπιστώσει την παραβίαση και να επιβάλλει την κύρωση. Η αναγνώριση αρμοδιότητας στο Συμβούλιο και μάλιστα σε επίπεδο Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων, δηλ. σε ένα κατεξοχήν όργανο πολιτικού και διακυβερνητικού χαρακτήρα, δεν διασφαλίζει την αντικειμενικότητα ούτε της σχετικής έρευνας ούτε της όποιας απόφασης. Εύστοχα παρατηρήθηκε ότι η ρύθμιση συγχέει τον αναγκαίο διαχωρισμό των εξουσιών και το Συμβούλιο καθίσταται ταυτόχρονα νομοθέτης, εκτελεστική εξουσία και δικαστής<sup>9</sup>. Θα ήταν απείρως ορθότερη η λύση εάν εκκαλείτο το ΔΕΕ να αποφανθεί σχετικά με την παραβίαση των εν λόγω αρχών, μια κρίση που θα επιχειρείτο με καθαρά νομικά κριτήρια, ενώ στο Συμβούλιο θα μπορούσε να παραμείνει η απόφαση ως προς την παραπομπή του κράτους μέλους.

Στα αρνητικά της ρύθμισης πρέπει να καταγραφεί επίσης η μη πρόβλεψη ενδίκου μέσου υπέρ του κράτους μέλους, του οποίου ανεστάλησαν δικαιώματα, σε περίπτωση που έπαυσε να υπάρχει η παραβίαση των αρχών εκ μέρους του. Λόγω ακριβώς αυτής της δυσκίνητης διαδικασίας η Επιτροπή, όταν αντιμετώπισε προβλήματα παραβίασης αρχών και αξιών από την Ουγγαρία, Ρουμανία και Βουλγαρία, δημιούργησε μια εσωτερική διαδικασία ελέγχου των αρχών του κράτους δικαίου με τη μορφή του «δημιουργικού διαλόγου» και εφάρμοσε για πρώτη φορά αυτή τη διαδικασία στις αρχές του 2016 σε βάρος της Πολωνίας.

Πέραν της συγκεκριμένης διαδικασίας, η οποία έχει προφανώς κυρωτικό χαρακτήρα, το θέμα των κυρώσεων δεν εξαντλείται στη συγκεκριμένη ρύθμιση. Κυρώσεις προβλέπονται στο κείμενο των Συνθηκών εις βάρος των κρατών μελών προς χάριν της διασφάλισης της νομιμότητας, κύριο χαρακτηριστικό των οποίων είναι η επιβολή τους μετά από απόφαση του Δικαστηρίου και τις

---

9. Περράκη - Κοτζιά, Στόχοι και τακτικές στην διακυβερνητική διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996 - 1997, σελ. 170.

οποίες θα εξετάσουμε στο κεφάλαιο της έννομης προστασίας, όπως επίσης και οι κυρώσεις που μπορούν να επιβληθούν στα πλαίσια της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

## 5.4. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών και της Ένωσης

Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών ως προς την ΕΕ αλλά και αντιστρόφως, της Ένωσης έναντι των κρατών μελών προκύπτουν από τα επιμέρους άρθρα των Συνθηκών. Στο αρθ. 4 ΣΕΕ περιλαμβάνονται γενικής φύσεως υποχρεώσεις, που αφορούν τόσο τις υποχρεώσεις της Ένωσης έναντι των κρατών μελών όσο και των κρατών μελών έναντι της Ένωσης. Κατά την § 3 αρθ. 4 ΣΕΕ και σύμφωνα με την αρχή τη καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.

### 5.4.1. Οι υποχρεώσεις της Ένωσης έναντι των κρατών μελών

Η βασική υποχρέωση της Ένωσης προσδιορίζεται μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας λεπτομερέστερα στην § 2 αρθ. 4 ΣΛΕΕ. Κατ' αυτό η Ένωση σέβεται καταρχήν την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, όπως επίσης την «εθνική τους ταυτότητα». Η Συνθήκη διευκρινίζει ρητά ότι στην εθνική ταυτότητα περιλαμβάνεται, ό,τι είναι συμφυές με την πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία περιλαμβάνεται και η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.

Τόσο τα όρια της συγκεκριμένης υποχρέωσης όσο και η ακριβής φύση της, παραμένουν αδιευκρίνιστα και εντόνως αμφιλεγόμενα. Η διάταξη αυτή καθ' εαυτή υποκρύπτει μια ενυπάρχουσα φοβία των κρατών μελών έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, φοβία που μάλλον δικαιολογείται από τη συνεχή διεύρυνση και εμβάθυνση του εγχειρήματος, γι' αυτό και η συγκεκριμένη διάταξη προστέθηκε για πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και προσέλαβε την οριστική της μορφή με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Σεβασμός της εθνικής ταυτότητας σημαίνει πρωτίστως σεβασμός των ουσιαστών λειτουργιών του κράτους και ιδίως «*τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας*» (§ 2 αρθ. 4 ΣΕΕ).

Κατά συνέπεια η πρώτη υποχρέωση της Ένωσης εστιάζεται στο σεβασμό της κρατικής υπόστασης του κράτους μέλους, η οποία δεν μπορεί να θιγεί με οποιαδήποτε ενωσιακή πράξη, δεδομένου ότι χωρίς την κρατική υπόσταση δεν μπορεί να υπάρξει εθνική ταυτότητα. Τι συγκεκριμένα περιλαμβάνει η εθνική ταυτότητα ενός εκάστου των κρατών μελών - παρά τις διευκρινίσεις του εν λόγω άρθρου - δεν μπορεί να απαντηθεί γενικά και εξαρτάται από την ιδιοσυστασία αυτών των ίδιων των κρατών μελών. Πάντως ο όρος «εθνική

*ταυτότητα*» θα πρέπει να προσεγγίζεται με ενιαία ενωσιακά κριτήρια. Η κρίση δηλαδή για το σεβασμό της εθνικής ταυτότητας είναι εξατομικευμένη για κάθε κράτος μέλος, τα κριτήρια όμως θα πρέπει να είναι ενιαία. Κατά συνέπεια στην εθνική ταυτότητα πρέπει να περιλαμβάνονται πρωτίστως πολιτιστικά, ιστορικά, πολιτικά, δικαιικά κριτήρια. Κλασικό παράδειγμα εθνικής ταυτότητας θα μπορούσε να θεωρηθεί η ομοσπονδιακή οργάνωση ενός κράτους μέλους, ενώ στη Γερμανία προβάλλεται συχνά και η προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>10</sup> ως συστατικού στοιχείου της κρατικής εθνικής ταυτότητας.

Οι έννοιες της εθνικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της πολιτικής και συνταγματικής δομής είναι αόριστες νομικές έννοιες δυσχερώς προσδιοριζόμενες. Περιλαμβάνεται για παράδειγμα στη συνταγματική δομή<sup>11</sup> ο δημόσιος χαρακτήρας των ΑΕΙ που διασφαλίζεται στο ελληνικό σύνταγμα; Κρίσιμο μπορεί να αποδειχθεί περαιτέρω το ερώτημα ως προς το αν μπορεί ο σεβασμός της εθνικής ταυτότητας να οδηγήσει στην ανατροπή της θεμελιώδους αρχής της υπεροχής της ενωσιακής έννομης τάξης έναντι της εθνικής. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν, επικαλούμενα την εθνική του ταυτότητα, να διαφεύγουν από τις ενωσιακές τους υποχρεώσεις. Εάν επιλεγεί μια διασταλτική ερμηνεία των εν λόγω εννοιών, τότε ο κίνδυνος περαιτέρω τεμαχισμών της ενωσιακής έννομης τάξης θα είναι δεδομένος.

Η ρύθμιση αποπνέει διακυβερνητική λογική και μπορεί να αποτελέσει την κερκόπορτα για εκτεταμένες εξαιρέσεις από τον κανόνα, τραυματίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο περαιτέρω τη συνοχή της ενωσιακής έννομης τάξης. Σε κάθε περίπτωση έχω την άποψη, ότι η αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας με βάση τη ratio της εν λόγω διάταξης, πρέπει να έχει εφαρμογή μόνο κατά τη διάρκεια της θέσπισης του ενωσιακού κανόνα, ο οποίος σεβόμενος την εθνική ταυτότητα οφείλει να τη λαμβάνει υπόψη του και να χορηγεί τις αναγκαίες εξαιρέσεις ή ενδεχομένως να παραιτείται από τη θέσπιση του κανόνα. Τεθέντος όμως του κανόνα, το κράτος μέλος δεν θα μπορεί να διαφύγει από την εφαρμογή της υπεροχής, επικαλούμενο την εθνική του ταυτότητα.

Η διάταξη εισάγει ένα *καθήκον αποχής* των ενωσιακών οργάνων, εάν το σχεδιαζόμενο μέτρο της Ένωσης δύναται να θίξει την εθνική ταυτότητα κράτους μέλους. Αποδέκτης της συγκεκριμένης υποχρέωσης είναι η Ένωση και τα ενωσιακά όργανα. Η τήρηση της υποχρέωσης μπορεί πλέον να ελεγχθεί δικαστικά και η εμπλοκή του Δικαστηρίου αναμένεται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Πέραν του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών, η Ένωση έχει την υποχρέωση να αντιμετωπίζει τα κράτη μέλη στη βάση της αρχής της

10. Παπαγιάννης Δον., Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, 2005, σελ.139.

11. Το ΔΕΕ έκρινε ήδη ότι η συνταγματική ιστορία της Αυστρίας εντάσσεται στην «εθνική ταυτότητα» του συγκεκριμένου κράτους μέλους, ΔΕΕ υπ. C-208/09 (Ilonka Sayn-Wittgenstein), Συλλ. 2010, I-13639.

ισότητας και να συνεργάζεται καλόπιστα με εκείνα (αρθ. 4 § 2,3 ΣΛΕΕ). Επέκεινα, από το αρθ. 3 § 3 εδ. 4 ΣΛΕΕ προκύπτει για την Ένωση η υποχρέωσή της να σέβεται την πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία των κρατών μελών. Εξ αυτού προκύπτει ότι η Ένωση δεν αποβλέπει σε μια πολιτική «χωνευτήρι» όπως εκείνη των Ηνωμένων Πολιτειών, αλλά στη unity in diversity. Τα πολιτιστικά και γλωσσικά χαρακτηριστικά των κρατών μελών δεν πρέπει να εξαλειφθούν αλλά αντίθετα να ενδυναμωθούν.

#### 5.4.2. Οι υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι της Ένωσης

Πέρα από τις επιμέρους υποχρεώσεις των κρατών μελών, το αρθ. 4 § 3 προσδιορίζει γενικά τις υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι της Ένωσης.

Η πρώτη υποχρέωση είναι η υποχρέωση της «καλόπιστης συνεργασίας», η οποία στις προηγούμενες Συνθήκες αναφέρονταν ως υποχρέωσης «πίστης». Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας αποτελεί βασική και θεμελιώδη αρχή που διέπει τις σχέσεις κρατών μελών - Ένωσης χωρίς την οποία η επίτευξη κοινής πορείας είναι αδιανόητη<sup>12</sup>. Η υποχρέωση πάντως αυτή, θα μπορούσε να εξαχθεί και ερμηνευτικά από το σύνολο των ενωσιακών διατάξεων, γιατί η συνύπαρξη κάποιων κρατών σε μια Ένωση για την επίτευξη κοινών στόχων, προϋποθέτει λογικά την καλόπιστη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών.

Η συγκεκριμένη υποχρέωση εκφράζεται θετικά και αποθετικά. Θετικά, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας εκφράζεται με την υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν κάθε γενικό και ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Παράλληλα, η Συνθήκη επιβάλλει στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της. Αποθετικά, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας εκφράζεται με την ανάληψη από τη μεριά των κρατών μελών μιας υποχρέωσης παράλειψης<sup>13</sup> κάθε μέτρου, που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.

Η διατύπωση της συγκεκριμένης διάταξης στο αρθ. 4 ΣΕΕ, η οποία αποτελεί έμμεση επαναδιατύπωση της βασικής αρχής του Διεθνούς Δικαίου *pacta sunt servanda*, οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι δεν πρόκειται απλά για μια διάταξη δηλωτικού - κατευθυντικού χαρακτήρα, αλλά για συστατική διάταξη πολλών επιμέρους υποχρεώσεων των κρατών μελών, για διάταξη που αναπτύσσει άμεση ισχύ<sup>14</sup>. Μέχρι σήμερα το πρώην αρθ. 10 ΣΕΚ (νυν αρθ. 4 § 3 ΣΕΕ) χρη-

12. ΔΕΚ υπ. 230/81 (Λουξεμβούργο/Κοινοβούλιο) Συλλ. 1983, 255.

13. ΔΕΚ υπ. 14/68 (Walt Wilhelm) Συλλ. 1969, 1.

14. ΔΕΚ υπ. 141/78 (Γαλλία/Η.Β.) Συλλ. 1979, 2923, υπ. 804/79 (Επ./Η.Β.) Συλλ. 1981, 1045.



σιμοποιήθηκε ως ερμηνευτική αρχή<sup>15</sup>, αλλά και ως αυτοτελής βάση για τη δημιουργία συγκεκριμένων υποχρεώσεων των κρατών μελών έναντι των Κοινοτήτων, όπως π.χ. η υποχρέωση ενημέρωσης της Επιτροπής κ.λπ.<sup>16</sup>.

Η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας εξειδικεύεται και σε άλλα άρθρα των Συνθηκών, όπως π.χ. το αρθ. 120 ΣΛΕΕ που αναφέρεται συγκεκριμένα στο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών.

Η υποχρέωση συνεργασίας δεν νοείται μονομερώς ως υποχρέωση των κρατών μελών απέναντι στην Ένωση, αλλά και αμφίδρομα, ως υποχρέωση που βαρύνει τα ενωσιακά όργανα στις σχέσεις τους με τα κράτη μέλη. Τα όργανα της Ένωσης έχουν την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τους τα διάφορα προβλήματα των κρατών μελών (των συνταγματικών συμπεριλαμβανομένων) για την πλέον αποτελεσματική αντιμετώπισή τους<sup>17</sup>.

Η συμμετοχή, τέλος, σε μια Ένωση προς επιδίωξη κοινού σκοπού ενέχει αφ' εαυτής μια υποχρέωση **αλληλεγγύης**, τόσο στη σχέση κράτη μέλη-Ένωση όσο και στις μεταξύ των κρατών μελών σχέσεις<sup>18</sup>. Η υποχρέωση αυτή καταγράφηκε ήδη στο προοίμιο της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου τα συμβαλλόμενα κράτη δηλώνουν την επιθυμία τους για «*βαθύτερες σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ των λαών τους*». Κατά το Δικαστήριο «*η αλληλεγγύη, που αποτελεί τη βάση αυτών των υποχρεώσεων, καθώς και ολοκλήρου του κοινοτικού συστήματος, σύμφωνα με την προβλεπόμενη εκ του αρθ. 5 ανάληψη υποχρεώσεως, επεκτείνεται προς όφελος των κρατών, εις την διαδικασία δια την αμοιβαία συνδρομή που προβλέπεται στο αρθ. 108, οσάκις ένα κράτος μέλος απειλείται σοβαρώς με δυσκολίες που αφορούν το ισοζύγιο πληρωμών του*»<sup>19</sup>. Ήδη η αλληλεγγύη εκλαμβάνεται πλέον ρητά ως ουσιώδες χαρακτηριστικό των κοινωνιών των κρατών μελών στο αρθ. 2 ΣΕΕ.

Ειδική, τέλος, ρήτρα αλληλεγγύης προβλέπεται στο αρθ. 42 § 7 ΣΕΕ σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί **ένοπλη επίθεση** στο έδαφός του, τα υπόλοιπα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους. Η αλληλεγγύη προβλέπεται επίσης σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί **τρομοκρατική επίθεση** ή πληγεί από **φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή** (αρθ. 222 ΣΛΕΕ).

15. ΔΕΚ υπ. C-347/89 (Eurim) Συλλ. 1991 I- 367, υπ. C-106/89 (Marleasing) Συλλ. 1990, I- 4135.

16. ΔΕΚ υπ. C-374/89 (Επ./Βέλγιο) Συλλ. 1991 I-367, υπ. C-9/90 (Bonifaci) Συλλ. 1991, I-5357, υπ. C-213/89 (Factortame) Συλλ. 1990, I-2433, υπ. C-326/88 (Hansen) Συλλ. 1990, I-2911.

17. ΔΕΚ υπ. C-36,37/97 (Kellinghusen), Συλλ. 1998, I-6337, υπ. 94/97 (Επ./Γερμανία) Συλλ. 1989, 175.

18. ΔΕΚ υπ. 11/69 (Επ./Γαλλία) Συλλ. 1969, 523.

19. ΔΕΚ υπ. 6,11/69 (Γαλλία/Επιτροπή) Συλλ. 1969, 523.

Οι ίδιες υποχρεώσεις βαρύνουν τα κράτη μέλη και στις μεταξύ τους σχέσεις ως μέλη της Ένωσης. Τις μεταξύ τους σχέσεις διέπει η υποχρέωση συνεργασίας για την επίτευξη των κοινών στόχων, η υποχρέωση αλληλεγγύης έναντι αλλήλων και η υποχρέωση δικαστικής επίλυσης των μεταξύ τους αναφουομένων διαφορών.

### 5.5. Οι προστατευτικές ρήτρες και οι ρήτρες εθνικής ασφάλειας

Η εκπλήρωση των υποχρεώσεων τις οποίες έχει αναλάβει το κάθε κράτος μέλος, μπορεί να αποβεί για κάποιο από αυτά και κάτω από ορισμένες εξαιρετικές καταστάσεις ιδιαίτερα επαχθής. Για το λόγο αυτό οι Συνθήκες επιτρέπουν προσωρινές εξαιρέσεις, που στόχο έχουν να αμβλύνουν τις δυσχέρειες του συγκεκριμένου κράτους μέλους και να του επιτρέψουν να αντιμετωπίσει ευχερέστερα τις δυσκολίες.

Τις εξαιρέσεις αυτές οι Συνθήκες διακρίνουν σε δύο κατηγορίες: στις εξαιρέσεις και απαλλαγές από τις υποχρεώσεις που οφείλονται σε προσωρινές δυσχέρειες από οικονομικούς λόγους και οι οποίες παρέχονται κατά κανόνα μετά από έγκριση της Ένωσης, και στις εξαιρέσεις που επιτρέπονται χωρίς να προηγείται κάποια ενωσιακή έγκριση, όταν θίγονται ζωτικά συμφέροντα των κρατών μελών για λόγους κυρίως εθνικής ασφαλείας.

Στην πρώτη περίπτωση μιλάμε για προστατευτικές ρήτρες, ενώ στη δεύτερη για ρήτρες έκτακτης ανάγκης ή για επιφυλάξεις υπέρ της εθνικής ασφαλείας.

Οι προστατευτικές ρήτρες επιτρέπουν σε εξαιρετικές περιστάσεις, οι οποίες μπορεί να οφείλονται σε διάφορους λόγους, όπως π.χ. στη διατάραξη του ισοζυγίου πληρωμών, στη νόθευση του ανταγωνισμού, στη διακινδύνευση του εξωτερικού εμπορίου κ.λπ. και επιτρέπουν στο κράτος μέλος να λάβει συγκεκριμένα μέτρα, τα οποία αναιρούν τις υποχρεώσεις του, που προκύπτουν από τις ενωσιακές διατάξεις.

Στην περίπτωση των προστατευτικών ρητρών, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να ζητήσει κατά κανόνα την άδεια του αρμοδίου οργάνου της Ένωσης. Σε εξαιρετικές και επείγουσες περιπτώσεις είναι δυνατόν να ληφθούν προστατευτικά μέτρα από κάποιο κράτος μέλος και χωρίς την άδεια των οργάνων, όπως σε περίπτωση αιφνίδιας κρίσης του ισοζυγίου πληρωμών σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του αρθ. 144 ΣΛΕΕ.

Στην κατηγορία των ρητρών έκτακτης ανάγκης αναφέρονται οι περιπτώσεις εκείνες όπου κάποιο κράτος μέλος για λόγους εθνικής ασφαλείας, σοβαρών εσωτερικών διαταραχών, πολέμου ή σοβαρής διεθνούς εντάσεως που αποτελεί απειλή πολέμου, έχει τη δυνατότητα, χωρίς προηγούμενη άδεια των οργάνων της Ένωσης, να παραβεί τις ενωσιακές του υποχρεώσεις που προβλέπονται από τις Συνθήκες (αρθ. 346, 347 ΣΛΕΕ).

Σύμφωνα με το αρθ. 346 ΣΛΕΕ κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες που θεωρεί επικίνδυνες για τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας του, ενώ δικαιούται να λαμβάνει τα μέτρα που θεωρεί αναγκαία για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων του και που αφορούν την παραγωγή ή εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού. Πάντως τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να αλλοιώνουν τους όρους του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς, σχετικά με τα προϊόντα που δεν προορίζονται για στρατιωτικούς ειδικά σκοπούς.

Είναι περίπου αυτονόητο ότι το κράτος μέλος που οδηγείται στη λήψη τέτοιων μέτρων, πρέπει να έχει υπόψη του ότι αυτά δικαιολογούνται μόνον εφόσον είναι αναγκαία. Κατά το αρθ. 347 ΣΛΕΕ τα κράτη μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους, για να προβούν σε κοινή ενέργεια προς αποτροπή παρακωλύσεως της λειτουργίας της κοινής αγοράς εξ αιτίας μέτρων, που λαμβάνει κράτος μέλος σε περίπτωση *σοβαρής εσωτερικής διαταραχής της δημόσιας τάξης, σε περίπτωση πολέμου ή σοβαρούς διεθνούς εντάσεως*.

Το αρθ. 347 ΣΛΕΕ φαίνεται να αναγνωρίζει κυριαρχική αρμοδιότητα σε κάθε κράτος μέλος να λάβει τα απαραίτητα μέτρα σε περίπτωση κρίσης που απειλεί την ασφάλειά του. Το Δικαστήριο είχε ήδη από νωρίς δεχθεί<sup>20</sup>, ότι το άρθρο αυτό αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να ενεργήσουν μονομερώς. Η φύση των μέτρων που μπορούν να ληφθούν δεν ορίζεται στο εν λόγω άρθρο, πρέπει όμως να γίνει δεκτό ότι οποιοδήποτε μέτρο - ακόμη και ασυμβίβαστο με τις διατάξεις της Συνθήκης - το οποίο κρίνεται απαραίτητο για την αντιμετώπιση της κατάστασης από το κράτος μέλος, μπορεί να ληφθεί. Η επιλογή δηλαδή του κατάλληλου μέτρου ανήκει κυριαρχικά στην επιλογή του κράτους μέλους.

Ο μόνος περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει το κράτος μέλος συνίσταται στην καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος. Είναι όμως προφανές, ότι η καταχρηστική άσκηση πρέπει να αναφέρεται σε τομείς που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, γιατί διαφορετικά το Δικαστήριο θα είναι αναρμόδιο να αποφανθεί.

Η αναφορά του αρθ. 347 ΣΛΕΕ, κατά τον Εισαγγελέα του Δικαστηρίου,<sup>21</sup> σε «*σοβαρή εσωτερική διαταραχή της δημόσιας τάξης*» πρέπει να καλύπτει μια κατάσταση που αγγίζει τα όρια της πλήρους κατάρρευσης της εσωτερικής ασφαλείας, διότι διαφορετικά θα ήταν δύσκολο να δικαιολογηθεί η προσφυγή στη σαρωτική παρέκκλιση, που μπορεί να επιτρέπει την αναστολή της ισχύος όλων των γενικών κανόνων που διέπουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

20. ΔΕΚ υπ. 6/64 (Costa/ENEL) Συλλ. 1964, 159.

21. ΔΕΚ υπ. C-120/94R (Επιτροπή/Ελλάδα) Συλλ. 1994, I-3040.



Την ίδια προβληματική αναδύει και η επίκληση του αρθ. 347 ΣΛΕΕ λόγω πολέμου ή σοβαρής διεθνούς εντάσεως που αποτελεί απειλή πολέμου. Το ζήτημα αυτό θέτει το θεμελιώδες πρόβλημα της εκτάσεως των εξουσιών του Δικαστηρίου να προβαίνει σε δικαστικό έλεγχο τέτοιων καταστάσεων. Η έκταση και το βάθος του ελέγχου που μπορεί να ασκήσει το Δικαστήριο περιορίζονται σημαντικά, αν δεν εκμηδενίζονται, λόγω της φύσεως των ζητημάτων που ανακύπτουν. Υπάρχει έλλειψη δικαστικώς εφαρμοστέων κριτηρίων που θα επέτρεπαν στο Δικαστήριο να κρίνει, αν υπάρχει σοβαρή διεθνής ένταση και αν η ένταση αυτή αποτελεί απειλή πολέμου.

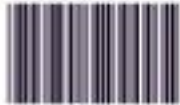
Σε περίπτωση που η Επιτροπή αλλά και κάθε κράτος μέλος κρίνει, ότι το κράτος μέλος ασκεί καταχρηστικά τις εξουσίες που του παρέχονται από τα αρθ. 346 και 347 ΣΛΕΕ, έχει τη δυνατότητα να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο και να ζητήσει τη διαπίστωση της κατάχρησης (αρθ. 348 ΣΛΕΕ). Καθιερώνεται έτσι ένα ιδιαίτερο εποπτικό δικαίωμα της Επιτροπής αλλά και των κρατών μελών, που τους παρέχει το δικαίωμα για απευθείας προσφυγή στο Δικαστήριο, το οποίο αποφασίζει κεκλεισμένων των θυρών. Όμως και εδώ τα ελεγκτικά όρια του Δικαστηρίου είναι περιορισμένα, γιατί δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να κρίνει τη σκοπιμότητα της αντιδράσεως του κράτους μέλους και να αποφανθεί, ότι τα επιλεγέντα μέτρα δεν μπορούν να επιτύχουν τον επιδιωκόμενο στόχο ή ότι το κράτος μέλος έχει μεγαλύτερες πιθανότητες να προασπίσει επιτυχώς τα συμφέροντά του με άλλα μέσα. Κατά τον εισαγγελέα του Δικαστηρίου<sup>22</sup> είναι σαφές ότι ένα κράτος ασκεί καταχρηστικώς τις εξουσίες του, οσάκις ο πραγματικός του σκοπός, με την επιβολή του εμπόργκο στο εμπόριο με τρίτη χώρα, δεν είναι η αντιμετώπιση οποιασδήποτε πολιτικής διαμάχης με την τρίτη χώρα, αλλά η προστασία της οικονομίας του ή η προστασία των συμφερόντων των εγχωρίων επιχειρήσεων.

Πέρα από την περίπτωση των εξαιρέσεων για λόγους εθνικής ασφαλείας, οι Συνθήκες αναγνωρίζουν στα κράτη μέλη και σε συγκεκριμένες περιπτώσεις τη δυνατότητα κάποιων επιπρόσθετων εξαιρέσεων από τις ενωσιακές τους υποχρεώσεις, που δικαιολογούνται από λόγους προστασίας της δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Για παράδειγμα, το αρθ. 45 ΣΛΕΕ το οποίο διασφαλίζει την ελεύθερη διακίνηση και διαμονή σε οποιοδήποτε κράτος μέλος, με την επιφύλαξη όμως των περιορισμών που δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Στους λόγους αυτούς θα επανέλθομε κατά την εξέταση των σχετικών άρθρων των Συνθηκών.

22. ΔΕΚ υπ. C-120/94R (Επιτροπή/Ελλάδα) Συλλ. 1994, I-3040.



ISBN: 978-960-562-592-4



15789