



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Βασικές Αρχές Δικαίου και Διοίκησης

ΤΟΜΟΣ Α1

ΛΙΝΑ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ

Λέκτορας ΑΠΘ

Στοιχεία Δικαίου
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ελληνικό Δημόσιο

ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στοιχεία Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σημείωση

Το ΕΑΠ είναι υπεύθυνο για την επιμέλεια έκδοσης και την ανάπτυξη των κειμένων σύμφωνα με τη Μεθοδολογία της εξ Αποστάσεως Εκπαίδευσης. Για την επιστημονική αριότητα και πληρότητα των συγγραμμάτων την αποκλειστική ευθύνη φέρουν οι συγγραφείς, οι κριτικοί αναγνώστες και οι ακαδημαϊκοί υπεύθυνοι που ανέλαβαν το έργο αυτό.

Copyright © 2008
Για την Ελλάδα και όλο τον κόσμο
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
Σαχτούρη 16 & Αγ. Ανδρέου, 262 22 Πάτρα
Τηλ.: (2610) 367300, Φαξ: (2610) 367350

ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΔΑΚΤΙΚΟΥ ΥΛΙΚΟΥ
του Τόμου
ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Ακαδημαϊκός Υπεύθυνος του Προγράμματος Σπουδών
Ιωάννης Κεχαγιάς
Αναπληρωτής Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Συντονιστής της Θεματικής Ενότητας, Επιστημονικός Επιμελητής
Χαράλαμπος Ανθόπουλος
Επίκουρος Καθηγητής Ελληνικού Ανοικτού Πανεπιστημίου

Συγγραφή
Λίνα (Τριανταφυλλιά) Παπαδοπούλου
Λέκτορας Αριστοτελείου Πανεπιστημίου
Θεσσαλονίκης

Κριτική Ανάγνωση
Δρ Κλαίρη Σπύρου

Γλωσσική Επιμέλεια
Άννα Βλαχοδήμου

Καλλιτεχνική Επιμέλεια/Ηλεκτρονική Σελιδοποίηση
Κ. Πλέτσας – Ζ. Κάρδαρη ΟΕ

Συντονισμός ανάπτυξης εκπαιδευτικού υλικού
και γενική επιμέλεια των εκδόσεων
ΟΜΑΔΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΕΑΠ

ISBN: 978-960-538-727-3

Σύμφωνα με το Ν. 2121/1993, απαγορεύεται η συνολική ή αποσπασματική αναδημοσίευση του βιβλίου αυτού ή η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο, χωρίς την άδεια του εκδότη.



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΝΟΙΚΤΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

**ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΤΟΜΟΣ Α1
ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

ΠΑΤΡΑ 2008

ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ

Η Λίνα (Τριανταφυλλιά) Παπαδοπούλου σπούδασε Νομική στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ), έκανε μεταπτυχιακές σπουδές στο Δίκαιο στο Πανεπιστήμιο Τρεβήρων Γερμανίας και εκπόνησε τη διδακτορική της διατριβή στο Πανεπιστήμιο του Ανόβερου, στο πεδίο του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου. Σπούδασε επίσης Πολιτική Θεωρία σε μεταπτυχιακό επίπεδο (MSc) στο London School of Economics, όπου διεξήγαγε για δύο χρόνια μεταδιδακτορική έρευνα στο Ευρωπαϊκό Συνταγματικό Δίκαιο με υποτροφία Marie Curie. Είναι λέκτορας Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Νομικής του ΑΠΘ, μέλος ΣΕΠ του ΕΑΠ στη ΘΕ ΔΕΟ10 και δικηγόρος Θεσσαλονίκης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	13
-----------------	-----------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Ιστορία και εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	15
---	-----------

Σκοπός	15
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα	15
Έννοιες-Κλειδιά	15
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	15

Ενότητα 1.1

Εισαγωγή στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης	17
1.1.1 Η προϊστορία της «Ευρώπης»	17
1.1.2 Η μετα-βεσφαλιανή εποχή	17
1.1.3 Πρώιμες προτάσεις ενοποίησης.....	17
1.1.4 Μετά τον Α΄ και το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο	18

Ενότητα 1.2

Η δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων	19
1.2.1 Το κοινοτικό μοντέλο	19
1.2.2 Η ΕΚΑΧ και η Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα.....	21
1.2.3 Συνθήκες ΕΟΚ & ΕΚΑΕ	21
1.2.4 Θεσμικά όργανα	22

	Ενότητα 1.3
Η εξέλιξη των Κοινοτήτων τις τρεις πρώτες δεκαετίες (1960-1990)	23
1.3.1 Ο De Gaulle και ο «Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου»	23
1.3.2 Οι θεσμικές καινοτομίες	24
1.3.3 Η ενοποιητική λογική του ΔΕΚ	24
1.3.4 Η επιτάχυνση της ενοποιητικής διαδικασίας	25
1.3.5 Οι διευρύνσεις	25
1.3.6 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	27

	Ενότητα 1.4
Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης	29
1.4.1 Ο δρόμος προς το Μάαστριχτ	29
1.4.2 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση	30
1.4.3 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	34
1.4.4 Η Συνθήκη και η Διακήρυξη της Νίκαιας	35
1.4.5 Η Συνθήκη για τη Θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη	36
Σύνοψη	39
Παράρτημα	40
Βιβλιογραφία	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	45
Σκοπός	45
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα	45
Έννοιες-Κλειδιά	45
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	45

	Ενότητα 2.1
Το Συμβούλιο της Ένωσης	47
2.1.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	47
2.1.2 Το Συμβούλιο Υπουργών (άρθρα 202-210 ΣυνθΕΚ)	49
2.1.2.1 Σύνθεση	49
2.1.2.2 Αρμοδιότητες	50
2.1.2.3 Λήψη αποφάσεων	51

	Ενότητα 2.2
Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρα 189-201 ΣυνθΕΚ).....	55
2.2.1 Ιστορία και σύνθεση.....	55
2.2.2 Αρμοδιότητες	57
	Ενότητα 2.3
Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρθρα 211-219).....	61
2.3.1 Σύνθεση	61
2.3.2 Αρμοδιότητες	61
	Ενότητα 2.4
Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Πρωτοδικείο	64
2.4.1 Αναγκαιότητα δικαστικής εξουσίας στην Ένωση.....	64
2.4.2 Σύνθεση	64
2.4.3 Αρμοδιότητες	65
	Ενότητα 2.5
Τα ελάχιστονα όργανα	68
Σύνοψη	69
Παράρτημα	70
Βιβλιογραφία	73

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Το δίκαιο και οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης	75
Σκοπός	75
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα	75
Έννοιες-Κλειδιά	75
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	76

	Ενότητα 3.1
Οι πηγές του ευρωπαϊκού δικαίου	77
3.1.1 Πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο	77
3.1.1.1 Γενικά	77
3.1.1.2 Οι ιδρυτικές Συνθήκες	77
3.1.2 Παράγωγο δίκαιο	78
3.1.2.1 Γενικά	78
3.1.2.2 Τα είδη των νομικών κοινοτικών πράξεων	78
	Ενότητα 3.2
Το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου	81
3.2.1 Χρονικό πεδίο εφαρμογής.....	81
3.2.2 Τοπικό πεδίο εφαρμογής	81
3.2.3 Προσωπικό πεδίο εφαρμογής	81
3.2.4 Ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής	82
	Ενότητα 3.3
Οι αρμοδιότητες της Ένωσης.....	83
3.3.1 Γενικά	83
3.3.2 Αποκλειστικές αρμοδιότητες.....	84
3.3.3 Συντρέχουσες αρμοδιότητες.....	85
3.3.4 Υποστηρικτικές αρμοδιότητες	85
3.3.5 Σιωπηρές αρμοδιότητες	85
	Ενότητα 3.4
Η διαδικασία έκδοσης των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων	87
3.4.1 Εισαγωγή.....	87
3.4.2 Νομοθετική δράση του Συμβουλίου χωρίς εμπλοκή του Κοινοβουλίου.....	87
3.4.3 Η διαδικασία της διαβούλευσης.....	88
3.4.4 Η διαδικασία της συναπόφασης.....	89
3.4.5 Η διαδικασία της συνεργασίας	89
3.4.6 Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης	90
3.4.7 Επιτροπολογία	90

Ενότητα 3.5

Τα χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου και η σχέση του με το εθνικό δίκαιο	93
3.5.1 Εισαγωγή.....	93
3.5.2 Αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης.....	95
3.5.3 Άμεσο αποτέλεσμα (ή άμεση ισχύς)	95
3.5.4 Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου	98
Σύνοψη	100
Παράρτημα	101
Βιβλιογραφία	105

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ενιαία αγορά και η ελευθερία κυκλοφορίας των παραγόντων της 107

Σκοπός	107
Προσδοκώμενα Αποτελέσματα	107
Έννοιες-Κλειδιά	107
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	107

Ενότητα 4.1

Από την τελωνειακή ένωση στην εσωτερική αγορά	108
4.1.1 Η κοινή αγορά.....	108
4.1.2 Η εσωτερική αγορά	109
4.1.3 Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση	110

Ενότητα 4.2

Γενικές αρχές των τεσσάρων θεμελιώδων ελευθεριών	112
4.2.1 Από την απαγόρευση των διακρίσεων στην απαγόρευση των περιορισμών	112
4.2.2 Φορείς και αποδέκτες των κοινοτικών ελευθεριών	112
4.2.3 Το περιεχόμενο των κοινοτικών ελευθεριών.....	112
4.2.4 Πεδίο εφαρμογής	113
4.2.5 Το πρόβλημα της «αντίστροφης διάκρισης»	114
4.2.6 Οι δημόσιες συμβάσεις	114

	Ενότητα 4.3
Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων	116
4.3.1 Η έννοια των εμπορευμάτων	116
4.3.2 Από την απαγόρευση διακρίσεων λόγω προέλευσης του προϊόντος στην άρση των τεχνικών περιορισμών.....	117
4.3.3 Εξαιρέσεις.....	119
4.3.3.1 Εξαιρέσεις που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο	119
4.3.3.2 Εξαιρέσεις που προβλέπονται από τη νομολογία του ΔΕΚ.....	121
	Ενότητα 4.4
Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων.....	123
4.4.1 Το περιεχόμενο της ελευθερίας	123
4.4.2 Οι φορείς του δικαιώματος.....	126
4.4.3 Η έννοια της οικονομικής δραστηριότητας.....	126
4.4.4 Η δημόσια διοίκηση ως εξαιρούμενος τομέας.....	127
	Ενότητα 4.5
Η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών	129
4.5.1 Η έννοια της «υπηρεσίας» και οι φορείς του δικαιώματος	129
4.5.2 Το περιεχόμενο της ελευθερίας	130
	Ενότητα 4.6
Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων	132
Σύνοψη	136
Παράρτημα	137
Βιβλιογραφία	140
Παράρτημα: Η υπόθεση του «Βασικού Μετόχου»	141
Ευρετήριο όρων (γλωσσάρι)	149
Συντομογραφίες	163

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σκοπός του παρόντος τόμου είναι να εξοικειωθούν οι φοιτητές με τη δομή και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και με μερικά θεμελιώδη στοιχεία του δικαίου της. Πριν προχωρήσουμε στη μελέτη του τόμου αυτού, πρέπει να κατανοήσουμε ότι το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται εθνικό δίκαιο, συνεπώς επηρεάζει τη λειτουργία της ελληνικής Πολιτείας, τις πολιτικές που ασκούνται από το ελληνικό κράτος, και παράγει έννομες συνέπειες για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες, άρα και για τους Έλληνες.

Ο τόμος περιλαμβάνει τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο αναλύεται η ιστορική εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), καθώς και οι πολιτικές και ιστορικές συγκυρίες που ευνόησαν την ίδρυση και την εξέλιξή τους. Εξετάζονται ακόμη οι Συνθήκες ίδρυσης των διεθνών αυτών οργανισμών και οι μεταγενέστερες τροποποιητικές των ιδρυτικών διεθνείς Συνθήκες (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Μάαστριχτ, Άμστερνταμ, Νίκαιας).

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, θα δούμε ποια είναι η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ποιες οι αρμοδιότητες και η λειτουργία τους. Επίσης, από πού αντλούν τη νομιμοποίησή τους και πώς ρυθμίζονται οι μεταξύ τους σχέσεις.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζονται τα νομικά εργαλεία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το πεδίο εφαρμογής του, οι διαδικασίες ψήφισης και θέσης σε ισχύ των κοινοτικών νομικών κειμένων και η νομική τους ισχύς. Διερευνώνται επίσης τα χαρακτηριστικά του δικαίου της Ένωσης, καθώς και η σχέση του με το εθνικό δίκαιο.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύονται η οικονομική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τα στάδια εξέλιξής της. Έννοιες όπως Τελωνειακή Ένωση, Κοινή Αγορά, Ενιαία Αγορά, Οικονομική και Νομισματική Ολοκλήρωση τοποθετούνται στην ιστορική και νομική τους διάσταση. Το βάρος της ανάλυσης εντοπίζεται ωστόσο στην εξέταση των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών, της ελεύθερης διακίνησης εμπορευμάτων, κεφαλαίων και υπηρεσιών, καθώς και στην ελευθερία κίνησης των προσώπων.

ΙΣΤΟΡΙΑ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να εξοικειωθεί ο μελετητής του με την έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς και με βασικούς όρους του ευρωπαϊκού δικαίου. Να προσφερθούν κάποιες στοιχειώδεις γνώσεις για την ιστορική εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και να προετοιμαστεί το έδαφος, ώστε κατά τη μελέτη των επόμενων κεφαλαίων οι φοιτητές και οι φοιτήτριες να κατανοήσουν καλύτερα τη λειτουργία του δικαίου στην ΕΕ ενόψει της γενεαλογίας της.

Όταν ολοκληρώσετε τη μελέτη αυτού του κεφαλαίου, θα μπορείτε να συζητήσετε θέματα όπως:

- Ποιοι παράγοντες ώθησαν στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).
- Ποιες ήταν οι πολιτικές αντιλήψεις που συγκρούστηκαν στις απαρχές της δημιουργίας της και επιβιώνουν ακόμη και σήμερα.
- Ποια είναι η νομική μέθοδος βάσει της οποίας «κατασκευάζεται» η ΕΕ.
- Πώς διευρύνεται χωρικά και λειτουργικά η ΕΕ.
- Ποια είναι η ιστορική εξέλιξη και η ανάπτυξή της.

- Κράτος, ομοσπονδία, συνομοσπονδία
- Κυριαρχία – Αρμοδιότητες – Πολιτικές – Πυλώνες
- Διακυβερνητισμός – Φεντεραλισμός – Κοινοτική μέθοδος
- Διακυβερνητική Διάσκηψη – Επικύρωση διεθνών συνθηκών

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται με τρόπο σύντομο η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης από την ίδρυση των Κοινοτήτων μέχρι σήμερα και επισημαίνονται

Σκοπός

Προσδοκώμενα Αποτελέσματα

Έννοιες Κλειδιά

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

νται οι σημαντικότεροι σταθμοί της πολιτικής της ιστορίας. Επίσης, παρουσιάζεται και η εξέλιξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Ειδικότερα, εξετάζονται οι σπουδαιότερες καινοτομίες των διεθνών Συνθηκών, μέσω των οποίων συγκροτήθηκαν και λειτούργησαν οι Κοινότητες και σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ενότητα 1.1

ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ

1.1.1 Η προϊστορία της «Ευρώπης»

Σύμφωνα με τον αρχαιοελληνικό μύθο, η Ευρώπη ήταν μια νέα κοπέλα από τη Φοινίκη, την οποία ο θεός Ζευς μεταμορφωμένος σε ταύρο απήγαγε και έφερε από το Λίβανο στην Κρήτη. Στα χρόνια του Αλέξανδρου, ο όρος «Ευρώπη» χρησιμοποιείται για να δηλώσει τις περιοχές δυτικά της Περσίας, κυρίως τη Μικρά Ασία και την Ελλάδα. Πολλούς αιώνες μετά, σηματοδοτεί τον αγώνα κατά του Ισλάμ που προελαύνει στην ήπειρο και ταυτίζεται με το χριστιανισμό, καθώς και με το νεοκλασικισμό.

1.1.2 Η μετα-βεστφαλιανή εποχή

Η Ευρώπη, έτσι όπως τη γνωρίζουμε σήμερα, οργανωμένη σε εθνικά κράτη, γεννιέται μετά τον τερματισμό των θρησκευτικών πολέμων και τη Συνθήκη της Βεστφαλίας (1648) και αναπτύσσεται χάρη στη Βιομηχανική Επανάσταση, την ανάπτυξη της παραγωγής, του εμπορίου και των διεθνών συναλλαγών. Η ανάδυση των κρατών γίνεται σταδιακά, με ορόσημο τη Γαλλική Επανάσταση (1789): ακολουθούν τα βαλκανικά κράτη (1830-1878), το Α΄ Γερμανικό Ράιχ και το Βασίλειο της Ιταλίας (1871) και μετά τη Συνθήκη των Βερσαλλιών (1919) ο χάρτης παίρνει μια όψη που μοιάζει αρκετά με τη σημερινή.

Συνεπώς, δεν είναι τυχαίο ότι παράλληλα με τη δημιουργία των εθνικών κρατών αναδεικνύεται μια νέα ιδεολογία, αυτή της αστικής τάξης, που είναι εμπνευσμένη από τα διδάγματα του Διαφωτισμού και τα αιτήματα της Γαλλικής Επανάστασης — «ελευθερία, ισότητα, αδελφoσύνη». Πρόκειται, στη μετεξέλιξή τους, για τα τρία θεμελιώδη προτάγματα της σύγχρονης πολιτικής ιδεολογίας του συνταγματισμού: την ατομική ελευθερία, που δε νοείται εκτός της συλλογικής αυτοδιάθεσης και χωρίς αυτή, δηλαδή τη δημοκρατία, με πολιτική και νομική ισότητα, και την αλληλεγγύη. Οι κρατικές γραφειοκρατίες κρατούν στα χέρια τους, ως αποκλειστικές αρμοδιότητές τους, τη φορολογία, το νόμο, την ασφάλεια και την εξωτερική πολιτική.

1.1.3 Πρώιμες προτάσεις ενοποίησης

Προτάσεις ενοποίησης της κατακερματισμένης Ευρώπης κατατίθενται από πολύ νωρίς: το 1693, ο Άγγλος κουάκερος William Penn προτείνει την ίδρυση

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με σκοπό την προώθηση της ειρήνης και της δικαιοσύνης και το 1710 ο John Bellers προτείνει να χωριστεί η Ευρώπη σε 100 καντόνια, κατά το ελβετικό σύστημα, καθένα από τα οποία θα στέλνει στρατό και αντιπροσώπους σε μια κεντρική Γερουσία. Η πρόταση ενός Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που θα αποτελείται από αντιπροσώπους των λαών και του κάθε μονάρχη επανέρχεται στο προσκήνιο το 1814 από το Γάλλο Saint-Simon. Ο 19ος αιώνας όμως σηματοδοτεί το θρίαμβο του έθνους-κράτους και όλες οι προτάσεις για ευρωπαϊκή ενοποίηση παραμένουν μειοψηφικές και μάλλον ρομαντικές.

1.1.4 Μετά τον Α΄ και το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο

Η ύπαρξη εθνών-κρατών ωφελεί την ανάπτυξη της αστικής τάξης και της οικονομίας, οδηγεί όμως, τον 20ό αιώνα, σε δύο καταστροφικούς παγκόσμιους πολέμους. Ήδη μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο δημιουργείται η Κοινωνία των Εθνών με βασικό στόχο την περιφρούρηση της ειρήνης. Τη δεκαετία του '20 δημιουργείται από τον Τσέχο κόμη Coudenhove-Kalergi η «Παν-ευρωπαϊκή Κίνηση», η οποία επηρεάζει και οδηγεί το 1930 στην πρόταση που, μέσω του πρωθυπουργού της, Aristide Briand, υποβάλλει η Γαλλία προς άλλα 26 ευρωπαϊκά κράτη, προκειμένου να συγκροτηθεί μια ευρωπαϊκή ομοσπονδιακή ένωση. Η πρόταση δε συζητιέται ποτέ σε διακυβερνητικό επίπεδο, λόγω της πολιτικής και οικονομικής αστάθειας της δεκαετίας του '30, αλλά καταγράφεται ως μια πρώτη, ανολοκλήρωτη απόπειρα, καθώς και ως παρακαταθήκη για το μέλλον. Χρειάζεται να μεσολαβήσει η λαίλαπα του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου για να μετατραπεί η ρομαντική ιδέα της ένωσης της Ευρώπης σε ρεαλιστικό πολιτικό σχέδιο. Στη δημοκρατική Ευρώπη, και μέσα στην αντίσταση, γεννιέται η ιδέα της απαξίωσης του ανεξάρτητου έθνους-κράτους ως θεμέλιου του διεθνούς συστήματος, καθώς και το πρόταγμα της υπέρβασης του εθνικού κράτους και της οργάνωσης της Ευρώπης σε ομοσπονδιακή βάση.

Ενότητα 1.2

Η ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

1.2.1 Το κοινοτικό μοντέλο

Τη γένεση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να την αναζητήσουμε στη μεταπολεμική εποχή. Αμέσως μετά τον πόλεμο (1946) ο Winston Churchill κάνει λόγο για τις «Ενωμένες Πολιτείες της Ευρώπης», προκειμένου να αναγεννηθεί η ερειπωμένη ήπειρος, ωστόσο αποκλείει την πατρίδα του, τη Μεγάλη Βρετανία, από την οικοδόμησή της.

Οι ανάγκες οργάνωσης της ευρωπαϊκής ενοποίησης οδηγούν στο Συνέδριο της Χάγης, που πραγματοποιείται το Μάιο του 1948. Σε αυτό συμμετέχουν 800 περίπου προσωπικότητες από 19 κράτη, μεταξύ των οποίων ο Churchill, και διαμορφώνονται τρεις σχολές σκέψης:

1. Ομοσπονδιακή: Ζητάει άμεση ίδρυση ομοσπονδίας.
2. Ενωσιακή: Υιοθετεί το μοντέλο της ένωσης ανεξάρτητων κρατών, με ελάχιστους περιορισμούς κυριαρχίας.
3. Λειτουργική: Αναγνωρίζει ως τελικό στόχο την ομοσπονδία, αλλά επιδιώκει να την κατακτήσει σταδιακά, μέσω μιας ενοποιητικής διαδικασίας, με εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα Κράτη-Μέλη (Κ-Μ) προς την Κοινότητα κατά τομείς.

Το 1949 εγκαθιδρύεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και οι πλούσιες σε κοιτάσματα άνθρακα και χάλυβα περιοχές του Ρουρ και του Σάαρ πρόκειται να της επιστραφούν, γεγονός που προκαλεί το φόβο της Γαλλίας εξαιτίας της ενδυνάμωσης της γειτονικής χώρας στον τομέα της εκμετάλλευσης των δύο αυτών προϊόντων. Η αντίδρασή της είναι να προτείνει σχέδιο, που παίρνει το όνομα του Γάλλου υπουργού Εξωτερικών, Robert Schuman, και το οποίο συλλαμβάνει ο Γάλλος Jean Monnet, επικεφαλής της Επιτροπής Προγραμματισμού για τον Εκσυγχρονισμό της Γαλλίας, που θεωρείται και «πατέρας της Ευρώπης».

Το μοντέλο οργάνωσης το οποίο τελικά υιοθετείται είναι κάτι μεταξύ του υπερεθνικού και του διακυβερνητικού και φέρει ορισμένα χαρακτηριστικά που επιτρέπουν το χαρακτηρισμό του ως «κοινοτικού μοντέλου».

Robert Schuman, Διακήρυξη της 9ης Μαΐου 1950¹

Η Ευρώπη δε θα οικοδομηθεί με τη μία και βάσει ενός ενιαίου σχεδίου. Θα οικοδομηθεί βάσει συγκεκριμένων αποτελεσμάτων, τα οποία κατ' αρχάς θα πυροδοτήσουν μια εν τοις πράγμασι αλληλεγγύη. Η προσέγγιση των εθνών της Ευρώπης προϋποθέτει την υπέρβαση της παλιάς αντίθεσης μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας. Κάθε πράξη που θα αναληφθεί, αρχικά πρέπει να αφορά τις δύο αυτές χώρες. Έχοντας αυτόν το στόχο κατά νου, η γαλλική κυβέρνηση προτείνει να αναληφθεί αμέσως δράση σε ένα περιορισμένο αλλά καθοριστικό πεδίο. Προτείνει η συνολική γαλλογερμανική παραγωγή του άνθρακα και του χάλυβα να υπαχθεί σε μια Ανώτατη Αρχή, στο πλαίσιο ενός Οργανισμού ανοιχτού στη συμμετοχή και άλλων κρατών της Ευρώπης.

Η συνένωση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα πρέπει να αποτελέσει αμέσως την απαρχή της κοινής θεμελίωσης της οικονομικής ανάπτυξης, ως πρώτο βήμα για την ομοσπονδία της Ευρώπης. Επίσης, θα αλλάξει τις τύχες εκείνων των περιοχών που έχουν από καιρό αφιερωθεί στην παραγωγή πολεμοφοδίων, θύματα των οποίων είναι μονίμως και οι ίδιες.

Συνεπώς, η αλληλεγγύη που θα προκύψει στην παραγωγή θα καταστήσει, με τον απλούστερο τρόπο, κάθε πιθανό πόλεμο μεταξύ της Γαλλίας και της Γερμανίας όχι απλώς αδιανόητο, αλλά υλικά αδύνατο. Η εγκαθίδρυση αυτής της πανίσχυρης παραγωγικής μονάδας, ανοιχτής σε όλες τις χώρες που είναι πρόθυμες να συμμετάσχουν και να δεσμευτούν να παρέχουν σε όλα τα Κράτη-Μέλη τα βασικά στοιχεία της βιομηχανικής τους παραγωγής επί ίσους όρους, θα αποτελέσει το πραγματικό θεμέλιο της οικονομικής τους ενοποίησης.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Από το παραπάνω απόσπασμα ποιοι προκύπτει ότι ήταν οι άμεσοι και απώτεροι στόχοι του Σχεδίου Schuman, που βασιζόταν στη συνένωση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα μεταξύ Γερμανίας και Γαλλίας;

1. European Parliament, Selection of Texts Concerning Institution Matters of the Community for 1950-1982, Luxembourg OPOEC 1982, 47 (μετάφραση της συγγραφέως).

1.2.2 Η ΕΚΑΧ και η Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα

Το Σχέδιο Schuman αποτέλεσε τη βάση της Συνθήκης του Παρισιού (1951), με την οποία εγκαθιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Η Συνθήκη αυτή υπογράφηκε από έξι χώρες (Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Ιταλία, Γαλλία και Γερμανία), τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιουλίου 1952 και ίσχυσε για 50 χρόνια. Η Ανώτατη Αρχή που επόπτευε την παραγωγή άνθρακα και χάλυβα ήταν ένα ανεξάρτητο από τα Κράτη-Μέλη όργανο, στελεχωμένο με δημόσιους υπαλλήλους που είχαν σημαντικές αρμοδιότητες σχετικά με την παραγωγή και τις τιμές των δύο προϊόντων. Η Αγγλία, η οποία είχε προσκληθεί να συμμετάσχει στις διαπραγματεύσεις, αρνήθηκε να λάβει μέρος, καθώς τόσο η ιδέα της ύπαρξης ενός ανεξάρτητου οργάνου, της Ανώτατης Αρχής, όσο και οι εξουσίες του την έβρισκαν αντίθετη.

Με αποτυχία στέφθηκε η επόμενη προσπάθεια, που αφορούσε την ίδρυση μιας «Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας», με ευρωπαϊκό στρατό υπό την καθοδήγηση ενός Ευρωπαίου υπουργού Άμυνας και τη διοικητική εποπτεία ειδικής ευρωπαϊκής επιτροπής. Η οικεία Συνθήκη υπογράφηκε από τις έξι χώρες που είχαν υπογράψει και τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, αλλά δεν επικυρώθηκε ποτέ από τη Γαλλική Εθνοσυνέλευση, εξαιτίας της ανάληψης της εξουσίας από τη λιγότερο φιλοευρωπαϊκή κυβέρνηση του Mendès-France. Έτσι, έμεινε τελικά στα χαρτιά.

1.2.3 Συνθήκες ΕΟΚ & ΕΚΑΕ

Μετά την υπογραφή τους στη Ρώμη το 1957 και την επικύρωσή τους από τις έξι χώρες – Γερμανία, Ιταλία, Γαλλία, Βέλγιο, Ολλανδία και Λουξεμβούργο –, τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1958 δύο νέες συνθήκες, που αφορούσαν την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ).

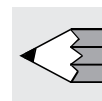
Σύμφωνα με το άρθρο 2 της ιδρυτικής συνθήκης:

«Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των Κρατών-Μελών, να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολό της, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας, την αυξημένη σταθερότητα, την επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και τις στενότερες σχέσεις μεταξύ των κρατών που συνενώνει».

Δραστηριότητα 1

Εντοπίστε τα στοιχεία που συνιστούν την κοινή αγορά, η οποία αποτέλεσε το όχημα για μια στενότερη σχέση των Κρατών-Μελών μεταξύ τους.

Πέραν της κοινής αγοράς, εισήχθησαν και κάποιες άλλες πολιτικές, με σημαντικότερη ίσως την Κοινή Αγροτική Πολιτική και Πολιτική Μεταφορών, τομείς



στους οποίους επιχειρήθηκε η μεταρρύθμιση του συστήματος ευρείας κρατικής παρέμβασης που ίσχυε μέχρι τότε. Η Συνθήκη ίδρυσης τη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΣυνθΕΟΚ) περιλάμβανε ακόμη πρόβλεψη περιορισμένης Κοινωνικής Πολιτικής, δεδομένου ότι εθνικές διαφορές στον τομέα αυτό θα επηρέαζαν το κόστος παραγωγής, άρα θα νόθευαν τον ανταγωνισμό.

1.2.4 Θεσμικά όργανα

Το πιο σημαντικό στοιχείο του μοντέλου αυτού ήταν η θεσμική διαρρύθμιση που εισήγαγε: προβλέφθηκαν τέσσερα όργανα, που ήταν επιφορτισμένα να φέρουν σε πέρας τους παραπάνω στόχους. Η Επιτροπή, ένα σώμα ανεξάρτητο από τα Κράτη-Μέλη, είχε τη νομοθετική πρωτοβουλία και την αρμοδιότητα να ελέγχει τη συμμόρφωση των Κρατών-Μελών και των άλλων οργάνων με το κοινοτικό δίκαιο. Η Συνέλευση, η οποία το 1962 μετονομάστηκε σε Κοινοβούλιο, αποτελούνταν αρχικά από 162 μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων και είχε δικαίωμα λόγου στα περισσότερα νομοθετικά πεδία. Το Συμβούλιο, που αντιπροσώπευε τις εθνικές κυβερνήσεις, ήταν αυτό που λάμβανε τις τελικές αποφάσεις σχεδόν σε όλα τα πεδία της κοινοτικής δραστηριότητας. Οι αποφάσεις λαμβάνονταν κυρίως με ομοφωνία ή σε ελάχιστους τομείς με «ενισχυμένη πλειοψηφία» με το σύστημα της «σταθμισμένης ψήφου», σύμφωνα με το οποίο κάθε κράτος διέθετε διαφορετικό αριθμό ψήφων σε μια σχέση φθίνουσας αναλογίας με το μέγεθός του. Τέλος, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ιδρύθηκε για να ελέγχει τη συμμόρφωση προς τις Συνθήκες και το δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο. (Τα όργανα της Κοινότητας/Ένωσης θα εξεταστούν διεξοδικότερα στο 2ο κεφάλαιο).

Ενότητα 1.3

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΤΙΣ ΤΡΕΙΣ ΠΡΩΤΕΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ (1960-1990)

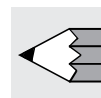
1.3.1 Ο De Gaulle και ο «Συμβιβασμός του Λουξεμβούργου»

Το 1958 πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας ανακηρύχθηκε ο στρατηγός Charles de Gaulle, ο οποίος έμελλε να επηρεάσει καθοριστικά και την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, καθώς ήταν φανερός αντίπαλος της υπερεθνικής οργάνωσής της και υποστηρικτής του μοντέλου της «Ευρώπης των Πατρίδων». Την ανατροπή των υπερεθνικών στοιχείων της ΕΟΚ ο De Gaulle επιχείρησε μέσα από την πρότασή του να συσταθεί μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα με πολιτικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά, βασισμένη όμως αποκλειστικά σε διακυβερνητική συνεργασία (Σχέδιο Fouchet). Αντιστάθηκε επίσης στην είσοδο της Βρετανίας στην Κοινότητα, λόγω των διαφορετικών δομικών χαρακτηριστικών της οικονομίας της, αλλά και του κινδύνου να αυξηθεί η αμερικανική επιρροή. Το 1965 η Γαλλία, μέσα σε ένα πλαίσιο γενικότερης αντίθεσης προς την Επιτροπή και τον πρόεδρό της, Walter Hallstein, αρνήθηκε να δεχτεί τις προτάσεις της για αύξηση των αρμοδιοτήτων της Συνέλευσης και τη θεσμοθέτηση ιδίων οικονομικών πόρων της Κοινότητας. Αποδέχτηκε μόνο ρυθμίσεις για την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) και τελικά αποχώρησε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Ο De Gaulle έδωσε εντολή να μη μετέχουν οι Γάλλοι υπουργοί στις συνόδους του Συμβουλίου, ανακάλεσε το μόνιμο αντιπρόσωπο της Γαλλίας από τις Βρυξέλλες και οι βουλευτές οι οποίοι τον υποστήριζαν δε λάμβαναν μέρος στις ψηφοφορίες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ασκώντας έτσι αυτό που αποκλήθηκε πολιτική της «κενής έδρας».

Η συνταγματική αυτή κρίση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ξεπεράστηκε με το «Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» (Ιανουάριος 1966), βάσει του οποίου τα Κράτη-Μέλη «συμφωνήσαν να διαφωνούν». Ειδικότερα, αποφασίστηκε η χρηματοδότηση της ΚΑΠ, αλλά αναβλήθηκε μέχρι το 1970 η θεσμοθέτηση ιδίων πόρων της Κοινότητας, καθώς και η επέκταση των εξουσιών του Κοινοβουλίου. Τέλος, υιοθετήθηκε τεκμήριο ότι οι αποφάσεις στο Συμβούλιο θα λαμβάνονταν με ομοφωνία, αλλά και φόρμουλα για τις περιπτώσεις που θα προβλεπόταν λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία, η οποία επέτρεπε επίκληση του «ζωτικού συμφέροντος» Κράτους-Μέλους προκειμένου να μη λαμβάνεται κάποια απόφαση.

Δραστηριότητα 2

Ποιες ήταν οι συνέπειες του «Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου»;



1.3.2 Οι θεσμικές καινοτομίες

Οι τρεις κυριότερες θεσμικές καινοτομίες των δεκαετιών του 1960 και του 1970 ήταν οι ακόλουθες:

1. Όπως είδαμε παραπάνω, το 1957 υπήρχαν τρεις Κοινότητες (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ και ΕΟΚ), καθεμία με το δικό της σύστημα θεσμών. Κοινά όργανα ήταν το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και η Συνέλευση (μετέπειτα Κοινοβούλιο). Το 1965 συμφωνήθηκε η συγχώνευση των υπόλοιπων οργάνων, της Επιτροπής και του Συμβουλίου, προκειμένου να ξεπεραστούν προβλήματα συντονισμού και αποτελεσματικότητας.
2. Το επόμενο σημαντικό βήμα ήταν η θεσμοθέτηση — μετά το θάνατο του στρατηγού De Gaulle, που είχε σθεναρά αντιταχθεί σε αυτό — ενός προϋπολογισμού των Κοινοτήτων. Με την Πρώτη Συνθήκη περί Προϋπολογισμού (1970) αυξήθηκαν και οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου αναφορικά με τα έξοδα της Κοινότητας. Το 1975, με τη Δεύτερη Δημοσιονομική Συνθήκη των Βρυξελλών (22/5/1975) επεκτάθηκε η εξουσία του Κοινοβουλίου και θεσμοθετήθηκε το Ελεγκτικό Συνέδριο.
3. Η τρίτη θεσμική καινοτομία αφορούσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Με απόφαση του Συμβουλίου το 1976 ορίστηκε η άμεση εκλογή των μελών κάθε Κράτους-Μέλους, χωρίς να εισαχθεί κοινό εκλογικό σύστημα. Οι πρώτες εκλογές διενεργήθηκαν το 1979 και έκτοτε γίνονται κάθε πέντε χρόνια.

1.3.3 Η ενοποιητική λογική του ΔΕΚ

Το μόνο όργανο που δεν επηρεάστηκε από τις αρνητικές για την ενοποιητική διαδικασία συνέπειες του «Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου» ήταν το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το 1963 και το 1964 το ΔΕΚ πήρε δύο από τις σημαντικότερες στην ιστορία του αποφάσεις: στις υποθέσεις Van Gend en Loos² και Costa³ συμπέρανε ότι η Κοινότητα αποτελούσε μια αυτόνομη και κυρίαρχη έννομη τάξη, από την οποία απέρρεαν δικαιώματα που οι πολίτες θα μπορούσαν να διεκδικήσουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ότι σε περίπτωση σύγκρουσης το κοινοτικό δίκαιο θα έπρεπε να υπερισχύει του εθνικού.

Καθ' όλη τη διάρκεια των δεκαετιών του 1960 και του 1970 το ΔΕΚ συνέχιζε να προωθεί την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με αποφάσεις του που διέσπειλαν τη «συνταγματική» του αρμοδιότητα, προσέδιδαν περαιτέρω εξουσίες στην Κοινότητα και διεύρυναν το πεδίο εφαρμογής και τις συνέπειες της αρχής της ισότητας των φύλων, καθώς και τις οικονομικές ελευθερίες και τις ρυθμίσεις του ανταγωνισμού.

2. Υπόθεση 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen, Συλλ.Νομολ. 1954-1964, 861 επ.

3. Υπόθεση 6/64, Costa v E.N.E.L., Συλλ.Νομολ. 1954-1964, 1191 επ.

Ο ακτιβισμός αυτός του Δικαστηρίου, σε αντίθεση με την αδράνεια της νομοθετικής εξουσίας, είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη μιας απορρυθμιστικής πολιτικής της Κοινότητας, αφού εθνικές πολιτικές απαγορεύονταν νομολογιακά, χωρίς να αντικαθίστανται από άλλες κοινοτικές.

1.3.4 Η επιτάχυνση της ενοποιητικής διαδικασίας

Η αποχώρηση του De Gaulle τον Απρίλιο του 1969 και η εκλογή του George Pompidou στη Γαλλία και του Willy Brandt στη Γερμανία σηματοδότησαν μια νέα φάση ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης (1/12/1969) τα Κράτη-Μέλη συμφώνησαν να προχωρήσουν στην υλοποίηση της κοινής αγοράς από 1/1/1970, με θέσπιση ιδίων πόρων για την Κοινότητα, Οικονομική και Νομισματική Ένωση και προώθηση πολιτικής ενοποίησης.

Η Έκθεση Werner (10/1970), που στόχος ήταν να αποτελέσει τον καταστατικό χάρτη για τη δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE) σε τρεις φάσεις μέσα σε δέκα χρόνια, συνάντησε την αντίθεση της Γαλλίας, που δεν ήθελε τη δημιουργία νέων οργάνων και τη μεταβίβαση σε αυτά νέων αρμοδιοτήτων. Ακολούθησε η διεθνής νομισματική κρίση, η οποία δημιούργησε προβλήματα στο ενδοευρωπαϊκό εμπόριο, με κυριότερο την αυξομείωση στις ισοτιμίες των νομισμάτων, και είχε ως συνέπεια την εγκατάλειψη το 1974, έπειτα και από τη δεύτερη νομισματική κρίση, του σχεδίου της ONE. Το 1979 άρχισε να λειτουργεί το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ).

Στη Σύνοδο του Λουξεμβούργου, το 1970, βάσει της Έκθεσης του Λουξεμβούργου (ή Έκθεσης Davignon), αποφασίστηκε η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία. Το 1974, με πρόταση του D' Estaing θεσμοποιήθηκε το «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο», ένα υβριδικό όργανο που αντικατέστησε τις Συνόδους Κορυφής και επρόκειτο να συνέρχεται τρεις φορές το χρόνο –δύο από το 1985–, ενώ θα υπήρχε η δυνατότητα ειδικών συνόδων. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προβλεπόταν η συμμετοχή των υπουργών Εξωτερικών, καθώς και των υπουργών Οικονομικών όταν θα συζητιόταν θέματα σχετικά με την ONE.

Τέλος, με την Πράξη των Βρυξελλών θεσπίστηκε το 1976 η άμεση εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία έλαβε χώρα για πρώτη φορά το 1979 και έκτοτε πραγματοποιείται κάθε πέντε χρόνια.

1.3.5 Οι διευρύνσεις

Η Μεγάλη Βρετανία, έχοντας συνείδηση του γεγονότος ότι η δημιουργία της ΕΟΚ θα μπορούσε να οδηγήσει στην οικονομική της απομόνωση, ήδη από το 1956 προσπαθούσε και το 1960 πέτυχε να εγκαθιδρύσει μια Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) με την Αυστρία, τη Δανία, τη Νορβηγία, τη Σουηδία, την Ελβετία και την Πορτογαλία. Στόχος της ήταν να διασφαλίσει μια ενιαία αγορά, με κατάργηση των δασμών στο εσωτερικό της, χωρίς ωστόσο υιοθέτηση ενός κοινού δασμολογίου και εκχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων. Η κίνηση αυτή

όμως δεν της εξασφάλισε δείκτες ανάπτυξης αντίστοιχους με εκείνους των χωρών της ΕΟΚ. Τόσο η πρώτη αίτηση (1961) της Μεγάλης Βρετανίας να γίνει μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσο και η δεύτερη (1967) προσέκρουσαν στην άρνηση της Γαλλίας, εξαιτίας της δυσπιστίας του στρατηγού De Gaulle απέναντί της. Μόνο μετά την αλλαγή ηγεσίας στη Γαλλία, το 1969, η χώρα αυτή άλλαξε στάση, με αποτέλεσμα η Βρετανία, η Δανία και η Ιρλανδία να γίνουν μέλη των Κοινοτήτων το 1973. Η Νορβηγία, παρ' ότι είχε υποβάλει αίτηση, δεν έγινε μέλος, εξαιτίας δημοψηφίσματος στο οποίο η ένταξη απορρίφθηκε με πλειοψηφία 53%.

Δέκατο μέλος των Κοινοτήτων έμελλε να γίνει η Ελλάδα, που ήταν συνδεδεμένο μέλος από το 1961, η σύνδεση διακόπηκε με την επιβολή της δικτατορίας και επανακατατέθηκε αίτησή της το 1975, αμέσως μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας. Η ένταξη είχε πλεονεκτήματα και για τις δύο πλευρές: για την Ελλάδα, σηματοδοτούσε όχι μόνο οικονομική ανάπτυξη, αλλά κυρίως εκσυγχρονισμό και δημοκρατική σταθερότητα. Για τα Κράτη-Μέλη, η Ελλάδα ήταν σημαντική γεωπολιτικά την εποχή του Ψυχρού Πολέμου λόγω της θέσης της στο Αιγαίο και η ένταξή της σήμαινε την αδιαπραγμάτευτη πρόσδεσή της στο δυτικό στρατόπεδο. Η ένταξη ολοκληρώθηκε το 1979 και η Ελλάδα έγινε μέλος το 1981.

Όπως και η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία βγήκαν από δικτατορίες πριν μπουν στις Κοινότητες. Παρ' ότι η αίτησή τους κατατέθηκε μόλις δύο χρόνια έπειτα από εκείνη της Ελλάδας, η ένταξή τους αποδείχθηκε πιο προβληματική και καθυστέρησε περισσότερο. Μία από τις βασικές αιτίες ήταν και ο φόβος της Γαλλίας ενόψει του μεγέθους της αγροτικής παραγωγής της Ισπανίας, η οποία αναμενόταν να επηρεάσει αρνητικά τη γαλλική γεωργία. Η συμφωνία ένταξης των δύο ιβηρικών χωρών υπογράφηκε τελικά το 1985 και η ένταξη ολοκληρώθηκε ένα χρόνο αργότερα.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης αποφασίστηκε το 1993 η είσοδος στην Κοινότητα της Αυστρίας, της Φινλανδίας, της Σουηδίας και της Νορβηγίας. Σε όλες αυτές τις χώρες έπρεπε να διεξαχθούν δημοψηφίσματα, στα οποία το αποτέλεσμα ήταν θετικό για τις τρεις πρώτες, αν και στη Σουηδία με μικρή πλειοψηφία, ενώ αρνητική ήταν η θέση του νορβηγικού λαού για την είσοδο της χώρας του, με μικρή πλειοψηφία. Η προσχώρηση των τριών νέων Κρατών-Μελών ολοκληρώθηκε στις 2 Ιανουαρίου 1995.

Περισσότερο προκλητική φαινόταν η είσοδος των πρώην κομμουνιστικών κρατών, δώδεκα από τα οποία είχαν καταθέσει αίτηση προσχώρησης ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90. Τα κριτήρια βάσει των οποίων η προσχώρηση θα ήταν δυνατή τέθηκαν στην Κοπεγχάγη το 1993 και περιλάμβαναν: 1. Δημοκρατία, κράτος δικαίου και ανθρώπινα δικαιώματα. 2. Λειτουργία οικονομίας της αγοράς. 3. Αποδοχή των στόχων της οικονομικής, πολιτικής και νομισματικής ένωσης. 4. Μεταρρύθμιση της διοικητικής δομής και του δικαστικού συστήματος, προκειμένου να επιτραπούν η μεταφορά και η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Τα ίδια κριτήρια ισχύουν και για την υποψηφιότητα της Τουρκίας, η οποία, έχοντας υπογράψει ήδη το 1962 Συμφωνία Σύνδεσης, κατέθεσε το 1987 αίτηση προσχώρησης. Το Δεκέμβριο του 2004 έγινε δεκτό ότι η χώρα είχε προβεί στις απαραίτητες πολιτικές μεταρρυθμίσεις και ότι οι διαδικασίες ένταξης θα μπορούσαν να αρχίσουν τον Οκτώβριο του 2005.

1.3.6 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 17/2/1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1987. Επρόκειτο, νομικά, για αναθεώρηση της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία, συν τοις άλλοις, εισήγαγε και πάλι κάποιες προβλέψεις σχετικά με την εξωτερική πολιτική και ασφάλεια. Οι σπουδαιότερες θεσμικές καινοτομίες που εισήγαγε είναι οι ακόλουθες:

1. **Ενιαία αγορά:** Η σημαντικότερη καινοτομία ήταν η θέση του στόχου περί ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992, οπότε θα έπρεπε να εγκαθιδρυθεί ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο η κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου θα ήταν ελεύθερη, όπως προβλεπόταν στη Συνθήκη. Επρόκειτο για μια επαναδιατύπωση του παλιού στόχου περί «κοινής αγοράς», και μάλιστα λιγότερο ίσως φιλόδοξη, καθώς δεν ήταν ξεκάθαρο αν περιλάμβανε πολιτικές όπως η πολιτική ανταγωνισμού, η εμπορική πολιτική, η απαγόρευση αρνητικών διακρίσεων και η οικονομική πολιτική.
2. **Θεσμική μεταρρύθμιση:** Θεσμοθετήθηκε μια νέα νομοθετική διαδικασία για τους σκοπούς της ενιαίας αγοράς, η «συνεργασία» μεταξύ Συμβουλίου Υπουργών, όπου απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία, και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (απλή πλειοψηφία). Ωστόσο, από τη νέα αυτή διαδικασία, στην οποία ο ρόλος του Κοινοβουλίου είναι αυξημένος, εξαιρέθηκαν ζωτικοί τομείς, όπως η φορολογία και η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων. Η συγκεκριμένη διαδικασία διευκόλυνε αισθητά τη λήψη των αποφάσεων, αφού καταργούσε την απαραίτητη μέχρι τότε ομοφωνία και ταυτόχρονα αύξανε τη δύναμη του δημοκρατικά νομιμοποιημένου Κοινοβουλίου. Η σημαντικότερη εντούτοις δυσχέρεια συνίστατο στο ότι η ΕΕΠ δεν καταργούσε τυπικά το «Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» που είχε συναφθεί εκτός του νομικού πλαισίου των Συνθηκών, ενώ επιπλέον η Μεγάλη Βρετανία, η Δανία και η Ελλάδα επέμειναν και κατόρθωσαν να επισυναφθεί στην ΕΕΠ δήλωση, στην οποία προβλεπόταν ρητά ότι τίποτε στην ΕΕΠ δεν απαγορεύει στα Κράτη-Μέλη να κάνουν χρήση των ρυθμίσεων του «Συμβιβασμού».
3. **Επίσημη αναγνώριση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου:** Ήδη από το 1961 οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων συνεδρίαζαν δύο φορές το χρόνο και από το 1974 σε μια πιο τυπική βάση, προκειμένου να συζητούν για το μέλλον της ευρωπαϊκής ενοποίησης, τις εσωτερικές δυσχέρειες στην πορεία αυτή αλλά και το ρόλο των Κοινοτήτων στην παγκόσμια κοινότητα. Παρ' ότι οι συναντήσεις αυτές είχαν πλέον καθιερωθεί, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέστη τυπικά όργανο των Κοινοτήτων μόλις το 1987 με την ΕΕΠ.
4. **Η Κοινότητα αποκτούσε αρμοδιότητα στους τομείς της υγείας και της ασφαλείας στην εργασία, της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, της έρευνας, της τεχνολογίας και της περιβαλλοντικής προστασίας.**

5. Ίδρυση πρωτοβάθμιου δικαστηρίου (ΠΕΚ).

6. Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία.

Η Συνθήκη αυτή ονομάστηκε «Ενιαία» επειδή δεν ήταν δυνατόν να επικυρωθεί μερικώς, παρά μόνο στο σύνολό της. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δε μετείχε στην επικύρωσή της, είχε μόνο σχετική ενημέρωση, αλλά εξέφρασε θετική γνώμη με την αιτιολογία ότι «η ΕΕΠ επαναδρομολογούσε την Κοινότητα στην τροχιά της Συνθήκης της Ρώμης».

Ενότητα 1.4

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1.4.1 Ο δρόμος προς το Μάαστριχτ

Η ΕΕΠ επέφερε την πιο ριζική αλλαγή στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθώς άλλαξε τόσο τη νομοθετική όσο και την πολιτική κουλτούρα της λειτουργίας της. Στην πρώτη, τα Κράτη-Μέλη έγιναν λιγότερο ανεκτικά στην προσπάθεια των εταίρων τους να επικαλεστούν το «Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου», όπως φάνηκε στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1987, σύμφωνα με την οποία αρκούσε να το θέλει μια απλή πλειοψηφία Κρατών-Μελών για να τεθεί ένα ζήτημα σε ψηφοφορία. Η νομοθετική παραγωγή εντατικοποιήθηκε, φτάνοντας μέχρι το 1994 τις 2.500 νομοθετικές πράξεις ανά έτος. Είναι ενδεικτικά δύο νούμερα: Από όλες τις νομοθετικές πράξεις που υιοθετήθηκαν στη Γαλλία το 1991, το 53% ξεκινούσαν από την Κοινότητα, ενώ το ποσοστό των νομοθετικών πράξεων που εφαρμόζαν κοινοτική νομοθεσία στην Ολλανδία τη δεκαετία του '90 ανερχόταν στο 30%.

Οι μεταβολές αυτές στη νομοθετική παραγωγή επέφεραν και αλλαγές στην πολιτική κουλτούρα, και αυτό αποτυπώθηκε σε τρία κυρίως μεγάλα ζητήματα. Το πρώτο αφορούσε το βαθμό της ρύθμισης που απαιτείται προκειμένου να ολοκληρωθεί η δημιουργία της κοινής αγοράς. Το δεύτερο ζήτημα είχε σχέση με την κοινωνική διάσταση της Κοινότητας, δεδομένου ότι η εναρμόνιση σε αυτό το πεδίο επηρεάζει και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Το Μάιο του 1989, η Επιτροπή πρότεινε έναν Κοινοτικό Χάρτη Κοινωνικών Δικαιωμάτων, ο οποίος υιοθετήθηκε από όλα τα Κράτη-Μέλη πλην της Μεγάλης Βρετανίας. Το τρίτο ζήτημα ήταν η Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Ήδη το 1987 η Επιτροπή προειδοποίησε ότι λόγω της νομισματικής αστάθειας το κέρδος από την ενιαία αγορά δε θα μπορούσε να αξιοποιηθεί χωρίς Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Και οι τρεις αυτοί στόχοι έβρισκαν αντίθετη τη βρετανική κυβέρνηση, η οποία θεωρούσε ότι προωθούσαν πέραν του δέοντος την πολιτική ενοποίηση μέσω παρεμβατικών πολιτικών. Η αντίθεση αυτή αποτυπώθηκε σε λόγο της τότε Βρετανίδας πρωθυπουργού Μάργκαρετ Θάτσερ το 1988 στις Βρυξέλλες, που αντιτέθηκε ρητά στην ανάδυση ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους. Ενόψει της συμφωνίας των άλλων κρατών, η Θάτσερ αναγκάστηκε να υποχωρήσει και να δεχτεί το Σχέδιο της Επιτροπής Delors, που αποτελούνταν από τους προέδρους των κεντρικών τραπεζών υπό την προεδρία του τότε προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Jacques Delors. Σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής αυτής που κατατέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Μαδρίτη το 1989, η Νομισματική Ένωση θα έπρεπε να υλοποιηθεί σε τρία στάδια. Το πρώτο αφορούσε την επίτευξη της εσωτερικής αγοράς, τη φιλε-

λευθεροποίηση της κίνησης των κεφαλαίων και την ένταξη όλων των κρατών στο Μηχανισμό Συναλλακτικών Ισοτιμιών. Στο δεύτερο στάδιο προβλέπονταν η σύγκλιση των εθνικών οικονομιών και η ίδρυση Κεντρικής Ευρωπαϊκής Τράπεζας, που θα αναλάμβανε ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες, τις οποίες θα αντικαθιστούσε πλήρως στο τρίτο στάδιο, αποκτώντας και το μονοπώλιο έκδοσης νομίσματος. Επιπλέον, συμφωνήθηκε η διεξαγωγή Διακυβερνητικής Διάσκεψης προκειμένου να αναθεωρηθούν οι Συνθήκες προς την κατεύθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Οι πρόεδροι της Γαλλίας και της Γερμανίας, Mitterand και Kohl αντίστοιχα, ήταν πεπεισμένοι ότι η Οικονομική και Νομισματική Ένωση δεν είναι βιώσιμη αν δε συνοδεύεται και από περαιτέρω πολιτική ενοποίηση. Έτσι, ώθησαν προς την κατεύθυνση πραγματοποίησης μιας δεύτερης παράλληλης Διάσκεψης με θέμα την πολιτική ένωση. Οι δύο παράλληλες Διακυβερνητικές Διασκέψεις άρχισαν τις εργασίες τους στις 13 Δεκεμβρίου 1990 και ολοκληρώθηκαν με την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μάαστριχτ στις 10 Δεκεμβρίου 1991.

1.4.2 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) σηματοδοτούσε μια νέα φάση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: ενώ στην ΕΕΠ η δικαιική εναρμόνιση αποτελούσε όχημα διαμόρφωσης μιας ενιαίας αγοράς, η ΣΕΕ δημιουργούσε μια νέα μορφή Πολιτείας, με δικές της πολιτικές αξίες και ποικίλους στόχους. Η μεταβολή αυτή της φύσης της Κοινότητας, η οποία σηματοδοτείται και από την εισαγωγή του ονόματος Ευρωπαϊκή Ένωση, αντικατοπτρίζεται στα δύο πρώτα άρθρα της ΣΕΕ.

Άρθρο 1

Με την παρούσα Συνθήκη, τα ΥΨΗΛΑ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ ιδρύουν μεταξύ τους μια ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ, εφεξής καλούμενη «Ένωση».

Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

Η Ένωση βασίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, συμπληρούμενες με τις πολιτικές και τις μορφές συνεργασίας που θεσπίζονται με την παρούσα Συνθήκη. Έχει αποστολή να οργανώσει συνεκτικά και αλληλέγγυα τις σχέσεις μεταξύ των Κρατών-Μελών και των λαών τους.

Άρθρο 2

Η Ένωση θέτει ως στόχους:

- Να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική πρόοδο και ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη, ιδίως με τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, με την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και με την ίδρυση μιας Οικονομικής και Νομισματικής

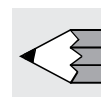
Ένωσης, η οποία θα περιλάβει, εν καιρώ, ένα ενιαίο νόμισμα, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης.

- Να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα.
- Να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των Κρατών-Μελών της με τη θέσπιση ιθαγένειας της Ένωσης.
- Να διατηρήσει και να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο θα εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και την καταστολή της εγκληματικότητας.
- Να διατηρήσει στο ακέραιο το κοινοτικό κεκτημένο και να το αναπτύξει με την προοπτική να μελετηθεί κατά πόσο οι πολιτικές και οι μορφές συνεργασίας που καθιερώνονται με την παρούσα Συνθήκη θα πρέπει να αναθεωρηθούν, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών και των οργάνων της Κοινότητας.

Οι στόχοι της Ένωσης επιτυγχάνονται σύμφωνα με την παρούσα Συνθήκη, υπό τους όρους και με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπεται σε αυτή, ενώ συγχρόνως τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή καθορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Δραστηριότητα 3

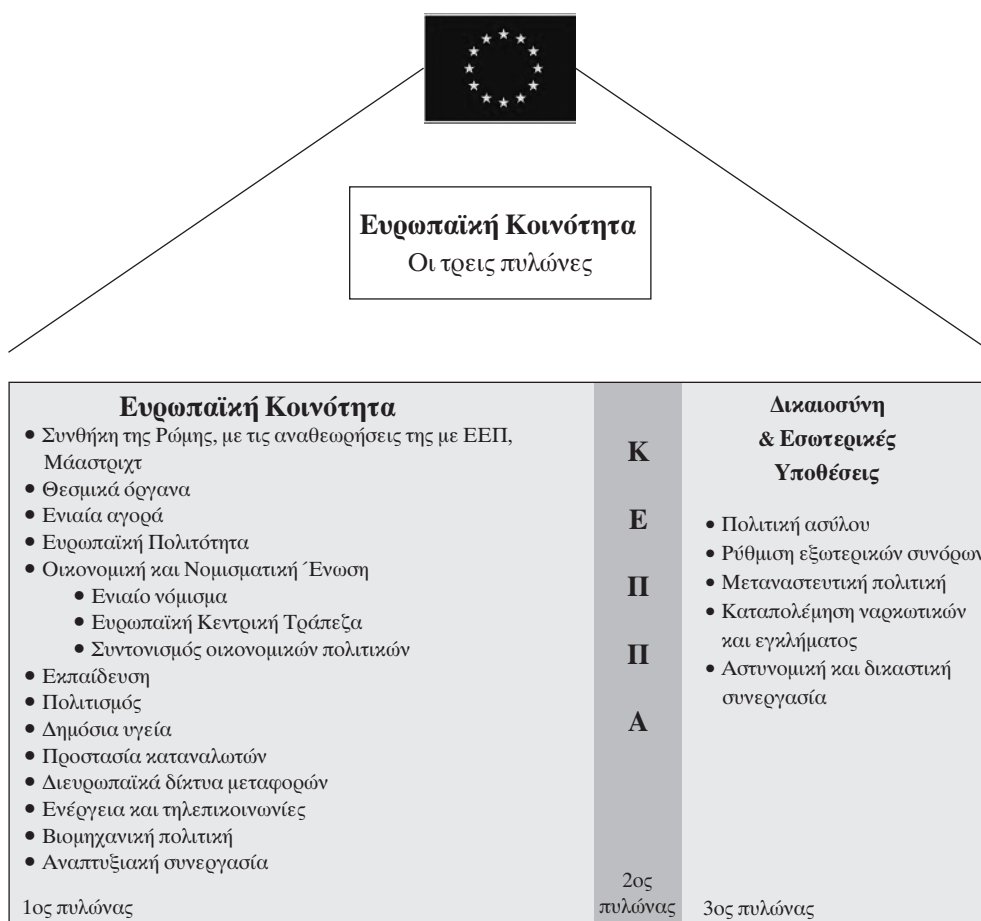
Μελετήστε τα δύο πρώτα άρθρα της Συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εντοπίστε τα καινούρια στοιχεία που θα δικαιολογούσαν τον ισχυρισμό ότι με τη Συνθήκη αυτή η Κοινότητα μπαίνει σε ένα νέο στάδιο, το οποίο θα μπορούσε να αποδοθεί με τη φράση «από τις Πολιτικές στην Πολιτεία».



Το κύριο θεσμικό χαρακτηριστικό της ΣΕΕ είναι η θεσμική διαρρύθμιση της Ένωσης, και ιδιαίτερα η δημιουργία τριών διακριτών πυλώνων. Ο πρώτος πυλώνας συνιστά τη μέχρι το 1992 Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, η οποία μετονομάζεται σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα και εμπλουτίζεται περαιτέρω με μη στενά οικονομικές αρμοδιότητες. Ο δεύτερος πυλώνας εμπεριέχει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΚΕΠΑΑ), ενώ ο τρίτος τις εσωτερικές υποθέσεις, στις οποίες συγκαταλέγονται η δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, η αστυνομική συνεργασία και η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, καθώς και η συνεργασία σε θέματα θεωρήσεων (βίζα) για πολίτες τρίτων κρατών. Η σημαντική διαφορά ανάμεσα στους πυλώνες συνίσταται

στη μέθοδο λήψης αποφάσεων. Στον πρώτο πυλώνα εφαρμόζεται η κοινοτική μέθοδος, βάσει της οποίας τη νομοθετική πρωτοβουλία έχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνει ενεργά μέρος στη νομοθετική διαδικασία με τρόπο που θα αναλυθεί σε παρακάτω κεφάλαιο. Αντίθετα, στο δεύτερο και στον τρίτο πυλώνα η συνεργασία είναι διακυβερνητική, που σημαίνει ότι την πρωτοβουλία έχουν οι κυβερνήσεις, οι οποίες, και μόνο αυτές, διά των υπεύθυνων υπουργών τους αποφασίζουν ομόφωνα να προβούν στη θέσπιση κάποιου νομοθετικού μέτρου. Η διακυβερνητική μέθοδος είχε εισαχθεί ήδη με την ΕΕΠ με τον τίτλο «Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία» και η συντριπτική πλειονότητα των Κρατών-Μελών –με εξαίρεση τη Δανία και το Βέλγιο– δεν επιθυμούσαν να συμπεριληφθούν όλα ανεξαιρέτως τα θέματα στο υπερεθνικό θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το 1985 και το 1990 υπογράφηκαν στο Σένγκεν του Λουξεμβούργου δύο Συμφωνίες από όλα τα Κράτη-Μέλη, πλην της Ιρλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας, βάσει των οποίων καταργούνταν οι συνοριακοί έλεγχοι μεταξύ των Κρατών-Μελών και αναγνωρίζονταν εξωτερικά της Ένωσης σύνορα. Προς την κατεύθυνση αυτή, η Σύμβαση του 1990 προέβλεπε διακυβερνητική συνεργασία στο πεδίο της μετανάστευσης αναφορικά με τους πολίτες τρίτων κρατών, την καταπολέμηση του



εγκλήματος και την αστυνόμευση. Τα περισσότερα Κράτη-Μέλη ήταν σύμφωνα να ενταχθούν οι υποθέσεις αυτές στο κοινοτικό πλαίσιο, αλλά η συγκεκριμένη πρόταση συνάντησε τη σκληρή αντίθεση της Βρετανίας, της Ιρλανδίας, της Ελλάδας και της Δανίας, που επέμεναν στη διατήρηση του εθνικού βέτο σε αυτούς τους τομείς.

Κατ' αρχάς, οι τρεις πυλώνες προβλεπόταν να αποτελέσουν ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, ωστόσο στην πραγματικότητα ένα μόνο όργανο μπορεί να διασφαλίσει το συντονισμό τους. Αυτό είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αναγνωρίστηκε πλέον και τυπικά και εξασφάλισε το συντονιστικό του ρόλο ως ανώτατης πολιτικής εξουσίας που χαράσσει τη στρατηγική της Ένωσης στο σύνολό της και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς της (άρθρο 4 ΣΕΕ).

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πρώτος πυλώνας) εμπλουτίστηκε με νέες αρμοδιότητες: θεωρήσεις (βίζα) για πολίτες τρίτων κρατών, εκπαίδευση, πολιτισμός, δημόσια υγεία, προστασία καταναλωτών, διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, ενέργεια και τηλεπικοινωνίες, βιομηχανική πολιτική και αναπτυξιακή συνεργασία. Αντίθετα, δεν επιτεύχθηκε συμφωνία για την κοινωνική πολιτική, όπου η διαφωνία της Μεγάλης Βρετανίας στην πρόταση επέκτασης της κοινοτικής αρμοδιότητας στον τομέα αυτό οδήγησε τελικά στην εισαγωγή Πρωτοκόλλου που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Αυτό έδινε την εξουσία στα Κράτη-Μέλη, πλην της Βρετανίας, να προβούν στην υιοθέτηση Συμφωνίας για την Κοινωνική Πολιτική, που θα δέσμευε μεν μόνο όσα κράτη την αποδέχονταν, αλλά θα επέτρεπε τη χρήση του θεσμικού μηχανισμού της Κοινότητας.

Οι θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης του Μάαστριχτ περιλαμβάνουν τη θεσμοθέτηση της διαδικασίας της συναπόφασης, που συνεπάγεται πιο ενεργό ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία. Σύμφωνα με Διακήρυξη που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη, οι κυβερνήσεις θα έπρεπε να φροντίσουν για την ενεργοποίηση των εθνικών τους Κοινοβουλίων στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Δημιουργήθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία, παρ' ότι είχε συμβουλευτικές μόνο αρμοδιότητες, έδωσε φωνή στις περιφέρειες της Ευρώπης. Εισήχθη ο θεσμός του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή (Ombudsman), με σκοπό να εξετάζει πράξεις κακοδιοίκησης των ενωσιακών οργάνων. Σε συμβολικό κυρίως επίπεδο λειτούργησε ο θεσμός της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας» (πολιτότητας), που αποδίδεται σε όλους τους πολίτες κάθε Κράτους-Μέλους και αποτελεί μια δέσμη δικαιωμάτων, με κυριότερα την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ένωσης και την πρόσβαση στα κοινωνικά δικαιώματα σε όλα τα Κράτη-Μέλη.

Με τη Συνθήκη αυτή εισήχθη και η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση δικαιούται να αναλάβει δράση, αν και μόνο αν οι συγκεκριμένοι στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν από τα Κράτη-Μέλη.

Λόγω των δυσκολιών επικύρωσης που η Συνθήκη αντιμετώπισε σε χώρες όπως η Δανία (διπλό δημοψήφισμα) και η Μεγάλη Βρετανία (σφοδρή κοινοβουλευτική αντίδραση), ενώ δικαστική προσβολή υπήρξε στη Γερμανία, στη Δανία, στη Βρετανία και στην Ισπανία, τέθηκε σε ισχύ μόλις την 1η Νοεμβρίου 1993.

Κοινοτική και διακυβερνητική μέθοδος

Η κοινοτική μέθοδος αποτελεί το θεσμικό τρόπο λειτουργίας του πρώτου πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπηρετεί το στόχο της ολοκλήρωσης (integration) υπό τη θεμελιώδη αρχή της επικουρικότητας και χαρακτηρίζεται από τα ακόλουθα κυρίως στοιχεία:

- Το μονοπώλιο του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Πρόκειται για δικαίωμα αλλά και καθήκον να υποβάλλει προτάσεις σχετικά με τα ζητήματα που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη, είτε γιατί η Συνθήκη προβλέπει ρητώς τη θέσπιση νομοθετικής ρύθμισης είτε γιατί η ίδια η Επιτροπή το κρίνει απαραίτητο.
- Τη γενικευμένη εφαρμογή της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο.
- Τον ενεργό ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (γνώμη, προτάσεις τροπολογιών κ.λπ.).
- Την ομοιόμορφη ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου που εξασφαλίζεται από το Δικαστήριο.

Έρχεται σε αντίθεση με τον τρόπο θεσμικής λειτουργίας του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα, που βασίζεται στη λογική της διακυβερνητικής συνεργασίας (διακυβερνητική μέθοδος), της οποίας κύρια χαρακτηριστικά είναι:

- Το δικαίωμα πρωτοβουλίας που διαθέτει η Επιτροπή. Αυτό είτε το μοιράζεται με τα Κράτη-Μέλη είτε το χρησιμοποιεί σε συγκεκριμένους τομείς.
- Η γενικευμένη εφαρμογή της λήψης αποφάσεων με ομοφωνία στο Συμβούλιο.
- Ο συμβουλευτικός ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Ο περιορισμένος ρόλος του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

1.4.3 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Οι διαπραγματεύσεις για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ άρχισαν το δεύτερο μισό του 1996, με την παρουσίαση σχεδίου από την ιρλανδική προεδρία στους εταίρους το Δεκέμβριο του ίδιου έτους, ενώ η Συνθήκη υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 1997 — επικυρώθηκε από την ελληνική Βουλή με το Ν. 2691/1999.

Το κεντρικό θέμα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν η δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) εντός πέντε ετών από την υπογραφή της, με κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και θέση σε ισχύ ενιαίων εξωτερικών συνόρων. Προϋπόθεση ήταν η υιοθέτηση κοινών μέτρων για τη μεταναστευση, το άσυλο και τα δικαιώματα πολιτών τρίτων κρατών, καθώς και Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Αστικές και Ποινικές Υποθέσεις. Το πρώτο μέτρο ήταν η ενσωμάτωση της Συνθήκης Σένγκεν στο κοινοτικό δίκαιο, καθώς και

η μεταφορά των θεμάτων σχετικά με την έκδοση βίζας, τη μετανάστευση και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο. Στον τρίτο πυλώνα απέμειναν τα θέματα που αφορούσαν την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις.

Η πλειοψηφική λήψη των αποφάσεων επεκτάθηκε σε νέους τομείς (απασχόληση, καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, ισότητα ευκαιριών και μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, δημόσια υγεία, διαφάνεια και ελευθερία εγκατάστασης), με αποτέλεσμα η πλειονότητα των κοινοτικών αρμοδιοτήτων να εκφεύγουν της ομοφωνίας (101 θέματα με ενισχυμένη πλειοψηφία και 76 στα οποία προβλεπόταν ακόμη εθνικό βέτο). Στις σημαντικότερες θεσμικές καινοτομίες συγκαταλέγονται η περαιτέρω ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η συμπερίληψη μέσω ενδεδειγμένης ενημέρωσής τους των εθνικών Κοινοβουλίων, καθώς και το νέο άρθρο 6 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση στηρίζεται «στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου». Σε περίπτωση μάλιστα επίμονης και διαρκούς παραβίασης του άρθρου 6 από Κράτος-Μέλος, προβλέφθηκε (άρθρο 7 ΣΕΕ) διαδικασία αναστολής των δικαιωμάτων του, ακόμη και αποβολής του από την Ένωση. Η Κοινότητα απέκτησε αρμοδιότητα καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω φύλου, εθνικής και φυλετικής καταγωγής, θρησκευτικών και άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας και ερωτικών προτιμήσεων, και προβλέφθηκε γενικό δικαίωμα φυσικών και νομικών προσώπων πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα. Η σημαντικότερη ίσως πρόβλεψη για το μέλλον της Ένωσης ήταν η ρύθμιση της «ενισχυμένης συνεργασίας»: Κράτη-Μέλη που επιθυμούν να προβούν σε στενότερη συνεργασία μπορούν να κάνουν χρήση των θεσμών και των μηχανισμών της Ένωσης, εφόσον η στενότερη αυτή συνεργασία περιλαμβάνει την πλειονότητα των Κρατών-Μελών και αποτελεί την τελευταία διέξοδο ενόψει της άρνησης των υπόλοιπων να συμμετάσχουν, δεν επηρεάζει τις κοινοτικές αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μη συμμετεχόντων Κρατών-Μελών, αλλά παραμένει ανοιχτή σε αυτά.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τέθηκε σε ισχύ σχετικά εύκολα, την 1η Μαΐου 1999. Οι διαπραγματεύσεις για την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη άρχισαν τον ίδιο μήνα, με κύριο αντικείμενο τη θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης, προκειμένου αυτή να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της επόμενης μεγάλης διεύρυνσης.

1.4.4 Η Συνθήκη και η Διακήρυξη της Νίκαιας

Η Συνθήκη της Νίκαιας υπογράφηκε στις 11 Δεκεμβρίου 2000, έπειτα από μακρές και σκληρές διαπραγματεύσεις μεταξύ αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων. Επέκτεινε τη λήψη απόφασης με ενισχυμένη πλειοψηφία σε άλλους 31 τομείς, οι περισσότεροι από τους οποίους ήταν διαδικαστικής φύσης. Κάθε Κράτος-Μέλος θα είχε πλέον από ένα μόνο Επίτροπο. Μεταβλήθηκε ο αριθμός των εδρών κάθε κράτους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο αριθμός των ψήφων στο πλαίσιο της

ενισχυμένης πλειοψηφίας. Τέλος, η ενισχυμένη συνεργασία κατέστη πιο εύκολα επιτεύξιμη με αλλαγή των προϋποθέσεων της.

Η απογοήτευση από τη Συνθήκη της Νίκαιας αποτυπώθηκε και στο δημοψήφισμα στην Ιρλανδία, όπου με ποσοστό 53,87% και συμμετοχή 34,79% η Συνθήκη απορρίφθηκε την πρώτη φορά, ενώ εγκρίθηκε τη δεύτερη, το Σεπτέμβριο του 2002, με ποσοστό 62,89%. Η απογοήτευση από τη Συνθήκη της Νίκαιας οδήγησε στη συνειδητοποίηση ότι οι μικρές αλλαγές και τα διαπραγματευτικά παζάρια της τελευταίας στιγμής είχαν ως συνέπεια μια αναποτελεσματική και ανορθολογική θεσμική αρχιτεκτονική.

Ενόψει αυτών των δεδομένων, και κυρίως της διάχυτης απογοήτευσης από τα αποτελέσματα της Νίκαιας, στην ομώνυμη Συνθήκη συμπεριλήφθηκε δήλωση (με αριθμό 23) που προέβλεπε την έναρξη διαλόγου με συμμετοχή ποικίλων πολιτικών παραγόντων και θέμα το μέλλον της Ευρώπης. Ειδικότερα, η Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ) της Νίκαιας προσδιόρισε ως θέματα συζήτησης τα ακόλουθα: 1. Την ακριβέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κρατών-Μελών, σε συμφωνία με την αρχή της επικουρικότητας. 2. Το καθεστώς του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος μόνο ως πολιτική διακήρυξη υιοθετήθηκε στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας. 3. Την απλοποίηση των Συνθηκών προκειμένου να γίνουν σαφέστερες και πιο κατανοητές χωρίς να αλλοιώνεται το νόημά τους. 4. Το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Έπειτα από κριτική ανάγνωση των παραπάνω, εντοπίστε τις Συνθήκες, επί των οποίων εδράζεται η σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση, πότε τέθηκαν σε ισχύ και τι καλύπτουν.

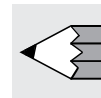
1.4.5 Η Συνθήκη για τη Θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη

Τη δήλωση με αριθμό 23 της Νίκαιας διαδέχτηκαν συζητήσεις και διαβουλεύσεις κατά τη διάρκεια της βελγικής και της σουηδικής προεδρίας το 2001. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ διακηρύχθηκε η πρόθεση ανάληψης περαιτέρω πρωτοβουλιών για τη συνέχιση της διαδικασίας. Αποτέλεσμα της συνειδητοποίησης ότι η μέθοδος της διπλωματικής διαπραγμάτευσης προκειμένου να προετοιμαστεί η Διακυβερνητική Διάσκεψη δεν ήταν ικανή να ανταποκριθεί στο καινούριο διακύβευμα – που ήταν η συνολική επανεξέταση της θεσμικής αρχιτεκτονικής, έτσι ώστε η Ένωση να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά της μετά τη μεγάλη διεύρυνση με δέκα Κράτη-Μέλη το 2004 – ήταν η σύσταση της «Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης». Η σύνθεσή της ήταν παρόμοια με εκείνη που προετοίμασε το «Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» της Νίκαιας, είχε δηλαδή χαρακτηριστικά αντιπροσωπευτικό των κρατών, των λαών και των πολιτών της Ευρώπης, καθώς αποτελούνταν από εκπροσώπους των πρωθυπουργών ή των προέ-

δρων Δημοκρατίας, των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και η διαδικασία που ακολουθήθηκε ήταν εξόχως διαβουλευτική και δημόσια, αφού όλες οι προτάσεις εργασίας δημοσιοποιούνταν σε δικτυακό τόπο.

Δραστηριότητα

Διαβάστε το παρακάτω απόσπασμα από το άρθρο του γνωστού Γερμανού κοινωνιολόγου και διανοούμενου Jürgen Habermas και εντοπίστε τα κυριότερα επιχειρήματά του υπέρ ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος.



Jürgen Habermas, «Why Europe needs a Constitution» (2001), 11 *New Left Review*, σελ. 5επ. (μετάφραση της συγγραφέως)

Η πρόκληση που έχουμε μπροστά μας δεν είναι να εφεύρουμε κάτι, αλλά να διατηρήσουμε τις μεγάλες δημοκρατικές κατακτήσεις του ευρωπαϊκού κράτους-έθνους, πέραν των ορίων του. Οι κατακτήσεις αυτές δεν περιλαμβάνουν μόνο τυπικές εγγυήσεις ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και το επίπεδο της κοινωνικής ευημερίας, της εκπαίδευσης και του ελεύθερου χρόνου, που είναι οι προϋποθέσεις και για μια αποτελεσματική ιδιωτική αυτονομία και δημοκρατική πολιτικότητα. [...]

Ένα ευρωπαϊκό Σύνταγμα θα ενδυναμώσει την ικανότητα των Κρατών-Μελών να δρουν από κοινού, χωρίς να προκαταλαμβάνει τη διαδικασία και το περιεχόμενο των πολιτικών που θα μπορούν να υιοθετηθούν. Θα αποτελούσε μια απαραίτητη, αν και όχι επαρκή προϋπόθεση, για το είδος των πολιτικών που κάποιοι από μας τείνουν να υπερασπίζονται. Στο βαθμό που τα ευρωπαϊκά έθνη αναζητούν μια συγκεκριμένη επαναρύθμιση της παγκόσμιας οικονομίας, για να εξισορροπήσουν τις ανεπιθύμητες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές συνέπειες, έχουν ένα λόγο να χτίσουν μια ισχυρότερη Ένωση με μεγαλύτερη διεθνή επιρροή. [...]

Από αυτή την οπτική γωνία, το ευρωπαϊκό σχέδιο μπορεί να αντιμετωπιστεί ως κοινή προσπάθεια των εθνικών κυβερνήσεων να ξαναβρούν στις Βρυξέλλες ένα μέρος από την ικανότητα παρέμβασης που έχουν χάσει στο σπίτι τους.

Το αποτέλεσμα της συνέλευσης ήταν η «Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη», η οποία υπογράφηκε τον Οκτώβριο του 2004 από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων και επικυρώθηκε μέχρι τον Ιανουάριο του 2007 από 18 εκ των 27 Κρατών-Μελών. Καταψηφίστηκε όμως στα δημοψηφίσματα που έγιναν στη Γαλλία και στην Ολλανδία την άνοιξη του 2005, γεγονός που επέφερε το πάγωμα της διαδικασίας επικύρωσής της.

Η λεγόμενη και «Συνταγματική Συνθήκη» αναδιοργανώνει την ύλη της Συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και εκείνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα ενιαίο κείμενο το οποίο χωρίζεται σε τέσσερα μέρη. Στο πρώτο (άρθρα 1-60) περιλαμβάνονται οι κατεξοχήν συνταγματικές ρυθμίσεις, υπό την έννοια ότι καταγράφονται οι στόχοι της Ένωσης, η θεσμική αρχιτεκτονική της, η ευρωπαϊκή ιδιότητα του πολίτη, τα όργανα, η διαδικασία παραγωγής των ευρωπαϊκών νόμων, οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη λειτουργία της Ένωσης, όπως η

«αρχή των ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων», της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Καταγράφονται επίσης οι αρμοδιότητες που ασκεί η Ένωση, οι αρχές οι οποίες διέπουν τα οικονομικά της και η σχέση της με το διεθνές περιβάλλον. Το δεύτερο μέρος (άρθρα 61-114) ενσωματώνει το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που, όπως είδαμε, είχε γίνει δεκτός στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας ως πολιτική διακήρυξη. Περιλαμβάνονται ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα διαρθρωμένα σε επτά κεφάλαια. Στο τρίτο μέρος της Συνταγματικής Συνθήκης (άρθρα 115-436) καταγράφονται οι επιμέρους αρμοδιότητες της Ένωσης, με όλες τις λεπτομερείς ρυθμίσεις που περιέχονται σήμερα στη Συνθήκη, ενώ στο τέταρτο και τελευταίο μέρος (άρθρα 437-448) εντάχθηκαν ρυθμίσεις που αφορούν τον τρόπο αναθεώρησης της Συνταγματικής Συνθήκης και άλλες μεταβατικές διατάξεις. Στα μέρη αυτά προστίθενται 36 Πρωτόκολλα.

Οι καινοτομίες της Συνταγματικής Συνθήκης δεν εντοπίζονται τόσο στον τομέα των αρμοδιοτήτων της Ένωσης όσο στη σύνθεση των οργάνων της: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα περιοριζόταν στα 750 μέλη, η Επιτροπή δε θα περιλάμβανε πλέον έναν Επίτροπο από κάθε Κράτος-Μέλος, αλλά το ένα τρίτο των Κρατών-Μελών εναλλάξ δε θα διέθεταν δικό τους Επίτροπο, θα δημιουργούνταν θέση προέδρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θα επιλεγόταν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και υπουργού Εξωτερικών. Επίσης, η αυξημένη πλειοψηφία για τη λήψη των αποφάσεων δε θα στηριζόταν πλέον στις αυθαίρετα καθορισμένες σταθμισμένες ψήφους, όπως σήμερα, αλλά σε μια διπλή πλειοψηφία Κρατών-Μελών και των πληθυσμών τους, και συγκεκριμένα σε ποσοστό τουλάχιστον 55% των μελών του Συμβουλίου, το οποίο περιλαμβάνει τουλάχιστον 15 μέλη και αντιπροσωπεύει Κράτη-Μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Η σημαντικότερη ίσως αλλαγή θα ήταν η απόδοση νομικά δεσμευτικής ισχύος στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και η ενίσχυση των εθνικών Κοινοβουλίων που προβλέπεται σε ένα από τα Πρωτόκολλα.

Σύνοψη

Οι πολυετείς προσπάθειες ενοποίησης των κρατών της Ευρώπης άρχισαν να ευοδώνονται για πρώτη φορά μετά τον καταστροφικό Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Η μέθοδος που εφαρμόστηκε είναι η λεγόμενη «λειτουργική» (ή μέθοδος Monnet), που σημαίνει ότι η ενοποίηση γίνεται κατά λειτουργία (ή τομέα), με πρώτη και κύρια την οικονομία. Τις λειτουργίες ή τις αρμοδιότητες αυτές εκχωρούν τα Κράτη-Μέλη στις Κοινότητες και στην Ένωση και τις ασκεί ένα πλέγμα κοινοτικών οργάνων (Συμβούλιο, Κοινοβούλιο και Επιτροπή) που ελέγχονται από το Δικαστήριο, και όχι μια κεντρική κυβέρνηση. Τα όργανα αυτά βρίσκονται σε μια θεσμική ισορροπία και εκπροσωπούν τόσο τα ίδια τα Κράτη-Μέλη όσο και τους λαούς τους. Οι εκχωρούμενες αρμοδιότητες αυξάνουν με την πάροδο του χρόνου και την υιοθέτηση νέων Συνθηκών που τροποποιούν τις ιδρυτικές. Έτσι, η Συνθήκη του Μάαστριχτ προσθέτει τους στόχους της ΟΝΕ και εισάγει τη συνεργασία στην ΚΕΠΠΑ, η Συνθήκη του Άμστερνταμ το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ενώ η Συνθήκη της Νίκαιας κάνει θεσμικές κυρίως διαρρυθμίσεις. Επίσης, σε κάθε Συνθήκη αυξάνονται οι τομείς στους οποίους οι αποφάσεις λαμβάνονται πλέον με πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία, άρα διευκολύνεται η λήψη αποφάσεων και μέτρων. Τέλος, με τη Συνθήκη για τη Θεσπίση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη έγινε προσπάθεια θεσμικού εξορθολογισμού, αλλά η Συνθήκη αυτή απέτυχε να επικυρωθεί στη Γαλλία και στην Ολλανδία – η διαδικασία επικύρωσής της σταμάτησε, συνεπώς δεν προβλέπεται να τεθεί σε ισχύ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις στις ασκήσεις αυτοαξιολόγησης και στις δραστηριότητες

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Οι στόχοι του Σχεδίου Schuman με απαρχή τη συνένωση της παραγωγής άνθρακα και χάλυβα, δύο υλικών που ήταν απαραίτητα για την παραγωγή πολεμικών εφοδίων, ήταν:

1. Να καταστεί ο πόλεμος μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας (και άρα σε όλη την Ευρώπη) υλικά αδύνατος.
2. Να ανοίξει η κοινή παραγωγή και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη που θα το ήθελαν.
3. Η συνένωση αυτή να αποτελέσει τη βάση για την κοινή οικονομική ανάπτυξη όλων των συμμετεχόντων ευρωπαϊκών κρατών και την οικονομική τους ενοποίηση.
4. Να πυροδοτηθεί έτσι μια εν τοις πράγμασι αλληλεγγύη μεταξύ διαφορετικών κρατών και των πολιτών τους.
5. Να προωθηθεί στο απώτερο μέλλον το σχέδιο της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεμελιώνεται στις εξής τέσσερις Συνθήκες:

- Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), που υπογράφηκε στις 18 Απριλίου 1951 στο Παρίσι και τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιουλίου 1952. Η ισχύς της έληξε στις 23 Ιουλίου 2002.
- Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), που υπογράφηκε στις 25 Μαρτίου 1957 στη Ρώμη και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1958.
- Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ), που υπογράφηκε στη Ρώμη μαζί με τη Συνθήκη ΕΟΚ. Οι δύο αυτές Συνθήκες αναφέρονται συχνά ως «Συνθήκες της Ρώμης». Ο όρος «Συνθήκη της Ρώμης» υποδηλώνει μόνο τη Συνθήκη ΕΟΚ.
- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Νοεμβρίου 1993.

Οι τρεις πρώτες Συνθήκες δημιούργησαν τις τρεις «Ευρωπαϊκές Κοινότητες», δηλαδή το σύστημα της από κοινού λήψης αποφάσεων για τον άνθρακα, το χάλυβα, την πυρηνική ενέργεια και άλλους βασικούς τομείς της οικονομίας των Κρατών-Μελών. Τα κοινοτικά θεσμικά όργανα –τα οποία δημιουργήθηκαν για να διαχειρίζονται αυτό το σύστημα– συγχωνεύθηκαν το 1967, με αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας ενιαίας Επιτροπής και ενός ενιαίου Συμβουλίου.

Δραστηριότητα 1

Η κοινή αγορά μπορεί να αναλυθεί σε μια σειρά διαφορετικών στοιχείων:

1. Τελωνειακή ένωση, η οποία απαιτούσε την κατάργηση όλων των τελωνειακών φόρων ή τελών –με ισοδύναμο αποτέλεσμα στη διακίνηση των αγαθών μεταξύ Κρατών-Μελών– και την υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού φόρου.
2. Η κοινή αγορά επεκτάθηκε πέραν της τελωνειακής ένωσης, για να συμπεριλάβει τις τέσσερις ελευθερίες, την ελεύθερη δηλαδή κυκλοφορία αγαθών, εργαζομένων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Προς την κατεύθυνση αυτή ενεργοποιήθηκε μια διαδικασία εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών, προκειμένου να απαλειφθούν διαφορές που απέτρεπαν την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς, καθώς και οποιαδήποτε διάκριση σε βάρος αγαθών εισαγόμενων από Κράτη-Μέλη.
3. Ο κρατικός παρεμβατισμός, υπό τη μορφή των κρατικών ενισχύσεων και των δημόσιων επιχειρήσεων, ρυθμιζόταν αυστηρά.
4. Η πολιτική ανταγωνισμού που εισήχθη απέβλεπε στο να διασφαλιστεί ότι τα καταργούμενα κρατικά εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία δε θα έδιναν τη θέση τους σε ιδιωτικά.
5. Μέσω της κοινής εμπορικής πολιτικής ρυθμίστηκε το εμπόριο με τρίτες χώρες.
6. Τέλος, ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των Κρατών-Μελών εξασφάλιζε ότι η μακροπρόθεσμη οικονομική πολιτική δε θα διερρήγγυε την κοινή αγορά.

Δραστηριότητα 2

Οι συνέπειες του «Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου», ο οποίος ουσιαστικά έπαψε να ισχύει μόνο το 1987 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ήταν πολλές:

- Η νομοθετική διαδικασία δυσχεραινόταν.
- Η Επιτροπή, έχοντας συνείδηση ότι μόνο προτάσεις που θα μπορούσαν να τύχουν γενικής αποδοχής θα γίνονταν δεκτές, μετατράπηκε σε ένα πιο παθητικό όργανο, απρόθυμο να καταθέσει τολμηρές και αμφισβητούμενες προτάσεις, και ακολούθησε μια πιο συντηρητική πολιτική.
- Το Συμβούλιο κατέστη ο μοναδικός πόλος εξουσίας, συνεπώς το Κοινοβούλιο παραμερίστηκε.

Δραστηριότητα 3

Εκτός από την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ (Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης) διευρύνει τις κοινοτικές αρμοδιότητες σε πεδία όπως ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, η υγεία, η προστασία των καταναλωτών, και επίσης εισάγει στο ενωσιακό οικοδόμημα την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας και τις Εσωτερικές Υποθέσεις (αστυνομία, δικαιοσύνη). Η θεσμική διαρρύθμιση που εισάγεται με τους τρεις πυλώνες, σε καθέναν από τους οποίους αντιστοιχούν συγκεκριμένες αρμοδιότητες, αποτέλεσε τη συνταγματική βάση για την εξελισσόμενη Πολιτεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βέρχοφσταντ Γκι**, *Οι Ενωμένες Πολιτείες της Ευρώπης. Μανιφέστο για μια άλλη Ευρώπη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2006.
- Γέροντας Α./Μαρκάκης Ι.** (επιμ.), *Η συνθήκη της Νίκαιας*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002.
- Γιώτη-Παπαδάκη Ό.**, *Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης*, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2004.
- Δαγτόγλου, Π.**, *Οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά τη συνθήκη της Νίκαιας*, συνεργασία Πρεβεδούρου Ε., εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002.
- Ιωακειμίδης Π.Κ.**, *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα – Η «κρίση συνταγματοποίησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ), εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2004.
- Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου**, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα/Κομοτηνή, 2000.
- Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού του Υπουργείου Εξωτερικών**, Ντάλη Σ. (επιμ.), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση 50 χρόνια μετά τη Συνθήκη της Ρώμης. Από την ΕΟΚ των «6» στην ΕΕ των «27»*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
- Μανιτάκη Α. Παπαδοπούλου Α.** (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μαρκή Δ.**, *Η κατασκευή της Ευρώπης. Παραδοξίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2000.
- Στεφάνου Κ./Φατούρου Α./Χριστοδουλίδη Θ.** (επιμ.), *Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές*, τόμος 1ος, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, 2001.
- Περιοδικό **Το Σύνταγμα**, ειδικό τεύχος – αφιέρωμα, Παπαδοπούλου Α. (επιμ.), *Η πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης και η ανάδυση του ευρωπαϊκού συνταγματισμού*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2007.
- Τσάτσου Δ.**, *Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997.
- Τσάτσου Δ.**, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των κρατών, των λαών, των πολιτών και του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού*, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2007.
- Παπαδημητρίου Γ.**, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1997.
- Παπαδημητρίου Γ.**, *Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2002.
- Φραγκάκης Ν.** (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινωνία Δικαίου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
- Χρυσόγονου, Κ.**, *Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης. Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2005.

Nugent N., *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, 2004

Pinder J., *Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Όλα όσα πρέπει να γνωρίζετε*, Oxford University.

Press – TO BHMA 2006

Δικτυακή πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στα ελληνικά):

http://www.europa.eu/index_el.htm

Τα κείμενα των ευρωπαϊκών Συνθηκών θα τα βρείτε στη διεύθυνση

<http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/index.htm>

ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να εξεταστούν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η λειτουργία, η νομιμοποίησή τους και οι μεταξύ τους σχέσεις.

Όταν ολοκληρώσετε τη μελέτη αυτού του κεφαλαίου, θα μπορείτε να συζητήσετε θέματα όπως:

- Ποια είναι τα όργανα που ασκούν τις λειτουργίες και εφαρμόζουν τις πολιτικές στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ποια είναι η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ποιες οι αρμοδιότητές τους.
- Από πού αντλούν τα όργανα αυτά τη νομιμοποίησή τους.

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο — Συμβούλιο Υπουργών
- Ενισχυμένη πλειοψηφία — Στάθμιση ψήφων
- Λειτουργική και δημοκρατική νομιμοποίηση
- Αρχή των ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων
- Αρχή της επικουρικότητας
- Αποκλειστικές, συντρέχουσες και επικουρικές αρμοδιότητες

Ένα από τα χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που τη διαφοροποιεί από τους κλασικούς διεθνείς οργανισμούς, είναι ότι οι λειτουργίες της δεν ασκούνται μόνο ή κυρίως μέσω της διπλωματίας και των διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων. Αντίθετα, διαθέτει έναν ικανό αριθμό οργάνων, θεσμών και διαδικασιών, για την υλοποίηση στόχων σε μια πληθώρα τομέων, στους οποίους έχει αρμοδιότητα. Τα σημαντικότερα όργανα είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Υπουργών, το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών

Σκοπός

**Προσδοκώμενα
Αποτελέσματα**

**Έννοιες
Κλειδιά**

**Εισαγωγικές
Παρατηρήσεις**

Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Παρά την ύπαρξη των διαφορετικών αυτών οργάνων, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική) δε βρίσκει στο ενωσιακό οικοδόμημα την εφαρμογή που απολαμβάνει σε εθνικό επίπεδο. Τα πολλά αυτά όργανα έχουν ως στόχο την αντιπροσώπευση διαφορετικών συμφερόντων και συσσωματώσεων και τη μεταξύ τους ισορροπία. Από την αρχική αυτή παρατήρηση προκύπτει η διττή φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως Ένωσης κρατών και λαών –κάποιοι θα πρόσθεταν και πολιτών–, καθώς και η μεικτή φύση των οργάνων της, ως διακρατικών και υπερεθνικών ταυτόχρονα – άλλων περισσότερο υπερεθνικών (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, ΔΕΚ) και άλλων περισσότερο διακρατικών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο Υπουργών). Αντίστοιχα, αυξάνεται ή μειώνεται ο ρόλος των υπερεθνικών οργάνων στους διάφορους τομείς αρμοδιοτήτων, ανάλογα με το εάν τα εθνικά συμφέροντα υποχωρούν ή υπερισχύουν αντίστοιχα.

Η λειτουργία των οργάνων αυτών κρίνεται τόσο από άποψη δημοκρατικής (ή διαδικαστικής) νομιμοποίησης όσο και από άποψη λειτουργικής (ή κατ' αποτέλεσμα νομιμοποίησής τους). Η πρώτη αφορά τις διαδικασίες που επιτρέπουν την αναγωγή των οργάνων αυτών στη βούληση των λαών ή/και των πολιτών των Κρατών-Μελών της Ένωσης, ενώ η δεύτερη απορρέει από το εξαγόμενο αποτέλεσμα και την αποτελεσματικότητα, δηλαδή από το βαθμό επίτευξης στόχων με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Ενότητα 2.1

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

2.1.1 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

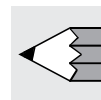
Για πρώτη φορά το 1961 συμφωνήθηκε ότι οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων πρέπει να συναντώνται σε τακτά χρονικά διαστήματα και το 1974 οι συναντήσεις αυτές θεσμοποιήθηκαν. Από αυτές προήλθε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο τυπικά κατοχυρώθηκε και ενσωματώθηκε στη θεσμική διάρθρωση μόλις το 1987 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (άρθρο 23 ΕΕΠ).

Σήμερα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 4 Συνθήκης) και απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων (δηλαδή προέδρους Δημοκρατίας ή πρωθυπουργούς, ανάλογα με το συνταγματικό σύστημα κάθε χώρας) όλων των χωρών της Ένωσης, καθώς και από τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Διακρίνεται από το Συμβούλιο Υπουργών, που θα εξετάσουμε παρακάτω, το οποίο αποτελείται από τους υπουργούς ομοίου αντικείμενου των Κρατών-Μελών, και βέβαια από το Συμβούλιο της Ευρώπης, που είναι διεθνής οργανισμός πανευρωπαϊκής εμβέλειας.

Δραστηριότητα 1

Επισκεφθείτε την ιστοσελίδα www.coe.int

[για ελληνικά, www.coe.int/gr/portal/default.asp?L=GR]. Διαβάστε περισσότερα για το Συμβούλιο της Ευρώπης, προκειμένου να το διακρίνετε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

**Άρθρο 4 Συνθήκης ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνει στην Ένωση την αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξη της και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς της.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συγκεντρώνει τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών, καθώς και τον πρόεδρο της Επιτροπής, οι οποίοι επικουρούνται στο έργο τους από τους υπουργούς Εξωτερικών των Κρατών-Μελών και από ένα μέλος της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο, υπό την προεδρία του αρχηγού του κράτους ή της κυβέρνησης του Κράτους-Μέλους που ασκεί την προεδρία.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έπειτα από κάθε σύνοδό του, υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση, καθώς και ετήσια γραπτή έκθεση σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειώσει η Ένωση.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδριάζει τουλάχιστον δύο φορές, σύμφωνα με τη Συνθήκη, και πλέον, βάσει μιας συμφωνίας, από το 2002 τουλάχιστον τέσσερις φορές το χρόνο. Ωστόσο, δεν αποκλείεται και περαιτέρω έκτακτη συνεδρία του, προκειμένου να συζητηθεί και να συμφωνηθεί η γενική πολιτική της Ένωσης και να εξεταστεί η πρόοδος που σημειώνεται. Είναι το ανώτατο όργανο χάραξης πολιτικής τόσο για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα όσο και για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με εξέχοντα καθοδηγητικό και συντονιστικό ρόλο, και υπεύθυνο για την ανάληψη πολιτικών πρωτοβουλιών, γι' αυτό οι συνεδριάσεις του αποκαλούνται «σύνοδοι κορυφής». Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εκπληρώνει τα καθήκοντά του με την έκδοση πολιτικών αποφάσεων αρχής ή τη διατύπωση οδηγιών και εντολών για το έργο του Συμβουλίου Υπουργών ή της Επιτροπής, οργάνων που καλούνται να υλοποιήσουν τις αποφάσεις των συνόδων κορυφής. Ειδικότερα, τα καθήκοντα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μπορούν να διακριθούν στα εξής:

1. Λαμβάνει αποφάσεις για το μελλοντικό θεσμικό σχήμα και τα νέα καθήκοντα της ΕΕ, καθώς και για το αν και πότε πρέπει να υπάρξει αναθεώρηση των ιδρυτικών Συνθηκών.
2. Παίζει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη των κοινοτικών πολιτικών τόσο θέτοντας καινούρια θέματα, υπό τη μορφή προγραμμαμάτων τα οποία πρέπει να εξειδικευθούν νομοθετικά, όσο και επιλύοντας άλλα που έφτασαν σε αδιέξοδο στο πλαίσιο του Συμβουλίου Υπουργών.
3. Κεντρικός είναι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο διακυβερνητικό δεύτερο πυλώνα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Όχι μόνο αποφασίζει τις αρχές και τις γενικές κατευθύνσεις μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, αλλά είναι υπεύθυνο και για τη χάραξη κοινής στρατηγικής και τακτικών κινήσεων και σε θέματα στα οποία τα Κράτη-Μέλη έχουν κοινά συμφέροντα.
4. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι επίσης το κεντρικό όργανο στη λεγόμενη «διαδικασία της Λισαβόνας», η οποία συμφωνήθηκε το 2000 και έχει ως στόχο να γίνει μέχρι το 2010 η Ευρωπαϊκή Ένωση «η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία της γνώσης, με περισσότερες και καλύτερες δουλειές και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή». Η σχετική δραστηριότητα δεν εμπίπτει στην κανονική κοινοτική νομοθετική αρμοδιότητα, αλλά πραγματοποιείται με την «ανοιχτή μέθοδο συντονισμού» (βλ. γλωσσάρι). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι το όργανο το οποίο και σχεδιάζει και επιτηρεί την εφαρμογή των πολιτικών στο πλαίσιο αυτό, που, π.χ., το 2004 περιλάμβανε 28 κύριους στόχους με 120 υποαντικείμενα και τα αποτελέσματά του συμπεριλήφθηκαν σε 300 ετήσιες εκθέσεις.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, καθώς και το Συμβούλιο Υπουργών επικουρούνται στο έργο τους από την «Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων» κάθε Κράτους-Μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, την επονομαζόμενη COREPER (βλ. περισσότερα στο επόμενο υποκεφάλαιο), και —από το 2002— από το «Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων». Το «Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων

και Εξωτερικών Σχέσεων» αποτελείται από τους υπουργούς Εξωτερικών και επιτελεί ρόλο αντίστοιχο με της COREPER, συμφωνεί σε θέματα στα οποία αναμένεται συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ για εκείνα στα οποία προκύπτει κατ' αρχάς διαφωνία συντάσσει έκθεση με τα ανοιχτά θέματα και τις πιθανές απαντήσεις.

Η σημαντικότερη αλλαγή που θα επέφερε η Συνταγματική Συνθήκη του 2004 στη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα ήταν η εκλογή από αυτό ενός προέδρου, με ενισχυμένη πλειοψηφία, για δύομισι χρόνια, και δυνατότητα μιας επανεκλογής – θα ήταν αποκλειστικής απασχόλησης, δε θα ήταν δηλαδή φορέας οποιουδήποτε άλλου αξιώματος, και κύριο καθήκον του θα ήταν να φέρει την ευθύνη για όλα τα θέματα του Συμβουλίου και να επιμελείται την προετοιμασία των συνεδριάσεών του, δημιουργώντας τις απαραίτητες μεταξύ των Κρατών-Μελών συναινέσεις. Ο εκλεγμένος πρόεδρος θα αντικαθιστούσε το σημερινό σύστημα, σύμφωνα με το οποίο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι ο πρωθυπουργός ή ο πρόεδρος της Δημοκρατίας του Κράτους-Μέλους που έχει εκ περιτροπής ανά εξάμηνο την προεδρία.

2.1.2 Το Συμβούλιο Υπουργών (άρθρα 202-210 ΣυνθΕΚ)

2.1.2.1 Σύνθεση

Το Συμβούλιο Υπουργών αποτελεί όργανο εκπροσώπησης των Κρατών-Μελών και απαρτίζεται από τον ή τους υπουργούς ή αναπληρωτές υπουργούς κάθε Κράτους-Μέλους με ίδιο ή παρόμοιο χαρτοφυλάκιο. Συνεπώς, έχει πολλές συνθέσεις και σχηματισμούς ανάλογα με το αντικείμενό τους και στις συνεδριάσεις κάθε σχηματισμού παρίσταται ο αρμόδιος Επίτροπος, αλλά δεν έχει δικαίωμα ψήφου. Ειδικότερα, προβλέπονται εννέα συνθέσεις: 1. Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων, 2. Οικονομικών Υποθέσεων, 3. Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 4. Απασχόλησης, Κοινωνικής Πολιτικής και Καταναλωτών, 5. Ανταγωνιστικότητας, 6. Μεταφορών, Τηλεπικοινωνιών και Ενέργειας, 7. Γεωργίας και Αλιείας, 8. Περιβάλλοντος και 9. Εκπαίδευσης, Νεολαίας και Πολιτισμού.

Το «Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων» συντίθεται από τους υπουργούς Εξωτερικών και ως Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων επιτελεί δύο διαφορετικές λειτουργίες: αποφασίζει την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ένωσης. Λόγω φόρτου εργασίας συγκροτήθηκαν και μερικά ειδικευμένα Συμβούλια, κάποια άτυπα, όπως των υπουργών Άμυνας. Ως Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων επεξεργάζεται φακέλους που αφορούν περισσότερους από έναν τομείς πολιτικής, όπως η διεύρυνση ή η προετοιμασία του προϋπολογισμού. Προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, παρακολουθεί την υλοποίηση των αποφάσεών του και συντονίζει τη δουλειά όλων των άλλων Συμβουλίων.

Την προεδρία του Συμβουλίου, όπως και εκείνη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αναλαμβάνει εκ περιτροπής κάθε Κράτος-Μέλος για μια περίοδο έξι μηνών. Η

προεδρία δεν προσδίδει περαιτέρω εξουσίες στο Κράτος-Μέλος που την ασκεί, πέραν της σύγκλησης των συνεδριάσεων και της κατάρτισης της ημερήσιας διάταξης, αν και το Συμβούλιο μπορεί να συγκληθεί και με αίτηση κάθε Κράτους-Μέλους.

Διοικητική στήριξη λαμβάνει το Συμβούλιο από τη Γενική Γραμματεία (Βουξέλλες), με περισσότερους από 2.000 υπαλλήλους μοιρασμένους σε επτά Γενικές Διευθύνσεις. Ωστόσο, το κύριο όργανο που ασχολείται με την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου είναι η Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων (Comité des Représentants Permanents = COREPER).

Η COREPER, που δημιουργήθηκε το 1958 ως επικουρικό όργανο και επισημοποιήθηκε το 1965, αποτελείται από μόνιμους αντιπροσώπους των Κρατών-Μελών. Αυτοί έχουν ως αντικείμενο την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου, εκτός από τα γεωργικά θέματα, για τα οποία υπάρχει Ειδική Επιτροπή Γεωργίας. Η Επιτροπή αυτή εξετάζει τους φακέλους και καταβάλλει προσπάθεια για επίτευξη συμφωνίας προτού κάθε ζήτημα φτάσει στο Συμβούλιο. Αν τέτοια συμφωνία δεν επιτευχθεί, τα ανοιχτά θέματα παραπέμπονται στο Συμβούλιο με σχετική ένδειξη. Η ημερήσια διάταξη χωρίζεται δηλαδή σε σημεία Α, τα οποία προορίζονται για έγκριση χωρίς συζήτηση, εφόσον συμφωνία έχει ήδη επιτευχθεί σε επίπεδο COREPER, και σε σημεία Β, που χρήζουν συζήτησης στο Συμβούλιο. Διαθέτει δύο σχηματισμούς, την COREPER I, που αποτελείται από τους αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους και καλύπτει θέματα τεχνικού χαρακτήρα, και την COREPER II, η οποία ασχολείται με θέματα υψηλής πολιτικής και απαρτίζεται από διπλωματικούς υπαλλήλους πρεσβευτικού βαθμού.

2.1.2.2 Αρμοδιότητες

Οι κυριότερες αρμοδιότητες του Συμβουλίου Υπουργών είναι οι ακόλουθες:

1. Διαθέτει κανονιστική εξουσία (άρθρο 202 ΣυνθΕΚ): Η κανονιστική ή νομοθετική εξουσία του Συμβουλίου είναι πρωτογενής και καταλήγει στην παραγωγή του δευτερογενούς (ή παράγωγου) κοινοτικού δικαίου (βλ. αναλυτικότερα κεφ. 3), συνήθως σε συνεργασία και συναπόφαση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί των προτάσεων της Επιτροπής. Σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ. 3 της ΣυνθΕΚ, το Συμβούλιο υπόκειται στην αρχή της διαφάνειας όταν ασκεί νομοθετική εξουσία — με τη Συνταγματική Συνθήκη προβλέφθηκαν μάλιστα δημόσιες συνεδριάσεις του. Μπορεί επίσης να ζητάει από την Επιτροπή να αναλαμβάνει μελέτες ή να υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις.
2. Ασκεί δημοσιονομική εξουσία (άρθρο 272 παρ. 3 ΣυνθΕΚ): Καθορίζει το σύστημα ιδίων πόρων της Κοινότητας, συντάσσει το σχέδιο του προϋπολογισμού στη βάση προσχεδίου της Επιτροπής και συμπράττει με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) για την έγκρισή του.
3. Έχει αρμοδιότητα στους εξής τομείς: εξωτερικές σχέσεις, δασμολόγιο, εμπορική πολιτική, σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς (άρθρα 300 και 310 ΣυνθΕΚ). Η ΚΕΠΠΑ ανατίθεται στον Ύπατο

Εκπρόσωπο, ενώ με τη Συνταγματική Συνθήκη προβλεπόταν θέση υπουργού Εξωτερικών.

4. Στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις (τρίτος πυλώνας), αποφασίζει και εκδίδει κοινές θέσεις, αποφάσεις-πλαίσιο, συμβάσεις και μέτρα υλοποίησης αυτών.
5. Στους τομείς στους οποίους την αρμοδιότητα συνεχίζουν να έχουν τα Κράτη-Μέλη, όπως η γενική οικονομική πολιτική, λειτουργεί ως φόρουμ, και μέσα σε αυτό τα Κράτη-Μέλη μπορούν να συμβουλευονται το ένα το άλλο και να συντονίζουν τη δράση τους. Έχει το συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των Κρατών-Μελών, προβαίνει σε σύσταση σχετικά με το γενικό προσανατολισμό, την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (συστάσεις, πρόστιμα) και καθορίζει τις συναλλαγματικές ισοτιμίες.

2.1.2.3 Λήψη αποφάσεων

Οι αποφάσεις στο Συμβούλιο Υπουργών λαμβάνονται είτε με ομοφωνία είτε με απλή ή ειδική πλειοψηφία (ανάλογα με τα θέματα). Στη Συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπεται ως γενική αρχή η ομοφωνία. Στη Νίκαια καταβλήθηκε προσπάθεια να γίνει κανόνας η ειδική πλειοψηφία, αλλά απέτυχε. Ωστόσο, η ομοφωνία περιορίστηκε, κάτι που ήταν απαραίτητο μετά τη διεύρυνση, ώστε να αποφευχθεί παράλυση της νομοθετικής διαδικασίας.

Όταν η απόφαση λαμβάνεται με απλή πλειοψηφία, κάθε Κράτος-Μέλος έχει μία ψήφο και στην Ένωση των 27 αρκούν 14 ψήφοι. Εντούτοις, η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται σε λίγες μόνο περιπτώσεις, κυρίως διαδικαστικής φύσης, με σημαντικότερη την απόφαση που αφορά τη σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης, καθώς με αυτό τον τρόπο λήψης απόφασης ασκούν πολύ μεγαλύτερη επιρροή τα μικρά κράτη σε βάρος των μεγάλων. Στο άλλο άκρο βρίσκεται η απόφαση με ομοφωνία, η οποία εφαρμόζεται στα πλέον ευαίσθητα για τα εθνικά συμφέροντα θέματα και, με βάση αυτή, κάθε Κράτος-Μέλος διαθέτει βέτο.

Εξακολουθούν να λαμβάνονται με ομοφωνία αποφάσεις για τα παρακάτω θέματα:

- Το διορισμό Εκτελεστικής Επιτροπής Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.
- Τη, βάσει του άρθρου 133 παρ. 6 ΣυνθΕΚ, σύναψη συμφωνιών στον τομέα του εμπορίου υπηρεσιών που εμπίπτουν στην κοινή αρμοδιότητα Κοινότητας και Κρατών-Μελών.
- Την έδρα των οργάνων της Κοινότητας.
- Την πνευματική ιδιοκτησία, την κοινωνική πολιτική και την προστασία του περιβάλλοντος (στη Νίκαια επιχειρήθηκε ειδική πλειοψηφία, αλλά μετατέθηκε για αργότερα με ομόφωνη απόφαση).
- Την τροποποίηση προτάσεων της Επιτροπής (διαπραγματευτικό όπλο της τελευταίας).
- Τις εξελικτικές ρήτρες που αφορούν:

- μεταβίβαση θεμάτων από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο,
- ανάθεση εποπτείας στην ΕΚΤ πιστωτικών ιδρυμάτων,
- θέσπιση κοινών αρχών και διαδικασιών για εκλογή Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,
- απόφαση αριθμού μελών Επιτροπής,
- αύξηση αριθμού Γεν. Εισαγγελέων.
- Την κανονιστική εξουσία στα εξής θέματα:
 - καταπολέμηση διακρίσεων με εναρμόνιση νομοθεσιών,
 - διευκόλυνση κυκλοφορίας και κοινωνικές παροχές, κοινωνική ασφάλιση, μεταφορά ασφαλιστικών δικαιωμάτων,
 - δικαιώματα πολιτών, αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων και διευκόλυνση εγκατάστασης,
 - μέτρα για χώρο ελευθερίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης,
 - φορολογική εναρμόνιση,
 - προστασία περιβάλλοντος, πολιτισμός, γλωσσικό καθεστώς,
 - δημοσιονομικά θέματα: πόροι, δημοσιονομικοί κανονισμοί, διαρθρωτικά ταμεία.
- Την ΚΕΠΠΑ, και ειδικότερα:
 - συμφωνίες σύνδεσης,
 - ένταξη νέων μελών,
 - όταν απαιτείται ομοφωνία για λήψη εσωτερικών αποφάσεων.

Στις δύο παραπάνω περιπτώσεις απόφασης — με απλή πλειοψηφία και ομοφωνία — η εκπροσώπηση των Κρατών-Μελών είναι ισότιμη, ωστόσο απόκλιση από την ισοτιμία αυτή συνιστά η στάθμιση των ψήφων (άρθρο 205 ΣυνθΕΚ) όταν η απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία. Στην περίπτωση αυτή οι ψήφοι κάθε κράτους είναι σταθμισμένες, ανάλογες δηλαδή με τον πληθυσμό του, σε μια σχέση όμως όχι ευθείας (που ευνοεί τα μεγάλα κράτη), αλλά φθίνουσας αναλογικότητας, δηλαδή με μικρότερη αναλογία καθώς τα μεγέθη μεγαλώνουν (έτσι, στα μεγάλα κράτη αντιστοιχούν λιγότερες αναλογικά ψήφοι από ό,τι στα μικρά). Η φθίνουσα αναλογικότητα αντανακλά την ομοσπονδιακή λογική, σύμφωνα με την οποία τα μικρότερα κράτη έχουν μεγαλύτερη επιρροή από εκείνη που αντιστοιχεί στον πληθυσμό τους. Τη μεγαλύτερη, λοιπόν, αντιπροσωπευτικότητα απολαμβάνουν μεσαίου μεγέθους χώρες, όπως η Ελλάδα, το Βέλγιο, η Τσεχία και η Πορτογαλία.

Κράτος-Μέλος	Πληθυσμός (εκατομμύρια)	Σταθμισμένες ψήφοι	Έδρες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ¹
Γερμανία	82	29	99
Ηνωμένο Βασίλειο	59,4	29	78
Γαλλία	59,1		
Ιταλία	57,7		
Ισπανία	39,4	27	54
Πολωνία	38,6		
Ρουμανία	21,6	14	35
Ολλανδία	15,8	13	27
Ελλάδα	10,6	12	24
Τσεχία	10,3		
Βέλγιο	10,2		
Ουγγαρία	10,0		
Πορτογαλία	9,9		
Σουηδία	8,9	10	19
Αυστρία	8,1	10	18
Βουλγαρία	7,9		
Σλοβακία	5,4	7	14
Δανία	5,3		
Φινλανδία	5,2		
Ιρλανδία	3,7	7	13
Λιθουανία	3,7		
Λετονία	2,4	4	9
Σλοβενία	2	4	7
Εσθονία	1,4	4	6
Κύπρος	0,8		
Λουξεμβούργο	0,4		
Μάλτα	0,4	3	5
Σύνολο	480,2	345	785

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας η ειδική πλειοψηφία είναι τριπλή: απλή πλειοψηφία Κρατών-Μελών, ενισχυμένη πλειοψηφία σταθμισμένων ψήφων (258 από τις 345 = 74,8%) και δημογραφική δικλίδα ασφαλείας. Σύμφωνα με την τελευταία, κάθε Κράτος-Μέλος μπορεί να ζητήσει επιβεβαίωση ότι τα παραπάνω νούμερα αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Αν αυτό δεν ισχύει, η απόφαση δε λαμβάνεται. Η απλή πλειοψηφία των Κρατών-Μελών αντικαθίσταται από τα 2/3 στις σπάνιες εκείνες περιπτώσεις που ένα μέτρο δεν έχει προταθεί από την Επιτροπή.

1. Σύνθεση την περίοδο 2004-2009.



Δραστηριότητα 2

Μελετήστε τον πίνακα με τις σταθμισμένες ψήφους και βγάλτε συμπεράσματα σχετικά με την αντιπροσώπευση των Κρατών-Μελών στη διαδικασία της λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία.

Στην πράξη προωθείται η συναίνεση και, μόνο αν αυτή είναι αδύνατη, η απόφαση λαμβάνεται με ψηφοφορία, η οποία λειτουργεί συχνά ως απειλή και αποφεύγεται. Εξάλλου, τα κράτη δε χρησιμοποιούν συχνά το δικαίωμα του βέτο που διαθέτουν, ενώ η επίκληση ζωτικών συμφερόντων έχει συχνά ως αποτέλεσμα τη διαφορετική μεταχείριση του Κράτους-Μέλους.

Με τη Συνταγματική Συνθήκη (που, όπως είπαμε, μέχρι σήμερα δεν έχει κυρωθεί από όλα τα Κράτη-Μέλη) η τριπλή ειδική πλειοψηφία θα αντικαθίστατο με αφετηρία το 2009 από διπλή πλειοψηφία: 55% των Κρατών-Μελών (όχι λιγότερα από 15) και 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Επίσης, προβλέφθηκε ότι, για να μπορεί μια μειοψηφία να σταματάει μια απόφαση, θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον εκπροσώπους τεσσάρων Κρατών-Μελών. Η πρόβλεψη αυτή εισήχθη για να μην μπορούν τα τρία μεγαλύτερα κράτη να μπλοκάρουν μια απόφαση.

Ενότητα 2.2

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ (ΑΡΘΡΑ 189-201 ΣΥΝΘΕΚ)

2.2.1 Ιστορία και σύνθεση

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) αντιπροσωπεύει, σύμφωνα με το άρθρο 189 της ΣυνθΕΚ, τους λαούς των Κρατών-Μελών. Αποτελεί μετεξέλιξη της Κοινής Συνέλευσης της ΕΚΑΧ, της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, οι οποίες συνενώθηκαν σε μία «Συνέλευση» το 1957, βάσει της πρώτης Συνθήκης Συγχώνευσης. Παρ' ότι η ίδια η Συνέλευση αυτοαποκαλούνταν Κοινοβούλιο ήδη από το 1958, αναγνωρίστηκε ως «Κοινοβούλιο» με το άρθρο 2 της ΕΕΠ και η μετονομασία τυπικά έλαβε χώρα με τη ΣυνθΕΕ. Μέχρι το 1979 αποτελούνταν από μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων, οπότε άρχισε να εφαρμόζεται η ήδη προβλεπόμενη από τις Συνθήκες άμεση και καθολική εκλογή των μελών του από τους λαούς ανά πέντε χρόνια. Με αυτό τον τρόπο το Κοινοβούλιο είναι το μόνο όργανο της Κοινότητας που απολαμβάνει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Ωστόσο, οι εκλογές δεν πραγματοποιούνται με ενιαίο εκλογικό σύστημα, διότι κάτι τέτοιο δεν κατέστη δυνατό να συμφωνηθεί.

Στις εκλογές του 2004 εκλέχθηκαν 732 ευρωβουλευτές από τα τότε 25 Κράτη-Μέλη. Μέχρι τις εκλογές του 2009 προστέθηκαν άλλα 53 μέλη από τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία. Μετά το 2009 το σύνολο των βουλευτών θα μειωθεί στους 736, καθώς προβλέπεται ότι ο αριθμός τους δεν μπορεί να ξεπεράσει τους 750. Οι έδρες κατανέμονται ανάλογα με τον πληθυσμό των Κρατών-Μελών, σε μια σχέση φθίνουσας αναλογικότητας. Τη σύνθεση του Κοινοβουλίου αποφασίζει ομόφωνα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έπειτα από πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και με την έγκρισή του.

Αν και εκλέγονται με εθνικά και όχι με πανευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα ως αντιπρόσωποι κάθε λαού, τα μέλη του Κοινοβουλίου συσπειρώνονται με βάση όχι την εθνικότητά τους αλλά την πολιτική τους τοποθέτηση, σχηματίζοντας πολιτικές ομάδες. Μεγαλύτερες είναι η Ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος (δεξιά του κέντρου πολιτικά κόμματα) και εκείνη του Κόμματος των Ευρωπαίων Σοσιαλιστών, ενώ σταθερά παρούσες είναι η Ομάδα των Φιλελευθέρων, των Οικολόγων/Πρασίνων και της Ευρωπαϊκής Αριστεράς. Οι ομάδες οργανώνονται εσωτερικά, ορίζοντας έναν πρόεδρο (ή, σε ορισμένες ομάδες, δύο συμπροέδρους), ένα προεδρείο και μία γραμματεία. Στο ημικύκλιο, οι βουλευτές κάθονται με βάση την πολιτική τους τοποθέτηση, από τα αριστερά προς τα δεξιά, έπειτα από συμφωνία μεταξύ των προέδρων των ομάδων. Για να σχηματιστεί μια πολιτική ομάδα απαιτούνται τουλάχιστον 20 βουλευτές, που πρέπει να εκπροσωπούν τουλάχιστον το ένα πέμπτο του συνόλου των Κρατών-Μελών. Απαγορεύεται

η ένταξη σε περισσότερες από μία πολιτικές ομάδες, μπορεί όμως κάποιοι βουλευτές να μην ανήκουν σε καμία ομάδα. Πριν από κάθε ψηφοφορία στην Ολομέλεια, οι πολιτικές ομάδες εξετάζουν τις εκθέσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών και υποβάλλουν τροπολογίες. Η θέση κάθε πολιτικής ομάδας αποφασίζεται με συνεννόηση στο εσωτερικό της, ωστόσο κανένας βουλευτής δεν επιτρέπεται να λάβει υποχρεωτική εντολή ψήφου.

Πολιτικές Ομάδες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (μέσα σε παρένθεση, ο αριθμός των εδρών κάθε ομάδας την περίοδο 2004-2009. Στο σύνολο πρέπει να προστεθούν και οι 14 ανεξάρτητοι ευρωβουλευτές):



Ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος (Χριστιανοδημοκράτες) και των Ευρωπαίων Δημοκρατών (277)



Σοσιαλιστική Ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (218)



Ομάδα της Συμμαχίας Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη (106)



Ομάδα Ένωση για την Ευρώπη των Εθνών (44)



Ομάδα των Πρασίνων/Ευρωπαϊκή Ελεύθερη Συμμαχία (42)



Συνομοσπονδιακή Ομάδα της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς /Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών (41)



Ομάδα Ανεξαρτησία και Δημοκρατία (23)



Ομάδα Ταυτότητα, Παράδοση, Κυριαρχία (20)

Το Κοινοβούλιο διαθέτει 17 μόνιμες επιτροπές, στις οποίες τα μέλη της καθεμιάς ή οι εκπρόσωποί της παρέχουν εξηγήσεις σχετικά με τη δράση της. Με αυτό τον τρόπο οι επιτροπές ενημερώνονται και ελέγχουν τις δραστηριότητες της Επι-

τροπής. Επιπλέον, προπαρασκευάζουν τις γνωμοδοτήσεις του ΕΚ επί των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τις προτάσεις τροπολογιών του ΕΚ στις «κοινές θέσεις» του Συμβουλίου, καθώς και τις αποφάσεις που λαμβάνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με δική του πρωτοβουλία.

Έδρα του ΕΚ είναι το Στρασβούργο, όπου συνεδριάζει η Ολομέλεια μία εβδομάδα κάθε μήνα. Τις υπόλοιπες εβδομάδες οι επιτροπές και οι πολιτικές ομάδες συνεδριάζουν στα κτίρια των Βρυξελλών. Τέλος, η γραμματεία του ΕΚ βρίσκεται στο Λουξεμβούργο.

2.2.2 Αρμοδιότητες

Οι κυριότερες αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου είναι οι ακόλουθες:

- **Νομοθετική εξουσία:** Στους περισσότερους τομείς, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιράζεται τη νομοθετική λειτουργία με το Συμβούλιο Υπουργών, ειδικότερα μέσω της διαδικασίας της συναπόφασης (εισήχθη το 1993 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, βλ. άρθρο 251 ΣυνθΕΚ) και της συνεργασίας (εισήχθη το 1987 με την ΕΕΠ, βλ. άρθρο 252 ΣυνθΕΚ). (Για τις διαδικασίες αυτές θα μιλήσουμε παρακάτω, στο κεφάλαιο 3, όταν θα αναλύσουμε τις νομοθετικές διαδικασίες.)
- **Δημοσιονομική εξουσία:** Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μοιράζεται τη δημοσιονομική εξουσία με το Συμβούλιο. Αφενός ψηφίζει τον ετήσιο προϋπολογισμό, ο οποίος καθίσταται εκτελεστός με την υπογραφή του προέδρου του Κοινοβουλίου, αφετέρου ελέγχει την εκτέλεσή του. Εξάλλου, το ΕΚ έχει την τελευταία λέξη στις λεγόμενες «μη υποχρεωτικές δαπάνες» της Κοινότητας, εκείνες δηλαδή που δεν απορρέουν δεσμευτικά από την κοινοτική νομοθεσία. Τέτοιες είναι, π.χ., οι διαχειριστικές δαπάνες στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων και των πολιτικών για την έρευνα, την ενέργεια, τις μεταφορές ή την προστασία του περιβάλλοντος. Οι δαπάνες αυτές αντιπροσωπεύουν σχεδόν το μισό του κοινοτικού προϋπολογισμού. Όσον αφορά τις υποχρεωτικές δαπάνες (με κυριότερες εκείνες της κοινής αγροτικής πολιτικής), το ΕΚ μπορεί να προτείνει τροποποιήσεις, οι οποίες, αν το Συμβούλιο δεν τις απορρίψει με ειδική πλειοψηφία, θεωρείται ότι έγιναν δεκτές. Τέλος, το ΕΚ έχει δικαίωμα να απορρίψει συνολικά τον προϋπολογισμό με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του και 2/3 επί των ψηφισάντων, ενώ έχει και την αρμοδιότητα, έπειτα από σύσταση του Συμβουλίου, να κάνει δεκτό τον απολογισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού του προηγούμενου έτους (άρθρο 276 παρ. 1 ΣυνθΕΚ).
- **Πολιτικός έλεγχος της Επιτροπής:** Το Κοινοβούλιο μπορεί να εγκρίνει ή να απορρίψει το διορισμό του προέδρου και των μελών της Επιτροπής αφότου αυτοί διοριστούν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Επίσης, έχει την αρμοδιότητα να ανακαλέσει την Επιτροπή στο σύνολό της μέσω πρότασης μομφής, η οποία γίνεται δεκτή με πλειοψηφία 2/3 επί των ψηφισάντων και την πλειοψηφία των

μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και υποχρεώνει την Επιτροπή σε συλλογική παραίτηση (άρθρο 201 ΣυνθΕΚ). Για το λόγο αυτό η θητεία της Επιτροπής έχει συγχρονιστεί από το 1999 με εκείνη του Κοινοβουλίου, που ασκεί επίσης εξουσία ελέγχου επί των δραστηριοτήτων της Ένωσης μέσω γραπτών ή προφορικών ερωτήσεων που μπορεί ν' απευθύνει στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο. Εξάλλου, το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να συστήσει προσωρινές επιτροπές και επιτροπές έρευνας, οι εξουσίες των οποίων δεν περιορίζονται στη δραστηριότητα των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, αλλά μπορεί να αφορούν και τη δράση των Κρατών-Μελών κατά την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών.



Δραστηριότητα 3

Μεταβείτε στη σελίδα

http://tovima.dolnet.gr/print_article.php?e=B&f=14303&m=A14&aa=1 του διαδικτύου.

Διαβάστε το άρθρο του Μ. Σπινθουράκη από την εφημερίδα *Το Βήμα*, της 31/10/2004, σελ. Α14, με τίτλο: «**Το παζάρι για τη νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή**»

Και υπότιτλο: «Το ποιόν ορισμένων υποψηφίων επιτροπών πυροδότησε τη σύγκρουση μεταξύ Μποφόζο και Ευρωβουλής».

Γράψτε το συμπέρασμά σας σχετικά με την εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία διορισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

- Αρμοδιότητα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εναντίον πράξεων όλων των άλλων οργάνων της Ένωσης. Έτσι, διασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή του στη νομοθετική διαδικασία, αλλά, πλέον, μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας, διαθέτει απεριόριστη ενεργητική νομιμοποίηση. Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να προσφεύγει στο Δικαστήριο για κάθε νομοθετικό μέτρο, στο οποίο δεν είχε συμπράξει ή με το οποίο δε συμφωνεί.

Παράδειγμα

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσέβαλε ενώπιον του ΔΕΚ τη συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ, η οποία επιτρέπει στις αμερικανικές αρχές να έχουν πρόσβαση στα δεδομένα των επιβατών στις αεροπορικές πτήσεις μεταξύ Ευρώπης και Αμερικής. Διαβάστε παρακάτω την προσφυγή:

Προσφυγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που ασκήθηκε στις 27 Ιουλίου 2004.

(Υπόθεση C-317/04)

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τους R. Passos και N. Lorenz, με τόπο επιδόσεων το Λουξεμβούργο, άσκησε στις 27 Ιουλίου 2004 προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

- Να ακυρώσει την απόφαση του Συμβουλίου 2004/496/EK της 17ης Μαΐου 2004².
- Να καταδικάσει το καθού στα δικαστικά έξοδα.

Λόγοι ακυρώσεως και κύρια επιχειρήματα

Το Κοινοβούλιο επικαλείται πέντε λόγους προς στήριξη της προσφυγής του.

Με τους δύο πρώτους λόγους αμφισβητείται η νομική βάση της επίδικης απόφασης. Πρώτον, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η προσφυγή στο άρθρο 95 ΕΚ δε δικαιολογείται, ιδίως αν ληφθεί υπόψη η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου για την ερμηνεία της διατάξεως αυτής. Εξάλλου, το άρθρο 95 ενδέχεται να μη θεμελιώνει την αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη σύναψη της συμφωνίας, διότι έχει ως αντικείμενο την επεξεργασία δεδομένων που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 95/46 για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Δεύτερον, η συμφωνία προϋποθέτει τροποποίηση της οδηγίας αυτής, η οποία πρέπει να θεσπιστεί με τη διαδικασία του άρθρου 251 ΕΚ και δεν μπορεί επομένως να συναφθεί χωρίς σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου.

Με τον τρίτο λόγο, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η σύναψη της συμφωνίας έγινε κατά παράβαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και ειδικότερα του δικαιώματος προστασίας των προσωπικών δεδομένων, όσον αφορά ουσιώδεις πλευρές του δικαιώματος αυτού, και επίσης ότι αποτελεί αδικαιολόγητη επέμβαση στην ιδιωτική ζωή: γεγονός ασυμβίβαστο με το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Ο τέταρτος λόγος αφορά την παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, ιδίως διότι η συμφωνία προβλέπει τη διαβίβαση υπερβολικά μεγάλου αριθμού δεδομένων των επιβατών και διότι τα δεδομένα αυτά αποθηκεύονται για μεγάλο χρονικό διάστημα από τις αμερικανικές αρχές.

Τέλος, το Κοινοβούλιο επικαλείται έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας για μια πράξη όπως αυτή που φέρει τόσο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Επίσης, παράβαση της αρχής της νόμιμης συνεργασίας που προβλέπεται από το άρθρο 10 ΕΚ, ενόψει των πολύ ασυνήθιστων περιστάσεων υπό τις οποίες εκδόθηκε η επίδικη απόφαση, που παρενεβλήθη κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της αιτήσεως γνωμοδοτήσεως 1/04 ενώπιον του Δικαστηρίου όσον αφορά τις πλευρές που έθεταν προδήλως ερωτήματα έννομης τάξης.

2. Απόφαση του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2004, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής σχετικά με την επεξεργασία και τη διαβίβαση των καταστάσεων με τα ονόματα των επιβατών από τους αερομεταφορείς προς το Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας, την Υπηρεσία Τελωνείων και Προστασίας των Συνόρων των Ηνωμένων Πολιτειών.

- Δέχεται αναφορές από τους πολίτες, τις οποίες εξετάζει η μόνιμη Επιτροπή Αναφορών, και διορίζει μόνο τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή (Ombudsman), που παραλαμβάνει καταγγελίες σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, εκτός του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ο Διαμεσολαβητής μπορεί να διεξάγει έρευνα και να φέρει το θέμα στο ενδιαφερόμενο όργανο, ενώ υποβάλλει έκθεση για τη δραστηριότητά του προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Σύμφωνη γνώμη επί όλων των σημαντικών διεθνών συμφωνιών (άρθρο 300 παράγραφος 3 και άρθρο 310 ΣυνθΕΚ), καθώς και επί των Συνθηκών προσχώρησης, οι οποίες συνάπτονται με νέα Κράτη-Μέλη και καθορίζουν τους όρους της προσχώρησης (άρθρο 49 ΣυνθΕΕ). Σύμφωνη γνώμη του απαιτείται ακόμη για την τροποποίηση του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, καθώς και για την ενιαία διαδικασία εκλογών ανάδειξης των μελών του.

Οι αποφάσεις του ΕΚ λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία των παρόντων, αν και προβλέπονται και περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (που άρχισε να ισχύει το 1999) οι εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενισχύθηκαν, ιδίως χάρη στη σημαντική επέκταση της διαδικασίας της συναπόφασης. Η εξέλιξη αυτή προς την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου ως συναποφασίζοντος συνεχίστηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας (που άρχισε να ισχύει το 2003), η οποία του παρείχε και δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η Συνταγματική Συνθήκη προέβλεψε περαιτέρω ενίσχυση των εξουσιών του Κοινοβουλίου, ως συν-νομοθέτη, με την επέκταση σε νέους τομείς του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας της συναπόφασης και τη χορήγηση στο Κοινοβούλιο δικαιώματος απόφασης σε δημοσιονομικά θέματα ισότιμου με εκείνο του Συμβουλίου.

Ενότητα 2.3

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (ΑΡΘΡΑ 211-219)**2.3.1 Σύνθεση**

Η Επιτροπή συνιστά ένα ενιαίο Κολέγιο 25 Επιτρόπων, με έναν από κάθε Κράτος-Μέλος, που διορίζονται για θητεία πέντε ετών «με κοινή συμφωνία» των κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών, καθώς και του προέδρου της Επιτροπής. Ο πρόεδρος χαράζει κατευθύνσεις, διευθύνει και καθοδηγεί πολιτικά την Επιτροπή (άρθρο 219 παρ. 1 ΣυνθΕΚ), ενώ μοιράζει και τα χαρτοφυλάκια στους Επιτρόπους – στην άσκηση των καθηκόντων του επικουρείται από δύο αντιπροέδρους. Με τη Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέφθηκε διαδικασία παροχής ψήφου εμπιστοσύνης από το Κοινοβούλιο μετά το διορισμό της Επιτροπής: οι κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών ορίζουν το πρόσωπο που προτίθενται να διορίσουν πρόεδρο, καθώς και εκείνα που προορίζονται να αναλάβουν τις θέσεις των Επιτρόπων, όμως ο διορισμός αυτός δεν ολοκληρώνεται πριν την έγκριση του Κοινοβουλίου (άρθρο 214 παρ. 2 ΣυνθΕΚ). Τα μέλη της Επιτροπής πρέπει να επιλέγονται βάσει των «γενικών προσόντων τους» και να «ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας» (άρθρο 213 παρ. 2 ΣυνθΕΚ). Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δε ζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση. Η ευθύνη των αποφάσεων είναι συλλογική και αυτή είναι η έννοια του «Κολεγίου».

Έδρα της Επιτροπής είναι οι Βρυξέλλες. Σημαντικό ρόλο στην εκτέλεση του έργου της παίζουν, πέραν του Κολεγίου των Επιτρόπων, τα Γραφεία των Επιτρόπων (Cabinets), τα οποία αποτελούνται από έξι αξιωματούχους και είναι υπεύθυνα για τη χάραξη των πολιτικών, καθώς και οι Γενικές Διευθύνσεις, ο διοικητικός βραχίονας της Επιτροπής, που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή των πολιτικών.

2.3.2 Αρμοδιότητες**Άρθρο 211 ΣυνθΕΚ**

Για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, η Επιτροπή:

- μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης, καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα,
- διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της

- παρούσας συνθήκης, εφόσον προβλέπεται ρητώς από αυτήν ή θεωρείται αναγκαίο από την Επιτροπή,
- έχει ιδία εξουσία λήψεως αποφάσεων και συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης,
 - ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει.

Οι κυριότερες αρμοδιότητες της Επιτροπής είναι οι ακόλουθες:

- *Αρμοδιότητα ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας:* Αναλαμβάνει πρωτοβουλία για την περαιτέρω ανάπτυξη του κοινοτικού δικαίου, υποβάλλοντας προτάσεις στο Συμβούλιο για μια κοινοτική ρύθμιση, με γνώμονα πάντα το κοινοτικό συμφέρον. Έτσι, αποτελεί την κινητήρια δύναμη των κοινοτικών πολιτικών. Τόσο το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο μπορούν να ζητήσουν από την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση. Ωστόσο, ελάχιστες προτάσεις προέρχονται καταρχήν από την Επιτροπή. Συνήθως, οι προτάσεις προέρχονται από τις εθνικές κυβερνήσεις, τη βιομηχανία, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους κοινωνικούς εταίρους, με αποτέλεσμα η Επιτροπή να μετατρέπεται σε τόπο συνένυσης αλλά και σύγκρουσης ιδεών και συμφερόντων.

Η Επιτροπή ξεκινάει επίσης τη διαδικασία έγκρισης του προϋπολογισμού, υποβάλλοντας σχέδιο στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο. Τέλος, έχει την αρμοδιότητα να πυροδοτεί συζήτηση σχετικά με διάφορα θέματα, με σημαντικότερο παράδειγμα τη Λευκή Βίβλο για την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς.

- *Νομοθετική και οιοονεί νομοθετική αρμοδιότητα:* Πρωτογενής νομοθετική εξουσία — δηλαδή χωρίς τη σύμπραξη των άλλων δύο οργάνων — αναγνωρίζεται στην Επιτροπή μόνο σε δύο τομείς. Συγκεκριμένα, μπορεί να εκδίδει οδηγίες για να διασφαλίζει ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις συμμορφώνονται με τους κανόνες που προβλέπονται στη Συνθήκη (άρθρο 86 παρ. 3 ΣυνθΕΚ) και κανονισμούς σχετικά με τους όρους εγκατάστασης των Ευρωπαίων πολιτών σε άλλα Κράτη-Μέλη πέραν αυτού της καταγωγής τους (άρθρο 39 παρ. 3 δ ΣυνθΕΚ).

Πολύ περισσότερες είναι οι μεταβιβασθείσες από το Συμβούλιο στην Επιτροπή νομοθετικές αρμοδιότητες σχετικά με κανόνες που το πρώτο εκδίδει (άρθρο 202 ΣυνθΕΚ). (Βλ. διεξοδικότερα στο επόμενο κεφάλαιο, στο υποκεφάλαιο «Επιτροπολογία».)

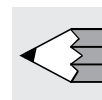
- *Ελεγκτική αρμοδιότητα:* Ενεργεί ως θεματοφύλακας του κοινοτικού δικαίου, του οποίου ελέγχει την τήρηση και την ορθή εφαρμογή τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου. Σε περίπτωση παραβίασης του κοινοτικού δικαίου από Κράτος-Μέλος, κινεί εναντίον του τη διαδικασία του άρθρου 226 της ΣυνθΕΚ και, εάν είναι αναγκαίο, παραπέμπει την υπόθεση στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Μπορεί ακόμη να επιβάλει ποινές σε φυσικά και

νομικά πρόσωπα σε περίπτωση παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Σε άμεση σχέση με την παραπάνω αρμοδιότητά της, η Επιτροπή δεν επιτρέπεται να επιδιώκει συμφέροντα άλλα, πέρα από εκείνα της Κοινότητας, τα οποία πρέπει να προασπίζει τόσο έναντι του Συμβουλίου όσο και έναντι των Κρατών-Μελών.

- *Εκτελεστική αρμοδιότητα:* Διαχειρίζεται και εκτελεί τις κοινοτικές διατάξεις. Ιδιαίτερα στον τομέα του ανταγωνισμού, ενεργεί ως διοικητική αρχή: εξετάζει τα πραγματικά περιστατικά, χορηγεί άδειες ή απαγορεύει τη λειτουργία επιχειρήσεων και επιβάλλει κυρώσεις. Εκτεταμένες αρμοδιότητες διαθέτει και σε σχέση με τα διαρθρωτικά ταμεία και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, όπου ελέγχει αν τα έσοδα από τα κράτη έχουν εισρεύσει στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Αντιπροσωπεύει την ΕΚ στους διεθνείς οργανισμούς και διαχειρίζεται την αποστολή και την αποδοχή ξένων διπλωματικών αντιπροσώπων (ενεργητική και παθητική πρέσβευση). Κατόπιν εξουσιοδότησης του Συμβουλίου, έχει αρμοδιότητα να διεξάγει διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνιών της Κοινότητας με διεθνείς οργανισμούς και τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών προσχώρησης νέων κρατών.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Από πού αντλούν τη νομιμοποίησή τους τα παραπάνω όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης;



ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ

2.4.1 Αναγκαιότητα δικαστικής εξουσίας στην Ένωση

Η θέσπιση μιας κοινοτικής δικαστικής εξουσίας απορρέει από την αναγκαιότητα οι όποιες διαφορές αφορούν το κοινοτικό δίκαιο και εμπίπτουν στην κοινοτική έννομη τάξη να επιλύονται από ένα υπερεθνικό όργανο, ανεξάρτητο δηλαδή από τα Κράτη-Μέλη, αλλά και διαφορετικό από τα εθνικά δικαστήρια, ώστε να είναι εγγυημένη η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως της χώρας την οποία κάθε υπόθεση αφορά. Έτσι, ήδη στο πλαίσιο της ΕΚΑΧ θεσμοθετήθηκε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ενώ η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προέβλεψε τη δυνατότητα δημιουργίας ενός Δικαστηρίου πρώτου βαθμού, του Πρωτοδικείου, το οποίο ιδρύθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1988.

2.4.2 Σύνθεση

Το ΔΕΚ απαρτίζεται από 27 δικαστές, έναν από κάθε Κράτος-Μέλος, και οκτώ Γενικούς Εισαγγελείς, οι οποίοι διορίζονται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών για εξαετή ανανεώσιμη θητεία. Πρόκειται για νομικούς που παρέχουν εγγυήσεις πλήρους ανεξαρτησίας και στη χώρα προέλευσής τους έχουν τα προσόντα να διοριστούν στα ανώτατα δικαστικά αξιώματα ή είναι νομικοί αναγνωρισμένου κύρους. Οι δικαστές εκλέγουν μεταξύ τους τον πρόεδρο του Δικαστηρίου για τριετή ανανεώσιμη θητεία, αρμοδιότητα του οποίου είναι να εποπτεύει τις εργασίες και να διευθύνει τις υπηρεσίες του Δικαστηρίου, καθώς και να προεδρεύει κατά τις συνεδριάσεις και τις διασκέψεις των μεγαλύτερων δικαστικών σχηματισμών.

Ο Γενικός Εισαγγελέας δεν είναι μέλος του Δικαστηρίου ούτε συμμετέχει στη διάσκεψη για τη λήψη της απόφασης, ωστόσο συνεπικουρεί το Δικαστήριο, εξετάζοντας κάθε υπόθεση που του ανατίθεται, και εισηγείται μια τεκμηριωμένη νομική άποψη υπό τη μορφή των «προτάσεων».

Το Δικαστήριο συνεδριάζει είτε σε ολομέλεια (τμήμα μείζονος σύνθεσης με 13 δικαστές), όταν προβλέπεται από τη Συνθήκη, ή σε περιπτώσεις ιδιαίτερης σπουδαιότητας, είτε — κατά κανόνα — σε πενταμελή ή τριμελή τμήματα.

Το Πρωτοδικείο αποτελείται από ένα δικαστή από κάθε Κράτος-Μέλος με

εξαετή θητεία, και σε αυτό δεν υπάρχουν Γενικοί Εισαγγελείς — το έργο τους αναλαμβάνουν εισηγητές δικαστές. Σ' αυτό προσαρτώνται και τα «Δικαιοδοτικά Τμήματα» που δημιουργήθηκαν με τη Συνθήκη της Νίκαιας.

2.4.3 Αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 220 της ΣυνθΕΚ, το ΔΕΚ και το ΠΕΚ εξασφαλίζουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους «την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της παρούσας Συνθήκης», όπου ως δίκαιο νοείται τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο (για τη διάκριση μεταξύ πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου, βλ. τρίτο κεφάλαιο). «Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους» σημαίνει ότι δεν εξασφαλίζεται ένα γενικό δικαίωμα δικαστικής προστασίας, όπως στα κράτη, αλλά εφαρμόζεται και εδώ η γενικότερα ισχύουσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση αρχή των ειδικά ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων. Αυτό δεν απέτρεψε το Δικαστήριο από το να δεχτεί τη θεμελίωση της αρμοδιότητάς του σε υποθέσεις όπου αυτή δεν προβλέπεται ρητά, αλλά προκύπτει έμμεσα από την εφαρμογή των Συνθηκών.

Συγκεκριμένα, οι αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών δικαστηρίων είναι οι εξής:

- Προδικαστικά ερωτήματα από εθνικά δικαστήρια: Όταν ένα ζήτημα κοινοτικού δικαίου, το οποίο είναι νομικά κρίσιμο για την επίλυση της υπόθεσης, εγείρεται ενώπιον ενός εθνικού δικαστηρίου, αυτό δικαιούται και, αν δεν προβλέπεται άλλο ένδικο μέσο στην εθνική νομοθεσία κατά της απόφασής του, υποχρεούται να παραπέμψει σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ.

Αναγνώριση τίτλων επαγγελματικής εκπαίδευσης Συμβούλιο της Επικρατείας, αρ. απόφασης 778/2007, Τμ. Δ' (επταμελές) [...]

13. Επειδή, όπως εξετέθη ανωτέρω, το αίτημα του αιτούντος, με το οποίο ο τελευταίος είχε ζητήσει να αναγνωρισθεί, κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 92/51, ο τίτλος που του χορήγησε το εδρεύον στην Ιταλία Ινστιτούτο I.R.S.O.O., ώστε να ασκήσει το νομοθετικώς κατοχυρωμένο στην Ελλάδα επάγγελμα του οπτικού, απερρίφθη, με την προσβαλλομένη πράξη του Σ.Ε.Α.Τ.Ε.Κ., με μόνη αιτιολογία το ότι οι σπουδές, μετά το πέρας των οποίων χορηγήθηκε στον αιτούντα ο ανωτέρω τίτλος, πραγματοποιήθηκαν, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους σε φορέα (την «*** Α.Ε.»), ο οποίος εδρεύει στην Ελλάδα και ο οποίος, ως εργαστήριο ελευθέρων σπουδών, υπό την έννοια των άρθρων 5 παράγραφος 6 του ν.δ. της 9/9.10.1935 και 15 παράγραφος 3 του ν. 1966/1991, δεν αναγνωρίζεται ως εκπαιδευτικό ίδρυμα από την ελληνική νομοθεσία. Κατά την πλειοψηφήσασα στο Δικαστήριο άποψη, η

αιτιολογία αυτή αντίκειται ευθέως, όπως βασίμως προβάλλεται, στις κρίσιμες διατάξεις της Οδηγίας 92/51 και δεν μπορεί, ως εκ τούτου, να παράσχει νόμιμο και επαρκές έρεισμα στην απόρριψη του αιτήματος του αιτούντος. Κατά την άποψη, αντιθέτως, της μειοψηφίας, η αιτιολογία αυτή είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, νόμιμη και επαρκής. Δεδομένου, όμως, ότι αμφότερες οι ανωτέρω απόψεις θέτουν ζητήματα ερμηνείας των κρίσιμων εν προκειμένω κανόνων του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να αναβληθεί η οριστική κρίση επί της κρινόμενης αιτήσεως, προκειμένου να διατυπωθεί προς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 234 της Συνθήκης, το εξής προδικαστικό ερώτημα: «Όταν υπήκοος κράτους-μέλους, επικαλούμενος τίτλο που εμπίπτει, κατ' αυτόν, στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18.6.1992, με τίτλο “σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την Οδηγία 89/48/ΕΟΚ” (ΕΕ L 209), ζητεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους-μέλους υποδοχής να του επιτραπεί η πρόσβαση σε επάγγελμα νομοθετικώς κατοχυρωμένο στο Κράτος-Μέλος υποδοχής ή η άσκηση του επαγγέλματος τούτου, οι αρχές αυτές έχουν, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 1, 2, 3 και 4 της εν λόγω οδηγίας, ερμηνευομένων υπό το φως των άρθρων 149 και 150 της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τη δυνατότητα να απορρίψουν το αίτημα του ενδιαφερομένου (και να αποκλείσουν, έτσι, παντελώς την πρόσβασή του στο ανωτέρω επάγγελμα ή την άσκησή του στο Κράτος-Μέλος υποδοχής), εκ μόνου του λόγου ότι ο επίμαχος τίτλος έχει μεν χορηγηθεί από αρχή του Κράτους-Μέλους προελεύσεως, αλλά κατόπιν σπουδών, το μεγαλύτερο τμήμα των οποίων πραγματοποιήθηκε στο Κράτος-Μέλος υποδοχής και σε φορέα, ο οποίος λειτουργεί μεν ελευθέρως στο Κράτος-Μέλος υποδοχής, δεν αναγνωρίζεται, όμως, ως εκπαιδευτικό ίδρυμα στο κράτος τούτο, δυνάμει σχετικής γενικής διατάξεως της νομοθεσίας του;».

[...]

(Αναβάλλει την οριστική κρίση -

Διατυπώνει προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΚ)

- Επίλυση διαφορών μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, τα οποία δικαιούνται να ασκούν προσφυγές και να παρίστανται ενώπιον των ευρωπαϊκών δικαστηρίων για παράβαση των Συνθηκών λόγω πράξης ή παράλειψης.
- Επίλυση διαφορών μεταξύ των Κοινοτήτων και των Κρατών-Μελών, όταν τα τελευταία παραβαίνουν το κοινοτικό δίκαιο, καθώς και διαφορών μεταξύ των Κρατών-Μελών που ανακύπτουν από την εφαρμογή των κοινοτικών Συνθηκών. Δικαίωμα προσφυγής έχουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κατά των Κρατών-Μελών, αλλά και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα κατά των εθνικών κεντρικών τραπεζών. Αντίστοιχα, δικαίωμα προσφυγής έχουν και τα Κράτη-Μέλη κατά των κοινοτικών οργάνων. Κυρώσεις επιβάλλονται και όταν ένα Κράτος-Μέλος δε συμμορφώνεται με τις αποφά-

σεις του ΔΕΚ. Επίσης, επίλυση διαφορών μεταξύ των Κρατών-Μελών που προκύπτουν από την εφαρμογή των κοινοτικών Συνθηκών.

- Δικαστικός έλεγχος των κοινοτικών οργάνων για πράξεις τους έπειτα από προσφυγή ιδιωτών (φυσικών και νομικών προσώπων) που θίγονται από αυτές υπό τις περιοριστικές προϋποθέσεις των άρθρων 230 και 232 της ΣυνθΕΚ, αν η απόφαση του κοινοτικού οργάνου τούς αφορά άμεσα και προσωπικά. Οι περιπτώσεις αυτές αποτελούν πάντως εξαιρέση, καθώς ο κανόνας είναι ότι κατεξοχήν κοινοτικός δικαστής για τους ιδιώτες παραμένει ο εθνικός δικαστής.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων		
Ευθείες προσφυγές και αιτήσεις αναίρεσης Έγγραφο φάση της δίκης		Προδικαστικές παραπομπές
Εισαγωγικό δικόγραφο	[Αίτηση παροχής του ενεργητήματος πενίας]	Απόφαση του εθνικού δικαστηρίου περί προδικαστικής παραπομπής
Επίδοση του εισαγωγικού δικογράφου στον αντίδικο από τη Γραμματεία	Ορισμός του εισηγητή δικαστή και του Γενικού Εισαγγελέα	Μετάφραση προς τις άλλες επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Ανακοίνωση της προσφυγής στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ (σειρά C)		Ανακοίνωση των προδικαστικών ερωτημάτων στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ (σειρά C)
[Προσωρινά μέτρα]		
[Παρέμβαση]		
Υπόμνημα αντίκρουσης		Κοινοποίηση στους διαδίκους της κύριας δίκης, στα Κράτη-Μέλη, στα κοινοτικά όργανα, στα κράτη του ΕΟΧ και στην Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ
[Ένσταση απαράδεκτου]		
[Υπομνήματα απάντησης και ανταπάντησης]		Γραπτές παρατηρήσεις των διαδίκων, των κρατών και των οργάνων
Ο εισηγητής δικαστής καταρτίζει την προκαταρκτική έκθεση Γενική συνεδρίαση των δικαστών και των Γενικών Εισαγγελέων Παραπομπή της υπόθεσης σε δικαστικό σχηματισμό [Διεξαγωγή αποδείξεων]		
Προφορική φάση της δίκης		
Επ' ακροατηρίου συζήτηση • έκθεση ακροατηρίου [Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα]		
Διάσκεψη των δικαστών		
Απόφαση		

Οι προαιρετικές φάσεις της διαδικασίας αναγράφονται εντός παρενθέσεων.

Πηγή: <http://www.curia.europa.eu/el/instit/services/dpi/schema.htm>

ΤΑ ΕΛΑΣΣΟΝΑ ΟΡΓΑΝΑ

Πέραν των παραπάνω κύριων οργάνων, στο πλαίσιο της Κοινότητας λειτουργούν τα παρακάτω όργανα:

- **Ελεγκτικό Συνέδριο.** Ιδρύθηκε το 1977, στελεχώνεται με ένα μέλος από κάθε Κράτος-Μέλος της Ένωσης που διορίζεται για περίοδο έξι ετών και η αρμοδιότητά του συνίσταται στο να ελέγχει τη νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και των δαπανών της Ένωσης και να εξακριβώνει τη χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού της.
- **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ).** Συγκροτείται από εκπροσώπους της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και από τους κοινωνικούς εταίρους (ιδίως γεωργούς, εργαζόμενους, εμπόρους, βιοτέχνες, ελεύθερους επαγγελματίες, καταναλωτές κ.λπ).
- **Επιτροπή των Περιφερειών.** Αντιπροσωπευτικό όργανο των περιφερειακών οργανισμών (τοπική αυτοδιοίκηση, περιφέρειες) των Κρατών-Μελών, με γνωμοδοτική αρμοδιότητα και μέλη που διορίζονται από το Συμβούλιο για τέσσερα χρόνια με ειδική πλειοψηφία έπειτα από πρόταση των κρατών.
- **Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.** Είναι υπεύθυνη για την ευρωπαϊκή νομισματική πολιτική.
- **Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.** Χρηματοδοτεί επενδυτικά σχέδια της Ένωσης.
- **Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.** Προστατεύει τους πολίτες και τους οργανισμούς της Ένωσης σε περιπτώσεις κακής διοίκησης.

Επίσης, έχουν συσταθεί ειδικευμένοι οργανισμοί που εκτελούν ορισμένα τεχνικά, επιστημονικά ή διαχειριστικά καθήκοντα.

Σύνοψη

Τα κυριότερα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι τα εξής:

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Διακυβερνητικό όργανο, που αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των Κρατών-Μελών, συνέρχεται συνήθως τέσσερις φορές το χρόνο και χαράζει τη γενική πολιτική της Ένωσης.
- Το Συμβούλιο Υπουργών. Έχει διαφορετικούς σχηματισμούς ανάλογα με το χαρτοφυλάκιο των υπουργών που συμμετέχουν σε αυτό και εντάσσεται, όπως και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στα διακυβερνητικά όργανα.
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εκλέγεται για θητεία πέντε χρόνων, με άμεσες εκλογές που διεξάγονται ταυτόχρονα, αλλά με διαφορετικά εκλογικά συστήματα σε όλα τα Κράτη-Μέλη, και ασκεί — στις περισσότερες περιπτώσεις — μαζί με το Συμβούλιο Υπουργών νομοθετική λειτουργία.
- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Έχει το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, αποτελείται από έναν πολίτη από κάθε Κράτος-Μέλος και υπηρετεί το γενικό κοινοτικό συμφέρον.
- Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Πρωτοδικείο. Είναι οι θεματοφύλακες της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Στα ελάχισσα όργανα κατατάσσονται το Ελεγκτικό Συνέδριο, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή των Περιφερειών, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις στις ασκήσεις αυτοαξιολόγησης και στις δραστηριότητες

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Τα όργανα της ΕΕ μπορούν να χωριστούν, σύμφωνα με την κλασική διάκριση, σε διακυβερνητικά ή διακρατικά (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο Υπουργών), όταν αντλούν τη νομιμοποίησή τους από το εσωτερικό των κρατών και τις κυβερνήσεις τους, και σε υπερεθνικά (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή, Δικαστήριο), όταν η λειτουργία και η νομιμοποίησή τους υπερβαίνουν τα όρια του έθνους-κράτους. Ωστόσο, η φύση τους αυτή δεν είναι «καθαρή»: ακριβέστερο είναι μάλλον ότι έχουν διαφορετικές «στιγμές», όπου εκδηλώνεται η διττή ή και πολλαπλή – μερικές φορές – πολιτική τους νομιμοποίηση. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι όντως το κατεξοχήν διακυβερνητικό όργανο, τη στιγμή που οι αποφάσεις του προετοιμάζονται από το διπλωματικό σώμα (COREPER) και λαμβάνονται με ομοφωνία ή συναίνεση κεκλεισμένων των θυρών. Παράλληλα, δεν ελέγχεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο με καμία διαδικασία (ελέγχεται μόνο ο κάθε ηγέτης στην εθνική πολιτική αρένα από το Κοινοβούλιο και μέσω των εθνικών εκλογών, στον – ελάχιστο βέβαια στην πράξη – βαθμό που είναι γνωστό ποια πολιτική άποψη υποστήριξε) και ο πρόεδρος του προέρχεται με εξαμηνιαία εναλλαγή από τα Κράτη-Μέλη. Ο ακραιφνής όμως αυτός διακυβερνητικός χαρακτήρας σχετικοποιείται όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει με – ενισχυμένη έστω ή ειδική – πλειοψηφία, π.χ., για τον ορισμό του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 214 της ΣυνθΕΚ, έτσι όπως ισχύει μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας. Η διάσταση της νομιμοποίησης από τους λαούς αποτυπώνεται στην πρόβλεψη περί σταθμισμένης ψήφου στο Συμβούλιο Υπουργών, ένα επίσης διακυβερνητικό όργανο, εφόσον ο αριθμός των ψήφων αντανakλά, έστω και στρεβλωμένα, τη σχέση μεγέθους των εθνικών λαών, ενώ η λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία αποτελεί ομοσπονδιακό στοιχείο, καθώς τα μειοψηφούντα κράτη αποδέχονται τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων των υπολοίπων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατατάσσεται συνήθως στα υπερεθνικά – άρα ομοσπονδιακής λογικής – όργανα, αφού αποφασίζει με πλειοψηφία και κυρίως βάσει πολιτικών προτιμήσεων και υπερεθνικών συσσωματώσεων, των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και των κοινοβουλευτικών τους ομάδων. Αν σκεφτεί όμως κανείς τον τρόπο και την πολιτική ατζέντα εκλογής του, θα διακρίνει τη διάστασή της μέσω των εθνικών λαών νομιμοποίησής του.

Τέλος, τόσο η Επιτροπή όσο και το ΔΕΚ – όργανα που θεωρούνται κατεξοχήν υπερεθνικά, εφόσον είναι ταγμένα να προωθούν και να προασπίζονται το κοινό συμφέρον της Κοινότητας/Ένωσης (άρθρα 211 και 213 παρ. 2α για την Επιτροπή και άρθρο 220 ΣυνθΕΚ για το Δικαστήριο) – συγκροτούνται από μέλη που προτείνουν οι εθνικές κυβερνήσεις, και μάλιστα με εκπροσώπηση «ένα προς ένα» (ένα μέλος του οργάνου από κάθε Κράτος-Μέλος), στοιχείο που αντικατοπτρίζει τη διακυβερνητική λογική και την ισοτιμία των κρατών.

Ωστόσο, η Επιτροπή αντλεί νομιμοποίηση και από την ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 214 παρ. 2γ ΣυνθΕΚ), δανειζόμενη έτσι τη διπλή νομιμοποιητική βάση εκείνου. Κατ' αυτή την έννοια, θα μπορούσε να πει κανείς ότι η Επιτροπή συγκεντρώνει την τριπλή νομιμοποίηση από κράτη (πρόταση), λαούς (έγκριση Κοινοβουλίου) και πολίτες (λειτουργική νομιμοποίηση), καθώς ενεργεί με βάση το ευρωπαϊκό συμφέρον και με σεβασμό προς τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Δραστηριότητα 1

Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι ένας διεθνής (διακρατικός) οργανισμός, διαφορετικός από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι στόχοι του είναι, μεταξύ άλλων, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η προώθηση της πολιτιστικής ποικιλομορφίας της Ευρώπης και η καταπολέμηση κοινωνικών προβλημάτων, όπως οι ρατσιστικές προκαταλήψεις και η μισαλλοδοξία. Ιδρύθηκε το 1949 και ένα από τα πρώτα επιτεύγματά του ήταν η εκπόνηση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Για να μπορούν οι πολίτες να ασκούν τα δικαιώματα τα οποία τους αναγνωρίζει αυτή η σύμβαση, δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, που εδρεύει στο Στρασβούργο, και όπου έχουν τη δυνατότητα οι Ευρωπαίοι πολίτες να προσφύγουν και ατομικά εφόσον έχουν εξαντλήσει τα εθνικά ένδικα μέσα. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει σήμερα 46 Κράτη-Μέλη, μεταξύ των οποίων οι 27 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και εδρεύει στο Palais de l' Europe στο Στρασβούργο της Γαλλίας.

Δραστηριότητα 2

Τα 14 μικρότερα Κράτη-Μέλη, με πληθυσμό 55,6 εκατομμύρια, διαθέτουν όλα μαζί 88 ψήφους, ενώ η Γερμανία, με πληθυσμό 82 εκατομμύρια, διαθέτει μόνο 29 ψήφους. Στην πραγματικότητα, οι σταθμισμένες ψήφοι μοιράστηκαν περισσότερο βάσει της διαπραγματευτικής ικανότητας του κάθε κράτους στη Διακυβερνητική της Νίκαιας, παρά ορθολογικά. Η Γαλλία, π.χ., επέμενε να έχει και πήρε τελικά ίδιο αριθμό ψήφων με τη Γερμανία, παρ' ότι έχει τα 2/3 του πληθυσμού της τελευταίας. Τα πλέον υπεραντιπροσωπευόμενα κράτη είναι η Ισπανία και η Πολωνία, που έχουν μόλις δύο ψήφους λιγότερες από τη Γερμανία, με το μισό από αυτήν πληθυσμό. Δεν είναι, λοιπόν, τυχαίο που οι δύο αυτές χώρες είχαν αντιταχθεί σθεναρά στην προτεινόμενη από τη Συνταγματική Συνθήκη διαρρύθμιση της ειδικής πλειοψηφίας, η οποία θα μείωνε το σημερινό τους βάρος στη λήψη αποφάσεων. Η όλη συζήτηση σχετικά με τις σταθμισμένες ψήφους μαρτυρεί την πρωτοκαθεδρία του εθνικού συμφέροντος έναντι της λειτουργίας της ίδιας της Ένωσης.

Δραστηριότητα 3

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε απειλήσει ύστερα από σχετικές ακροάσεις ότι δε θα έδινε ψήφο εμπιστοσύνης σε τρεις υποψήφιους Επιτρόπους: τον Ιταλό Rocco Buttiglione, του οποίου οι συντηρητικές απόψεις έρχονταν σε αντίθεση με τη θέση του αρμόδιου Επιτρόπου για δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις, τη Λετονή Ingrida Udre, έπειτα από κατηγορίες για ανωμαλίες όσον αφορά τη χρηματοδότηση του κόμματός της, και τον Ούγγρο László Kónács, ο οποίος δεν έδειξε στο Κοινοβούλιο ότι είχε επαρκείς γνώσεις σε θέματα ενέργειας.

Καθώς η απόρριψη των τριών αυτών υποψήφιων Επιτρόπων από το Κοινοβούλιο θα είχε ως αποτέλεσμα την απόρριψη όλου του σώματος των Επιτρόπων (και όχι μόνο των τριών), ο πρόεδρος της Επιτροπής, Jose Manuel Barroso, είχε αποφασίσει τότε να αποσύρει τις δύο πρώτες υποψηφιότητες (του Buttiglione και της Udre) και να αναθέσει στον Ούγγρο υποψήφιο άλλο χαρτοφυλάκιο (φορολογία και τελωνειακή ένωση). Η κίνηση αυτή είναι ενδεικτική της μεγάλης επιρροής που έχει σήμερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσον αφορά τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά και της σχετικής πολιτικοποίησης της διαδικασίας έγκρισης της Επιτροπής, κατά την οποία δεν παίζουν ρόλο μόνο ισορροπίες εθνικού χαρακτήρα, αλλά και η πολιτική και ιδεολογική τοποθέτηση των υποψήφιων Επιτρόπων.

Η εξουσία του Κοινοβουλίου να εγκρίνει το διορισμό της Επιτροπής συμπληρώνεται από την εξουσία του να την οδηγεί σε παραίτηση, υποβάλλοντας και υπερψηφίζοντας πρόταση μομφής σε βάρος της. Υπενθυμίζεται ότι το 1998, κατά τη θητεία της Επιτροπής Santer, είχαν διατυπωθεί κατηγορίες κατά συγκεκριμένων Επιτρόπων. Υπό το φόβο της αποδοχής πρότασης μομφής, η Επιτροπή παραιτήθηκε συλλογικά μία μόλις μέρα πριν γίνει η σχετική ψηφοφορία στο Κοινοβούλιο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγραπίδη-Γκόρτσου Β.**, *Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2006.
- Μαραβέγιας Ν./Τσινισιζέλης Μ.** (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 2007.
- Παπαγιάννης Δ.**, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
- Σκουρής Π.**, *Το Ευρωπαϊκό Υπαλληλικό Δίκαιο και το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Στεφάνου Κ./Τσινισιζέλη Μ./Φατούρου Α./Χριστοδουλίδη Θ.** (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές – τόμος Α΄: Ενοποιητική Δυναμική – Δικαιοταξία – Διακυβέρνηση*, εκδ. Ι. Σιδέρη, β΄ αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα, 2006.
- Τσαδήρας Α.**, *Ο ευρωπαίος διαμεσολαβητής: ιστορική εξέλιξη του θεσμού, όροι παραδεκτής καταγγελίας και προϋποθέσεις δικαιολογημένων ερευνών*, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 2003, 331επ.
- Φραγκάκης, Ν.** (επιμ.), *Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μετά από 50 χρόνια λειτουργίας*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Σκοπός του τρίτου κεφαλαίου είναι να έρθει σε επαφή ο μελετητής με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα με τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιούνται σε αυτή, τις διαδικασίες ψήφισης και θέσης τους σε ισχύ, με το πεδίο εφαρμογής τους, καθώς και με τη νομική τους δύναμη. Επίσης, στόχος του κεφαλαίου είναι να διερευνηθούν τα χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου και η σχέση του με το εθνικό δίκαιο – συμπεριλαμβανομένου του συνταγματικού.

Όταν ολοκληρώσετε τη μελέτη αυτού του κεφαλαίου, θα μπορείτε να συζητήσετε θέματα όπως:

- Ποια είναι τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιεί η Ευρωπαϊκή Ένωση.
 - Σε τι διαφέρουν οι κανονισμοί από τις οδηγίες.
 - Ποια είναι η διαδικασία παραγωγής των κανόνων δικαίου της κοινοτικής έννομης τάξης.
 - Ποια είναι τα χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου.
 - Ποιο είναι το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και πώς αυτό οριοθετείται βάσει των αρμοδιοτήτων που η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αναλάβει.
 - Ποιες αρμοδιότητες ασκούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και πώς τις αποκτάει η Ένωση.
 - Ποια είναι η σχέση μεταξύ του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου.
-
- Πηγές δικαίου – Πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο – Κανονισμοί και οδηγίες
 - Πεδίο εφαρμογής του δικαίου
 - Κοινοτικές αρμοδιότητες: Αποκλειστικές, συντρέχουσες, υποστηρικτικές – ελάχιστη εναρμόνιση
 - Άμεση ισχύς – Αρχή της υπεροχής και της προτεραιότητας

Σκοπός

Προσδοκώμενα Αποτελέσματα

Έννοιες Κλειδιά

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Οι πηγές του κοινοτικού δικαίου διακρίνονται σε πρωτογενείς και παράγωγες, δηλαδή σε εκείνες που παράγονται από τα ίδια τα Κράτη-Μέλη και σε εκείνες που παράγονται από τα κοινοτικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Με τον όρο «πηγές δικαίου» εννοούμε τους διαφορετικούς τύπους νομικών κανόνων, από τους οποίους προέρχονται οι κανονιστικές επιταγές. Διακρίνουμε τις πηγές σε άγραφες και γραπτές. Οι γραπτές πηγές με τη σειρά τους διακρίνονται στο πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό/ενωσιακό δίκαιο και στις διεθνείς συνθήκες, ενώ οι άγραφες περιλαμβάνουν το έθιμο και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Το πρωτογενές δίκαιο αποτελείται κυρίως από τις διεθνείς Συνθήκες ίδρυσης των Κοινοτήτων και της Ένωσης.

Μέσω των διεθνών Συνθηκών βάσει των οποίων ιδρύθηκαν οι Κοινότητες και η Ένωση και όσων τις τροποποίησαν (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Μάαστριχτ, Άμστερνταμ, Νίκαια) δημιουργείται μια έννομη τάξη διακριτή από εκείνες των Κρατών-Μελών. Η έννομη αυτή τάξη νοείται ως αυτόνομη, και μάλιστα με τυπική υπεροχή ή προτεραιότητα έναντι των εθνικών, σε εκείνα τα πεδία για τα οποία οι αρμοδιότητες έχουν μεταφερθεί στην Ένωση.

Ενότητα 3.1

ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

3.1.1 Πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο

3.1.1.1 Γενικά

Στο πρωτογενές δίκαιο εντάσσονται οι ιδρυτικές Συνθήκες, το έθιμο και οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου που έχουν συνταγματική ποιότητα. Όπως και στο εθνικό δίκαιο, έτσι και στο κοινοτικό το έθιμο απορρέει από ομοιόμορφη και επαναλαμβανόμενη πρακτική των οργάνων της Ένωσης και των Κρατών-Μελών με συνείδηση υποχρεωτικότητας και λειτουργεί κατά κύριο λόγο συμπληρωματικά. Στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου περιλαμβάνονται αρχές όπως η αρχή της ισότητας των φύλων, της απαγόρευσης διάκρισης λόγω ιθαγένειας, της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (οι αρχές αυτές καταγράφηκαν και στο άρθρο 5 της ΣυνθΕΚ), της νομιμότητας της διοίκησης κ.ά.

3.1.1.2 Οι ιδρυτικές Συνθήκες

Τη σημαντικότερη κατηγορία πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου αποτελούν, όπως προαναφέρθηκε, οι Συνθήκες Ίδρυσης των Κοινοτήτων και όσες τις τροποποιούν (ΕΕΠ, Μάαστριχτ, Άμστερνταμ, Νίκαια), τις οποίες εξετάσαμε στο πρώτο κεφάλαιο. Παράγονται στο πλαίσιο των Διακυβερνητικών Διασκέψεων, με άμεση και ενεργή συμμετοχή των Κρατών-Μελών στη νομοπαραγωγική διαδικασία, και πρέπει να κυρώνονται από τα εθνικά Κοινοβούλια ή μέσω εθνικών δημοψηφισμάτων για να είναι πρωτογενές. Σε αυτές στηρίζεται και από αυτές απορρέει το συνολικό κοινοτικό δίκαιο, συνεπώς αποτελούν τη μήτρα παραγωγής των κοινοτικών κανόνων δικαίου. Σ' αυτό το χαρακτηριστικό τους μοιάζουν με το Σύνταγμα κάθε χώρας.

Οι ιδρυτικές Συνθήκες συνοδεύονται από «Παραρτήματα» και «Πρωτόκολλα» τα οποία θεωρούνται επίσης πρωτογενές δίκαιο, άρα διαθέτουν αντίστοιχη νομική ισχύ. Οι «Δηλώσεις» που προσαρτώνται στις Συνθήκες, υπογεγραμμένες από όλα ή από μερικά κράτη, χρησιμεύουν ως ερμηνευτικά εργαλεία των Συνθηκών. Τέλος, στο πρωτογενές δίκαιο εντάσσεται και η Συνθήκη Προσχώρησης κάθε κράτους που γίνεται μέλος της Ένωσης.

3.1.2 Παράγωγο δίκαιο

3.1.2.1 Γενικά

Το παράγωγο δίκαιο θεσμοθετείται σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο πρωτογενές δίκαιο διαδικασία από τα κοινοτικά/ενωσιακά όργανα. Ονομάζεται παράγωγο ακριβώς επειδή παράγεται, στηρίζεται στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και πρέπει να βρίσκεται σε συμφωνία με αυτό. Συνεπώς, βρίσκεται και στην κοινοτική έννομη τάξη εφαρμογή το σχήμα του Κέλσεν (που είδαμε στον Α' τόμο, «Εισαγωγή στο Δίκαιο», σελ. 29) της πυραμίδας των κανόνων δικαίου: οι πηγές δικαίου που τοποθετούνται σε κατώτερη βαθμίδα της πυραμίδας παράγονται βάσει της διαδικασίας που προβλέπει η ανώτερη βαθμίδα και δεν πρέπει να αντιβαίνουν στο ουσιαστικό περιεχόμενο της τελευταίας.

3.1.2.2 Τα είδη των νομικών κοινοτικών πράξεων

Τα είδη των νομικών πράξεων της Κοινότητας προβλέπονται στο άρθρο 249 της ΣυνθΕΚ.

Άρθρο 249 ΣυνθΕΚ

Προς εκπλήρωση των καθηκόντων τους και σύμφωνα με την παρούσα συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή εκδίδουν κανονισμούς και οδηγίες, λαμβάνουν αποφάσεις και διατυπώνουν συστάσεις ή γνώμες.

Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε Κράτος-Μέλος.

Η οδηγία δεσμεύει κάθε Κράτος-Μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει.

Οι συστάσεις και οι γνώμες δε δεσμεύουν.

Οι **κανονισμοί** εκδίδονται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, χρησιμοποιούνται όταν υπάρχει ανάγκη ομοιομορφίας της νομικής ρύθμισης σε όλη την Κοινότητα και τα κύρια χαρακτηριστικά τους είναι ότι έχουν γενική ισχύ και δεσμευτικότητα, καθώς και άμεση εφαρμογή. Άμεση εφαρμογή σημαίνει ότι είκοσι μέρες μετά τη δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή από την ημερομηνία που προβλέπουν ρητά ενσωματώνονται στα εθνικά δίκαια, χωρίς να απαιτείται κάποια άλλη πράξη μεταφοράς τους, και αρχίζουν να ισχύουν εκτοπίζοντας αντίθετες εθνικές ρυθμίσεις.

Γενική ισχύς σημαίνει ότι εφαρμόζονται σε μια αντικειμενικά δεδομένη κατάσταση και έχουν γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο, το οποίο εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση που συντρέχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις. Αποδέ-

πτες τους είναι όλα τα Κράτη-Μέλη, τα φυσικά και νομικά πρόσωπα και τα κοινοτικά όργανα.

Οι *οδηγίες* είναι δεσμευτικές ως προς το αποτέλεσμα που επιδιώκεται να επιφέρουν, αλλά αφήνουν ελεύθερα τα Κράτη-Μέλη να επιλέξουν τη μορφή και τις μεθόδους που θα χρησιμοποιήσουν. Αφότου μια οδηγία τεθεί σε ισχύ (20 μέρες μετά τη δημοσίευσή της ή όποτε η ίδια ορίζει ρητά), δίνει προθεσμία, συνήθως 18 ή 24 μηνών στα Κράτη-Μέλη, εντός της οποίας πρέπει να μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη. Το ενδιαφέρον είναι ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν μπορεί να επικαλεστεί αντίθετο εθνικό κανόνα δικαίου, ακόμη και συνταγματικό, προκειμένου να αποφύγει την ενσωμάτωση της οδηγίας. Η ενσωμάτωση γίνεται με νόμο, προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση, ακόμη και συλλογική σύμβαση και με τρόπο που εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας. Εξάλλου, το νομικό κείμενο με το οποίο πραγματοποιείται η μεταφορά πρέπει να είναι σαφές και ακριβές, ώστε οι δικαιούχοι να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και να έχουν τη δυνατότητα να το προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Σε περίπτωση μη μεταφοράς ή πλημμελούς μεταφοράς, ένα Κράτος-Μέλος μπορεί να παραπεμφθεί από την Επιτροπή στο Δικαστήριο για να αναγκαστεί να συμμορφωθεί και, αν δεν το πράξει, να του επιβληθεί χρηματικό πρόστιμο.

Μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς και αφού αυτή δεν έχει συντελεστεί, το Δικαστήριο κρίνει ότι η οδηγία αποκτά άμεση ισχύ για τους ιδιώτες, εφόσον το περιεχόμενό της είναι προσδιορισμένο λεπτομερειακά και με σαφήνεια, χωρίς αιρέσεις, και κατάλληλο να γεννήσει δικαιώματα (όχι όμως και υποχρεώσεις) στους ιδιώτες.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Καταγράψτε τις διαφορές κανονισμού και οδηγίας.



Οι *αποφάσεις* δε διαθέτουν γενική ισχύ, όπως οι κανονισμοί, αλλά είναι δεσμευτικές μόνο για τους αποδέκτες τους, οι οποίοι για το λόγο αυτό πρέπει να αναφέρονται ρητά και μπορεί να είναι Κράτη-Μέλη, κοινοτικά όργανα, καθώς και φυσικά και νομικά πρόσωπα. Η συντριπτική πλειονότητα των αποφάσεων απευθύνονται σε συγκεκριμένο Κράτος-Μέλος, ενώ λιγότερες είναι εκείνες που έχουν ως αποδέκτες ιδιώτες, κυρίως σε υποθέσεις δικαίου του ανταγωνισμού, στις οποίες η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει πρόστιμα και να απαιτήσει την αποχή από συγκεκριμένες παράνομες πρακτικές. Ωστόσο, υπάρχουν και αποφάσεις που δεν απευθύνονται σε συγκεκριμένους αποδέκτες, όμως συνεχίζουν να είναι δεσμευτικές, όχι γι' αυτούς τους αποδέκτες, αλλά για την Ένωση και τα Κράτη-Μέλη της.

Οι *αποφάσεις-πλαίσιο* χρησιμοποιούνται για την εναρμόνιση της νομοθεσίας. Μοιάζουν με τις οδηγίες καθώς δεσμεύουν τα Κράτη-Μέλη ως προς το αποτέλεσμα, αλλά όχι ως προς τη μορφή, όμως διαφέρουν από αυτές επειδή δεν μπορούν να προσπορίσουν δικαιώματα αγωγή στα εθνικά δικαστήρια.

Οι *διεθνείς συμφωνίες*, τις οποίες συνάπτει η Κοινότητα βάσει του άρθρου 300 της ΣυνθΕΚ με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς, συνιστούν επίσης πηγές

του κοινοτικού δικαίου για εκείνους τους τομείς –και μόνο– που αποτελούν κοινοτική αρμοδιότητα. Μάλιστα, αν η διατύπωσή τους είναι σαφής, παράγουν άμεσες νομικές συνέπειες, ενώ, σε αντίθετη περίπτωση, χρειάζεται η θέση σε ισχύ κανόνων εφαρμογής τους. Ανάλογο νομικό εργαλείο προβλέπεται και στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα (αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις). Παρ' ότι συνάπτονται σύμφωνα με το πρωτογενές δίκαιο, δεσμεύουν τα κοινοτικά όργανα κατά τη θέσπιση του παράγωγου δικαίου, συνεπώς τοποθετούνται σε μια ενδιάμεση θέση μεταξύ πρωτογενούς και παραγώγου. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται και συμφωνίες σύνδεσης (άρθρο 310 ΣυνθΕΚ) μεταξύ της Κοινότητας και τρίτων κρατών ή διεθνών οργανισμών, που συνεπάγονται αμοιβαία δικαιώματα και κοινές δράσεις, εμπορικές συμβάσεις (άρθρο 133 ΣυνθΕΚ), μεικτές συμβάσεις (άρθρο 102 ΣυνθΕΚ) στις περιπτώσεις που συμβαλλόμενα είναι και Κράτη-Μέλη και όχι μόνο η Κοινότητα, καθώς και συμβάσεις μεταξύ των Κρατών-Μελών (άρθρο 293 ΣυνθΕΚ).

Οι **συμβάσεις** (conventions), τέλος, μοιάζουν με τις διεθνείς συμφωνίες και συνάπτονται έπειτα από μη δεσμευτική σύσταση της Ένωσης, μεταξύ αυτής και των Κρατών-Μελών της, με βάση τις εσωτερικές συνταγματικές προδιαγραφές των τελευταίων.

Από τα παραπάνω νομικά εργαλεία διαφοροποιούνται τα μέτρα «ήπιου δικαίου» (soft law). Αυτά κατά κύριο λόγο δεν έχουν νομικά δεσμευτική ισχύ, αλλά έχουν πρακτικά αποτελέσματα και περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τις συστάσεις και τις γνώμες, τις διακηρύξεις, τα προγράμματα δράσης και τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, καθώς και διοργανικές συμφωνίες.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Σύμφωνα με τα παραπάνω, κατατάξτε τις πηγές του κοινοτικού/ ενωσιακού δικαίου ανάλογα με το αν εντάσσονται στις γραπτές ή στις άγραφες και στις πρωτογενείς ή στις παράγωγες.

Ενότητα 3.2

ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

3.2.1 Χρονικό πεδίο εφαρμογής

Σχετικά με το χρονικό πεδίο εφαρμογής, σύμφωνα με το άρθρο 312 της Συνθήκης (άρθρο 208 Συνθήκης), η Συνθήκη ισχύει για απεριορίστο χρόνο. Αντίθετα, η Συνθήκη ΕΚΑΧ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα) προέβλεπε ισχύ 50 χρόνων και έληξε στο 2002.

3.2.2 Τοπικό πεδίο εφαρμογής

Τα τοπικά όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ορίζονται στο άρθρο 299 της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο η Συνθήκη εφαρμόζεται στα Κράτη-Μέλη, δηλαδή στην εδαφική, εναέρια και θαλάσσια επικράτειά τους. Ωστόσο, δε γίνεται λόγος για κοινοτικά σύνορα, καθώς ο όρος αυτός είναι στενά συνυφασμένος με την κρατική κυριαρχία, συνεπώς τα Κράτη-Μέλη παραμένουν τα μόνα αρμόδια για την οριοθέτηση των συνόρων τους. Επίσης, είναι προφανές ότι τα τοπικά όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου διευρύνονται με την προσχώρηση νέων Κρατών-Μελών ή αυξομειώνονται ανάλογα με τη μεταβολή των συνόρων των τελευταίων (π.χ., αύξηση με την ένωση των δύο Γερμανιών ή μείωση με την αποχώρηση της Γροιλανδίας από τη Δανία).

3.2.3 Προσωπικό πεδίο εφαρμογής

Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου προσδιορίζεται και αυτό με βάση το εθνικό δίκαιο. Συνεπώς, η ίδια η Κοινότητα/Ένωση δεν ασκεί άμεσα κυριαρχία επί συγκεκριμένων προσώπων, όπως συμβαίνει με τα κράτη. Εξάλλου, το κοινοτικό δίκαιο απευθύνεται κατ' αρχάς στα Κράτη-Μέλη και μέσω αυτών στους πολίτες τους. Με άλλα λόγια, εξαρτάται από τα Κράτη-Μέλη ποιοι είναι οι ιδιώτες αποδέκτες και του κοινοτικού δικαίου, ενώ η Κοινότητα δεν μπορεί να τους ορίσει αυτόνομα. Ο συγκεκριμένος περιορισμός συνδέεται με την προσάρτηση της ευρωπαϊκής ιδιότητας του πολίτη (πολιτότητα) στην εθνική, σύμφωνα με την οποία πολίτες της ΕΕ είναι μόνο οι πολίτες των Κρατών-Μελών.

3.2.4 Ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, σε αντίθεση με τα κράτη, δε διαθέτει μια γενική νομοθετική αρμοδιότητα. Ισχύει σε αυτήν, όπως ήδη επισημάναμε στο πρώτο κεφάλαιο, η αρχή των ανατεθειμένων και περιορισμένων αρμοδιοτήτων, που σημαίνει ότι μπορεί να νομοθετεί μόνο εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί με ειδικές διατάξεις των εκάστοτε Συνθηκών. Συνεπώς, το κοινοτικό δίκαιο εφαρμόζεται για όλες εκείνες και μόνο τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί από τα Κράτη-Μέλη στην Κοινότητα (πρώτος πυλώνας) ή στην Ένωση γενικότερα. Για το λόγο αυτό, στο επόμενο κεφάλαιο θα εξετάσουμε τον τρόπο με τον οποίο οριοθετούνται οι αρμοδιότητες της Ένωσης, καθώς και ποιες είναι αυτές.

Ενότητα 3.3

ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

3.3.1 Γενικά

Όπως ήδη αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο, στην Ευρωπαϊκή Ένωση ισχύει η αρχή των ειδικά ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων. Αυτό σημαίνει ότι η κοινοτική και ενωσιακή αρμοδιότητα θεμελιώνονται, απορρέουν και οριοθετούνται από τα επιμέρους άρθρα των Συνθηκών, που εισάγουν τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα, μεταφέροντάς την έτσι από τα Κράτη-Μέλη στην Ένωση/Κοινότητα.

Η αρχή της ειδικής εξουσιοδότησης των κοινοτικών αρμοδιοτήτων αποτυπώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 της ΣυνθΕΚ. Σύμφωνα με αυτό: «Η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη». Στις Συνθήκες δε γίνεται διάκριση μεταξύ των εκχωρημένων αρμοδιοτήτων, ωστόσο, βάσει της θεωρίας, χωρίζονται σε «αποκλειστικές» και «συντρέχουσες» αρμοδιότητες. Σ' αυτές πρέπει να προστεθούν οι τομείς στους οποίους η Ένωση αναλαμβάνει υποστηρικτική, συντονιστική ή επικουρική δράση, καθώς και οι τομείς όπου εφαρμόζεται ένα μίνιμουμ εναρμόνισης. Ελάχιστη εναρμόνιση σημαίνει ότι τα Κράτη-Μέλη μπορούν να υιοθετήσουν νομοθεσία στον οικείο τομέα, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή θα είναι περισσότερο προστατευτική από την κοινοτική νομοθεσία στον ίδιο τομέα.

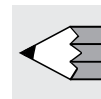
Δραστηριότητα 1

Μελετήστε προσεκτικά το άρθρο 12 της Συνταγματικής Συνθήκης (2004) και διακρίνετε τα χαρακτηριστικά των αποκλειστικών, των συντρέχουσών και των παράλληλων ή υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. (Θυμίζουμε ότι, παρ' όλο που η Συνταγματική Συνθήκη δε διαθέτει νομική ισχύ, καθώς δεν επικυρώθηκε ποτέ από όλα τα Κράτη-Μέλη, το άρθρο 12 αποτελεί μια καταγραφή του ισχύοντος δικαίου αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και Κρατών-Μελών.)

Δώστε τη δική σας απάντηση πριν διαβάσετε τη δική μας που ακολουθεί αμέσως παρακάτω.

Άρθρα I-12 «Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη»:**Κατηγορίες αρμοδιοτήτων**

1. Όταν το Σύνταγμα απονέμει στην Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα σε συγκεκριμένο τομέα, μόνο η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις. Τα Κράτη-Μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνο εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την Ένωση ή μόνο για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης.



2. Όταν το Σύνταγμα απονέμει στην Ένωση συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα Κράτη-Μέλη σε συγκεκριμένο τομέα, η Ένωση και τα Κράτη-Μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα Κράτη-Μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της ή αποφάσισε να παύσει να την ασκεί.

3. Τα Κράτη-Μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές και τις πολιτικές τους στον τομέα της απασχόλησης σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Μέρους III, για τον καθορισμό των οποίων αρμόδια είναι η Ένωση.

4. Η Ένωση έχει αρμοδιότητα να καθορίζει και να θέτει σε εφαρμογή κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής.

5. Σε ορισμένους τομείς, και υπό τους όρους που προβλέπει το Σύνταγμα, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, το συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των Κρατών-Μελών, χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους στους εν λόγω τομείς.

Οι νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης, οι οποίες θεσπίζονται βάσει των διατάξεων του Μέρους III που αφορούν τους τομείς αυτούς, δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και των κανονιστικών διατάξεων των Κρατών-Μελών.

6. Η έκταση και οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης καθορίζονται από τις οικείες για κάθε τομέα διατάξεις του Μέρους III.

3.3.2 Αποκλειστικές αρμοδιότητες

Αποκλειστική χαρακτηρίζεται μια αρμοδιότητα όταν η Κοινότητα είναι η μόνη αρμόδια να πράξει προκειμένου να ρυθμίσει συγκεκριμένα θέματα. Στα ζητήματα αυτά αποκλείεται η ρυθμιστική αρμοδιότητα κάθε Κράτους-Μέλους ξεχωριστά. Μάλιστα, αν κάποιο Κράτος-Μέλος παραβεί την απαγόρευση αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να στραφεί εναντίον του για παράβαση του κοινοτικού δικαίου, βάσει του άρθρου 226 της ΣυνθΕΚ. Εξάιρεση αποτελεί η περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή δε δύναται ή αρνείται να παρέμβει, ενώ παράλληλα παρίσταται άμεση ανάγκη τέτοιας παρέμβασης. Τότε το Κράτος-Μέλος δικαιούται να αναλάβει ως «διαχειριστής του κοινοτικού συμφέροντος» δράσεις και να λάβει μέτρα προσωρινού χαρακτήρα.

Χωρίς ο κατάλογος να είναι γενικά αποδεκτός, συνήθως θεωρούνται αποκλειστικές οι ακόλουθες αρμοδιότητες:

- Η τελωνειακή ένωση (άρθρο 26 ΣυνθΕΚ),
- Οι διεθνείς μεταφορές μεταξύ Κρατών-Μελών (άρθρα 70, 71, παρ. 1 ΣυνθΕΚ),
- Η κοινή εμπορική πολιτική (άρθρο 133 ΣυνθΕΚ),
- Η διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής (άρθρο 102 της Πράξης Προσχώρησης του 1972),

- Η νομισματική πολιτική για τα κράτη της ευρωζώνης (άρθρο 107 παρ. 5,6 και άρθρο 111 ΣυνθΕΚ),
- Η ρύθμιση του καθεστώτος των κοινοτικών υπαλλήλων (άρθρο 283 ΣυνθΕΚ).

3.3.3 Συντρέχουσες αρμοδιότητες

Συντρέχουσες είναι οι αρμοδιότητες για τις οποίες τα Κράτη-Μέλη παραμένουν αρμόδια ενόσω και καθόσον η Κοινότητα δεν έχει αναλάβει δράση. Εδώ, σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη, ισχύει η αρχή του κατελιγμένου πεδίου, που σημαίνει ότι, αν η Κοινότητα λάβει μέτρα σε ένα πεδίο, τα Κράτη-Μέλη δεν μπορούν πλέον να το ρυθμίσουν μονομερώς.

Συντρέχουσες έχει κριθεί ότι είναι οι παρακάτω αρμοδιότητες:

- Η αγροτική πολιτική (άρθρο 33επ. ΣυνθΕΚ),
- Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (άρθρο 39επ. ΣυνθΕΚ),
- Η χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων (άρθρο 87 ΣυνθΕΚ),
- Θέματα φορολογικής μεταχείρισης προϊόντων (άρθρο 90 ΣυνθΕΚ),
- Η κοινωνική πολιτική (άρθρο 136 ΣυνθΕΚ),
- Επιμέρους πτυχές της κοινωνικής πολιτικής (άρθρο 136 ΣυνθΕΚ),
- Θέματα περιβάλλοντος (άρθρο 174 ΣυνθΕΚ).

3.3.4 Υποστηρικτικές αρμοδιότητες

Υποστηρικτικές είναι οι αρμοδιότητες, για τις οποίες υπεύθυνα να δράσουν είναι καταρχήν τα Κράτη-Μέλη, ενώ η Κοινότητα/Ένωση μπορεί να λάβει απλώς μέτρα υποστήριξης ή συντονισμού, προκειμένου να επιτευχθούν οι κοινοί στόχοι.

Υποστηρικτικές δράσεις αναλαμβάνει η Κοινότητα σε θέματα όπως η βιομηχανία, ο πολιτισμός, ο τουρισμός, η παιδεία και η επαγγελματική κατάρτιση, η νεολαία, ο αθλητισμός, η διοικητική συνεργασία κ.ά.

3.3.5 Σιωπηρές αρμοδιότητες

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει δεχτεί ότι, πέραν των ρητά ανατεθειμένων στην Ένωση αρμοδιοτήτων, η τελευταία δικαιούται να δρα και βάσει μιας διασταλτικής ερμηνευτικής προσέγγισης, η οποία επεκτείνει την αρμοδιότητά της και σε όλα τα θέματα που, να μεν δεν προβλέπονται ρητά, όμως βρίσκονται σε άμεση και αναγκαστική συνάφεια με εκείνα που προβλέπονται. Έτσι, για παράδειγμα, από νωρίς το ΔΕΚ έκρινε ότι η Κοινότητα –παρ' ότι αυτό δεν

προβλέπεται ρητά στις Συνθήκες– έχει αρμοδιότητα σύναψης Συνθηκών με τρίτες χώρες για όλα τα θέματα για τα οποία είναι εσωτερικά αρμόδια. Πρόκειται για τις λεγόμενες «σιωπηρές» ή «εξυπακουόμενες» αρμοδιότητες (implied powers).

Ενότητα 3.4

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

3.4.1 Εισαγωγή

Προκειμένου να παραχθούν οι νομοθετικές πράξεις του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, συνεργάζονται τα τρία κοινοτικά όργανα (Επιτροπή, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο), τα οποία εξετάσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Ωστόσο, η διαδικασία νομοθετικής παραγωγής δεν είναι πάντα η ίδια, αλλά διαφοροποιείται ανάλογα με το πεδίο της κοινοτικής αρμοδιότητας και ασκείται σύμφωνα με τους ορισμούς των Συνθηκών. Μπορεί κανείς να μετρήσει 22 διαφορετικές νομοθετικές διαδικασίες, αλλά οι κυριότερες που χρησιμοποιούνται είναι τρεις και καταλαμβάνουν το 90% περίπου της νομοθετικής παραγωγής της ΕΕ. Αυτές είναι: 1. Η νομοθετική παραγωγή από το Συμβούλιο χωρίς τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου, 2. Η διαδικασία της διαβούλευσης και 3. Η συναπόφαση. Παράλληλα, σημαντικές είναι η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης και η διαδικασία της συνεργασίας.

Το ποια διαδικασία θα εφαρμοστεί, εξαρτάται από τη νομική βάση, δηλαδή από το άρθρο της Συνθήκης στην οποία θα βασιστεί η πρόταση. Γι' αυτό, λοιπόν, η επιλογή της πρέπει να γίνεται με αντικειμενικά και δικαστικά ελέγξιμα κριτήρια, δεδομένου ότι προβλέπεται και προσφυγή στο Δικαστήριο εκ μέρους του Κοινοβουλίου προκειμένου να ελεγχθεί η ορθότητα της νομικής βάσης (άρθρο 230 παρ. 1 ΣυνθΕΚ).

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

Ποια η σημασία επιλογής της νομικής βάσης για άσκηση της νομοθετικής αρμοδιότητας εκ μέρους της Ένωσης;



3.4.2 Νομοθετική δράση του Συμβουλίου χωρίς εμπλοκή του Κοινοβουλίου

Στη διαδικασία αυτή τη νομοθετική πρωτοβουλία έχει, όπως σχεδόν πάντα, η Επιτροπή, η απόφαση λαμβάνεται από το Συμβούλιο είτε με ομοφωνία είτε με ειδική πλειοψηφία και αφορά κυρίως ζητήματα που θεωρούνται πολιτικά ευαίσθητα (για παράδειγμα, έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης ή την ελεύθερη κυκλοφορία του κεφαλαίου) ή υλοποιούν αποφάσεις των κοινωνικών



εταίρων ή κοινωνικής πολιτικής. Είναι προφανές ότι στην περίπτωση αυτή τη νομοθετική διαδικασία ασκούν δύο όργανα, που φύσει ανήκουν στην εκτελεστική εξουσία (Επιτροπή και Συμβούλιο Υπουργών), ενώ απόντα είναι τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και τα εθνικά.

Δραστηριότητα 2

Διαβάστε το άρθρο 250 παρ. 1 της ΣυνθΕΚ και εντοπίστε τα μεγαλύτερα μειονεκτήματα της νομοθετικής διαδικασίας χωρίς εμπλοκή του Κοινοβουλίου.

Άρθρο 250 ΣυνθΕΚ

1. Όταν, δυνάμει της παρούσας Συνθήκης, θεσπίζεται πράξη του Συμβουλίου με πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί την πρόταση αυτή μόνο ομόφωνα, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 251 – παράγραφοι 4 και 5.
2. Εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει, η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών που οδηγούν στη θέσπιση κοινοτικής πράξης.

3.4.3 Η διαδικασία της διαβούλευσης

Πρόκειται για την κλασική διαδικασία νομοθετικής παραγωγής, που προβλέπεται στο άρθρο 250 της ΣυνθΕΚ και προϋποθέτει απλή διαβούλευση του Συμβουλίου των Υπουργών με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τη νομοθετική πρωτοβουλία, δηλαδή το δικαίωμα να προτείνει νομοθετικές πράξεις, έχει η Επιτροπή, η οποία καθορίζει τόσο το είδος της προς έκδοση πράξης όσο και τη νομική βάση και το περιεχόμενό της. Το περιεχόμενο της πρότασης καθορίζεται και βάσει των απόψεων που τα Κράτη-Μέλη καταθέτουν σε ανεπίσημες επαφές με την Επιτροπή και εκπροσώπους του Κοινοβουλίου, κατά τις οποίες επιδιώκεται η επίτευξη συναινέσεων. Το στάδιο της διαβούλευσης αρχίζει μετά την επίσημη κατάθεση της πρότασης στο Συμβούλιο, οπότε το τελευταίο υποχρεούται να τη διαβιβάζει αμέσως στα γνωμοδοτικά όργανα, και συγκεκριμένα στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, στην Επιτροπή των Περιφερειών και βέβαια στο Κοινοβούλιο, του οποίου η γνωμοδότηση λαμβάνει υπόψη τις γνωμοδοτήσεις των άλλων δύο οργάνων και έχει τη μεγαλύτερη βαρύτητα. Μετά τη λήψη των γνωμοδοτήσεων, η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της προς τις προτεινόμενες κατευθύνσεις. Ακολουθούν, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, η επεξεργασία της πρότασης από την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER) και η τελική λήψη απόφασης από το Συμβούλιο με ομοφωνία ή ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα με την ειδικότερη πρόβλεψη των Συνθηκών για τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα. Προκειμένου να αποφασίσει το Συμβούλιο, είναι υποχρεωμένο να περιμένει τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου και να τη λάβει υπόψη του (σε αντίθετη περίπτωση, η πράξη πάσχει από ακυρότητα), ωστόσο δεν είναι απαραίτητο να την ακολουθήσει κατ' ουσία.

3.4.4 Η διαδικασία της συναπόφασης

Η διαδικασία αυτή εισήχθη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 251 ΣυνθΕΚ) και συνιστά περαιτέρω ενδυνάμωση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθιστώντας το συν-νομοθέτη μαζί με το Συμβούλιο, εφόσον δίνει τη δυνατότητα στο Κοινοβούλιο μέχρι και να παρακωλύσει εντελώς την έκδοση κοινοτικής πράξης, παρά την αντίθετη, ακόμη και ομόφωνη, γνώμη του Συμβουλίου.

Η διαδικασία συνοπτικά έχει ως εξής: Η Επιτροπή, διαθέτοντας και εδώ τη νομοθετική πρωτοβουλία, υποβάλλει πρόταση στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο (αν προβλέπεται, και στην ΟΚΕ και στην Επιτροπή των Περιφερειών). Το Κοινοβούλιο, μετά την πρώτη ανάγνωση, διαβιβάζει τη γνώμη του στο Συμβούλιο, που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία: Α. Είτε να εκδώσει την πράξη αποδεχόμενο τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου ή ως έχει, αν το Κοινοβούλιο δεν πρότεινε τροπολογίες. Β. Είτε, μη αποδεχόμενο τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου, να υιοθετήσει «κοινή θέση», την οποία διαβιβάζει στο Κοινοβούλιο. Αυτό στη δεύτερη ανάγνωση της πρότασης μπορεί: Α. Είτε να εγκρίνει τη θέση ρητά ή διά άπρακτης παρέλευσης προθεσμίας τριών μηνών. Β. Είτε να απορρίψει με απόλυτη πλειοψηφία την κοινή θέση, οπότε η πράξη δεν εκδίδεται. Γ. Είτε να προτείνει με απόλυτη πλειοψηφία τροπολογίες στην κοινή θέση. Στην τελευταία περίπτωση, το Συμβούλιο μπορεί με τη σειρά του: Α. Είτε να αποδεχτεί τις τροπολογίες του Κοινοβουλίου και να εκδώσει την πράξη. Β. Είτε να μην τις εγκρίνει και να συγκαλέσει την «Επιτροπή Συνδιαλλαγής», που αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου και ισάριθμα του Κοινοβουλίου με συμμετοχή μελών της Επιτροπής. Αν η Επιτροπή Συνδιαλλαγής καταλήξει σε κοινό σχέδιο, αυτό πρέπει να εγκριθεί από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και από το Κοινοβούλιο με απόλυτη πλειοψηφία, οπότε θα εκδοθεί η νομοθετική πράξη. Αν η Επιτροπή Συνδιαλλαγής δεν καταλήξει σε ένα κοινό σχέδιο, ή το ένα ή και τα δύο όργανα δεν το εγκρίνουν, τότε η πράξη δεν εκδίδεται.

Η διαδικασία της συναπόφασης βρίσκει πλέον –μετά τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας– εφαρμογή σε πολλούς τομείς κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Συγκεκριμένα, σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία (και όχι ομοφωνία), εκτός από αυτές που αφορούν την αγροτική και εμπορική πολιτική (άρθρα 37 και 133 ΣυνθΕΚ αντίστοιχα).

3.4.5 Η διαδικασία της συνεργασίας

Η διαδικασία αυτή εισήχθη με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987 στο άρθρο 252 της ΣυνθΕΚ και αποσκοπεί στην ενεργότερη εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία, καθώς το Κοινοβούλιο δικαιούται δύο αναγνώσεις της νομοθετικής πρότασης και δύναται να δυσχεράνει, σε περίπτωση διαφωνίας του, την έκδοση της πράξης — τότε αυτή μπορεί να γίνει μόνο με ομοφωνία στο Συμβούλιο. Μετά την εισαγωγή της διαδικασίας της συναπόφασης, η διαδικασία της συνεργασίας εφαρμόζεται σε ελάχιστες περιπτώσεις, που αφορούν κυρίως την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ).

3.4.6 Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης

Κατά τη διαδικασία αυτή απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου, με απλή ή ειδική πλειοψηφία, προκειμένου να ληφθεί μια απόφαση. Έτσι, το Κοινοβούλιο καθίσταται ισότιμος εταίρος του Συμβουλίου και η διαδικασία εφαρμόζεται σε περιπτώσεις όπως: η επιβολή κυρώσεων λόγω συστηματικής παραβίασης από Κράτη-Μέλη των ατομικών δικαιωμάτων (άρθρο 7 ΣυνθΕΕ), η προσχώρηση νέων Κρατών-Μελών (άρθρο 49 της ΣυνθΕΕ), η ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (άρθρο 105 ΣυνθΕΚ), η εισαγωγή ενιαίας εκλογικής διαδικασίας (άρθρο 190 ΣυνθΕΚ) κ.ά.

3.4.7 Επιτροπολογία

Τα παραπάνω αφορούν τις πρωτογενείς νομοπαραγωγικές διαδικασίες, οι οποίες καταλήγουν συχνά σε πράξεις που περιλαμβάνουν τα βασικά στοιχεία μιας πολιτικής, εξουσιοδοτώντας παράλληλα την Επιτροπή να ενεργοποιήσει περισσότερο λεπτομερειακά νομικά κείμενα. Ωστόσο, τα τελευταία πολλές φορές υπερβαίνουν τον καθαρά τεχνικό χαρακτήρα που υποτίθεται ότι έχουν και ρυθμίζουν σοβαρά ζητήματα. Συνεπώς, η παραγωγή νομικών πράξεων από την Επιτροπή καθίσταται ένα διευρυμένο και σημαντικό φαινόμενο, αντίστοιχο, θα λέγαμε, με τη διαδικασία νομοθετικής εξουσιοδότησης στο εθνικό δίκαιο.

Η Επιτροπή στη λειτουργία της αυτή υπόκειται σε κανόνες και διαδικασίες, που είναι γνωστές ως «Επιτροπολογία» (comitology). Σύμφωνα με αυτές, η άσκηση των ανατεθειμένων από το Συμβούλιο στην Επιτροπή νομοθετικών αρμοδιοτήτων ελέγχεται –ήδη από τη δεκαετία του 1960– από επιτροπές εθνικών αντιπροσώπων (στο τέλος του 2003 είχαν καταμετρηθεί 256 τέτοιες επιτροπές). Αυτές μπορούν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις να παραπέμψουν ένα ζήτημα στο Συμβούλιο, οπότε το τελευταίο έχει τη δυνατότητα να ελέγξει την Επιτροπή, τόσο από άποψη της τεχνικής της επάρκειας όσο και βάσει των εθνικών συμφερόντων, και να ανατρέψει μια απόφασή της.

Στην πράξη, πολλές φορές η Επιτροπή έχει εξουσιοδοτηθεί και για πολύ σημαντικά ζητήματα, γεγονός που εγείρει ερωτήματα σχετικά με τη δημοκρατική της νομιμοποίηση. Το Συμβούλιο δεν μπορεί να μεταβιβάσει βέβαια τα ουσιαστικά σημεία σχετικά με τη χάραξη μιας πολιτικής στην Επιτροπή, ωστόσο επιτρέπεται να εξουσιοδοτήσει την τελευταία για όλα τα υπόλοιπα. Το εύρος αυτών των οιονεί νομοθετικών αρμοδιοτήτων που μπορεί να μεταβιβάζει το Συμβούλιο στην Επιτροπή έχει ερμηνευτεί από το ΔΕΚ ευρέως.

Παράδειγμα

Το εύρος της εξουσιοδότησης διερευνήθηκε στην υπόθεση *Afrikanische Fruchtcompagnie v Council* (ΣυλλΝομολ 2004, II-521), σχετικά με την εισαγωγή μπανανών στην Ένωση. Μέχρι το 1993 το Συμβούλιο ήταν εκείνο που αποφάσιζε

υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούσαν να εισαχθούν μπανάνες στην Ένωση από τρίτες χώρες χωρίς δασμούς. Το Συμβούλιο μεταβίβασε την αρμοδιότητα αυτή στην Επιτροπή, υπό την προϋπόθεση να λαμβάνονται υπόψη οι παραδοσιακές ροές συναλλαγών. Όταν η Επιτροπή χρησιμοποίησε ελαφρώς διαφοροποιημένα κριτήρια, ένας Γερμανός εισαγωγέας προσέφυγε στο Δικαστήριο, υποστηρίζοντας ότι η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου ήταν ανεπίτρεπτα ευρεία.

Συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-64/01 και T-65/01

Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH και Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert & Co. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

«Κοινή οργάνωση αγορών – Μπανάνες – Εισαγωγές από τα κράτη ΑΚΕ και τις τρίτες χώρες – Ποσότητα αναφοράς – Κανονισμοί (ΕΚ) 1924/95 και 2362/98 – Αγωγές αποζημιώσεως»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (πέμπτο τμήμα) της 10ης Φεβρουαρίου 2004

...

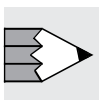
118 Κατά το άρθρο 155 [211], τέταρτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 211 ΕΚ), η Επιτροπή, προς διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που αυτό θεσπίζει. Κατά πάγια νομολογία, από την οικονομία της Συνθήκης, υπό το πρίσμα της οποίας πρέπει να θεωρηθεί το άρθρο αυτό, καθώς και από τις απαιτήσεις της πρακτικής, προκύπτει ότι η έννοια της εκτελέσεως πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως. Επειδή η Επιτροπή είναι η μόνη που μπορεί να παρακολουθεί σταθερά και προϋποθέτιστα την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να της αναθέσει ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα αυτό. Κατά συνέπεια, τα όρια των αρμοδιοτήτων αυτών πρέπει να εκτιμώνται με γνώμονα τους ουσιώδεις γενικούς στόχους της οργανώσεως της αγοράς. ... Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι, στον γεωργικό τομέα, η Επιτροπή έχει την εξουσία να θεσπίζει όλα τα αναγκαία ή πρόσφορα εκτελεστικά μέτρα για να θέτει σε εφαρμογή τη βασική ρύθμιση, αρκεί τα εν λόγω μέτρα να μην αντίκεινται προς τη ρύθμιση αυτή ή προς τους εκτελεστικούς κανόνες του Συμβουλίου.

119 Το Δικαστήριο έκρινε, εξάλλου, ότι έπρεπε να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, των κανόνων οι οποίοι, επειδή είναι ουσιώδεις για το ρυθμιζόμενο θέμα, πρέπει να υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου και, αφετέρου, των κανόνων οι οποίοι, επειδή χρησιμεύουν μόνο για την εκτέλεση των πρώτων, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως προς την Επιτροπή Διευκρίνισε ότι χαρακτηρίζονται ως ουσιώδεις μόνο οι διατάξεις που έχουν ως σκοπό να μεταφέρουν τις βασικές κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής. ... Το Δικαστήριο ανέφερε επίσης ότι, «εφόσον το Συμβούλιο καθόρισε με τον βασικό κανονισμό του τους ουσιώδεις κανόνες του ρυθμιζομένου θέματος, μπορεί να μεταβιβάσει στην Επιτροπή τη γενική εξουσία θεσπίσεως των σχετικών λεπτομερειών εφαρ-

μογής χωρίς να πρέπει να διευκρινίσει τα ουσιώδη στοιχεία των ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων και ότι, για να συμβεί αυτό, μια διατυπωθείσα κατά τρόπο γενικό διάταξη παρέχει επαρκή βάση εξουσιοδότησεως».

120 Στην προκειμένη περίπτωση, επιβάλλεται να κριθεί ότι το άρθρο 19, παράγραφος 1, του κανονισμού 404/93, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1637/98, το οποίο εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να θεσπίζει τις λεπτομέρειες διαχειρίσεως των δασμολογικών ποσοστώσεων και των εισαγωγών παραδοσιακών μπανανών ΑΚΕ, εκπληρώνει τις αρχές που θέτει η νομολογία και υπομνήσθηκαν ανωτέρω. Ειδικότερα, ορίζοντας, στη διάταξη αυτή, ότι «η διαχείριση των δασμολογικών ποσοστώσεων που αναφέρονται στο άρθρο 18, παράγραφοι 1 και 2, καθώς και οι εισαγωγές παραδοσιακών μπανανών ΑΚΕ, πραγματοποιούνται σύμφωνα με τη μέθοδο που στηρίζεται στον συνυπολογισμό των παραδοσιακών ροών συναλλαγών («παραδοσιακοί/νεοαφιχθέντες»), το Συμβούλιο περιέγραψε επαρκώς τα ουσιώδη στοιχεία της εκτελεστικής αρμοδιότητας που ανατέθηκε στην Επιτροπή.

121 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η αιτίαση που αντλείται από την παράνομη ανάθεση αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου στην Επιτροπή πρέπει να απορριφθεί.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4

Διαβάστε την παραπάνω απόφαση του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και αξιολογήστε τους όρους νομοθετικής εξουσιοδότησης από το Συμβούλιο προς την Επιτροπή.

Ενότητα 3.5

ΤΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΜΕ ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

3.5.1 Εισαγωγή

Με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα Κράτη-Μέλη προς τις Κοινοότητες και την Ένωση, δηλαδή την παραίτηση των Κρατών-Μελών από την αποκλειστική ρύθμιση των εν λόγω πολιτικών πεδίων και την αποδοχή της κοινής όλων των Κρατών-Μελών και των κοινοτικών οργάνων ευθύνης, δημιουργείται ένας χώρος άσκησης πολιτικής εξουσίας, μια λειτουργική επικράτεια, όπως λέμε, η οποία δε διέπεται πλέον από τα επιμέρους εθνικά δίκαια, αλλά από το κοινό ευρωπαϊκό, δηλαδή το κοινοτικό ή το ενωσιακό δίκαιο. Με την παραγωγή κοινοτικών κανόνων δικαίου δημιουργείται μια έννομη τάξη, που είναι ξεχωριστή και διακριτή, τόσο από τις εθνικές έννομες τάξεις όσο και από τη διεθνή έννομη τάξη. Συνεπώς, το κοινοτικό δίκαιο αναδεικνύεται ως ένα ξεχωριστό νομικό σύμπαν, που έχει ομοιότητες τόσο με το εθνικό όσο και το διεθνές, όμως δεν ταυτίζεται με κανένα από τα δύο, αλλά αποτελεί μια ιδιαίτερη κατηγορία. Μάλιστα, ρυθμίζει μόνο τα πεδία τα οποία εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του κοινοτικού και του ενωσιακού δικαίου και δεσμεύει τόσο την Ένωση, δηλαδή τα ενωσιακά και κοινοτικά όργανα, όσο και τα Κράτη-Μέλη όταν εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο ή αποκλίνουν από αυτό.

Με τη συγκεκριμένη διαπίστωση τίθεται ήδη και το ζήτημα της σχέσης μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαίου, ενόψει του ότι δεν είναι θεωρητικά αδύνατο να επέλθει σύγκρουση μεταξύ των κανόνων τους, ειδικά στον τομέα των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων. Προκειμένου να προκύψει μια τέτοια σύγκρουση, θα πρέπει να υπάρχει μια διάταξη κοινοτικού δικαίου που να θεμελιώνει άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους Ευρωπαίους πολίτες, να διεκδικεί πεδίο εφαρμογής ίδιο με του εθνικού δικαίου και να βρίσκεται σε σαφή αντίθεση προς το περιεχόμενο των κανόνων του εθνικού δικαίου. Η σχέση εθνικού και κοινοτικού δικαίου οριοθετείται καθοριστικά από τα χαρακτηριστικά που αναγνωρίζονται στο κοινοτικό δίκαιο, τα οποία θα εξεταστούν παρακάτω.

Στην ανάδειξη των χαρακτηριστικών του κοινοτικού δικαίου πρωτοστάτησε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που ήδη το 1964 στην υπόθεση Costa/ENEL (6/64, Συλλογή Νομολογίας 1964, 1141) διακήρυξε ότι:

«[...] Δημιουργώντας μια Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, η οποία διαθέτει τους δικούς της θεσμούς, τη δική της (νομική) προσωπικότητα, νομική ικανότητα και ικανότητα αντιπροσώπευσης στη διεθνή σκηνή, και ειδικότερα πραγματική εξουσία, που πηγάζει από τον περιορισμό της κυριαρχίας ή μια μεταφορά εξουσιών από τα κράτη στην Κοινότητα, τα Κράτη-Μέλη περιόρισαν τα κυριαρχικά της δικαιώματα και δημιούργησαν ένα σώμα νόμων, το οποίο δεσμεύει τόσο της πολίτες της όσο και τα ίδια.

[...]

Επιπρόσθετα, η αρμοδιότητα που ανατέθηκε στο ΔΕΚ βάσει του άρθρου 177, σκοπός του οποίου είναι να εγγυηθεί την ομοιόμορφη ερμηνεία της Συνθήκης από τα εθνικά Δικαστήρια και τα δικαιοδοτικά όργανα, επιβεβαιώνει ότι τα κράτη έχουν αναγνωρίσει ότι το κοινοτικό δίκαιο διαθέτει ισχύ, την οποία μπορούν να επικαλεστούν οι πολίτες τους ενώπιον των δικαστηρίων και των δικαιοδοτικών οργάνων. Το συμπέρασμα που μπορεί να συναχθεί είναι ότι η Κοινότητα συνιστά μια νέα έννομη τάξη του διεθνούς δικαίου, προς όφελος της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά της δικαιώματα, αν και σε περιορισμένα πεδία, και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα Κράτη-Μέλη, αλλά και οι πολίτες της. Γι' αυτόν το λόγο, και ανεξαρτήτως της νομοθεσίας των Κρατών-Μελών, το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει υποχρεώσεις στα άτομα, αλλά αποσκοπεί και στο να της προσδώσει δικαιώματα, που γίνονται μέρος της νομικής της κληρονομιάς. Τα δικαιώματα αυτά εμφανίζονται όχι μόνο όταν ρητά τα αποδίδει η Συνθήκη, αλλά και ως απόρροια υποχρεώσεων που η Συνθήκη επιβάλλει με τρόπο σαφή σε ιδιώτες και σε Κράτη-Μέλη και στα όργανα της Κοινότητας».

(Μετάφραση της συγγραφέως)

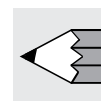
Σε συνέχεια της παραπάνω θέσης του, το Δικαστήριο χαρακτήρισε τη Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ένα είδος Συντάγματος της κοινοτικής έννομης τάξης και διακήρυξε την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών δικαίων:

Γνωμοδότηση του ΔΕΚ για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (υπόθ. T-431/93 Wieschemann, Συλλ. 1993, II-1199)

«... Αντιθέτως η Συνθήκη ΕΟΚ παρότι συνάφθηκε με τη μορφή της διεθνούς συμφωνίας, αποτελεί ωστόσο το συνταγματικό χάρτη μιας κοινότητας δικαίου. Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ, οι κοινοτικές συνθήκες ίδρυσαν μια νέα έννομη τάξη, υπέρ της οποίας τα Κράτη Μέλη περιορίζουν, σε ολόένα και ευρύτερους τομείς, τα κυριαρχικά δικαιώματά τους και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα Κ-Μ αλλά και οι πολίτες τους. ... Τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά αυτής της κοινοτικής έννομης τάξης είναι ειδικότερα η υπεροχή της έναντι των δικαίων των κρατών μελών καθώς και το άμεσο αποτέλεσμα μιας σειράς διατάξεων, οι οποίες εφαρμόζονται τόσο στα ίδια τα κράτη μέλη όσο και στους πολίτες τους».

Δραστηριότητα 3

Μελετήστε τα παραπάνω αποσπάσματα των αποφάσεων του ΔΕΚ και εντοπίστε τα χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου τα οποία αναδεικνύει το Δικαστήριο. Δώστε τη δική σας απάντηση πριν διαβάσετε την απάντησή μας στο τέλος, και αναλυτικότερα αμέσως παρακάτω.



3.5.2 Αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης

Η κοινοτική έννομη τάξη αποτελεί κατ' αρχάς μια αυτόνομη σφαίρα δικαίου, ξεχωριστή από την εθνική, η οποία δε συνιστά απλώς πηγή υποχρεώσεων των Κρατών-Μελών, αλλά επιφέρει άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση των ιδιωτών. Όπως και η εθνική δικαιοταξία, έτσι και η κοινοτική είναι δομημένη ιεραρχικά: στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκονται οι Συνθήκες ίδρυσης των Κοινοτήτων και της Ένωσης και όσες τις τροποποιούν, οι οποίες, όπως επισημάναμε στο πρώτο κεφάλαιο, προκύπτουν μέσα από την ειδική διαδικασία των Διακυβερνητικών Διασκέψεων και της κύρωσης από τα εθνικά κοινοβούλια ή μέσω δημοψηφίσματος. Τα Κράτη-Μέλη, μέσω της διαδικασίας κύρωσης των διεθνών συνθηκών που θεμελιώνουν την κοινοτική έννομη τάξη, αποδέχονται την εκχώρηση των σχετικών αρμοδιοτήτων και την αποχή τους από τον τομέα της κοινοτικής αρμοδιότητας ή τη δράση τους εντός του πλαισίου και υπό τις προϋποθέσεις τις οποίες το κοινοτικό/ενωσιακό δίκαιο θέτει.

Οι κύριες εκφάνσεις της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης είναι οι ακόλουθες:

- Η κοινοτική έννομη τάξη είναι διακριτή τόσο από τη διεθνή, αποκλείοντας την εφαρμογή αρχών του διεθνούς δικαίου για την επίλυση των διαφορών, όσο και από τις εθνικές, αποκλείοντας την εφαρμογή των τελευταίων στο πεδίο εφαρμογής της.
- Υπάρχουν ξεχωριστά όργανα, τα οποία έχουν την εξουσία να θέτουν κανόνες δικαίου με ειδικές –διαφορετικές από τις εθνικές– νομοθετικές διαδικασίες.
- Υπάρχει ειδικό δικαστικό όργανο, που κρίνει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου βάσει αυστηρών νομικών κριτηρίων.
- Αναγνωρίζεται ευθύνη των οργάνων της κοινοτικής έννομης τάξης για πράξεις ή παραλείψεις τους.

3.5.3 Άμεσο αποτέλεσμα (ή άμεση ισχύς)

Η αρχή της άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου σημαίνει ότι το κοινοτικό δίκαιο παρέχει δικαιώματα και επιβάλλει υποχρεώσεις όχι μόνο στα κοινοτικά όργανα και στα Κράτη-Μέλη, αλλά και στους πολίτες της Κοινότητας, άμεσα, δηλαδή χωρίς να απαιτείται η παρέμβαση του Κράτους-Μέλους και με δικαίωμα του ιδιώτη να ζητήσει εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα ενώπιον τόσο της εθνικής διοίκησης όσο και των εθνικών δικαστηρίων.

Με εξαίρεση τον κανονισμό, για τον οποίο προβλέπεται ρητά στο άρθρο 249 παρ. γ της ΣυνθΕΚ ότι ισχύει άμεσα σε κάθε Κράτος-Μέλος, η άμεση ισχύς του κοινοτικού δικαίου δεν απορρέει από τις Συνθήκες, αλλά από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Στην υπόθεση *Van Gend en Loos* –και παρά την αντίθετη άποψη πολλών κυβερνήσεων και του Γενικού Εισαγγελέα του– το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, λόγω των σκοπών της Κοινότητας και της φύσης του κοινοτικού δικαίου, οι διατάξεις του τελευταίου έχουν άμεση εφαρμογή.

Απόφαση ΔΕΚ της 5.2.1963, υπόθεση *Van Gend en Loos*

(ΔΕΚ 26/62, Συλλογή Νομολογίας 1954-1964, σελ. 861)

Η υπόθεση αφορούσε την ολλανδική επιχείρηση μεταφορών *Van Gend en Loos*, η οποία προσέβαλε ενώπιον ολλανδικού δικαστηρίου την αύξηση των ολλανδικών δασμών για την εισαγωγή ενός χημικού προϊόντος από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Η έκβαση της δίκης εξαρτιόταν από την απάντηση στο ερώτημα εάν και ο ιδιώτης, προσφεύγοντας κατά της αύξησης των δασμών, μπορούσε να επικαλεσθεί το άρθρο 25 ΣΕΚ (πρώην 12 ΣΕΟΚ), το οποίο απαγορεύει ρητά στα Κράτη-Μέλη να θεσπίσουν νέους δασμούς και να αυξήσουν τους υφιστάμενους στην κοινή αγορά.

Το Δικαστήριο κατέληξε ότι:

«Το πρώτο ερώτημα του (Εθνικού Δικαστηρίου) *Tariefcommissie* είναι αν το άρθρο 12 [25] της ΣυνθΕΚ έχει άμεση εφαρμογή στο εθνικό δίκαιο, υπό την έννοια ότι οι πολίτες των Κρατών-Μελών μπορούν με βάση αυτό να επικαλεστούν δικαιώματα τα οποία το Εθνικό Δικαστήριο οφείλει να προστατέψει.

Για να εξακριβωθεί αν οι διατάξεις μιας διεθνούς συνθήκης εκτείνονται τόσο ως προς τα αποτελέσματά τους, είναι απαραίτητο να εξεταστούν το πνεύμα, η οικονομία και η διατύπωσή τους.

Ο στόχος της ΣυνθΕΚ –η εγκαθίδρυση μιας κοινής αγοράς, της οποίας η λειτουργία αφορά άμεσα τους διοικούμενους της Κοινότητας– συνεπάγεται ότι αυτή η Συνθήκη συνιστά κάτι περισσότερο από μια συμφωνία που θα δημιουργούσε αμοιβαίες υποχρεώσεις μόνο ανάμεσα στα συμβαλλόμενα κράτη. Αυτή η σύλληψη επιβεβαιώνεται από το προοίμιο της Συνθήκης, που αναφέρεται όχι μόνο στις κυβερνήσεις αλλά και στους λαούς. Επιβεβαιώνεται ειδικότερα και από τη θέσπιση οργάνων εξοπλισμένων με κυριαρχικά δικαιώματα, η άσκηση των οποίων επηρεάζει τόσο τα Κράτη-Μέλη όσο και τους πολίτες τους. Επιπλέον, πρέπει να επισημανθεί ότι οι πολίτες των κρατών που συναποτελούν την Κοινότητα καλούνται να συμμετάσχουν στη λειτουργία αυτής της Κοινότητας μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Εξάλλου, ο ρόλος του ΔΕΚ βάσει του άρθρου 177¹ [234] της ΣυνθΕΚ, σκοπός του οποίου είναι η εξασφάλιση της ενότητας ερμηνείας της Συνθήκης από τα εθνικά δικα-

1. Πρόκειται για το άρθρο που προβλέπει τη δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων και των δικαιοδοτικών οργάνων να παραπέμπουν στο ΔΕΚ ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία των κανόνων του κοινοτικού δικαίου.

στήρια, επιβεβαιώνει ότι τα κράτη αναγνώρισαν στο κοινοτικό δίκαιο μια εξουσία που μπορούν να την επικαλεσθούν οι πολίτες τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Το συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από τα παραπάνω είναι ότι η Κοινότητα συνιστά μια έννομη τάξη του διεθνούς δικαίου, προς όφελος της οποίας τα κράτη περιόρισαν, έστω σε συγκεκριμένους τομείς, τα κυριαρχικά δικαιώματά τους και της οποίας τα υποκείμενα δεν είναι μόνο τα Κράτη-Μέλη αλλά και οι υπήκοοί της. Κατά συνέπεια, το κοινοτικό δίκαιο, που είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των Κρατών-Μελών, πρέπει, όπως επιβάλλει υποχρεώσεις, έτσι να γεννά και δικαιώματα στους ιδιώτες, τα οποία καθίστανται μέρος της νομικής τους περιουσίας.

Τέτοια δικαιώματα δε γεννιούνται μόνο όταν το ορίζει ρητά η Συνθήκη, αλλά και στο πλαίσιο σαφών υποχρεώσεων που αυτή επιβάλλει με πολύ συγκεκριμένο τρόπο τόσο στους ιδιώτες όσο και στα Κράτη-Μέλη και στα κοινοτικά όργανα.

Λαμβάνοντας υπόψη την οικονομία της Συνθήκης όσον αφορά τους τελωνειακούς δασμούς και τις φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο 9 της ΣυνθΕΚ, που θεμελιώνει την Κοινότητα σε μια Τελωνειακή Ένωση, εισάγει ως βασικό κανόνα την απαγόρευση αυτών των δασμών και των φορολογικών επιβαρύνσεων.

Αυτή η διάταξη εμφανίζεται στην αρχή του τμήματος της Συνθήκης που ορίζει τα «θεμέλια» της Κοινότητας, ενώ εφαρμόζεται και εξειδικεύεται από το άρθρο 12 της ΣυνθΕΚ.

Εξάλλου, αυτή η υποχρέωση δε συνοδεύεται από καμιά επιφύλαξη των κρατών να εξαρτήσουν την εφαρμογή της από θετική πράξη του εσωτερικού δικαίου.

Αυτή η απαγόρευση προσφέρεται μάλιστα από την ίδια τη φύση της για την παραγωγή άμεσων αποτελεσμάτων στις νομικές σχέσεις μεταξύ Κρατών-Μελών και των δικοιμένων τους. Η εκτέλεση του άρθρου 12 της ΣυνθΕΚ δε δικαιολογεί τις νομοθετικές παρεμβάσεις των κρατών.

Ο προσδιορισμός, με βάση το άρθρο αυτό, των Κρατών-Μελών ως υποκειμένων της υποχρέωσης αποχής, δε συνεπάγεται για τους υπηκόους τους αδυναμία να καταστούν δικαιούχοι της.

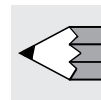
[...] Προκύπτει, λοιπόν, από τις κρίσεις που διατυπώθηκαν ότι, σύμφωνα με το πνεύμα, την οικονομία και το κείμενο της Συνθήκης, το άρθρο 12 πρέπει να ερμηνευτεί ότι παράγει άμεσα αποτελέσματα και γεννά ατομικά δικαιώματα, που τα εσωτερικά δικαστήρια οφείλουν να προστατέψουν».

Δραστηριότητα 4

Διαβάστε το απόσπασμα της απόφασης Van Gend en Loos και εντοπίστε τα εξής:

I. Βάσει ποιων επιχειρημάτων το ΔΕΚ αποφάνθηκε υπέρ της άμεσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

II. Υπό ποιες προϋποθέσεις το έκανε αυτό.



Η Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας διαφοροποιείται έτσι από το υπόλοιπο διεθνές δίκαιο: δεν αποτελεί μόνο μια Συνθήκη μεταξύ κρατών, αλλά και μεταξύ κρατών και λαών, κρατών και πολιτών, και των λαών μεταξύ τους. Οι λαοί δεν είναι μόνο άμεσοι αποδέκτες της επίδρασης του κοινοτικού δικαίου και των αποφάσεων των ενωσιακών οργάνων, αλλά και πηγή νομιμοποίησης των αποφάσεων αυτών. Υπό την έννοια αυτή, το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι τόσο διεθνές δίκαιο, δηλαδή συμφωνία μεταξύ κρατών, αλλά υπερεθνικό, δηλαδή και μεταξύ λαών με άμεση επίδραση στους πολίτες των συμβαλλόμενων κρατών. Συνεπώς, οι πολίτες αποκτούν δικαιώματα τα οποία πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και χωρίς τη μεσολάβηση του κράτους τους, ακόμη και αντίθετα από τη βούληση των κρατικών οργάνων, όπως, π.χ., στην περίπτωση της υπόθεσης Van Gend en Loos, παρά την αντίθετη άποψη των ολλανδικών δασμολογικών αρχών και του Υπουργείου Οικονομικών της χώρας.

3.5.4 Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Η αρχή της υπεροχής υπονοεί το αίτημα το κοινοτικό δίκαιο να υπερισχύει έναντι αντιτιθέμενου εθνικού κανόνα δικαίου, ακόμη και του ίδιου του συνταγματικού κειμένου. Δεν πρόκειται μόνο για ένα θεωρητικό ζήτημα που αφορά την τοποθέτηση του κοινοτικού δικαίου στην πυραμίδα των κανόνων του δικαίου, αλλά και για ένα πρακτικό ερώτημα το οποίο έχει σχέση με το κατά πόσο όλα τα δικαστήρια στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και αν έρχεται σε αντίθεση με κανόνες του εθνικού –ή και του συνταγματικού– δικαίου. Όσο για την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του υποσυνταγματικού, δε δημιουργείται πρόβλημα: γίνεται γενικά δεκτή και απορρέει και από τα εθνικά Συντάγματα – στο ελληνικό Σύνταγμα, από το άρθρο 28.

Πρόβλημα, αντίθετα, δημιουργείται με τη σχέση κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος. Το ζήτημα μπορεί να εξεταστεί αφενός από την πλευρά του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του κοινοτικού δικαίου, αφετέρου από την πλευρά των εθνικών δικαστηρίων και του εθνικού δικαίου. Είναι προφανές ότι οι απαντήσεις που δίνονται από τις δύο πλευρές δε συμπίπτουν, συνεπώς το αίτημα περί υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του εθνικού συνταγματικού δε γίνεται δεκτό άνευ ετέρου.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, υπεροχή έναντι του κοινοτικού δικαίου απολαμβάνουν όχι μόνο οι Συνθήκες –το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο–, αλλά και το δευτερογενές δίκαιο, και μάλιστα και έναντι του εθνικού Συντάγματος, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα Κράτη-Μέλη. Βάσει αυτής της θέσης, ο κοινοτικός κανόνας εκτοπίζει τον αντίστοιχο εθνικό στα πεδία εκείνα που αρμοδιότητα έχει αποκτήσει η Κοινότητα/Ένωση. Υπό αυτή την έννοια, το ερώτημα αφορά το ποιο είναι τελικά το δικαστήριο που θα κρίνει αν μια πολιτική εμπίπτει στο κοινοτικό ή στο εθνικό δίκαιο. Με άλλα λόγια, ποια είναι η έκταση της εφαρμογής και της ισχύος του κοινοτικού δικαίου. Είναι προφανές ότι το δικαίωμα αυτό το παρακρατεί το ΔΕΚ για το ίδιο.

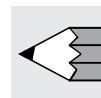
Από την πλευρά τους τα εθνικά δικαστήρια –και μιλάμε κυρίως για τα ανώτατα ή τα συνταγματικά– παίρνουν τρεις διαφορετικές θέσεις:

- Αποδέχονται εκκινώντας από το εθνικό Σύνταγμα την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου (όπως έκανε το Ισπανικό Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφασή του DTC 1/2004, της 13/12/2004 σχετικά με την Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη).
- Διακηρύσσουν την υπεροχή του εθνικού Συντάγματος (αυτή είναι η περίπτωση του Πολωνικού Συνταγματικού Δικαστηρίου στην απόφασή του K18/04 της 11/05/2005), μην αναγνωρίζοντας την ιδιαιτερότητα του κοινοτικού δικαίου, αλλά ταυτίζοντάς το με το διεθνές.
- Επιδεικνύουν –και αυτή είναι η κυρίαρχη τάση– μια συνταγματική ανοχή απέναντι στο κοινοτικό δίκαιο. Επιμένουν όμως στη θέση ότι η έκταση εφαρμογής και ισχύος του κοινοτικού δικαίου αποφασίζεται τελικά από τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια, αντιτιθέμενα ως προς αυτό –θεωρητικά τουλάχιστον– στη θέση του ΔΕΚ.

Από την παραπάνω σύντομη ανάλυση προκύπτει ότι δεν υπάρχει συμφωνία ούτε ανάμεσα στα δικαστήρια ούτε και στη θεωρία σχετικά με το θέμα της υπεροχής ή μη του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων των Κρατών-Μελών. Ωστόσο, η νεότερη τάση είναι να αποφεύγονται ερμηνείες των δικαιικών κανόνων του εθνικού και του κοινοτικού δικαίου με ίδιο πεδίο εφαρμογής που συνεπάγονται σύγκρουση μεταξύ τους, ώστε αυτή κατά το δυνατόν να αποτραπεί πριν εμφανιστεί. Πάντως, αν και όταν αυτό συμβαίνει, η λύση δίνεται συχνά με αναθεώρηση του οικείου συνταγματικού κανόνα – πράξη με την οποία περιφρουρείται τυπικά η νομική υπεροχή του εθνικού Συντάγματος, αλλά στην ουσία γίνεται αποδεκτή η πολιτική υπεροχή του κοινοτικού δικαίου.

Δραστηριότητα 5

Ανατρέξτε στο τέλος του βιβλίου και μελετήστε την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) σχετικά με την υπόθεση του «Βασικού Μετόχου», στην οποία τέθηκε το ζήτημα της σχέσης μεταξύ του άρθρου 14 παρ. 9 του ελληνικού Συντάγματος και του άρθρου 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων».



Σύνοψη

Το δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ένωσης διακρίνεται σε πρωτογενές και παράγωγο. Στο πρωτογενές, που παράγεται με την άμεση εμπλοκή των Κρατών-Μελών, εντάσσονται κυρίως οι ιδρυτικές Συνθήκες, καθώς και η Συνθήκη Προσχώρησης κάθε κράτους που γίνεται μέλος της Ένωσης, το έθιμο και οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου που έχουν συνταγματική ποιότητα. Το παράγωγο δίκαιο θεσμοθετείται σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο πρωτογενές δίκαιο διαδικασία από τα κοινοτικά/ενωσιακά όργανα. Περιλαμβάνει κυρίως τους κανονισμούς, που έχουν άμεση εφαρμογή, και τις οδηγίες, που πρέπει να ενσωματωθούν στο εθνικό δίκαιο εντός ορισμένης προθεσμίας, καθώς και τις αποφάσεις, τις αποφάσεις-πλαίσιο, τις διεθνείς συμφωνίες, τις συμβάσεις και, τέλος, τα μέτρα «ήπιου δικαίου».

Το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου είναι χρονικά απεριόριστο, ενώ τοπικά παρακολουθεί την εδαφική, την εναέρια και τη θαλάσσια επικράτεια των Κρατών-Μελών. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου προσδιορίζεται και αυτό με βάση το εθνικό δίκαιο, ενώ το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής οριοθετείται από τις ανατεθειμένες στις Κοινότητες και στην Ένωση αρμοδιότητες.

Οι κοινοτικές και ενωσιακές αρμοδιότητες θεμελιώνονται, απορρέουν και οριοθετούνται από τα επιμέρους άρθρα των Συνθηκών, που μεταφέρουν τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα, από τα Κράτη-Μέλη στην Κοινότητα/Ένωση, σύμφωνα με την αρχή της ειδικής εξουσιοδότησης. Οι αρμοδιότητες μπορεί να είναι αποκλειστικές, όταν η Κοινότητα είναι η μόνη αρμόδια να πράξει προκειμένου να ρυθμίσει τα εν λόγω θέματα, συντρέχουσες, όταν τα Κράτη-Μέλη παραμένουν αρμόδια ενόσω και καθόσον η Κοινότητα δεν έχει αναλάβει δράση, και υποστηρικτικές, όταν καταρχήν υπεύθυνα να δράσουν είναι τα Κράτη-Μέλη, ενώ η Κοινότητα/Ένωση μπορεί να λάβει απλώς μέτρα υποστήριξης ή συντονισμού, για να επιτευχθούν οι κοινοί στόχοι.

Προκειμένου να παραχθούν οι νομοθετικές πράξεις του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, συνεργάζονται τα τρία κοινοτικά όργανα (Επιτροπή, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο), σε μια διαδικασία που διαφοροποιείται ανάλογα με το πεδίο κοινοτικής αρμοδιότητας. Οι κυριότερες διαδικασίες που διαφοροποιούνται μεταξύ τους κυρίως ανάλογα με το πόσο ενεργά εμπλέκεται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι: 1. Η νομοθετική παραγωγή από το Συμβούλιο χωρίς τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου, 2. Η διαδικασία της διαβούλευσης, 3. Η συναπόφαση, 4. Η σύμφωνη γνώμη και 5. Η διαδικασία της συνεργασίας.

Το πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο συνιστούν μια έννομη τάξη, η οποία είναι αυτόνομη από τις εθνικές, αναπτύσσει άμεση ισχύ, καθώς δεν απευθύνεται μόνο στα Κράτη-Μέλη, αλλά και στους πολίτες τους, και διεκδικεί υπεροχή ή προτεραιότητα εφαρμογής στα πεδία κοινοτικής αρμοδιότητας έναντι των εθνικών έννομων τάξεων των Κρατών-Μελών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις στις ασκήσεις αυτοαξιολόγησης και στις δραστηριότητες

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

1. Ο κανονισμός έχει άμεση ισχύ, ενώ η οδηγία χρειάζεται να μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη.
2. Ο κανονισμός έχει δεσμευτικότητα ως προς όλα τα μέρη, δηλαδή όχι μόνο τα Κράτη-Μέλη, όπως καταρχήν η οδηγία, αλλά και ως προς τα φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Η οδηγία δεσμεύει μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ενώ ο κανονισμός και ως προς τον τρόπο επίτευξής του.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

	Πρωτογενές Δίκαιο	Παράγωγο Δίκαιο
Γραπτές Πηγές	Ιδρυτικές Συνθήκες Παραρτήματα Πρωτόκολλα Δηλώσεις Συνθήκες Προσχώρησης	Κανονισμοί-Οδηγίες Αποφάσεις και Αποφάσεις-Πλαίσιο Συστάσεις και Γνώμες Διεθνείς Συμβάσεις και Συμφωνίες
Άγραφες Πηγές	Έθιμο Γενικές Αρχές	

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

Κάθε νομοθετική πράξη της Ένωσης πρέπει να στηρίζεται σε συγκεκριμένη νομική βάση, επειδή, όπως ήδη είπαμε, η Ένωση δε διαθέτει μια γενική νομοθετική αρμοδιότητα, δηλαδή δεν μπορεί να εκδίδει νομοθετικές πράξεις, παρά μόνο για τους τομείς που της έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες. Άρα, κατ' αρχάς, είναι απαραίτητο να υπάρχει νομική βάση, δηλαδή κάποιο άρθρο μέσα στη Συνθήκη που να προβλέπει την αρμοδιότητα της Ένωσης, διαφορετικά η πράξη της είναι άκυρη ως πέραν των εξουσιών της ασκηθείσας αρμοδιότητας (*ultra vires*).

Δεύτερον, είναι δυνατόν να υπάρχουν περισσότερες από μία νομικές βάσεις, που θα μπορούσαν να στηρίξουν την οικεία νομοθετική πράξη. Στην περίπτωση αυτή, έχει ιδιαίτερη σημασία ποια θα επιλεγεί, γιατί καθεμία ενδέχεται να παραπέμπει σε διαφορετική διαδικα-

σία νομοθέτησης, επομένως να δίνει μεγαλύτερο ή μικρότερο ρόλο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο συχνά κάποιο όργανο (π.χ., το Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή) καταφεύγει στο Δικαστήριο, ζητώντας την ακύρωση μιας πράξης του Συμβουλίου, όταν έχει επιλεγεί μια νομική βάση που αποκλείει την ενεργή συμμετοχή του ίδιου.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4

Στην απόφασή του αυτή το ΔΕΚ αναγνωρίζει ότι, όταν το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να ασκεί τις αρμοδιότητές της για την «εκτέλεση» των κανόνων που αυτό θεσπίζει, η έννοια της «εκτέλεσης» είναι ευρεία, συνεπώς το Συμβούλιο δε χρειάζεται να δίνει λεπτομερείς οδηγίες προς την Επιτροπή. Και αυτό επειδή η Επιτροπή διαθέτει επαρκή κατάρτιση και τεχνικές γνώσεις για τους ρυθμιζόμενους τομείς (εδώ για τη γεωργική αγορά). Μάλιστα, το εύρος της ρυθμιστικής ευχέρειας της Επιτροπής πρέπει να κρίνεται με γνώμονα το υπό ρύθμιση πεδίο. Επομένως, η Επιτροπή μπορεί να λαμβάνει όλα τα αναγκαία ή πρόσφορα εκτελεστικά μέτρα για να θέτει σε εφαρμογή τη βασική ρύθμιση του Συμβουλίου, αρκεί τα μέτρα αυτά να μην αντίκεινται προς τη ρύθμιση ή προς τους εκτελεστικούς κανόνες του Συμβουλίου.

Δραστηριότητα 1

Η απάντηση δίνεται στο κείμενο.

Δραστηριότητα 2

Το πρώτο πρόβλημα είναι η απουσία κοινοβουλευτικού ελέγχου είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε από τα εθνικά. Το δεύτερο είναι η ισορροπία δύναμης: όταν η απόφαση λαμβάνεται ομόφωνα, το πλέον ισχυρό είναι το Κράτος-Μέλος που ανθίσταται περισσότερο στη λήψη της, ενώ, όταν ισχύει ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας, πανίσχυρη παρουσιάζεται η Επιτροπή, εφόσον για την τροποποίηση της πρότασής της απαιτείται ομοφωνία. Τρίτον, καταγράφεται στη διαδικασία αυτή μια έλλειψη θεσμικής διαφάνειας: πρόκειται απλώς για μια διαπραγμάτευση μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου, χωρίς διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους.

Δραστηριότητα 3

Από την έκφραση του Δικαστηρίου «[...] η Κοινότητα συνιστά μια νέα έννομη τάξη του διεθνούς δικαίου, προς όφελος της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, αν και σε περιορισμένα πεδία [...]» συνάγεται η αρχή της αυτονομίας, ενώ στη φράση «[...] και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα Κράτη-Μέλη, αλλά και οι πολίτες τους [...]» αντικατοπτρίζεται η αρχή της άμεσης ισχύος. Η τελευταία αποτυπώνεται και στη φράση «Τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά αυτής της κοινοτικής έννομης τάξης είναι ειδικότερα η υπεροχή της έναντι των δικαίων των Κρατών-Μελών, καθώς και το άμεσο αποτέλεσμα μιας σειράς διατάξεων, οι οποίες εφαρμόζονται τόσο στα ίδια τα Κράτη-Μέλη όσο και στους πολίτες τους», όπου προστίθεται και η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού.

Δραστηριότητα 4

1ο ερώτημα:

Η αρχή της άμεσης εφαρμογής στηρίζεται στο επιχείρημα ότι ο στόχος της εγκαθίδρυσης της κοινής αγοράς δεν αφορά μόνο τα κράτη, αλλά και τους πολίτες. Αυτό επιβεβαιώνεται από:

Α. Το προοίμιο της Συνθήκης, όπου γίνεται αναφορά και στους λαούς και όχι μόνο στις κυβερνήσεις.

Β. Τη θεσμοποίηση οργάνων που διαθέτουν κυριαρχικά δικαιώματα νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας, τα οποία ασκούν επιφέροντας αποτελέσματα τόσο στα κράτη όσο και στους πολίτες τους.

Γ. Τη συμμετοχή των πολιτών των Κρατών-Μελών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Επομένως, δεν εκπροσωπούνται μόνο οι κυβερνήσεις σε κοινοτικό επίπεδο.

Δ. Τη δυνατότητα προδικαστικής παραπομπής από τα εθνικά δικαστήρια στο ΔΕΚ, προκειμένου να επιτευχθεί η ενότητα της ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου. Η δυνατότητα αυτή δείχνει ότι την ισχύ του κοινοτικού δικαίου, μέσω των εθνικών δικαστηρίων, μπορούν να την επικαλούνται και οι πολίτες.

Ε. Τη γέννηση υποχρεώσεων στο πρόσωπο των ιδιωτών, που δεν μπορεί παρά να συνοδεύεται και από τη γέννηση νομικών δικαιωμάτων.

Το Δικαστήριο δε στηρίζεται μόνο στη διατύπωση των διατάξεων της Συνθήκης, αλλά και στον τελικό στόχο, το σκοπό, το «τέλος» (με την αρχαιοελληνική σημασία της λέξης), γι' αυτό ονομάζουμε την προσέγγιση αυτή «τελεολογική». Καθιστώντας τις διατάξεις της Συνθήκης άμεσα εφαρμόσιμες από τα εθνικά δικαστήρια, συντελείται η επίτευξη του σκοπού, που είναι η εγκαθίδρυση της ενιαίας αγοράς.

2ο ερώτημα:

Σύμφωνα με την απόφαση Van Gend en Loos, άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου έχουμε:

Α. Όταν ρητά προβλέπεται από τη Συνθήκη.

Β. Ακόμη και αν δεν προβλέπεται ρητά, λόγω υποχρεώσεων που επιβάλλονται με συγκεκριμένο τρόπο στα όργανα, στα κράτη ή στους ιδιώτες.

Γ. Όταν η απαγόρευση είναι σαφής και ανεπιφύλακτη και γεννά υποχρέωση προς παράλειψη εκ μέρους του κράτους. Αντίθετα, η αοριστία αίρει τη δυνατότητα άμεσης εφαρμογής του κανόνα.

Δ. Όταν η υποχρέωση του κράτους δε συνοδεύεται από αίρεση, ούτε εξαρτάται από κάποια πράξη στην οποία πρέπει αυτό να προβεί στο εσωτερικό του. Άρα, ισχύει χωρίς περαιτέρω προϋποθέσεις.

Ε. Όταν από την ίδια τη φύση της προσφέρεται για την παραγωγή άμεσων αποτελεσμάτων. Είναι ενδιαφέρον ότι άμεση εφαρμογή αναγνωρίστηκε ακόμη και σε οδηγία την οποία το Κράτος-Μέλος δεν ενσωμάτωσε, παρ' ότι παρήλθε η από την ίδια προβλεπόμενη προθεσμία. Αυτό ισχύει αν και εφόσον η οδηγία προβλέπει συγκεκριμένη υποχρέωση για αποχή, χωρίς να καταλείπεται κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στο Κράτος-Μέλος.

Δραστηριότητα 5

Το πρώτο ερώτημα που τίθεται είναι αν αφενός το άρθρο 14 παρ. 9 του Σ. και ο νόμος 3021/2002 που το εξειδικεύει και αφετέρου το άρθρο 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων» έχουν το ίδιο πεδίο εφαρμογής. Η μειοψηφία απαντάει αρνητικά, ισχυριζόμενη ότι το συνταγματικό ασυμβίβαστο δεν αφορά «επαγγελματικές αναξιότητες», όπως η κοινοτική διάταξη, ενώ η πλειοψηφία δίνει θετική απάντηση.

Εφόσον το πεδίο εφαρμογής είναι το ίδιο (σύμφωνα με την πλειοψηφία), αναφύεται πιθανότητα αντίθεσης ανάμεσα στους δύο νομικούς κανόνες. Έτσι, τίθεται το ερώτημα αν ο κατάλογος του άρθρου 24 της Οδηγίας 93/37 είναι περιοριστικός, δηλαδή δεν μπορούν να προστεθούν από τις εθνικές κυβερνήσεις άλλοι λόγοι αποκλεισμού εργοληπτών. Αυτό είναι και το πρώτο προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΚ. Αν ο κατάλογος είναι περιοριστικός, τότε η εθνική ρύθμιση περί «Βασικού Μετόχου» είναι αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο, επομένως παράνομη. Εδώ υπονοείται η αποδοχή της προτεραιότητας και υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του εθνικού Συντάγματος.

Αν ο κατάλογος δεν είναι περιοριστικός, τότε η εθνική περιοριστική ρύθμιση μπορεί να γίνει αποδεκτή, αν, πρώτον, υπηρετεί σκοπούς συμβατούς με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και, δεύτερον, αν μπορεί να καταφαθεί σχέση αναλογικότητας μεταξύ σκοπών και περιορισμού. Αυτό είναι το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα. Αν τα δύο ερωτήματα απαντηθούν καταφατικά από το ΔΕΚ, η εθνική ρύθμιση είναι ισχυρή. Αν, αντίθετα, ένα από τα δύο (ή και τα δύο) απαντηθούν αρνητικά, η ελληνική πρόβλεψη περί «Βασικού Μετόχου» δεν μπορεί να εφαρμοστεί, ως αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο.

Τέλος, το Δικαστήριο προχωράει και σε ένα ερώτημα που αφορά τη «συνταγματικότητα» της Οδηγίας 93/37, τη σχέση της δηλαδή με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, θέτει στο ΔΕΚ το ερώτημα αν η εν λόγω οδηγία με το να θέτει περιοριστικά τους όρους αποκλεισμού εργολήπτη παραβιάζει γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, και συγκεκριμένα της προστασίας του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της επικουρικότητας. Αν αυτό κριθεί ότι ισχύει, τότε η εθνική ρύθμιση μπορεί να περιωσθεί.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ανθόπουλου Χ.**, «Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος», σε: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2006.
- Ανθόπουλος Χ.**, «Τα μη κρατικά πανεπιστήμια και η δημόσια φύση της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* 4/2006, σ. 423-434
- Βενιζέλου Ε.**, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός Συνταγματικός Χώρος*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.
- Βενιζέλου Ε.**, «Η σχέση εθνικού Συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου μετά την υπογραφή της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 2001», *ΕΕΕΔ* 2005, 1, σ. 1-36.
- Βηλαράς Μ.**, *Η τεχνική της αποτελεσματικής προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων από τον εθνικό δικαστή*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2000.
- Γκόρτσος/Κρεμλής/Κωνσταντινίδης/Παπαγιαννίδης/Παππάς/Σαμώνη/Μπόσκοβιτς/Συνοδινός/Τριδήμας/Μητσολίδου/Φραγκάκης/Χριστογιαννόπουλος**, *Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ΙΙΙ. Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Άρθρα 81-188)*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Γεωργιάδου Άννα**, *Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, τόμος 1ο, Μέρος Α', Τίτλος Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000.
- Δαγτόγλου Πρ.**, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο ΙΙ, Ουσιαστικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1998.
- Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τζ.**, «Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη» *ΤοΣ* 6/2000, 1093-1146.
- Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τζ.**, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Κριτική θεώρηση των σχέσεων πριν και μετά το Μάαστριχτ*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.
- Καρανάσιου Α.**, *Η προβληματική του βασικού μετόχου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
- Κονδύλη Δ.**, «Σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού Δικαίου», σε: *ΕφημΔΔ* 1/2006, 7-12
- Κοτσίρη Α.**, «Λειτουργία των γενικών αρχών του δικαίου στην κοινοτική έννομη τάξη», *ΕλλΔνη*, 1990.
- Κρεμλή Γ.**, «Γενικές αρχές του δικαίου και δικαίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», *ΕΕΕυρΔ* 1982, 441.
- Μπόσκοβιτς Κ.**, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το πρίσμα του Διεθνούς Δικαίου. Ιδιωτική και βαθμός Αυτονομίας του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.
- Παπαγιάννη Δ.**, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
- Παπαδημητρίου Γ.**, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2001.

-
- Σαχπεκίδου Ε.**, *Ευρωπαϊκή Ένωση. Βασικά κείμενα, 6η έκδοση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005.
- Σκανδάμη Ν.**, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο – Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997.
- Σκανδάμη Ν.**, *Το κράτος στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1986.
- Στάγκου Π.**, *Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη. Η σχέση της με τη συνταγματική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004.
- Στάγκου Π./Σαχπεκίδου Ε.**, *Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2000.
- Τζέμου Β.**, *Ο Βασικός Μέτοχος*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Τσερκέζη Γ.**, «Η εσωτερική εφαρμογή των οδηγιών – Η ανάγκη οριζόντιας εφαρμογής σε ορισμένες κατηγορίες οδηγιών με αφορμή τις αποφάσεις Marshall και Kolpinghuis», ΕΕΕυρΔ 1980, 81.
- Ipsen H. P.**, *Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο I* (μετάφραση Μ. Βέλλα/Δ. Τσουρού-Βέλλα.), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1981.

Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ ΚΑΙ Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΤΗΣ

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να διασαφηνιστεί η οικονομική διάσταση της οικονομικής ολοκλήρωσης, και συγκεκριμένα να διερευνηθούν οι όροι εφαρμογής των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών.

Όταν ολοκληρώσετε τη μελέτη αυτού του κεφαλαίου, θα μπορείτε να συζητήσετε θέματα όπως:

- Ποια είναι τα στάδια της οικονομικής ολοκλήρωσης.
 - Ποια είναι η σημασία της τελωνειακής ένωσης, της κοινής αγοράς, της ενιαίας αγοράς, της οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης.
 - Ποιες είναι οι τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες του κοινοτικού δικαίου και ποιο το περιεχόμενό τους.
 - Σε τι συνίσταται η αρχή της μη διάκρισης λόγω ιθαγένειας και τι σημαίνει η αντίστροφη διάκριση.
-
- Τελωνειακή ένωση, κοινή αγορά, ενιαία αγορά, Οικονομική και Νομισματική Ένωση
 - Απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, αντίστροφη διάκριση
 - Ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, εργαζομένων, υπηρεσιών και κεφαλαίου

Ο κυριότερος ίσως στόχος της δημιουργίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνίσταται στη σύσταση μιας ενιαίας αγοράς, εντός της οποίας οι φραγμοί στη διακίνηση των συντελεστών της παραγωγής θα έχουν καταργηθεί, συνεπώς αυτή θα λειτουργεί όπως και κάθε εσωτερική αγορά. Η υλοποίηση του στόχου αυτού δομήθηκε πάνω στην αναγνώριση τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών, της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των εργαζομένων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, τις οποίες θα εξετάσουμε στο παρόν κεφάλαιο.

Σκοπός

**Προσδοκώμενα
Αποτελέσματα**

**Έννοιες
Κλειδιά**

**Εισαγωγικές
Παρατηρήσεις**

ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

4.1.1 Η κοινή αγορά

Ο στόχος της διαμόρφωσης μιας «κοινής αγοράς» καταγράφεται στο άρθρο 2 της ΣυνθΕΚ μαζί με τους υπόλοιπους στόχους της Συνθήκης:

Άρθρο 2 ΣυνθΕΚ

«Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών».

Ο παραπάνω στόχος, καθώς και τα μέσα επίτευξής του εξειδικεύονται στα επόμενα άρθρα, 3 και 4 της ΣυνθΕΚ. Σε αυτά προβλέπεται ότι για τους σκοπούς του άρθρου 2, η δράση της Κοινότητας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων:

«Α. Την απαγόρευση, μεταξύ των Κρατών-Μελών, των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών κατά την εισαγωγή και την εξαγωγή εμπορευμάτων, καθώς και όλων των άλλων μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος.

Β. Μια κοινή εμπορική πολιτική.

Γ. Μια εσωτερική αγορά την οποία θα χαρακτηρίζει η εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, μεταξύ των Κρατών-Μελών.

Δ. Μέτρα σχετικά με την είσοδο και την κυκλοφορία των προσώπων, σύμφωνα με τις διατάξεις του τίτλου IV. [...]»

Δραστηριότητα 1

Δώστε έναν ορισμό της κοινής αγοράς.

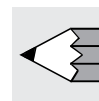


Προκειμένου να προστατέψουν την εθνική τους παραγωγή, τα κράτη επέβαλαν αφενός τελωνειακούς δασμούς που αύξαναν την τιμή των εισαγόμενων προϊόντων, έτσι ώστε αυτά να μην είναι ανταγωνιστικά προς τα εθνικά, αφετέρου ποσοτικούς περιορισμούς, οι οποίοι αποσκοπούσαν στην εισαγωγή τόσων μόνο αγαθών όσων χρειαζόταν η εθνική αγορά για να καλύψει την ανεπάρκεια των εθνικών προϊόντων. Συνεπώς, το πρώτο βήμα προς την οικονομική ενοποίηση ήταν η εξάλειψη των τελωνειακών δασμών και των ποσοτικών περιορισμών για ανταλλαγές αγαθών μεταξύ των Κρατών-Μελών της Κοινότητας, κάτι που ίσχυσε ήδη από το 1968. Λόγω της απάλειψης των δασμών, εφαρμόστηκε ένα κοινό τελωνειακό δασμολόγιο σε όλα τα Κράτη-Μέλη, εφόσον τα προϊόντα τρίτων χωρών εκτελωνίζονται πλέον μία μόνο φορά, κατά την πρώτη είσοδό τους στην Κοινότητα.

Ωστόσο, σύντομα οι δασμοί αντικαταστάθηκαν από φόρους, με αποτέλεσμα ανάλογο με εκείνο των τελωνειακών δασμών και μέτρα ανάλογα με τους ποσοτικούς περιορισμούς, που συχνά ήταν δυσκολότερο να καταργηθούν από ό,τι οι κλασικοί δασμοί. Μετά το δασμολογικό αφοπλισμό δηλαδή τα Κράτη-Μέλη εφηύραν άλλες μεθόδους για να προστατέψουν την εσωτερική τους παραγωγή και τη ρυθμιστική τους εξουσία.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Σε τι συνίσταται η τελωνειακή ένωση και ποιες οι συνέπειές της;



4.1.2 Η εσωτερική αγορά

Το επόμενο στάδιο ολοκλήρωσης στο οποίο οδηγεί η κοινή αγορά είναι η δημιουργία μιας «εσωτερικής αγοράς» ή «ενιαίας αγοράς». Αυτή, παρ' ότι συνυπάρχει με τους υπόλοιπους στόχους, αποτελεί τον πυρήνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τον τομέα στον οποίο η Ένωση έχει να επιδείξει τα μεγαλύτερα μάλλον επιτεύγματα. Η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς προβλέφθηκε να γίνει προοδευτικά, εντός καθορισμένης μεταβατικής περιόδου, ώστε να δοθεί στα Κράτη-Μέλη ο απαιτούμενος χρόνος προσαρμογής. Με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986, ως προθεσμία λήψης των απαιτούμενων για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς μέτρων τέθηκε η 31/12/1992.

Για τη μετάβαση από την κοινή αγορά στην εσωτερική έγινε σαφές ότι δεν αρκούσε η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, αλλά απαιτούνταν και η ελεύθερη κυκλοφορία όλων των συντελεστών της παραγωγής, άρα και των εργαζομένων, του κεφαλαίου, και βέβαια των υπηρεσιών. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 της Συνθήκης:

«Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης».

Συνεπώς, η εσωτερική αγορά θεμελιώνεται (όπως προβλέπεται και στο άρθρο 14 παρ. 2 ΣυνθΕΚ) σε τέσσερις πρωταρχικής σημασίας ελευθερίες:

- την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων,
- την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων,
- την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών,
- την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων.

Οι τέσσερις θεμελιώδεις αυτές ελευθερίες προβλέπονται ήδη από το πρωτογενές δίκαιο και διασφαλίζονται τόσο μέσω αυτού και του παράγωγου όσο και μέσω εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών και αμοιβαίας αναγνώρισης. Αποσκοπούν στην κατάργηση των εθνικών προστατευτικών μέτρων και στη διασφάλιση ενός ελεύθερου, ανόθευτου και υγιούς ανταγωνισμού πέραν των εθνικών συνόρων, έννοια που –σύμφωνα με το ΔΕΚ– είναι καθοριστική για την ύπαρξη και τη διατήρηση της εσωτερικής αγοράς.

Τις ελευθερίες αυτές θα τις εξετάσουμε διεξοδικά παρακάτω, αφού πρώτα δούμε τις γενικές αρχές που τις διέπουν.

Ωστόσο, η ενιαία αγορά είναι κάτι περισσότερο από τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες. Είναι και ένα μοντέλο οικονομικής διακυβέρνησης, ένα μοντέλο ρυθμιστικό της οικονομικής δραστηριότητας, που παράγει σειρά κανόνων, θεσμών και διαδικασιών ρύθμισης των οικονομικών και εμπορικών σχέσεων σε ενωσιακό επίπεδο. Στόχος, λοιπόν, δεν είναι μόνο η ενοποίηση των εθνικών αγορών, αλλά και η αύξηση της ανταγωνιστικότητάς τους.

4.1.3 Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση

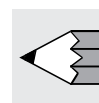
Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, που υπογράφηκε στις 07/02/1992, έθεσε ένα νέο στόχο για την Κοινότητα: τη δημιουργία μιας Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, διευρύνοντας τις κοινοτικές αρμοδιότητες στη διαχείριση των νομισματικών υποθέσεων μέσω της εγκαθίδρυσης μιας Ενιαίας Ευρωπαϊκής Τράπεζας, που απολαμβάνει θεσμική ανεξαρτησία, και του συντονισμού και της επιτήρησης της γενικής οικονομικής πολιτικής των Κρατών-Μελών.

Κύριος στόχος της νομισματικής ενοποίησης είναι η εξασφάλιση οικονομικής σταθερότητας και σταθερότητας τιμών σε ολόκληρη την ευρωζώνη και όχι μόνο σε ξεχωριστά Κράτη-Μέλη. Σταθερότητα τιμών σημαίνει ότι η αύξηση στον Εναρμονισμένο Οδηγό Τιμών Καταναλωτή (Harmonised Index of Consumer Prices) δεν πρέπει να ξεπερνάει το 2% από χρόνο σε χρόνο.

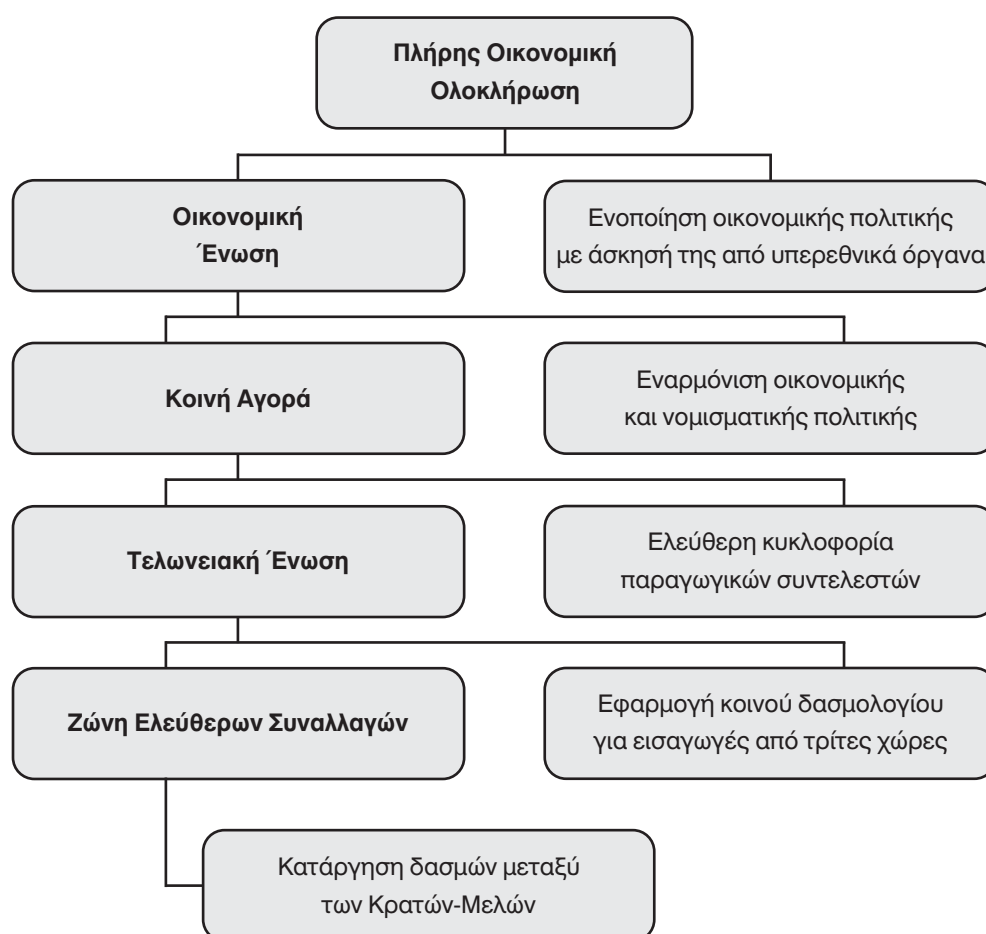
Εξάλλου, η νομισματική ενοποίηση συνεπάγεται και διευρυμένες εγγυήσεις για την τέταρτη θεμελιώδη ελευθερία: την ελεύθερη κυκλοφορία του κεφαλαίου. Με την κατάργηση των εθνικών νομισμάτων (στην ευρωζώνη) εξαλείφονται οι κίνδυνοι που διέτρεχαν τα εθνικά νομίσματα από την ελεύθερη ροή κεφαλαίων, άρα γίνεται πιο αποδεκτή η κατάργηση των ελέγχων ροής κεφαλαίων.

Δραστηριότητα 2

Είναι προφανές ότι οι μορφές οικονομικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μπορούν να εμφανιστούν με διαφορετική ένταση και έκταση. Μελετήστε τον παρακάτω πίνακα και εντοπίστε τα κυριότερα χαρακτηριστικά των πέντε μορφών που αναφέρονται σε αυτόν.



Μορφές οικονομικής συνεργασίας



ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΩΝ ΤΕΣΣΑΡΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ

4.2.1 Από την απαγόρευση των διακρίσεων στην απαγόρευση των περιορισμών

Η νομολογία του ΔΕΚ ανέδειξε τα κοινά χαρακτηριστικά των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών, παρά τις μεταξύ τους διαφορές και τις ιδιαιτερότητες καθεμιάς, και οριοθέτησε έτσι τις προϋποθέσεις λειτουργίας τους. Κατ' αρχάς, προσέδωσε σε όλες χαρακτήρα υποκειμενικών ατομικών δικαιωμάτων, με φορέα του δικαιώματος κάθε Ευρωπαίο πολίτη, χαρακτήρα δηλαδή συγκρίσιμο με εκείνο των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εθνικών Συνταγμάτων.

4.2.2 Φορείς και αποδέκτες των κοινοτικών ελευθεριών

Φορείς των ελευθεριών είναι οι κοινοτικοί πολίτες, ενώ αποδέκτες τους τα Κράτη-Μέλη, όταν εφαρμόζουν κοινοτικό δίκαιο ή αποκλίνουν από αυτό, οι οργανισμοί που εξαρτώνται άμεσα ή έμμεσα από το κράτος, καθώς και τα κοινοτικά όργανα. Το ΔΕΚ δέχτηκε ότι οι κοινοτικές ελευθερίες μπορεί να αναπτύξουν και «τριτενέργεια» ή «οριζόντιο αποτέλεσμα», δηλαδή να παραγάγουν έννομες συνέπειες και μεταξύ ιδιωτών, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, και κυρίως όταν ο ιδιώτης βρίσκεται σε θέση εξουσίας (βλ. παρακάτω υπόθεση *Bosman*, όπου τους περιοριστικούς όρους έθετε η ποδοσφαιρική ομοσπονδία). Ωστόσο, η τριτενέργεια δεν έγινε δεκτή από το ΔΕΚ στην εφαρμογή του άρθρου 28 της Συνθήκης, που αφορά την απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών και των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος. Πάντως, και σ' αυτή την περίπτωση αποδέκτης είναι επαγγελματικός σύλλογος, η συμμετοχή στον οποίο είναι υποχρεωτική προκειμένου να κάνει κάποιος εμπόριο. Επίσης, το κράτος θεωρείται υπεύθυνο για τη δράση νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, αν έχει παραλείψει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να άρει τους περιορισμούς που αυτά επιβάλλουν ή μπορεί να επηρεάσει τη δράση τους.

4.2.3 Το περιεχόμενο των κοινοτικών ελευθεριών

Η βασική λειτουργία των κοινοτικών ελευθεριών είναι η απαγόρευση των διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια, εφόσον βέβαια πρόκειται για ιθαγένεια

Κράτους-Μέλους. Με άλλα λόγια, ο Ευρωπαίος πολίτης ή το κοινοτικό εμπόρευμα που μετακινείται εντός της Ένωσης δεν πρέπει να υφίσταται στο Κράτος-Μέλος υποδοχής καμία αρνητική διάκριση σε σχέση με τον πολίτη ή το εμπόρευμα που προέρχεται από την ίδια τη χώρα υποδοχής. Υπό αυτή την έννοια, οι τέσσερις ελευθερίες, και κυρίως αυτή που αφορά την κυκλοφορία των εργαζομένων, ενσωματώνουν και εξειδικεύουν τη γενική απαγόρευση διάκρισης λόγω ιθαγένειας (άρθρο 12 ΣυνθΕΚ), η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου.

Ωστόσο, το Δικαστήριο προχώρησε ακόμη περισσότερο και, στηριζόμενο στην τελεολογική ερμηνεία και στην ερμηνευτική αρχή του «χρήσιμου αποτελέσματος» (*effet utile*), επέκτεινε την εγγυητική λειτουργία των θεμελιωδών ελευθεριών και στην απαγόρευση περιορισμών, που να μην εφαρμόζονται τύποις ανεξαρτήτως εθνικής καταγωγής (του εργαζόμενου ή του εμπορεύματος), αλλά στην ουσία καταλήγουν σε αρνητική μεταχείριση των κοινοτικών εργαζομένων ή των εμπορευμάτων. Ως τέτοιος απαγορευμένος περιορισμός νοείται «κάθε εθνικό μέτρο το οποίο εμποδίζει την άσκηση των ελευθεριών που διασφαλίζονται από τη Συνθήκη ή καθιστούν την άσκησή τους λιγότερο ελκυστική» (απόφαση ΔΕΚ, υπ. C-55/94, Gebhard, Συλλ. 1995, I-4165). Στη βάση της απαγόρευσης των περιορισμών και όχι απλώς των διακρίσεων έχει δομηθεί –σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ– και η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων (άρθρο 56 παρ. 1 ΣυνθΕΚ), όπως και –με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ– η ελευθερία εγκατάστασης (άρθρο 43 παρ. 1 ΣυνθΕΚ) και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 49 παρ. 1 ΣυνθΕΚ).

Ωστόσο, μια διασταλτική κατανόηση της έννοιας των απαγορευμένων εθνικών περιορισμών υποσκάπτει δραματικά το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας των κρατών. Για το λόγο αυτό, το ΔΕΚ αναγκάστηκε να εισαγάγει έννοιες όπως το γενικό συμφέρον και η αρχή της αναλογικότητας, ώστε να δικαιολογήσει την υιοθέτηση τέτοιων εθνικών περιορισμών από τα κράτη.

Η εφαρμογή των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών γνωρίζει εξαιρέσεις, μερικές από τις οποίες προβλέπονται ρητά στο κοινοτικό δίκαιο, ενώ άλλες προστέθηκαν από τη νομολογία του ΔΕΚ, όπως θα δούμε στη συνέχεια, στα οικεία κεφάλαια.

4.2.4 Πεδίο εφαρμογής

Όσον αφορά το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής των τεσσάρων ελευθεριών, είναι προφανές ότι και αυτές εφαρμόζονται μόνο εντός του πεδίου των κοινοτικών αρμοδιοτήτων, υπακούν δηλαδή στη γενική αρχή των περιορισμένων και ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Συνεπώς, για να καταφαθεί η ισχύς τους θα πρέπει να διαπιστωθεί, πρώτον, ότι η συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, δηλαδή εμπίπτει στις εκχωρηθείσες αρμοδιότητες και, δεύτερον, ότι πρόκειται για εμπόρευμα, υπηρεσία ή εργασία κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου.

Το τοπικό πεδίο εφαρμογής εκτείνεται σε όλες τις οικονομικές δραστηριότητες που συνδέονται στενά με τον κοινοτικό χώρο, συνεπώς καλύπτει όλες τις χώ-

ρες Κράτη-Μέλη της Ένωσης, αλλά και σχέσεις που συνήφθησαν εκτός του ενωσιακού εδάφους, εφόσον εμφανίζουν τέτοιο σύνδεσμο. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί μια σύμβαση εργασίας που υπογράφηκε στην πρεσβεία Κράτους-Μέλους εκτός της Ένωσης και αφορά Ευρωπαίο πολίτη. Προϋπόθεση σε κάθε περίπτωση είναι οι οικονομικές δραστηριότητες να αναπτύσσονται πέραν των συνόρων ενός Κράτους-Μέλους, να αφορούν δηλαδή δύο ή περισσότερα Κράτη-Μέλη, άρα να μην πρόκειται για καθαρά εσωτερικές υποθέσεις ενός Κράτους-Μέλους.

4.2.5 Το πρόβλημα της «αντίστροφης διάκρισης»

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι αρνητικές διακρίσεις απαγορεύονται, αν και εφόσον η οικονομική δραστηριότητα παρουσιάζει στοιχεία διασυνοριακότητας. Ωστόσο, ο περιορισμός αυτός είναι προφανές ότι δημιουργεί θέμα «αντίστροφης διάκρισης», υπό την έννοια ότι ο μετακινούμενος Ευρωπαίος πολίτης ή το κοινοτικό εμπόρευμα μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να απολαμβάνει στη χώρα υποδοχής μεγαλύτερη ελευθερία ή ευρύτερη προστασία, ακριβώς λόγω του κοινοτικού δικαιού, από ό,τι ο πολίτης ή το εμπόρευμα της ίδιας της χώρας υποδοχής που παραμένει στη χώρα προέλευσής του. Αυτή είναι η σημαντικότερη ίσως διαφορά μεταξύ των κοινοτικών ελευθεριών και των συνταγματικών ατομικών δικαιωμάτων που μπορεί να επικαλεστεί κάθε πολίτης.

Κατ' εξαίρεση, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαγόρευση των διακρίσεων είναι δυνατόν να ισχύσει και για ημεδαπούς, όταν υπάρχει κάποιος, έστω και έμμεσος, σύνδεσμος με άλλη κοινοτική χώρα. Αναφορικά με τα εμπορεύματα, επίκληση της ελεύθερης κυκλοφορίας μπορεί να γίνει σε καθαρά εσωτερικές σχέσεις μόνο στην περίπτωση που το περιοριστικό μέτρο δημιουργεί άμεση δυσμενή διάκριση, και όχι όταν το εθνικό δίκαιο επιβάλλει στους παραγωγούς να διαθέτουν τα εμπορεύματά τους με συγκεκριμένη ονομασία. Η αποδοχή του φαινομένου της αντίστροφης διάκρισης είναι δυνατόν να θέσει σε κίνδυνο την ομοιογένεια της ενιαίας αγοράς, εντούτοις φανερώνει την αυτονομία των Κρατών-Μελών να ρυθμίζουν τις αποκλειστικά εσωτερικές τους υποθέσεις.

4.2.6 Οι δημόσιες συμβάσεις

Οι θεμελιώδεις ελευθερίες του κοινοτικού δικαιού βρίσκουν εφαρμογή και στον τομέα της κατάρτισης των δημόσιων συμβάσεων, οι οποίες αποτελούν συχνά καταφύγιο για τις εθνικές αρχές, για να ευνοήσουν τα εθνικά εμπορεύματα, τα κεφάλαια και τις υπηρεσίες, καθώς και τους ημεδαπούς εργαζόμενους. Προκειμένου να επιβάλουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό χωρίς διακρίσεις ιθαγένειας και την αρχή της διαφάνειας, οι κοινοτικές αρχές θέσπισαν σειρά οδηγιών αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Οι πλέον πρόσφατες Οδηγίες 2004/18 (η λεγόμενη γενική Οδηγία) και 2004/17 (για τους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών) έρχονται να τροποποιήσουν και να συμπληρώσουν παλαιότερες.

Από αυτές επιβάλλεται η δημόσια προκήρυξη στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κάθε δημόσιας σύμβασης έργου, προμηθειών και υπηρεσιών που υπερβαίνει μια δεδομένη αξία. Προβλέπονται ακόμη διαδικασίες επιβεβαίωσης της αξιοπιστίας των υποψήφιων αναδόχων αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους επάρκεια και την τεχνική τους υποδομή και κατάρτιση, ενώ αποκλείονται από τη συμμετοχή σε δημόσιες συμβάσεις φορείς που έχουν καταδικαστεί για εγκληματικές δραστηριότητες, δωροδοκία, απάτη και νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Η σύναψη της σύμβασης υπακούει στο κριτήριο της χαμηλότερης ή πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Σε περιπτώσεις παραβίασης του κοινοτικού δικαίου προβλέπεται παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Εξαιρέσεις στον κανόνα του ελεύθερου ανταγωνισμού εισάγει η γενική Οδηγία, όπως για δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται λόγω διεθνών κανόνων ή που κηρύσσονται απόρρητες γιατί αφορούν βασικά συμφέροντα του κράτους.

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΩΝ

Τα άρθρα που ρυθμίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων είναι τα 28, 29 και 30 της ΣυνθΕΚ.

Άρθρο 28

Οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των Κρατών-Μελών.

Άρθρο 29

Οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εξαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος απαγορεύονται μεταξύ των Κρατών-Μελών.

Στο άρθρο 30 προβλέπονται οι εξαιρέσεις, τις οποίες θα εξετάσουμε παρακάτω.

Κατ' αρχάς, ας διευκρινίσουμε ότι «μέτρα ισοδύναμου προς τους ποσοτικούς περιορισμούς αποτελέσματος» είναι εκείνα που, ενώ δεν είναι ποσοτικοί περιορισμοί, επιφέρουν ανάλογα με αυτούς αποτελέσματα. Επιβάλλονται δηλαδή από το κράτος και καταλήγουν σε αποκλεισμό, περιορισμό ή παρακώλυση της εισαγωγής εμπορευμάτων από άλλα Κράτη-Μέλη.

4.3.1 Η έννοια των εμπορευμάτων

Ως «εμπόρευμα» νοείται κάθε προϊόν το οποίο έχει μια χρηματική αξία και μπορεί να είναι αντικείμενο εμπορικών ανταλλαγών. Σύμφωνα, λοιπόν, με τη νομολογία του ΔΕΚ, είναι εμπορεύματα και εμπίπτουν στο άρθρο 28 της ΣυνθΕΚ ενσώματα αγαθά, όπως αγροτικά ή βιομηχανικά προϊόντα, ζώα και σκουπίδια, αλλά και μη ενσώματα αγαθά, όπως οι αποτυπώσεις ήχων σε μαγνητοταινίες, ο ηλεκτρισμός κ.ά., όχι όμως και οι τηλεοπτικές συχνότητες.

Κατ' αρχάς, ελεύθερη κυκλοφορία απολαμβάνουν τα κοινοτικά εμπορεύματα. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 2 της ΣυνθΕΚ, στο τελωνειακό καθεστώς της Κοινότητας υπάγονται όχι μόνο τα προερχόμενα από τα Κράτη-Μέλη προϊόντα, αλλά και όσα προέρχονται από τρίτες χώρες και κυκλοφορούν ελεύθερα στα Κράτη-Μέλη.

Με βάση το άρθρο 5 του Κανονισμού 802/68, προϊόντα προερχόμενα από τα Κράτη-Μέλη είναι όσα:

- Παράγονται ή κατασκευάζονται στο σύνολό τους σε ένα Κράτος-Μέλος.

- Κατασκευάζονται σε δύο ή περισσότερες χώρες, ακόμη και σε μη Κράτη-Μέλη, αλλά η τελευταία και οικονομικά ενδιαφέρουσα επεξεργασία τους γίνεται σε Κράτος-Μέλος.
- Αποτελούν ανταλλακτικά ή εξαρτήματα ενός κύριου εμπορεύματος που προέρχεται –σύμφωνα με τα παραπάνω– από Κράτος-Μέλος.

Προϊόντα προερχόμενα από τρίτες χώρες που κυκλοφορούν ελεύθερα σε ένα Κράτος-Μέλος είναι, με βάση το άρθρο 24 της ΣυνθΕΚ:

- Εκείνα για τα οποία έχουν τηρηθεί οι διατυπώσεις εισαγωγής.
- Εκείνα για τα οποία το Κράτος-Μέλος εισαγωγής έχει εισπράξει τους απαιτούμενους δασμούς και τις φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος.
- Εκείνα για τα οποία δεν έχουν επιστραφεί ολικώς ή μερικώς αυτοί οι δασμοί και οι επιβαρύνσεις.

4.3.2 Από την απαγόρευση διακρίσεων λόγω προέλευσης του προϊόντος στην άρση των τεχνικών περιορισμών

Η απαγόρευση διακρίσεων των εμπορευμάτων ανεξαρτήτως της προέλευσής τους –εφόσον μιλάμε πάντα για κοινοτικά προϊόντα– αποβλέπει στη λειτουργία του συγκριτικού πλεονεκτήματος. Οι όροι του ανταγωνισμού πρέπει να είναι τέτοιοι, που να ευνοούν όσους παράγουν το προϊόν με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, καλύτερη ποιότητα και μικρότερο κόστος, άρα είναι περισσότερο ανταγωνιστικοί, ανεξαρτήτως της χώρας προέλευσής τους.

Συνεπώς, η πρώτη σημασία των άρθρων 28 και 29 είναι ότι δεν μπορούν να επιβληθούν από ένα Κράτος-Μέλος μέτρα δυσμενέστερα για τα εισαγόμενα προϊόντα από ό,τι για τα εγχώρια. Σ' αυτό το πλαίσιο, απαγορεύεται όχι μόνο οποιαδήποτε εκστρατεία προώθησης των εθνικών προϊόντων, αλλά, σύμφωνα με το ΔΕΚ, ακόμη και η υποχρέωση των παραγωγών να καταγράφουν τη χώρα προέλευσης ενός προϊόντος, καθώς αυτό μπορεί έμμεσα να ευνοήσει τα εθνικά προϊόντα ή να επιτρέψει διαφοροποιήσεις μεταξύ των εισαγόμενων (βλ. υπόθεση 207/83 *Commission v. United Kingdom*, Συλλ.Νομολ 1985, 1201).

Οι άμεσες διακρίσεις κατά των εισαγόμενων προϊόντων ήταν εύκολο να καταργηθούν, ωστόσο υπήρχαν για μεγάλο διάστημα ενεργές τεχνικές ρυθμίσεις, με τις οποίες θα έπρεπε να συμμορφώνονται όλα τα προϊόντα – άρα και τα εγχώρια. Αρχικά το ΔΕΚ δεχόταν ότι τέτοιου είδους ρυθμίσεις δεν παραβίαζαν το άρθρο 28 της ΣυνθΕΚ, δεν εισήγαγαν δηλαδή δυσμενή διάκριση κατά των εισαγόμενων προϊόντων. Η στάση αυτή άλλαξε με την απόφαση-σταθμό *Cassis de Dijon* (υπ. 120/78, Συλλ.Νομολ 1979, 649): Η γερμανική εταιρεία Rewe είχε πρόθεση να εισαγάγει το γαλλικό λικέρ φρούτων *Cassis de Dijon* με αλκοόλ 15-20%, όμως η

γερμανική νομοθεσία προέβλεπε ότι τα αλκοολούχα ποτά, συμπεριλαμβανομένων των λικέρ, έπρεπε να περιέχουν αλκοόλ σε ποσοστό τουλάχιστον 25%, συνεπώς η εισαγωγή του Cassis de Dijon δεν επιτρεπόταν. Η τεχνική αυτή ρύθμιση ήταν διατυπωμένη με ουδέτερο τρόπο και εφαρμοζόταν εξίσου σε γερμανικά και εισαγόμενα ποτά.

Με την απόφασή του στην υπόθεση αυτή, το ΔΕΚ διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 της ΣυνθΕΚ, καθώς δέχτηκε ότι κρίσιμο δεν είναι μόνο αν ένα ρυθμιστικό μέτρο κάνει διάκριση ανάμεσα σε εγχώρια και εισαγόμενα προϊόντα, αλλά και αν περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εισαγόμενων, αποτέλεσμα που στη συγκεκριμένη περίπτωση επερχόταν. Αυτό δε σημαίνει ότι πρέπει να καταργηθούν κάθε είδους ρυθμιστικά μέτρα. Σημαίνει ότι, αν ένα εμπόρευμα παρασκευάστηκε και τέθηκε σε κυκλοφορία νόμιμα σε κάποιο Κράτος-Μέλος, έχει δηλαδή ήδη υποβληθεί στη ρυθμιστική εξουσία του κράτους αυτού, όλα τα υπόλοιπα Κράτη-Μέλη οφείλουν να επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία του στο εσωτερικό τους.

Τρεις είναι οι κανόνες που προκύπτουν από την απόφαση αυτή: Πρώτον, η νομιμότητα του ρυθμιστικού ελέγχου του κράτους παραγωγής — το οποίο είναι ελεύθερο να επιλέξει την ένταση και την έκταση της ρύθμισης των προϊόντων που παράγονται στην επικράτειά του — αρκεί αυτή να μην είναι δυσμενής για τις εξαγωγές. Ο δεύτερος κανόνας είναι η αμοιβαία αναγνώριση: κατά τεκμήριο, τα αγαθά που παράγονται και διακινούνται νόμιμα στη χώρα προέλευσής τους μπορούν να διακινηθούν και στο κράτος υποδοχής. Ο τρίτος κανόνας είναι ότι και το κράτος παραγωγής, αν θέλει τα προϊόντα του να μπορούν να εξαχθούν στα υπόλοιπα κράτη της ΕΕ, είναι απαραίτητο να λαμβάνει υπόψη του και τα δικά τους δημόσια συμφέροντα, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και των καταναλωτών.

Ωστόσο, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 29, που αφορά τις εξαγωγές, το ΔΕΚ υπήρξε πιο συντηρητικό, σχετικά με την απαγόρευση των μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος, καθώς περιορίσε την εφαρμογή του μόνο στις ρυθμίσεις που εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις.



Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Διατυπώστε σε μία παράγραφο την ουσία της απόφασης του ΔΕΚ Cassis de Dijon.

Στη μεταγενέστερη απόφαση του Keck (υποθέσεις C-267 και 268/91, Keck and Mithouard, Συλλ.Νομολ 1993, I-6097) το ΔΕΚ διευκρίνισε ότι δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των απαγορευμένων από το άρθρο 28 μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος όσοι κανόνες αφορούν την πώληση των προϊόντων, και δεν είναι κατ' αρχάς απαγορευτικοί στην πορεία ενός προϊόντος προς την αγορά.

Παραδείγματα

Εμπίπτουν στο άρθρο 28, άρα απαγορεύονται ως μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος:

- Απαιτήσεις που αφορούν την εμφάνιση του προϊόντος και τη συσκευασία.
- Νόμοι που απαιτούν τα προϊόντα να φέρουν ετικέτες συγκεκριμένης μορφής και περιεχομένου.
- Η υποχρέωση τα πολύτιμα μέταλλα να φέρουν διακριτικό σημάδι.
- Η υποχρέωση η περιεκτικότητα του ψωμιού σε αλάτι να μην υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο όριο.
- Η απαγόρευση χρήσης φυτικών λιπών, πλην του βούτυρου από κακάο, στη σοκολάτα.
- Περιορισμοί στο περιεχόμενο των περιοδικών.

Αντίθετα, θεωρήθηκαν από το ΔΕΚ «ρυθμίσεις που αφορούν την πώληση», άρα δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου 28 της ΣυνθΕΚ και απαγορεύονται, στο βαθμό που δεν εισάγουν άμεση διάκριση λόγω χώρας προέλευσης:

- Η ρύθμιση των διαφημίσεων.
- Η ρύθμιση για το ωράριο και τη λειτουργία των καταστημάτων την Κυριακή.
- Ο ορισμός των καταστημάτων που επιτρέπεται να πουλάνε γάλα για μωρά και καπνό.
- Το ελάχιστο κέρδος από τις συναλλαγές.
- Ο κανόνας ότι ένας έμπορος πρέπει να έχει παρουσία σε μια περιοχή πριν αρχίσει να πουλάει ένα προϊόν.

4.3.3 Εξαιρέσεις

Η εφαρμογή των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών γνωρίζει εξαιρέσεις, μερικές από τις οποίες προβλέπονται ρητά στο κοινοτικό δίκαιο. Κάποιες άλλες όμως προστέθηκαν από τη νομολογία του ΔΕΚ, όπως θα δούμε στη συνέχεια, στα οικεία κεφάλαια.

4.3.3.1 Εξαιρέσεις που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο

Σύμφωνα με το άρθρο 30 ΣυνθΕΚ:

Οι διατάξεις των άρθρων 28 και 29 δεν αντιτίθενται στις απαγορεύσεις ή στους περιορισμούς εισαγωγών, εξαγωγών ή διαμετακομίσεων που δικαιολογούνται από

λόγους δημόσιας ηθικής, δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφαλείας, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφύλαξης των φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας. Πάντως, οι απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί αυτοί δε δύνανται να αποτελούν ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των Κρατών-Μελών.

Ωστόσο, γίνεται αποδεκτό ότι οι εξαιρέσεις αυτές αναφέρονται περιοριστικά και πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, ενώ εναπόκειται στα Κράτη-Μέλη να εξειδικεύσουν τις νομικές αυτές έννοιες, άρα η συγκεκριμενοποίησή τους μπορεί να διαφέρει από κράτος σε κράτος. Κατά τη λήψη και την εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων τα Κράτη-Μέλη είναι απαραίτητο να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, να μπορούν δηλαδή ειδικά και συγκεκριμένα να αιτιολογήσουν ότι τα μέτρα είναι κατάλληλα και αναγκαία.

Αναφορικά με την έννοια των περιορισμών, πρέπει να επισημανθεί ότι:

Α. Η δημόσια ασφάλεια περιλαμβάνει τη διασφάλιση των βασικών λειτουργιών του κράτους.

Παράδειγμα

Στην υπόθεση C-347/88, Επιτροπή κ. Ελλάδα, Συλλ. 1990, I-4747, το ΔΕΚ έκρινε ότι ο εφοδιασμός του κράτους με πετρελαικά προϊόντα εμπίπτει στην έννοια της δημόσιας ασφάλειας, αρκεί η συγκεκριμένη δραστηριότητα να μην υποκρύπτει άλλους οικονομικούς στόχους και προσπάθεια χειρισμού της οικονομίας.

Β. Με τον όρο δημόσια τάξη νοείται η τήρηση των κανόνων ορθής λειτουργίας της Πολιτείας, μέσω των οποίων διασφαλίζονται τα ζωτικά της συμφέροντα. Για να δεχτεί τον περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών, το ΔΕΚ προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικού και επαρκώς σοβαρού κινδύνου για τη δημόσια τάξη.

Γ. Η εξ ορισμού πιο ελαστική έννοια της δημόσιας ηθικής, η οποία αναφέρεται στις περί ηθικής αντιλήψεις μιας κοινωνίας σε μια δεδομένη χρονική στιγμή, επαφίεται, κατά το ΔΕΚ, σε κάθε Κράτος-Μέλος να οριστεί, σύμφωνα με το δικό του σύστημα αξιών και στη μορφή που αυτό θα επιλέξει.

Δ. Με τη φράση «προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφύλαξης των φυτών» εννοούνται όλα τα μέτρα (π.χ., διοικητικά, όπως υγειονομικοί και τεχνικοί έλεγχοι, ποινική τυποποίηση κ.λπ.) που μπορεί να λάβει ένα κράτος προκειμένου να διασφαλίσει τα αγαθά αυτά. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η Οδηγία 2004/38/ΕΚ προβλέπει ότι μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων μπορούν να επιβληθούν μόνο εξαιτίας επιδημικών ασθενειών.

Ε. Στο πλαίσιο της «προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία» είναι δυνατόν να ληφθούν μέτρα που απο-

σκοπούν στην προστασία αντικειμένων μεγάλης αξίας, άμεσα συνδεδεμένων με την ιστορία του κράτους, των οποίων η εξαγωγή θα έθετε σε κίνδυνο την πολιτιστική του κληρονομιά.

Παράδειγμα

Το ΔΕΚ δέχτηκε ότι, βάσει της εξαίρεσης αυτής, μπορεί το κράτος να προσδιορίζει την τελική τιμή πώλησης των βιβλίων σε εθνικό επίπεδο, όχι όμως και των εισαγόμενων.

ΣΤ. Στην έννοια της «προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας» εμπίπτουν μέτρα προστασίας του σήματος, της ευρεσιτεχνίας, της εμπορικής επωνυμίας, του βιομηχανικού σχεδιασμού, καθώς και των «ονομασιών προέλευσης» κ.ά. Ωστόσο, το ΔΕΚ προσπαθεί μέσω της νομολογίας του να διασφαλίσει τον ελεύθερο ανταγωνισμό, ακόμη κι όταν δέχεται τη νομιμότητα των εθνικών περιοριστικών μέτρων στα ζητήματα αυτά.

Σε κάθε περίπτωση, τα εθνικά περιοριστικά μέτρα που δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 30 της ΣυνθΕΚ δεν μπορούν να συνεπάγονται αυθαίρετες διακρίσεις λόγω χώρας προέλευσης των προϊόντων και πρέπει να υπακούν στην αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι πρόσφορα και αναγκαία. Συνεπώς, τέτοιου είδους μέτρα δεν είναι νόμιμα αν ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

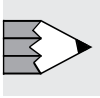
4.3.3.2 Εξαιρέσεις που προβλέπονται από τη νομολογία του ΔΕΚ

Στην περίφημη απόφαση-σταθμό *Cassis de Dijon* το ΔΕΚ δέχτηκε ότι «μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος», δηλαδή μέτρα που επιφέρουν αποτέλεσμα ανάλογο με τους ποσοτικούς περιορισμούς, θεωρούνται και όσα πηγάζουν από διαφορετικές εθνικές ρυθμίσεις αναφορικά με τη σύνθεση, τη μορφή, το βάρος, τη συσκευασία κ.λπ. των προϊόντων. Τέτοια εθνικά περιοριστικά μέτρα –εφόσον βέβαια εφαρμόζονται αδιακρίτως σε εθνικά εισαγόμενα κοινοτικά προϊόντα– είναι νόμιμα μόνο εάν δικαιολογούνται από «επιτακτικές ανάγκες προστασίας του δημόσιου συμφέροντος». Ο νομιμοποιητικός αυτός λόγος περιοριστικών μέτρων έρχεται να προστεθεί στους περιοριστικά αναφερόμενους λόγους του άρθρου 30 της ΣυνθΕΚ, υπό τις προϋποθέσεις πάντα του σεβασμού των αρχών της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω εθνικότητας.

Ως επιτακτική ανάγκη προστασίας δημόσιου συμφέροντος –που δεν μπορεί να είναι η προστασία οικονομικών συμφερόντων– δέχτηκε το ΔΕΚ:

- την αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων,
- την προστασία του καταναλωτή,

- την προστασία του ανόθευτου χαρακτήρα των εμπορικών ανταλλαγών,
- την προστασία του περιβάλλοντος,
- την ελευθερία έκφρασης γνώμης μέσω της ύπαρξης πολλών μέσων μαζικής ενημέρωσης.



Δραστηριότητα 3

Μπορείτε να επισημάνετε τα σημαντικότερα σημεία της κριτικής που είναι δυνατόν να δεχτεί η στάση του ΔΕΚ να διευρύνει την εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων;

Ενότητα 4.4

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

4.4.1 Το περιεχόμενο της ελευθερίας

Σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 1 και 2 της ΣυνθΕΚ:

Άρθρο 39

1. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας.
2. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των Κρατών-Μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας.
3. Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφαλείας και δημόσιας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους:
 - α. Να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας.
 - β. Να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό εντός της επικράτειας των Κρατών-Μελών.
 - γ. Να διαμένουν σε ένα από τα Κράτη-Μέλη, με σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζόμενων υπηκόων αυτού του Κράτους-Μέλους.
 - δ. Να παραμένουν στην επικράτεια ενός Κράτους-Μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών εφαρμογής που θα εκδώσει η Επιτροπή.

Το άρθρο αυτό, που αφορά εργαζόμενους με σχέση εξαρτημένης εργασίας, συμπληρώνεται από το άρθρο 43 της ΣυνθΕΚ. Αυτό αφορά αυτοαπασχολούμενους, τόσο φυσικά πρόσωπα όσο και νομικά, καθώς καλύπτει την «ελευθερία εγκατάστασης».

Άρθρο 43

Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης των υπηκόων ενός Κράτους-Μέλους στην επικράτεια ενός άλλου Κράτους-Μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς που έχουν σχέση με την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός Κράτους-Μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου Κράτους-Μέλους.

Η ελευθερία εγκατάστασης περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων, ιδίως εταιρειών κατά την έννοια του άρθρου 48 παράγραφος 2, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκατάστασης για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας Συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων.



Δραστηριότητα 4

Δώστε τον ορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης και επισημάνετε τις μορφές που μπορεί να πάρει.

Και τα δύο άρθρα της Συνθήκης (39 και 43 ΣυνθΕΚ) προστατεύουν τόσο την αναζήτηση και την εύρεση εργασίας ή έναρξης αυτοαπασχόλησης σε Κράτος-Μέλος διαφορετικό από εκείνο της καταγωγής του μετακινούμενου προσώπου όσο και την ανάληψη μιας θέσης εργασίας που ο Ευρωπαίος πολίτης έχει ήδη πάρει. Εξάλλου, με πράξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης αναγνωρίστηκε και σε μη εργαζόμενους, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, συμβάλλοντας έτσι στην ανάδειξη της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (πολιτότητας).

Με βάση την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων ή, αντιστρόφως, της ίσης μεταχείρισης των κοινοτικών αλλοδαπών, οι Ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με τους ημεδαπούς εργαζόμενους. Έτσι, ένας διακινούμενος εργαζόμενος πρέπει να τύχει ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς όσον αφορά κυρίως την πρόσβαση στην απασχόληση, τους όρους απασχόλησης και εργασίας, την αμοιβή, τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, την απόλυση και την επαγγελματική επανένταξη. Το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας επεκτείνεται και μετά τη λύση της εργασιακής τους σχέσης, οπότε δικαιούνται να παραμείνουν στη χώρα υποδοχής.

Εξάλλου, δεν απαγορεύονται μόνο οι άμεσες, αλλά και οι έμμεσες ή καλυμμένες αρνητικές διακρίσεις. Έμμεση διάκριση έχουμε όταν το κριτήριο της διαφορετικής μεταχείρισης δεν είναι μεν η εθνικότητα, αλλά εν τοις πράγμασι η διάκριση πλήττει κατά κύριο λόγο τους κοινοτικούς αλλοδαπούς εργαζόμενους. Σε ό,τι αφορά τη γλώσσα, η γνώση της μπορεί να είναι προϋπόθεση πρόσληψης σε θέση εργασίας που το απαιτεί, ωστόσο δεν είναι δυνατόν να τίθεται ως προϋπόθεση ο εργαζόμενος να έχει τη γλώσσα ως μητρική.

Παράδειγμα

Υπόθεση Bosman (υπ. ΔΕΚC-415/93, Συλλ. 1995, I-4921): Η βελγική ποδοσφαιρική ομοσπονδία απαγόρευε στις ομάδες της να έχουν πάνω από τρεις ξένους ποδοσφαιριστές. Επίσης, επέτρεπε σε έναν ποδοσφαιριστή μετά τη λήξη

του συμβολαίου του να μεταγραφεί σε άλλη ομάδα, αυτή όμως θα έπρεπε να πληρώσει ένα υψηλό τίμημα στην προηγούμενη ομάδα του. Ο Bosman μεταγράφηκε σε ομάδα άλλης κοινοτικής χώρας από εκείνη της προέλευσής του και βρέθηκε αντιμέτωπος με τους προαναφερθέντες περιορισμούς. Με βάση τη θέση του –που αναφέραμε παραπάνω– ότι ένα ανεξαρτήτως εθνικότητας εφαρμοζόμενο εθνικό μέτρο δε θα πρέπει να εμποδίζει την άσκηση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, το ΔΕΚ έκρινε τους παραπάνω περιορισμούς αντίθετους προς το κοινοτικό δίκαιο.

Η κίνηση εργαζομένων θα ήταν λιγότερο ελκυστική αν δεν προβλέπονταν (άρθρο 42 ΣυνθΕΚ) η θέσπιση συστήματος συνυπολογισμού των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης που αποκτήθηκαν σε όλα τα Κράτη-Μέλη, καθώς και η καταβολή των παροχών κοινωνικής ασφάλισης σε όσους τις δικαιούνται στο κράτος υποδοχής. Η εναρμόνιση (και όχι η κατάργηση) των εθνικών συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης εκσυγχρονίστηκε πρόσφατα με τον Κανονισμό 883/2004 (που ήρθε να αντικαταστήσει παλαιότερους).

Μια άλλη σημαντική παράμετρος είναι η αναγνώριση των διπλωμάτων εξωτερικού, των τίτλων σπουδών δηλαδή που είτε είναι προαπαιτούμενοι για την πρόσβαση σε ένα επάγγελμα είτε αυξάνουν τις δυνατότητες πρόσβασης ενός εργαζόμενου στην αγορά εργασίας, και αποκτήθηκαν σε χώρα διαφορετική από εκείνη στην οποία ασκείται το επάγγελμα. Η αναγνώριση αυτή ρυθμίζεται πλέον από την Οδηγία 2005/36/ΕΚ, που ενοποιεί και εξορθολογίζει τις διάσπαρτες μέχρι το 2005 νομικές ρυθμίσεις και αναφέρεται τόσο σε εργαζόμενους με σχέση εξαρτημένης εργασίας όσο και σε αυτοαπασχολούμενους. Με τη συγκεκριμένη οδηγία προβλέπεται η αυτόματη αναγνώριση των διπλωμάτων από τη χώρα υποδοχής και αυτή μπορεί να εξαρτάται από πρόσθετη εκπαίδευση ή από εξέταση επάρκειας, εάν το κράτος υποδοχής αποδεικνύει ότι υπάρχει ουσιώδης διαφορά μεταξύ της απαιτούμενης για την ανάληψη της θέσης εκπαίδευσης και αυτής που αποδεικνύει ο τίτλος σπουδών από το Κράτος-Μέλος προέλευσης του εργαζόμενου κοινοτικού πολίτη. Επίσης, μπορεί να εξαρτάται από προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία, αν η διάρκεια εκπαίδευσης του υποψήφιου είναι βραχύτερη της προβλεπόμενης στο κράτος υποδοχής.

Ενώ ο Κανονισμός 1612/68/ΕΟΚ ίσχυε μόνο για τους εργαζόμενους με εξαρτημένη σχέση εργασίας, το 2004 τέθηκε σε ισχύ η Οδηγία 2004/38/ΕΚ. Αυτή αφορά τα δικαιώματα των πολιτών και των οικογενειών τους να μετακινούνται και να εγκαθίστανται ελεύθερα μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, που μεταχειρίζεται στα περισσότερα ζητήματα με τον ίδιο τρόπο τους εργαζόμενους με σχέση εξαρτημένης εργασίας και τους αυτοαπασχολούμενους. Έτσι, και για τις δύο κατηγορίες, άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας σε κοινοτικό πολίτη μπορεί να αρνηθεί μια χώρα μόνο για λόγους δημόσιας υγείας, δημόσιας πολιτικής και δημόσιας ασφάλειας. Σύμφωνα με την ίδια οδηγία, δικαίωμα εισόδου και παραμονής στην Ένωση αποκτούν και οι συγγενείς του Ευρωπαίου πολίτη που είναι πολίτες τρίτων χωρών, και ειδικότερα: ο/η σύζυγος, ο/η σύντροφος με σχέση καταχωρημένης

συμβίωσης, υπό τον περιορισμό όμως ότι το κράτος υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση ως ισοδύναμη με το γάμο, οι απευθείας κατιόντες κάτω των 21 ετών και οι συντηρούμενοι από τον πολίτη ανιόντες.

4.4.2 Οι φορείς του δικαιώματος

Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων αποτελεί δικαίωμα όλων των Ευρωπαίων πολιτών και διακρίνεται, όπως είδαμε, σε ελεύθερη κυκλοφορία μισθωτών και δικαίωμα εγκατάστασης ελεύθερων επαγγελματιών και επιχειρήσεων.

Ειδικότερα, φορείς του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας είναι οι Ευρωπαίοι πολίτες που είναι εργαζόμενοι με σχέση εξαρτημένης εργασίας, όσοι δηλαδή παρέχουν εργασία επ' αμοιβή σε κάποιον άλλο για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Συνεπώς, περιλαμβάνονται οι υπάλληλοι, οι εργάτες, αλλά και οι μαθητευόμενοι, ανεξάρτητα από το αν η σχέση εργασίας είναι δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου, πλήρους ή μερικής απασχόλησης. Εξάλλου, αξίζει να επισημανθεί ότι το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας μπορεί να επικαλεστεί ακόμη και ο εργοδότης που απασχολεί εργαζόμενους άλλης χώρας Κράτους-Μέλους από εκείνη της εγκατάστασής του.

Όσο για το δικαίωμα εγκατάστασης, αυτό αφορά τόσο σε φυσικά πρόσωπα όσο και σε εταιρείες, δηλαδή νομικά πρόσωπα, εφόσον έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός Κράτους-Μέλους και έχουν την έδρα τους, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Κοινότητας (άρθρο 48 ΣυνθΕΚ). Ως «εταιρείες» νοούνται όλες οι ενώσεις προσώπων αστικού ή εμπορικού δικαίου, με ή χωρίς νομική υπόσταση, τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού δικαίου, με εξαίρεση εκείνες που δεν επιδιώκουν κέρδος.

Παραδείγματα

Η συμπλοιοκτησία του ελληνικού δικαίου απολαμβάνει το δικαίωμα εγκατάστασης, παρ' ότι δε διαθέτει νομική υπόσταση.

Οι συνεταιρισμοί απολαμβάνουν επίσης το δικαίωμα, κατά ρητή πρόβλεψη, παρ' ότι δεν επιδιώκουν κέρδος με τη στενή έννοια του όρου.

Αντίθετα από ό,τι συμβαίνει με τα προϊόντα τρίτων χωρών, που, άπαξ και εισαχθούν υπό συγκεκριμένους όρους στην Κοινότητα, διακινούνται ελεύθερα στα Κράτη-Μέλη, οι πολίτες τρίτων χωρών δεν έχουν το αντίστοιχο δικαίωμα: η άδεια παραμονής και εργασίας τους δεν εκτείνεται πέραν του Κράτους-Μέλους που την εξέδωσε.

4.4.3 Η έννοια της οικονομικής δραστηριότητας

Η εφαρμογή των δύο διατάξεων (άρθρων 39 και 43 ΣυνθΕΚ) προϋποθέτει η οικονομική δραστηριότητα να είναι εργασία, για την οποία να προβλέπεται τίμημα

που προέρχεται είτε από τον εργοδότη (άρθρο 39) είτε από τρίτα μέρη (άρθρο 43), όμως η ανταμοιβή μπορεί να είναι σε είδος και όχι σε χρήμα. Η πρακτική άσκηση θεωρείται οικονομική δραστηριότητα αν κριθεί ότι βρίσκεται σε άμεση σχέση με την πραγματική άσκηση του επαγγέλματος και η ίδια η περίοδος της άσκησης παίρνει τη μορφή της οικονομικής δραστηριότητας.

Παραδείγματα

Πέραν των αυτονόητων, το ΔΕΚ έκρινε ότι στην έννοια της οικονομικής δραστηριότητας εμπίπτουν και η εργασία του επαγγελματία αθλητή (υπ. 36/74, Walrawe, Συλλ. 1974, 1405 και υπ. C-415/93, Bosman, Συλλ. 1995, I-4921), η κατ' επάγγελμα άσκηση της πορνείας (υπ. 115 και 116/81, Adoui, Συλλ. 1982, 1665), καθώς και η επαγγελματική εκπαίδευση, όταν συνοδεύεται από αμοιβή που δεν είναι καθαρά συμβολική (υπ. C-3/90, Bernini, Συλλ. 1992, I-1071).

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

Κρίνετε αν είναι οικονομικές δραστηριότητες που εμπίπτουν στα άρθρα 39 και 43 της ΣυνθΕΚ οι παρακάτω:

- Εργασία σε εκκλησία, που αμείβεται μόνο με διαμονή και φαγητό.
- Η επιθυμία ενός δικηγόρου από την Ολλανδία να εγκατασταθεί στο Βέλγιο και να ασκήσει εκεί το επάγγελμά του.
- Η εργασία ενός εξαρτημένου χρήστη ναρκωτικών ουσιών, στο πλαίσιο της απεξάρτησής του.

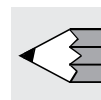
4.4.4 Η δημόσια διοίκηση ως εξαιρούμενος τομέας

Το άρθρο 39 παρ. 4 της ΣυνθΕΚ εισάγει εξαίρεση στις προηγούμενες παραγράφους, ορίζοντας ότι αυτές «δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση». Αντίστοιχη εξαίρεση περιλαμβάνεται και στο άρθρο 45 παρ. 1 της ΣυνθΕΚ αναφορικά με το δικαίωμα εγκατάστασης:

«Εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, όσον αφορά το ενδιαφερόμενο Κράτος-Μέλος, οι δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημόσιας εξουσίας».

Συνεπώς, τα Κράτη-Μέλη παρακράτησαν έναν πυρήνα εθνικής εξουσίας, τον οποίο περιφρουρούν από την πρόσβαση όλων των Ευρωπαίων πολιτών υπέρ των υπηκόων τους.

Ωστόσο, το ερώτημα που εγείρεται είναι ποια είναι η έκταση και το περιεχόμενο της έννοιας «δημόσια διοίκηση». Κατ' αρχάς, εφόσον πρόκειται για εξαίρεση, θα



πρέπει να ερμηνεύεται στενά, και το ΔΕΚ την ερμηνεύει με κοινοτικά κριτήρια, ώστε να υπάρχει ομοιόμορφη εφαρμογή της σε όλα τα Κράτη-Μέλη. Κριτήριο ένταξης μιας θέσης εργασίας στην έννοια της δημόσιας διοίκησης, άρα εξαίρεσής της από την απαγόρευση των διακρίσεων βάσει εθνικότητας, είναι το κατά πόσο λειτουργικά συνεπάγεται άσκηση εξουσίας. Συγκεκριμένα, η θέση εργασίας στη δημόσια διοίκηση επιφυλάσσεται στον πολίτη του Κράτους-Μέλους μόνο αν από αυτή ασκείται άμεσα ή έμμεσα δημόσια εξουσία και –επιπρόσθετα– η άσκηση αυτή έχει ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους. Επομένως, δεν εξαιρούνται εκ των προτέρων όλες οι θέσεις εργασίας στη δημόσια διοίκηση με την οργανική έννοια του όρου, έτσι δηλαδή όπως προσδιορίζεται από το εθνικό κράτος, αλλά για κάθε θέση ξεχωριστά πρέπει να ερευνάται η συνδρομή σωρευτικά των δύο παραπάνω κριτηρίων.

Παραδείγματα

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 39 παρ. 4, συνεπώς μπορούν να επιφυλάσσονται μόνο για ημεδαπούς, οι θέσεις του διευθυντή του τεχνικού ελέγχου, του νυκτοφύλακα και του αρχιτέκτονα στο δήμο Βρυξελλών. Παράλληλα, έκρινε ότι δε μετέχουν στην άσκηση εξουσίας και ούτε προστατεύουν το γενικό συμφέρον, συνεπώς μπορούν να καλυφθούν από κοινοτικούς πολίτες οι θέσεις:

- λέκτορα ξένης γλώσσας,
- ειδικευμένου εργάτη στους γερμανικούς σιδηροδρόμους,
- νοσοκόμας,
- ερευνητή,
- δασκάλου σε ανώτερο κρατικό σχολείο στη Γαλλία.

Επίσης, δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 39 παρ. 4 της ΣυνθΕΚ οι τομείς υπηρεσιών εμπορικού χαρακτήρα (π.χ., δημόσιες μεταφορές, διανομή ηλεκτρικού ρεύματος ή αερίου, εταιρείες αεροπορικών ή θαλάσσιων μεταφορών, ταχυδρομεία και τηλεπικοινωνίες, ραδιοφωνία και τηλεόραση), δημόσιας υγείας, εκπαίδευσης και έρευνας, δεδομένου ότι παρέχονται και από φορείς ιδιωτικού δικαίου.

Ενότητα 4.5

Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

4.5.1 Η έννοια της «υπηρεσίας» και οι φορείς του δικαιώματος

Άρθρο 50

Κατά την έννοια της παρούσας συνθήκης, ως υπηρεσίες νοούνται οι παροχές που κατά κανόνα προσφέρονται αντί αμοιβής, εφόσον δε διέπονται από τις διατάξεις τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των προσώπων.

Οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν ιδίως:

- α. βιομηχανικές δραστηριότητες,
- β. εμπορικές δραστηριότητες,
- γ. βιοτεχνικές δραστηριότητες,
- δ. δραστηριότητες των ελεύθερων επαγγελμάτων.

Με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου που αφορά το δικαίωμα εγκατάστασης, εκείνος που παρέχει υπηρεσία δύναται για την εκτέλεσή της να ασκήσει προσωρινά τη δραστηριότητά του στο κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία με τους ίδιους όρους που το κράτος αυτό επιβάλλει στους δικούς του υπηκόους.

Από το άρθρο 50 προκύπτει κατ' αρχάς ο επικουρικός χαρακτήρας της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών, εφόσον ως τέτοιες ορίζονται οι παροχές που δεν καλύπτονται από τις υπόλοιπες τρεις ελευθερίες. Επίσης, προϋποτίθεται ο οικονομικός χαρακτήρας της δραστηριότητας παροχής υπηρεσίας, συνεπώς δεν καλύπτονται καταρχήν κρατικές υπηρεσίες που προσφέρονται δωρεάν. Το δεύτερο χαρακτηριστικό των υπηρεσιών, που τις διαφοροποιεί από την ελεύθερη εγκατάσταση, είναι ο προσωρινός χαρακτήρας της οικονομικής δραστηριότητας, ο οποίος κρίνεται βάσει της διάρκειας, της συχνότητας, της περιοδικότητας και της συνέχειας της παροχής. Ωστόσο, η προσωρινότητα δεν αποκλείει την ύπαρξη υποδομής στο Κράτος-Μέλος υποδοχής της υπηρεσίας, εφόσον αυτό είναι απαραίτητο για την εκπλήρωση της παροχής.

Για την εφαρμογή του άρθρου 49 της ΣυνθΕΚ κριτήριο είναι το στοιχείο της διασυννοριακότητας. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, η υπηρεσία μπορεί να παρέχεται με έναν από τους ακόλουθους τρόπους:

- Ο πάροχος της υπηρεσίας μεταβαίνει στο κράτος του αποδέκτη της (ενεργητική μορφή).

- Ο αποδέκτης της υπηρεσίας μεταβαίνει στο κράτος που την παρέχει (π.χ., ασθενείς που μεταβαίνουν σε άλλο Κράτος-Μέλος για παροχή ιατρικών υπηρεσιών).
- Η υπηρεσία διαβαίνει τα σύνορα και όχι ο πάροχος ή ο αποδέκτης (π.χ., τηλεοπτικές και ραδιοφωνικές εκπομπές από τη μια χώρα στην άλλη, νομικές συμβουλές διά τηλεφώνου, παροχή υπηρεσιών από μια τράπεζα σε άλλο Κράτος-Μέλος κ.λπ.).
- Μετάβαση τόσο του παρόχου όσο και του αποδέκτη της υπηρεσίας σε άλλο Κράτος-Μέλος, όπου προσφέρεται η υπηρεσία (π.χ., ο ξεναγός παρέχει σε ομοεθνείς του τις υπηρεσίες του σε άλλη χώρα).

Φορείς του δικαιώματος είναι όλοι οι ελεύθεροι επαγγελματίες, καθώς και οι εταιρείες που αναφέρονται στο άρθρο 48 της ΣυνθΕΚ (βλ. παραπάνω ενότητα 4.4.2). Μάλιστα, το Συμβούλιο μπορεί με ομόφωνη απόφασή του να επεκτείνει το δικαίωμα και σε υπηκόους τρίτων χωρών.

4.5.2 Το περιεχόμενο της ελευθερίας

Η ραγδαία ανάπτυξη των υπηρεσιών, τόσο λόγω των αυξανόμενων τεχνολογικών δυνατοτήτων όσο και λόγω της οικονομικής μεγέθυνσής τους, ενίσχυσε τον οικονομικό χαρακτήρα της ελεύθερης κυκλοφορίας τους εντός των μελών της Ένωσης. Ωστόσο, η μεταβαλλόμενη φύση τους αλλά και ο επικουρικός χαρακτήρας της ρύθμισης δεν επέτρεψαν να διευκρινιστούν η φύση και το περιεχόμενο της ελευθερίας αυτής.

Σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣυνθΕΚ:

Άρθρο 49

Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των Κρατών-Μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας διαφορετικό από εκείνο του αποδέκτη της παροχής.

Το Συμβούλιο, με πρόταση της Επιτροπής, δύναται με ειδική πλειοψηφία να επεκτείνει το ευεργέτημα των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου και σε υπηκόους τρίτου κράτους που παρέχουν υπηρεσίες και είναι εγκατεστημένοι στο εσωτερικό της Κοινότητας.

Κατ' αρχάς, λοιπόν, η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών συνεπάγεται πλήρη απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης λόγω ιθαγένειας. Ωστόσο, είναι προφανές ότι, αν ζητηθεί από τον αλλοδαπό πάροχο μιας υπηρεσίας να πληροί τους ίδιους ακριβώς όρους με τον ημεδαπό (για παράδειγμα, εγγραφή σε επαγγελματικό σύλλογο ή επιμελητήριο), η παροχή της υπηρεσίας θα καταστεί σχεδόν αδύνατη ή τεχνικά δύσκολη και οικονομικά ασύμφορη. Το ΔΕΚ ευθυγράμμιζε έτσι σταδιακά

την ερμηνεία του άρθρου 49 της ΣυνθΕΚ με εκείνη του άρθρου 28 της ΣυνθΕΚ, που εξετάσαμε παραπάνω, και από το 1995 και μετά συνάγει από τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών την κατάργηση κάθε περιορισμού ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τόσο του κράτους υποδοχής όσο και του κράτους προέλευσης. Αυτό στηρίζεται στο γεγονός ότι ο παρέχων την υπηρεσία είναι εγκατεστημένος σε άλλο Κράτος-Μέλος από εκείνο στο οποίο παρέχει τις υπηρεσίες του.

Εθνικοί περιορισμοί επιτρέπονται μόνο αν δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, επειδή στο κράτος εγκατάστασης του παρόχου της υπηρεσίας λείπει το νομικό ρυθμιστικό πλαίσιο. Επιπλέον, επιβάλλονται αδιακρίτως, ανεξαρτήτως ιθαγένειας εκείνου που παρέχει την υπηρεσία, και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή τη σχέση καταλληλότητας και αναγκαιότητας μεταξύ των ιδίων και των επιδιωκόμενων σκοπών.

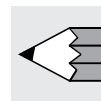
Παραδείγματα

Επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος που μπορούν να δικαιολογήσουν περιοριστικά μέτρα είναι η κοινωνική προστασία των εργαζομένων, πολιτιστικοί, φορολογικοί και λόγοι προστασίας της πνευματικής ιδιοκτησίας, ο κίνδυνος σοβαρού πλήγματος της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, η αξιοποίηση του αρχαιολογικού και καλλιτεχνικού πλούτου, η προστασία του καταναλωτή.

Έτσι, το ΔΕΚ δέχτηκε ότι δικαιολογείται η απαίτηση προηγούμενης έγκρισης για την πληρωμή ιατρικών υπηρεσιών που χορηγήθηκαν σε άλλο Κράτος-Μέλος, προκειμένου να υπηρετηθεί το δημόσιο συμφέρον, που στην περίπτωση αυτή έγκειται στη διατήρηση υψηλού επιπέδου ιατρικών υπηρεσιών. Αντίθετα, δεν απαιτείται χορήγηση προηγούμενης άδειας για την αγορά γυαλιών μυωπίας σε άλλη κοινοτική χώρα.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4

Διατυπώστε τα κριτήρια βάσει των οποίων επιτρέπονται εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική τη διασυνοριακή προσφορά υπηρεσιών στα Κράτη-Μέλη.



Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΤΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

Όπως ήδη επισημάναμε, η Οικονομική και Νομισματική Ένωση προώθησε την απελευθέρωση της κίνησης των κεφαλαίων και των πληρωμών. Ως κίνηση κεφαλαίων θα μπορούσαμε να ορίσουμε κάθε μεταφορά χρηματικών αξιών από ένα Κράτος-Μέλος σε άλλο, που έχουν σχέση πρωτίστως με επενδύσεις, ενώ οι τρέχουσες πληρωμές αφορούν ένα αγαθό ή μια υπηρεσία. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) η μέχρι τότε ισχύουσα διάκριση μεταξύ «πληρωμών» και «κινήσεων κεφαλαίου» καταργείται, καθώς στο νέο άρθρο 56 ΣυνθΕΚ ορίζεται ότι:

Άρθρο 56

1. Στο πλαίσιο των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ Κρατών-Μελών και μεταξύ Κρατών-Μελών και τρίτων χωρών.
2. Στο πλαίσιο των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, απαγορεύονται όλοι οι περιορισμοί στις πληρωμές μεταξύ Κρατών-Μελών και μεταξύ Κρατών-Μελών και τρίτων χωρών.

Το χαρακτηριστικό στη ρύθμιση αυτή, που τη διαφοροποιεί από τις υπόλοιπες ελευθερίες, είναι ότι εφαρμόζεται για κεφάλαια τα οποία προέρχονται όχι μόνο από Κράτη-Μέλη, αλλά και από τρίτες χώρες. Εξάλλου, φορείς του δικαιώματος είναι τα φυσικά και νομικά πρόσωπα, που έχουν την κατοικία τους (εγκατάσταση) σε ένα Κράτος-Μέλος, συνεπώς ευνοούνται όλα τα κεφάλαια που βρίσκονται μέσα στην Κοινότητα, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια του κατόχου τους.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε (υπόθεση 203/80, Cassati, Συλλ. Νομολ. 1981, 2595) ότι οι σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων διατάξεις δεν παράγουν άμεσα αποτελέσματα. Έτσι, η ελευθερία αυτή ολοκληρώθηκε με την ψήφιση και την ενσωμάτωση στα εθνικά δίκαια της Οδηγίας 88/361/ΕΟΚ, η οποία προέβλεπε ποια κεφάλαια απολάμβαναν ελευθερία κυκλοφορίας και ποια όχι, εξειδίκευε δηλαδή το άρθρο 56 της ΣυνθΕΚ.

Παραδείγματα

Στα κεφάλαια που απολαμβάνουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας περιλαμβάνονται:

- άμεσες επενδύσεις, όπως επενδύσεις σε εταιρείες,
- επενδύσεις σε ακίνητα, π.χ., αγορά σπιτιού,
- χρηματοοικονομικές κινήσεις, όπως αγοραπωλησία ομολόγων, μετοχών και άλλων χρηματοοικονομικών εργαλείων,
- δάνεια και ασφάλειες,
- συναλλαγές με λογαριασμούς σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα,
- μεταφορές χρημάτων που σχετίζονται με συμβόλαια ασφάλειας,
- προσωπική κίνηση κεφαλαίων, όπως δώρα, κληρονομίες και προσωπικά δάνεια.

Στο παράρτημα της παραπάνω οδηγίας ορίζεται ακόμη ότι το άρθρο 56 δεν καλύπτει μόνο περιορισμούς στη χρήση χρημάτων προκειμένου να πραγματοποιηθεί μια αγορά, αλλά και περιορισμούς που αγγίζουν τον πυρήνα μιας συναλλαγής, όπως η απαγόρευση αγοραπωλησίας.

Όπως και στην περίπτωση των υπόλοιπων ελευθεριών, ο ΔΕΚ έκρινε ότι ο περιορισμός στην κυκλοφορία κεφαλαίου δε χρειάζεται να είναι ευθέως δυσμενής για ξένα κεφάλαια, αλλά, αντίθετα, ότι απαγορεύονται και μέτρα περιοριστικά τα οποία δεν εμπεριέχουν δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγένειας.

Παράδειγμα: (Υπόθεση C-174/04, *Commission v. Italy*, απόφαση της 02.06.2005)

Η Επιτροπή προσέφυγε κατά της Ιταλίας, επειδή ένας ιταλικός νόμος (192/2001) απαγόρευε εξίσου σε ιταλικές και ξένες δημόσιες επιχειρήσεις που επενδύουν σε εταιρείες ηλεκτρισμού και αερίου να διαθέτουν πάνω από 2% των ψήφων στη Γενική Συνέλευση της εταιρείας. Το ΔΕΚ έκρινε ότι ο εν λόγω νόμος εισήγαγε περιοριστική μεταχείριση επενδύσεων, που προερχόταν από μια συγκεκριμένη κατηγορία επενδυτών, καθώς τους αφαιρούσε τη δυνατότητα αποτελεσματικής συμμετοχής στη διοίκηση της εταιρείας. Άρα, παραβίαζε το άρθρο 56 της Συνθήκης, το οποίο δεν κάνει διάκριση μεταξύ διακριτικών και μη διακριτικών μέτρων.

Η κριτική που ασκήθηκε σε τέτοιου είδους αποφάσεις του Δικαστηρίου είναι ότι με τη λογική αυτή μπορεί να κριθεί ότι παραβιάζουν το άρθρο 56 της Συνθήκης κάθε είδους περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων. Για το λόγο αυτό, το ΔΕΚ σε

άλλες αποφάσεις του διακήρυξε ότι, αν τα αποτελέσματα του υπό κρίση μέτρου στις επενδύσεις είναι αβέβαια ή έμμεσα, τότε το μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 56 της ΣυνθΕΚ.

Όπως και στις υπόλοιπες ελευθερίες, κάποια περιοριστικά εθνικά μέτρα είναι δυνατόν να κριθούν ως σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, αν επιδιώκουν ένα νόμιμο δημόσιο συμφέρον (π.χ., καταπολέμηση του «ξεπλύματος» βρόμικου χρήματος).

Παράδειγμα

Η υποχρέωση δήλωσης – όχι όμως και η άδεια – εξαγωγής χαρτονομισμάτων κρίθηκε σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο (ΔΕΚ, υπόθ. C-358, 416/93, Bordessa, ΣυλλΝομολ 1995, I-361).

Πέραν αυτής της γενικής διατύπωσης, το άρθρο 58 παρ. 1 της ΣυνθΕΚ προβλέπει μια σειρά λόγων εξαιτίας των οποίων επιτρέπεται παρέκκλιση από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

Άρθρο 58

1. Οι διατάξεις του άρθρου 56 δεν θίγουν το δικαίωμα των κρατών μελών:

- α) να εφαρμόζουν τις οικείες διατάξεις της φορολογικής τους νομοθεσίας οι οποίες διακρίνουν μεταξύ φορολογουμένων που δεν βρίσκονται στην ίδια κατάσταση όσον αφορά την κατοικία τους ή τον τόπο όπου είναι επενδεδυμένα τα κεφάλαιά τους·
- β) να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για την αποφυγή παραβάσεων των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, ιδίως στον τομέα της φορολογίας ή της προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων, ή να προβλέπουν διαδικασίες δήλωσης των κινήσεων κεφαλαίων για λόγους διοικητικής ή στατιστικής ενημέρωσης, ή να λαμβάνουν μέτρα υπαγορευμένα από λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας.

Όπως σε όλες τις περιπτώσεις απόκλισης από τον κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας των συντελεστών της παραγωγής, έτσι και εδώ τα εθνικά μέτρα πρέπει να βρίσκονται σε σχέση αναλογίας με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δηλαδή να είναι κατάλληλα και αναγκαία για την επίτευξή τους και να μη συνιστούν αυθαίρετη διάκριση λόγω προέλευσης των κεφαλαίων. Εξάλλου, οι λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας είναι απαραίτητο να αιτιολογούνται αναλυτικά, όπως και με τις υπόλοιπες ελευθερίες.

Από τον κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες προβλέπονται δύο ρητές εξαιρέσεις. Πρώτον, για τις περιπτώσεις που τέτοιες κινήσεις προκαλούν ή απειλούν να προκαλέσουν σοβαρές δυσχέρειες στη

λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης μπορούν να ληφθούν μέτρα διασφάλισης για διάστημα όχι μεγαλύτερο των έξι μηνών (άρθρο 59 ΣυνθΕΚ). Δεύτερον, στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας μπορεί να αποφασιστεί μερική ή ολοκληρωτική μείωση ή διακοπή των οικονομικών σχέσεων με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες, άρα και της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων (άρθρο 60 ΣυνθΕΚ σε συνδυασμό με άρθρο 301 ΣυνθΕΚ).

Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάσαμε τα στάδια της οικονομικής ολοκλήρωσης (τελωνειακή, κοινή και εσωτερική αγορά και Οικονομική και Νομισματική Ένωση), καθώς και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που τη στηρίζουν: τις προσωπικές ελευθερίες κυκλοφορίας και εγκατάστασης προσώπων και τις οικονομικές ελευθερίες κίνησης εμπορευμάτων, κεφαλαίων και υπηρεσιών.

Είδαμε ότι στις πρώτες ισχύει κυρίως η αρχή της ισότητας, η οποία συμπληρώνεται από τις αρχές της ισοτιμίας και της αμοιβαίας αναγνώρισης και σημαίνει ότι καμία διάκριση δεν είναι ανεκτή μεταξύ Ευρωπαίων πολιτών, εκτός κι αν δικαιολογείται από σπουδαίους λόγους εθνικού συμφέροντος, για την προστασία της δημόσιας υγείας και ασφάλειας. Με αυτό τον τρόπο, οι προσωπικές αυτές ελευθερίες συμβάλλουν στην οικοδόμηση της έννοιας της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (ή πολιτότητας).

Στο πλαίσιο των οικονομικών ελευθεριών ισχύει η αντίστοιχη αρχή της ισοτιμίας και αμοιβαίας αναγνώρισης. Έτσι, απαγορεύεται η επιβολή τεχνικών προδιαγραφών από το κράτος εισαγωγής, όταν ένα προϊόν έχει ήδη υποβληθεί στους ελέγχους του κράτους παραγωγής, στο οποίο και κυκλοφορεί νόμιμα. Και στον τομέα των υπηρεσιών, όπως και σε εκείνον των εμπορευμάτων, το ΔΕΚ θεωρεί αντίθετους στο κοινοτικό δίκαιο όχι μόνο τους εθνικούς περιορισμούς που κάνουν διάκριση ανάλογα με τη χώρα καταγωγής, αλλά και όσους παρακωλύουν ή δυσχεραίνουν την ελεύθερη κυκλοφορία. Τέλος, διασφαλίζεται και η ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων τόσο εντός της Κοινότητας όσο και από και προς τρίτες χώρες.

Εξαίρεση από την εφαρμογή των κοινοτικών ελευθεριών προβλέπεται μόνο για επιτακτικούς λόγους εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος. Βασική προϋπόθεση βέβαια είναι ότι τα περιοριστικά μέτρα δε συνιστούν διακρίσεις βάσει ιθαγενείας και υπακούν στην αρχή της αναλογικότητας (σχέση καταλληλότητας και αναγκαιότητας μεταξύ του μέτρου και του επιδιωκόμενου αποτελέσματος).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Απαντήσεις στις ασκήσεις αυτοαξιολόγησης και στις δραστηριότητες

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 1

Από το 1993 έχουν καταργηθεί όλες οι τελωνειακές διατυπώσεις για το ενδοκοινοτικό εμπόριο και όλη η σχετική γραφειοκρατία. Η κίνηση των φορτηγών TIR («Transports Internationaux Routiers» – International Road Transport – Διεθνείς Οδικές Μεταφορές) και ATA (admission temporaire – temporary admission of goods – προσωρινή άδεια προϊόντων) εντός της Κοινότητας γίνεται χωρίς περαιτέρω εμπόδια, γεγονός που επιτρέπει τη μείωση του χρόνου και του κόστους μεταφορών, επομένως προάγει το ενδοκοινοτικό εμπόριο. Επίσης, αυτό συνεπάγεται μείωση των τιμών των εισαγόμενων προϊόντων από Κράτη-Μέλη της Ένωσης.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 2

Σε περιπτώσεις μη εναρμόνισης της νομοθεσίας δύο Κρατών-Μελών, τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος που είναι απαγορευμένα βάσει του άρθρου 28 της ΣυνθΕΚ περιλαμβάνουν και την παρεμπόδιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, που είναι απόρροια κάποιων κανόνων, οι οποίοι θέτουν στάνταρτ (σχετικά με τη φόρμα, το μέγεθος, το βάρος, τη σύνθεση, την παρουσίαση, τις ετικέτες ή τη συσκευασία) σε προϊόντα που έχουν παραχθεί και τεθεί σε κυκλοφορία νόμιμα σε άλλο Κράτος-Μέλος. Η απαγόρευση ισχύει ακόμη και αν οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται χωρίς διάκριση σε όλα τα προϊόντα, εκτός κι αν μπορούν να δικαιολογηθούν από ένα σκοπό δημόσιου συμφέροντος, ο οποίος προηγείται της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 3

- Αν και ο Ολλανδός δικηγόρος δεν είναι ακόμη αυτοαπασχολούμενος στο Βέλγιο, καλύπτεται από το άρθρο 43 της ΣυνθΕΚ, το οποίο αφορά και όσους δεν έχουν αρχίσει ακόμη μια δραστηριότητα αυτοαπασχόλησης, αλλά σκοπεύουν να το κάνουν.
- Η αμοιβή σε είδος δεν αίρει τον οικονομικό χαρακτήρα της εργασίας, συνεπώς καλύπτεται από το άρθρο 39 της ΣυνθΕΚ.
- Η περίπτωση του εξαρτημένου χρήστη δεν καλύπτεται. Προγράμματα επανένταξης στην αγορά εργασίας αποτελούν οικονομική δραστηριότητα, υπό την προϋπόθεση ο εργαζόμενος να επιλέγεται βάσει των προσόντων του που συνδέονται με τη συγκεκριμένη εργασία.

Άσκηση Αυτοαξιολόγησης 4

Ένα εθνικό περιοριστικό μέτρο επιτρέπεται, εφόσον πληρούνται τα ακόλουθα κριτήρια:

- Εφαρμόζεται ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασης αυτού που παρέχει τις υπηρεσίες (αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων).
- Δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
- Είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού (αρχή της αναλογικότητας με ευρεία έννοια).
- Είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπό την έννοια ότι αυτός δε θα υπηρετούνταν από ηπιότερο περιοριστικό μέτρο (αρχή της αναλογικότητας με στενή έννοια).

Δραστηριότητα 1

Η κοινή αγορά αποτελεί ένα βήμα προς μια υπερεθνική ολοκλήρωση, που συνίσταται στην εξάλειψη όλων των εμποδίων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, ώστε να επιτευχθεί συγχώνευση των εθνικών αγορών σε μια ενιαία αγορά, η οποία θα προσομοιάζει κατά το δυνατόν σε μια εσωτερική αγορά.

Δραστηριότητα 2

- Η ζώνη ελεύθερων συναλλαγών (ή ελεύθερου εμπορίου) αποτελεί μια ήπια μορφή οικονομικής συνεργασίας, κατά την οποία τα Κράτη-Μέλη καταργούν τους δασμούς μεταξύ τους, αλλά διατηρούν χωριστά δασμολόγια για τρίτες χώρες. Ζώνες ελεύθερων συναλλαγών δεν υπάρχουν μόνο στην Ευρώπη (Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών – ΕΖΕΣ), αλλά και στην Αμερική (Βορειοαμερικανική Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών – NAFTA, μεταξύ ΗΠΑ, Καναδά και Μεξικού), στη Λατινική Αμερική (Mercosur) και στην Καραϊβική (Caricom).
- Η τελωνειακή ένωση προκύπτει όταν στα παραπάνω προστίθεται το κοινό δασμολόγιο για εισαγωγές από τρίτες χώρες.
- Η κοινή αγορά στηρίζεται σε μια τελωνειακή ένωση, αλλά προϋποθέτει και ελεύθερη κυκλοφορία των συντελεστών της παραγωγής, δηλαδή των εργαζομένων, των κεφαλαίων, των προϊόντων και των υπηρεσιών.
- Στην Οικονομική Ένωση έχουμε –πέραν των προηγούμενων– εναρμόνιση των οικονομικών πολιτικών των Κρατών-Μελών, ακόμη και νομισματική ένωση.
- Τέλος, η πλήρης οικονομική ολοκλήρωση επέρχεται όταν από το προηγούμενο στάδιο της εναρμόνισης περνάμε στην οικονομική και νομισματική ενοποίηση, δηλαδή στην άσκηση μιας κοινής οικονομικής πολιτικής από όργανα υπερεθνικά, στα οποία έχει εκχωρηθεί από τα Κράτη-Μέλη η οικεία εξουσία.

Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, οι σημαντικότεροι σταθμοί ήταν η μετάβαση από την τελωνειακή ένωση στην ενιαία αγορά, καθώς και η υιοθέτηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Δραστηριότητα 3

Το ΔΕΚ κατανοεί και εφαρμόζει το άρθρο 28 της Συνθήκης ως θεμελιώδες στοιχείο του οικονομικού Συντάγματος της Ένωσης, ερμηνεία που οδηγεί αφενός σε μεγαλύτερη προστασία των ατομικών οικονομικών ελευθεριών, αφετέρου στην υποβάθμιση των συλλογικών συμφερόντων. Τα Κράτη-Μέλη μπορούν να προστατεύουν αγαθά όπως το περιβάλλον, οι φτωχές περιοχές ή η δημόσια υγεία, αλλά μόνο στο βαθμό που αυτό επιτρέπεται ενόψει της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Συνεπώς, πολιτικές που αποσκοπούν στην επίτευξη στόχων εκτός αγοράς υπόκεινται στη νομική κρίση του Δικαστηρίου με κριτήρια που απορρέουν από την ελευθερία της αγοράς. Ακόμη και αν συμφωνεί κανείς ιδεολογικά με μια τέτοια κρίση, ανακύπτουν δύο ειδών προβλήματα: πρώτον, κατά πόσο μια τέτοιας σημασίας πολιτική επιλογή γίνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο με δημοκρατικό τρόπο και, δεύτερον –σε άμεση σύνδεση με το πρώτο–, κατά πόσο το όργανο που θα έπρεπε να λαμβάνει μια τέτοια απόφαση δεν είναι ένα πολιτικό όργανο, όπως το Συμβούλιο των Υπουργών ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά το Δικαστήριο. Ας μην ξεχνάμε άλλωστε ότι τα δικαστήρια ιδεοτυπικά είναι ουδέτερα όργανα, τα οποία καλούνται να επιλύσουν διαφορές και όχι να υποκαταστήσουν το δημοκρατικά νομιμοποιημένο νομοθέτη. Σε αντίθετη περίπτωση, καταλήγουμε σε ένα είδος οικονομικής διακυβέρνησης από δικαστές.

Δραστηριότητα 4

Ελευθερία εγκατάστασης σημαίνει το δικαίωμα των Ευρωπαίων πολιτών να ασκούν στο Κράτος-Μέλος της επιλογής τους ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, να εργάζονται δηλαδή ως ελεύθεροι επαγγελματίες, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις και απολαμβάνοντας τα ίδια προνόμια με τους πολίτες της χώρας υποδοχής.

Η εγκατάσταση μπορεί να πάρει τις παρακάτω μορφές:

- Ίδρυση εξαρχής κύριας εγκατάστασης (εταιρείας) από υπηκόους ενός Κράτους-Μέλους στην επικράτεια άλλου Κράτους-Μέλους.
- Μεταφορά της έδρας μιας υπάρχουσας εταιρείας από ένα Κράτος-Μέλος σε άλλο.
- Ίδρυση μιας δευτερεύουσας εγκατάστασης με τη μορφή πρακτορείου, υποκαταστήματος ή θυγατρικής εταιρείας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αργυρού Γ.**, Η «μετανάστευση» των εταιρειών και το Ευρωπαϊκό Δίκαιο: νομολογιακές τάσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες, ΔΕΕ 2002, 27επ.
- Δαγτόγλου Π.**, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο II, Ουσιαστικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.
- Δεληγιάννη-Δημητράκου Χ.**, «Εργαζόμενοι τρίτων χωρών και κοινοτικό κοινωνικό δίκαιο», ΤοΣ 1996, 124.
- Ζαββός Γ./Αυγερινός Γ.** (επιμ.), *Η πολιτική της ΕΕ για τις τράπεζες και τα χρηματιστήρια. Νομικό πλαίσιο και εξελίξεις*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.
- Καρύδης Γ.**, *Ευρωπαϊκό δίκαιο επιχειρήσεων και ανταγωνισμού: Θεμελιώδεις ελευθερίες, ανταγωνισμός, κρατικές ενισχύσεις*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.
- Καρύδη Γ.**, *Οι θεμελιώδεις ελευθερίες, σε: Στεφάνου (επιμ.), Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές, τόμος Γ', Οικονομική ολοκλήρωση και πολιτικές: το ρυθμιστικό πλαίσιο*, εκδ. Σιδέρη, Αθήνα, 2006, σ. 15επ.
- Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε.**, *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1995.
- Μεταξάς Α.**, «Κρατικές αντισταθμίσεις για παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας: Η νεότερη τοποθέτηση του ΔΕΚ σε μια επίκαιρη και πρακτικά σημαντική προβληματική», ΕΔΔΔ 2004, 186.
- Παπαγιάννη Δ.**, *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 3η έκδοση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2007.
- Παπαγιάννη Δ.**, «Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων – το κοινοτικό κεκτημένο και οι νεότερες εξελίξεις», Νομικό Βήμα 1999, 903.
- Σπύρου Κ.**, «Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων. Ένας νέος μηχανισμός για την προώθηση των επενδύσεων στην Κοινότητα», Δελτίο Ένωσης Ελληνικών Τραπεζών, 3/1995, σ. 109-115.
- Ταγαρά Χ.**, *Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων στην ΕΕ*, 2002.
- Τζάκα Δ.-Π.**, «Ελευθερία εγκατάστασης εταιριών κατά το κοινοτικό δίκαιο: εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΚ και επιπτώσεις στο ελληνικό δίκαιο», Νομικό Βήμα 2006, 34επ.
- Χατζόπουλου Β.**, «Τέσσερις στοιχειώδεις ελευθερίες, μία ενιαία ρύθμιση: η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τις οικονομικές και προσωπικές ελευθερίες της Συνθήκης», ΕΕΕυρΔ 2000, 351.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Η ΥΠΟΘΕΣΗ ΤΟΥ «ΒΑΣΙΚΟΥ ΜΕΤΟΧΟΥ»

Άρθρο 14 (ελευθερία Τύπου) παρ. 9 του ελληνικού Συντάγματος 1975/86/2001

Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά, όπως νόμος ορίζει. Νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση. Απαγορεύεται η συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής. Απαγορεύεται ειδικότερα η συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όπως νόμος ορίζει. Η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσων ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Η απαγόρευση του προηγούμενου εδαφίου καταλαμβάνει και κάθε είδους παρόνθετα πρόσωπα, όπως συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες. Νόμος ορίζει τις ειδικότερες ρυθμίσεις, τις κυρώσεις που μπορεί να φθάνουν μέχρι την ανάκληση της άδειας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού και μέχρι την απαγόρευση σύναψης ή την ακύρωση της σχετικής σύμβασης, καθώς και τους τρόπους ελέγχου και τις εγγυήσεις αποτροπής των καταστρατηγήσεων των προηγούμενων εδαφίων.

Άρθρο 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 199 της 09/08/1993 σ. 0054 – 0083):

Κάθε εργολήπτης μπορεί να αποκλειστεί από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό όταν:

- A. Βρίσκεται υπό πτώχευση, εκκαθάριση, παύση εργασιών, αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό ή σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση που προκύπτει από παρόμοια διαδικασία που προβλέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες.
- B. Έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία κήρυξης πτώχευσης, εκκαθάρισης, αναγκαστικής διαχείρισης, πτωχευτικού συμβιβασμού ή οποιαδήποτε παρόμοια διαδικασία που προβλέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες.
- Γ. Έχει καταδικαστεί για αδίκημα που αφορά την επαγγελματική του διαγωγή βάσει απόφασης η οποία έχει ισχύ δεδικασμένου.
- Δ. Έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα που αποδεδειγμένα διαπιστώθηκε με οποιοδήποτε μέσο μπορούν να διαθέσουν οι αναθέτουσες αρχές.
- E. Δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας όπου

είναι εγκατεστημένος ή με τη νομοθεσία της χώρας της αναθέτουσας αρχής.
ΣΤ. Δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του τις σχετικές με την πληρωμή των φόρων σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή με τη νομοθεσία της χώρας της αναθέτουσας αρχής.
Ζ. Είναι ένοχος για σημαντική ψευδή δήλωση κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται κατ' εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου. [...]

Απόφαση με αριθμό 3670/2006 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (υπόθεση «Βασικός μέτοχος»), Πρόεδρος: Γ. Παναγιωτόπουλος, Πρόεδρος, Εισηγητής: Χ. Ράμμος, Σύμβουλος

... 27. Επειδή, από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η έννοια του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ είναι ότι ο κατάλογος των προβλεπόμενων από αυτό λόγων αποκλεισμού εργοληπτών από διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων είναι περιοριστικός και ρυθμίζει το θέμα με τρόπο εξαντλητικό. Τούτο δε όχι μόνο διότι η ερμηνεία αυτή έγινε δεκτή από το ΔΕΚ επί εντελώς παρομοίου ζητήματος (απόφαση La Cascina της 9.2.2006), αλλά και διότι συνάγεται από το όλο πνεύμα της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ. Η οδηγία, ως ήδη ελέγχθη, αποσκοπεί στην επίτευξη του μεγαλύτερου δυνατού ανταγωνισμού και στην ευρύτερη δυνατή συμμετοχή διαγωνιζομένων στις διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Επομένως, διατάξεις οι οποίες περιορίζουν τον ανταγωνισμό με την προσθήκη νέων λόγων αποκλεισμού διαγωνιζομένων, οι οποίοι αναγκαστικά μειώνουν σε αριθμό την πρόσβαση των προσερχομένων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων έργων, προκειμένου να διαγωνισθούν, είναι αντίθετες με το πνεύμα και της οδηγίας εν γένει, αλλά και με την διάταξη του άρθρου 24 αυτής ειδικότερα, όπως προκύπτει τόσο από το προοίμιο της οδηγίας, όσο και από την λοιπή νομολογία του ΔΕΚ, που παρατέθηκε στην προηγούμενη σκέψη. Πράγματι, η αναγνώριση στα κράτη μέλη της δυνατότητας να καθιερώνουν, κατά το δοκούν, άλλους, επιπρόσθετους, λόγους αποκλεισμού, όχι μόνο θα παρεμπόδιζε την ελεύθερη πρόσβαση στις διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, την οποία, όπως προαναφέρθηκε, επιδιώκει να εξασφαλίσει η οδηγία, αλλά και θα διασπούσε την ενότητα των κοινοτικών ρυθμίσεων, σε σχέση με τους λόγους αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε δημόσιους διαγωνισμούς, θα είχε, δηλαδή, ως συνέπεια την προσθήκη από κάθε κράτος μέλος ποικίλων λόγων αποκλεισμού από δημόσιους διαγωνισμούς, κατ' επίκληση διαφόρων λόγων δημοσίου συμφέροντος, συνδεομένων με τις ιδιαιτερότητες κάθε επιμέρους έννομης τάξης.

Επομένως, ο κανόνας δικαίου που θεσπίζεται από το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος, όπως ανωτέρω ερμηνεύθηκε, με τον οποίο καθιερώνεται το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, εταίρου κλπ., επιχείρησης μέσω ενήμερωσης με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, εταίρου κλπ. επιχείρησης, που συνάπτει δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών κλπ., συμπεριλαμβανομένων των παντός είδους παρενθέτων προσώπων (συγγενών κλπ.), όπως ο κανόνας αυτός εξειδικεύεται, κατά τις λεπτομέρειές του, με τις σύμφωνες προς αυτόν διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του ν.3021/2002, θεσπίζει, πέραν των προβλεπόμενων από το άρθρο 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ και κατά παράβαση αυτού, ένα ακόμη λόγο αποκλεισμού

υποψηφίων αναδόχων από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, σχετικών με δημόσια έργα. Έτσι, η επίπτωση της συνταγματικής αυτής ρυθμίσεως στην διαδικασία αναθέσεως των δημοσίων συμβάσεων έργων είναι άμεση.

Εξ άλλου, ο αποκλεισμός αυτός, που θεσπίζεται με τη συνταγματική αυτή διάταξη, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ισοδυναμεί με θέσπιση μιας ιδιότητας ασυμβίβαστης με εκείνη του εργολήπτου δημοσίων έργων για μία ορισμένη κατηγορία επιχειρήσεων και ότι, επομένως, δεν συνιστά μορφή αποκλεισμού από συγκεκριμένο διαγωνισμό εργοληπτικών επιχειρήσεων, ανάλογη με εκείνες που θεσπίζονται από το ως άνω άρθρο της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, αλλά θέσπιση προϋποθέσεως ασκήσεως επαγγέλματος – και τούτο διότι δεν αποκλείεται, με βάση την προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη, αυτή καθ' εαυτήν, η εν γένει δραστηριοποίηση επιχειρήσεως, της οποίας ιδιοκτήτης, εταίρος κλπ. είναι ιδιοκτήτης, εταίρος κλπ. επιχείρησης, που κατέχει μέσα ενημέρωσης, ως εργοληπτικής επιχείρησης δημοσίων έργων, αλλά παρακωλύεται, επί τη βάσει αυτής, η ανάθεση συγκεκριμένης συμβάσεως σε συγκεκριμένο διαγωνισμό στην επιχείρηση αυτή. Πρόκειται, δηλαδή, για αποκλεισμό, μη συναπτόμενο με τη νομιμότητα της λειτουργίας της συγκεκριμένης επιχείρησης, η οποία εξακολουθεί, κατά τα λοιπά, να θεωρείται ως ενεργός εργοληπτική επιχείρηση, εγγεγραμμένη στο μητρώο εργοληπτικών επιχειρήσεων.

Δεν μπορεί δε, να υποστηριχθεί ότι κανόνας που θεσπίζεται με το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος δεν έχει σχέση με τους λόγους αποκλεισμού λόγω επαγγελματικών αναξιοτήτων, περί των οποίων διαλαμβάνει το άρθρο 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, διότι, δήθεν, αναφέρεται σε διαφορετικού τύπου ομάδα λόγων αποκλεισμού διαγωνιζομένων από την ανάθεση δημοσίας συμβάσεων έργων, δηλαδή σε ομάδα λόγων αποκλεισμού που είναι ενταγμένη σε συνταγματική διάταξη, που σχετίζεται με την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού, δηλαδή την προστασία της διαφάνειας στην λειτουργία των μέσων μαζικής ενημερώσεως (περί της οποίας διαλαμβάνει το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος), και όχι σε κανονιστική ύλη σχετική με τα δημόσια έργα. Τούτο δε διότι, ανεξάρτητα από το γεγονός ότι, όπως έγινε δεκτό με την προμνησθείσα απόφαση του ΔΕΚ La Cascina της 9.2.2006, οι μόνοι λόγοι αποκλεισμού εργοληπτών από διαδικασίες αναθέσεως δημοσίων έργων, που επιτρέπεται να θεσπίζουν τα κράτη μέλη, είναι οι λόγοι που περιέχονται στις οικείες διατάξεις περί συνδρομής περιπτώσεων αποκλεισμού των συμμετεχόντων σε διαδικασίες αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων των τριών συναφών οδηγιών (92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ), δηλαδή οι λόγοι οι σχετικοί με τις επαγγελματικές αναξιότητες των εν λόγω διαγωνιζομένων αυτών, πάντως, για την διερεύνηση και διαπίστωση του αν εθνικό μέτρο παρακωλύει ή δυσχεραίνει την άσκηση ελευθερίας κατοχυρούμενης από τη Συνθήκη ή δικαιώματος προβλεπόμενου από το παράγωγο δίκαιο, κρίσιμο δεν είναι ούτε σε ποιο ευρύτερο πλαίσιο νομοθετικών ρυθμίσεων είναι ενταγμένο το εθνικό αυτό μέτρο, ούτε το ποιο στόχο εξυπηρετεί το εν λόγω πλαίσιο κανόνων δικαίου στον κύκλο των επιλογών που κάνουν οι επιμέρους εθνικοί νομοθέτες των κρατών-μελών, αλλά αποκλειστικά και μόνο εάν το εθνικό αυτό μέτρο έχει, ως εξ αυτής ταύτης της ρυθμίσεώς του,

αποτέλεσμα που παραβιάζει ή παρακωλύει την άσκηση της εν λόγω ελευθερίας ή του εν λόγω δικαιώματος. [Πρβλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ: α) απόφαση της 12.6.2001, C- 399/98, Ordine degli Architetti κλπ. Συλλογή 2001-I σ. 5409, σκέψη 103, β) απόφαση της 3.7.1974, C-9/1974, Donato Casagrande κατά Πόλεως του Μονάχου (L. München) και γ) απόφαση της 5.11.2002, C-466/1998, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Β.] Έχει δε μάλιστα γίνει δεκτό από το ΔΕΚ ότι ακόμη και έμμεσα εν δυνάμει εμπόδια εθνικής προελεύσεως, στην άσκηση των δικαιωμάτων, των απορροεόντων από το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι επιτρεπτά (ενδεικτικά αναφέρεται η απόφαση της 11.6.1974, C-8/74, Benoît και Gustave Dassonville, Συλλογή 1974 σελ. 00837).

Επομένως, οι δύο αυτές διατάξεις (δηλ. το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος και το άρθρο 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ) ρυθμίζουν ζητήματα, ανήκοντα στο αυτό καθ' ύλην αντικείμενο, καθιερώνοντας και οι δύο περιπτώσεις αποκλεισμού νομίμως λειτουργουσών εργοληπτικών επιχειρήσεων από την διαδικασία αναθέσεως συγκεκριμένης συμβάσεως δημοσίων έργων

Δεν ασκεί, επίσης, σε σχέση με το εξεταζόμενο ζήτημα, και μάλιστα προδήλως, καμία επιρροή, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, το αν συγκεκριμένη εργοληπτική επιχείρηση αποκλείεται από την ανάθεση σ' αυτήν συμβάσεως δημοσίου έργου κατά την αρχική ή την τελική φάση του διαγωνισμού. Συνεπώς, ο αποκλεισμός επιχειρήσεως από σύμβαση δημοσίων έργων, με βάση το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 3021/2002, παρά το γεγονός ότι χωρεί, κατ' άρθρ. 4 του ν. 3021/2002, στην τελική φάση του διαγωνισμού (μη επιτρεπομένης, δηλαδή, της υπογραφής της συμβάσεως) και δεν εμποδίζει, κατ' αρχήν, τη συμμετοχή αυτής στην διαγωνιστική διαδικασία, συνιστά μία επιπλέον μορφή αποκλεισμού εργολήπτου πέραν εκείνων, τις οποίες προβλέπει το άρθρο 24 της ως άνω οδηγίας, και στο οποίο γίνεται λόγος για αποκλεισμό εργοληπτών από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό.

Τέλος, το γεγονός ότι η οδηγία 93/37/ΕΟΚ δεν συνιστά οδηγία πλήρους εναρμονίσεως του τομέα των δημοσίων έργων, δεν σημαίνει και ότι το άρθρο 24 αυτής δεν δημιουργεί δέσμευση στον εσωτερικό νομοθέτη, σε ό,τι αφορά στον εκ μέρους του καθορισμό των περιπτώσεων αποκλεισμού εργολήπτου από τις διαδικασίες αναθέσεως συμβάσεως δημοσίων έργων. Τούτο διότι το ζήτημα, αν οδηγία αποσκοπεί σε πλήρη ή σε μερική εναρμόνιση, είναι εντελώς διάφορο από την δεσμευτικότητα των διατάξεων, οι οποίες πάντως περιελήφθησαν σ' αυτήν. Αφ' ης, δηλαδή, στιγμής ένας κανόνας δικαίου έχει συμπεριληφθεί σε οδηγία και η αντιμετωπιζόμενη από αυτόν περίπτωση έχει καταστεί αντικείμενο ρυθμίσεως εκ μέρους της (όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση με το άρθρο 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ), ο συγκεκριμένος αυτός κανόνας έχει περιαχθεί στον χώρο του παραγώγου κοινοτικού δικαίου και συνιστά ρύθμιση εναρμονίσεως. Δεν συνδέεται, συνεπώς, καθόλου το ζήτημα αν οδηγία επιδιώκει πλήρη ή μερική εναρμόνιση με την επίλυση του ζητήματος, ποια είναι η ερμηνεία συγκεκριμένου κανόνα αυτής περιληφθέντος, πάντως, σε αυτήν, στην κρινόμενη, δηλαδή υπόθεση, στην επίλυση του ζητήματος ποια είναι η δεσμευτικότητα της διατάξεως του άρθρου 24 της

ως άνω οδηγίας και αν οι περιπτώσεις αποκλεισμού εργολήπτου από την διαδικασία αναθέσεως συμβάσεως δημοσίων έργων απαριθμούνται στην πιο πάνω διάταξη με τρόπο περιοριστικό ή όχι. Εφόσον, εν συμπεράσματι, δεν είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτό να προστίθενται από τους εσωτερικούς νομοθέτες λόγοι αποκλεισμού εργοληπτών από τη διαδικασία αναθέσεως συμβάσεων δημοσίων έργων, εν όψει του ότι, όπως ήδη εξετέθη, φαίνεται ότι οι λόγοι αποκλεισμού προσδιορίζονται περιοριστικά από τη διάταξη του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, τίθεται ζήτημα συμβατού προς αυτή της εθνικής ρυθμίσεως που διέπει την υπό κρίση υπόθεση (και συγκεκριμένα των διατάξεων του πέμπτου και έκτου εδαφίων του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, όπως οι διατάξεις αυτές εξειδικεύονται στις λεπτομέρειές τους με τις σύμφωνες προς αυτές διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του ν. 3021/2002). ...

Η άποψη της μειοψηφίας:

Μειοψήφησαν ο Πρόεδρος και οι Σύμβουλοι Δ. Κωστόπουλος, Θ. Παπαευαγγέλου, Α. Γκότσης, Α. Ράντος, Δ. Μπριόλας, Στ. Χαραλάμπους, Γ. Παπαγεωργίου, Μ. Καραμανώφ, Α. Χριστοφορίδου, Δ. Αλεξανδρής, Κ. Βιολάρης, Α.-Γ. Βώρος, και Γ. Ποταμιάς, οι οποίοι υπεστήριξαν την εξής γνώμη: Με τον θεσπιζόμενο από το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος κανόνα, όπως αυτός εξειδικεύεται με τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 εδαφ. α και 3 παρ. 2 του Ν. 3021/2002, κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω, καθιερώνεται, για λόγους διασφάλισης της ουσιώδους λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος, πολυφωνίας των μέσων ενημέρωσης, διαφάνειας της όλης οικονομικής λειτουργίας του κράτους και προκειμένου να αποτραπεί ο κίνδυνος άσκησης αθέμιτης επιρροής από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης στην οικονομική αυτή λειτουργία, κυρίως δε στον τομέα της αναθέσεως δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου, εταίρου κλπ., επιχείρησης μέσων ενημέρωσης με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου, εταίρου κλπ. επιχείρησης, που συνάπτει δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών κλπ., συμπεριλαμβανομένων των παντός είδους παρενθέτων προσώπων. Το ασυμβίβαστο αυτό αφορά πράγματι σε επαγγελματικές αναξιότητες, αλλά εισάγει άλλης τάξεως απαγόρευση, αναφερόμενη στο ευρύτερο θέμα ασυμβιβάστων. Εξ άλλου, όπως έχει ήδη γίνει δεκτό από το Δ.Ε.Κ., με τις οδηγίες 93/36/ΕΟΚ (ΕΕΛ 199), 93/37/ΕΟΚ (ΕΕΛ 199) και 92/50/ΕΟΚ (ΕΕΛ 209), για το συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, έργων και υπηρεσιών επέρχεται μερική μόνο εναρμόνιση στους ως άνω τομείς. Έχει γίνει συγκεκριμένα δεκτό ότι, με τις οδηγίες αυτές δεν θεσπίζεται ενιαία και εξαντλητική ρύθμιση, αλλά, στο πλαίσιο των κοινών κανόνων, που αυτές περιέχουν, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να είναι ελεύθερα να διατηρούν σε ισχύ ή να θεσπίζουν ουσιαστικούς και διαδικαστικούς κανόνες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως όλων των ασκουσών επιρροή διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και ιδίως των απαγορεύσεων, που απορρέουν από τις θεσπιζόμενες με την συνθήκη αρχές, όσον αφορά στο δικαίωμα εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών [βλ. ΔΕΚ: α) απόφαση της 9.7.1987, C-27 -29/86, Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes, Συλλογή 1987, σ.3347, β) απόφαση της 20.9.1988, C-31/87, Beentjes, Συλλογή 1988, σ.4562)].

Ειδικότερα, με την οδηγία 93/37/ΕΟΚ δεν επέρχεται εναρμόνιση στο σύνολο των ζητημάτων, που αφορούν τον τομέα των δημοσίων έργων. Έτσι, δεν επέρχεται εναρμόνιση ούτε των ζητημάτων των σχετικών με τα συστήματα δημοπρατήσεως των επιμέρους κρατών μελών, ούτε των ζητημάτων των σχετικών με την άσκηση εν γένει της επαγγελματικής δραστηριότητας του εργολήπτη δημοσίων έργων, ή την εγγραφή ή μη εργοληπτών δημοσίων έργων σε ειδικά μητρώα κ.λπ. Επομένως, η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, λόγω ακριβώς της επιχειρουμένης με την οδηγία αυτή μερικής εναρμονίσεως, κατά το μέρος που αντιστοιχεί στην θεσπιζόμενη με αυτή ρύθμιση, δεν έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη κωλύονται εξ αυτής να θεσπίσουν στην εσωτερική τους νομοθεσία περιπτώσεις απαγορεύσεως συνάψεως δημοσίων συμβάσεων με επιχειρήσεις, αν οι περιπτώσεις αυτές έχουν ως αιτιολογική βάση όχι πλέον επαγγελματικές αναξιότητες των μελών τους, αλλά συνιστούν, εν σχέσει προς εκείνες, άλλης τάξεως και σκοπού απαγορεύσεις συμπτώσεως ιδιοτήτων και αντιστοίχων δραστηριοτήτων, χάριν εξυπηρετήσεως δημοσίου συμφέροντος, όπως συμβαίνει με το ασυμβίβαστο του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, η θέσπιση του οποίου στοχεύει στην προστασία της διαφάνειας, ενός, δηλαδή, σκοπού, ο οποίος, κατ' εξοχήν, συμπορεύεται με τις βασικές επιδιώξεις των κοινοτικών οδηγιών.

Ειδικότερα, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ εθνικές ρυθμίσεις, οι οποίες δεν σκοπούν στην ρύθμιση θεμάτων δημοσίων συμβάσεων, στις οποίες αναφέρεται η ως άνω οδηγία, αλλά στην ρύθμιση άλλων θεμάτων εσωτερικού ενδιαφέροντος, αναγομένων σε ουσιώδη ζητήματα του δημοσίου βίου και της λειτουργίας της Δ στο εσωτερικό κρατους μέλους. Ένα τέτοιο ζήτημα, στο οποίο, κατά τις προπαρασκευαστικές της θεσπίσεως της συνταγματικής διατάξεως εργασίες, απέβλεψε προεχόντως, η ρύθμιση του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, είναι η πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης και εξ αντανακλάσεως, στο μέτρο που την ιδιοκτησία των μέσων αυτών αναλαμβάνουν συστηματικώς επιχειρήσεις αναλήψεως δημοσίων συμβάσεων, η διαφάνεια στην διαδικασία αναλήψεως των συμβάσεων αυτών. Έτσι, η επίπτωση της συνταγματικής ρυθμίσεως στην διαδικασία αναλήψεως δημοσίων συμβάσεων είναι μόνον έμμεση, δικαιολογείται, όμως, διότι ανάγεται στην εκπλήρωση σκοπών, οι οποίοι είναι ταυτοχρόνως υψίστου εθνικού συμφέροντος, όπως είναι, κατά την εκτίμηση του αναθεωρητικού νομοθέτη, η ομαλή και χωρίς αθέμιτες παρεμβάσεις λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, αλλά και κοινοτικού ενδιαφέροντος, στο μέτρο που τόσο οι διατάξεις της Συνθήκης, όσο και εκείνες του παραγώγου δικαίου αποβλέπουν στην διατήρηση της πολυφωνίας στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και στην απρόσκοπτη λειτουργία της αγοράς στον τομέα αυτόν, αλλά και στην κατοχύρωση της διαφάνειας και του ανόθευτου ανταγωνισμού στην διαδικασία αναλήψεως δημοσίων συμβάσεων (πρβλ. προς την κατεύθυνση αυτή ΔΕΚ, απόφαση της 3.2.1993, C-148/91, Veronica Omroep).

Είναι, άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι το μέτρο δεν αποβλέπει στην παρεμπόδιση επιχειρήσεων άλλων Κρατών μελών να συμμετάσχουν στις σχετικές διαδικασίες αλλά, προωθώντας την διαφάνεια και αποκλείοντας αθέμιτες πρακτικές από μέρους εθνικών επιχειρήσεων, έχει ως συνέπεια την διευκόλυνση της πρακτικής

ολοκληρώσεως της εσωτερικής αγοράς στον τομέα αυτόν. Επομένως, κατά την μειοψηφήσασα αυτή γνώμη, ο συνταγματικός αυτός κανόνας δεν εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο εφαρμογής του κανόνα του θεσπιζομένου με το προαναφερθέν άρθρο 24 της εν λόγω οδηγίας και, συνεπώς, τα ρυθμιστικά πεδία των κανόνων αυτών δικαίου δεν συναντώνται, έτσι ώστε να συντρέχει περίπτωση να τεθεί, περαιτέρω, θέμα ελλείψεως συμβατού των δύο ρυθμίσεων.

28. Επειδή, ενόψει των προεκτεθέντων, σε σχέση με την έννοια του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ το Δικαστήριο κρίνει ότι η ερμηνεία που δόθηκε στο άρθρο αυτό και από την οποία εξαρτάται το περαιτέρω ζήτημα κατά πόσον η εθνική ρύθμιση που διέπει την υπό κρίση υπόθεση είναι συμβατή με αυτό, δεν είναι ούτε προφανής, ούτε απηλλαγμένη ευλόγων αμφιβολιών (πρβλ. ΔΕΚ απόφαση της 6.10.1982, CILFIT, C-283/81, Συλλογή 1982 σ. 03415). Ενόψει τούτου και δεδομένου ότι η ερμηνεία κανόνων του κοινοτικού δικαίου (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων του παραγώγου κοινοτικού δικαίου) ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία του ΔΕΚ, πρέπει να διατυπωθεί προς το ΔΕΚ, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 234 παρ. 3 του ενοποιημένου κειμένου της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως διαμορφώθηκε με την Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία κυρώθηκε με το ν. 2691/1999, ΦΕΚ 47Α), προδικαστικό ερώτημα, έχον το εξής περιεχόμενο: «Η απαρίθμηση των λόγων αποκλεισμού εργοληπτών δημοσίων έργων, οι οποίοι περιέχονται στην διάταξη του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 “περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων” (ΕΕΛ 199) είναι περιοριστική ή όχι;»

...

Δ ι ά τ α ύ τ α

...

Αναβάλλει, κατά τα λοιπά, την οριστική κρίση της υποθέσεως, μέχρις εκδόσεως αποφάσεως του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί των προδικαστικών ερωτημάτων, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Διατυπώνει προς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

1. «Η απαρίθμηση των λόγων αποκλεισμού εργοληπτών δημοσίων έργων, οι οποίοι περιέχονται στην διάταξη του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 “περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων” (ΕΕΛ 199) είναι περιοριστική ή όχι;»

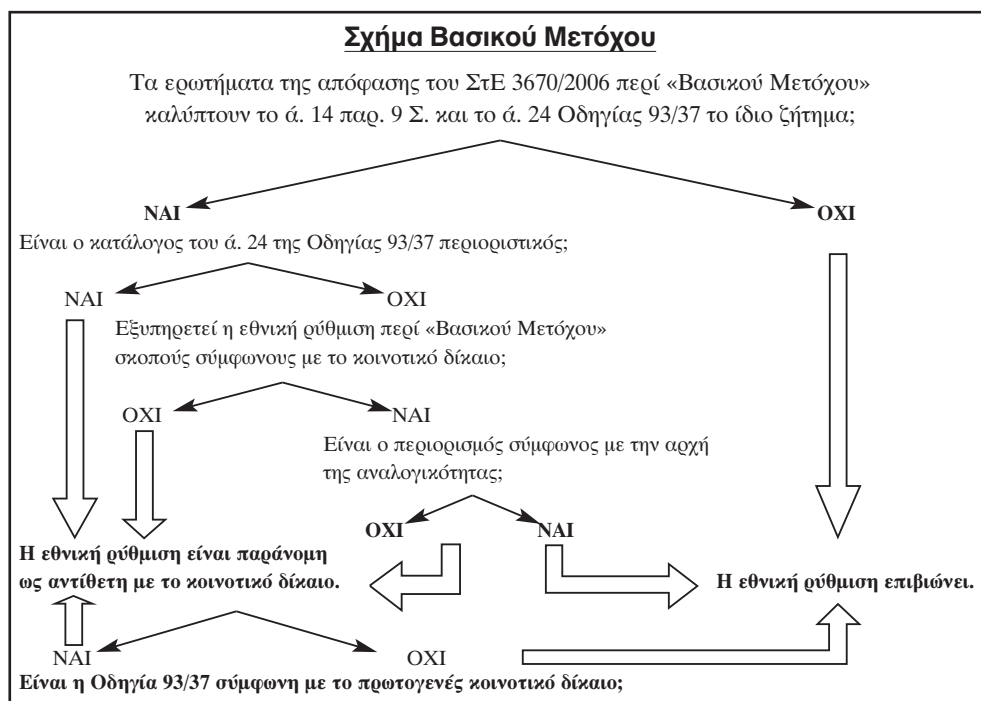
2. «Υπό την εκδοχή ότι η απαρίθμηση αυτή δεν είναι περιοριστική, διάταξη, η οποία, για λόγους προστασίας της διαφάνειας στις οικονομικές λειτουργίες του κράτους, ορίζει ότι η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσωσιν ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή

την παροχή υπηρεσιών, εξυπηρετεί σκοπούς συμβατούς με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου — η δε πλήρης αυτή απαγόρευση της αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων στις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις είναι συμβατή με την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας;»

Και 3. «Υπό την εκδοχή ότι, κατά την έννοια του άρθρου 24 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, οι λόγοι αποκλεισμού εργοληπτών, που περιέχονται σε αυτήν, απαριθμούνται κατά τρόπο περιοριστικό, ή ότι η κρίσιμη εθνική διάταξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εξυπηρετούσα σκοπούς συμβατούς με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ή, τέλος, ότι η θεσπιζόμενη με αυτήν απαγόρευση δεν είναι συμβατή με την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας, η ως άνω Οδηγία, απαγορεύοντας την θέσπιση ως λόγου αποκλεισμού εργολήπτου από την διαδικασία αναθέσεως δημοσίων έργων, την περίπτωση, κατά την οποία αυτός ο ίδιος, ή στελέχη του (όπως είναι ο ιδιοκτήτης της οικείας επιχείρησης, ή ο βασικός μέτοχός της, ή εταίρος της, ή διευθυντικό της στέλεχος), ή παρένθετα των εν λόγω στελεχών του πρόσωπα δραστηριοποιούνται σε επιχειρήσεις μέσων επιχείρησης, οι οποίες μπορούν να ασκούν αθέμιτη επιρροή στη διαδικασία αναθέσεως δημοσίων έργων, μέσω της γενικότερης επιρροής, την οποία διαθέτουν, έχει παραβιάσει τις γενικές αρχές της προστασίας του ανταγωνισμού, της διαφάνειας καθώς και την διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 της Συνθήκης περί της Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που θεσπίζει την αρχή της επικουρικότητας;»

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 9, 20, 21, 23, 27, 28 και 29 Ιουνίου 2006 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 8ης Δεκεμβρίου 2006.

ΣΤΟ ΟΝΟΜΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΛΑΟΥ



ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΟΡΩΝ (ΓΛΩΣΣΑΡΙ)¹

Για περισσότερες πληροφορίες, ανατρέξτε στο γλωσσάρι της ιστοσελίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://www.europa.eu/scadplus/glossary/index_el.htm).

Ανοικτή μέθοδος συντονισμού

Μέθοδος συνεργασίας και σύμπλευσης των Κρατών-Μελών σε τομείς πολιτικής (π.χ., εκπαίδευση και κατάρτιση, συντάξεις και ιατρική περίθαλψη, μετανάστευση και άσυλο), όπου δεν υιοθετείται μια πανευρωπαϊκή πολιτική βάσει ευρωπαϊκής νομοθεσίας, αλλά οι κυβερνήσεις χαράσσουν εθνική πολιτική. Ωστόσο, ανταλλάσσουν πληροφορίες, υιοθετούν βέλτιστες πρακτικές (βλ. παρακάτω) και ευθυγραμμίζουν τις εθνικές πολιτικές τους.

Αρμοδιότητες

Οι εξουσίες και οι ευθύνες που έχει το κράτος και παραχωρεί στις Κοινότητες και στην Ένωση. Το ερώτημα είναι ποιες αρμοδιότητες πρέπει να ανατεθούν στα θεσμικά όργανα της ΕΕ και ποιες να παραμείνουν στο επίπεδο των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Βέλτιστες πρακτικές

Ένας τρόπος βελτίωσης των πολιτικών στην ΕΕ εκ μέρους των κυβερνήσεων είναι να ενημερώνονται σχετικά με το τι συμβαίνει στους αντίστοιχους τομείς στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ και να εντοπίζουν ποιες πρακτικές οδηγούν στα καλύτερα αποτελέσματα. Εν συνεχεία, μπορούν να υιοθετήσουν αυτή τη «βέλτιστη πρακτική», προσαρμόζοντάς την στις δικές τους εθνικές και τοπικές συνθήκες.

Γενικές Διευθύνσεις (ΓΔ)

Το προσωπικό των κυριότερων θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Επιτροπή, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο) χωρίζεται σε έναν ορισμένο αριθμό διακριτών υπηρεσιών, οι οποίες είναι γνωστές ως «Γενικές Διευθύνσεις» (ΓΔ). Καθεμία από αυτές είναι υπεύθυνη για συγκεκριμένα καθήκοντα ή πολιτικούς τομείς.

Δημοκρατικό έλλειμμα

Η αιτίαση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απολαμβάνει δημοκρατική νομιμοποίηση, υπό την έννοια ότι την κύρια πολιτική εξουσία έχουν στα χέρια τους όργανα που ανήκουν στην εκτελεστική λειτουργία (Συμβούλιο, Επιτροπή) ή στη δικαστική (Δικαστήριο). Άρα, δεν είναι άμεσα πολιτικά υπόλογα στους πολίτες της Ευρώπης ή στους λαούς των εθνικών κρατών.

1. Βασίζεται στο http://www.europa.eu/abc/eurojargon/index_el.htm. Εδώ περιλαμβάνονται μόνο οι όροι που έχουν χρησιμοποιηθεί στο παρόν σύγγραμμα.

Διακυβερνητική

Αυτό σημαίνει κυριολεκτικά «μεταξύ κυβερνήσεων». Στην ΕΕ σε ορισμένους τομείς — όπως στα ζητήματα ασφάλειας και άμυνας — οι αποφάσεις λαμβάνονται απλώς μέσω διακυβερνητικής συμφωνίας (δηλαδή συμφωνίας μεταξύ των κυβερνήσεων των χωρών της ΕΕ) και όχι μέσω της «κοινοτικής μεθόδου» (βλ. παρακάτω). Αυτές οι διακυβερνητικές αποφάσεις λαμβάνονται από υπουργούς, που απαρτίζουν το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή, σε ύψιστο επίπεδο, από τους πρωθυπουργούς και/ή τους προέδρους των χωρών της ΕΕ, οι οποίοι αποτελούν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ)

Διάσκεψη κατά την οποία οι κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών της ΕΕ συνεδριάζουν για να τροποποιήσουν τις συνθήκες της. Ωστόσο, το κείμενο των Συνθηκών που προκύπτει από τη ΔΔ τίθεται σε ισχύ μόνο αφού επικυρωθεί από όλα τα Κράτη-Μέλη με τον τρόπο που προβλέπεται στα εθνικά τους Συντάγματα. Η ΔΔ που πραγματοποιήθηκε το 2003 οδήγησε στην υπογραφή, το 2004, της Συνθήκης Θέσπισης Συντάγματος της ΕΕ, η οποία όμως δεν επικυρώθηκε από όλα τα κράτη και γι' αυτό δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ.

Διαφάνεια

Ο όρος αυτός χρησιμοποιείται συχνά για να περιγράψει τον ανοιχτό χαρακτήρα της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, τα οποία έχουν αναλάβει τη δέσμευση να καταστήσουν πιο ανοιχτό τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν. Λαμβάνουν μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης του κοινού στην πληροφόρηση και προσπαθούν να συντάσσουν σαφέστερα και πιο κατανοητά έγγραφα. Αυτό περιλαμβάνει τη βελτίωση της σύνταξης των νομοσχεδίων και, πιο μακροπρόθεσμα, τη σύνταξη μιας ενιαίας και απλουστευμένης συνθήκης της ΕΕ.

Διεύρυνση

Η ΕΕ ιδρύθηκε τη δεκαετία του '50 από έξι μόνο Κράτη-Μέλη. Σήμερα απαρτίζεται από 27 Κράτη-Μέλη. Η αύξηση του αριθμού των μελών της είναι γνωστή ως «διεύρυνση», κάτι που έχει ήδη συμβεί πολλές φορές:

- Δεκαετία του 1950: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες
- 1973: Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο
- 1981: Ελλάδα
- 1986: Πορτογαλία, Ισπανία
- 1995: Αυστρία, Φινλανδία, Σουηδία
- 2004: Δημοκρατία της Τσεχίας, Εσθονία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβενία, Σλοβακία
- 2007: Βουλγαρία και Ρουμανία.

ΕΕ

Τα αρχικά αυτά αναφέρονται είτε στην Ευρωπαϊκή Ένωση είτε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Το πολιτικά ανεξάρτητο θεσμικό όργανο, το οποίο εκπροσωπεί και προασπίζει τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύνολό της. Υποβάλλει προτάσεις νομοθετικού και πολιτικού χαρακτήρα, καθώς και προγράμματα δράσης, και έχει την ευθύνη της υλοποίησης των αποφάσεων του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

ΕΖΕΣ

Η συντομογραφία αυτή αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών, οργανισμό που ιδρύθηκε το 1960 για την προώθηση των ελεύθερων συναλλαγών των αγαθών μεταξύ των Κρατών-Μελών της. Αρχικά, τα ιδρυτικά μέλη της ΕΖΕΣ ήταν επτά: Αυστρία, Δανία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ελβετία και Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ). Η Φινλανδία προσχώρησε το 1961, η Ισλανδία το 1970 και το Λίχτενσταϊν το 1999. Το 1973 το ΗΒ και η Δανία αποχώρησαν από την ΕΖΕΣ για να προσχωρήσουν στην ΕΟΚ (βλ. παρακάτω). Το 1986 τις ακολούθησε η Πορτογαλία και το 1995 η Αυστρία, η Φινλανδία και η Σουηδία. Τα σημερινά μέλη της ΕΖΕΣ είναι η Ισλανδία, το Λίχτενσταϊν, η Νορβηγία και η Ελβετία.

ΕΚ

Η συντομογραφία αυτή αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Ευρωπαϊκή Κοινότητα

Η σημερινή ονομασία της οντότητας που αρχικά ονομαζόταν Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ).

Εναρμόνιση

Αυτό μπορεί να σημαίνει ευθυγράμμιση των εθνικών νομοθεσιών μεταξύ τους — πολύ συχνά αποσκοπώντας στην κατάργηση των εθνικών φραγμών που παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, των αγαθών, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Με άλλα λόγια, εναρμόνιση σημαίνει εξασφάλιση ότι για κάθε συγκεκριμένο ζήτημα για το οποίο η ΕΕ έχει ευθύνη οι κανόνες που θεσπίζονται από τις διάφορες χώρες της ΕΕ επιβάλλουν παρόμοιες υποχρεώσεις στους πολίτες όλων αυτών των χωρών και ορισμένες ελάχιστες υποχρεώσεις σε κάθε χώρα. Μπορεί επίσης να σημαίνει συντονισμό των διάφορων εθνικών τεχνικών κανόνων, έτσι ώστε τα προϊόντα και οι υπηρεσίες να συναλλάσσονται ελεύθερα σε όλη την ΕΕ.

Ενδιαφερόμενο μέρος

Κάθε πρόσωπο ή οργανισμός που έχει κάποιο συμφέρον ή επηρεάζεται από τη νομοθεσία και τις πολιτικές αποφάσεις της ΕΕ είναι ένα «ενδιαφερόμενο μέρος» σε αυτή τη διαδικασία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φροντίζει, προτού εισηγηθεί νέες νομοθετικές προτάσεις ή νέες πολιτικές πρωτοβουλίες, να συλλέγει τη γνώμη του κατά το δυνατόν ευρύτερου φάσματος ενδιαφερόμενων μερών.

Ενισχυμένη συνεργασία

Πρόκειται για ρύθμιση, η οποία επιτρέπει σε μια ομάδα χωρών (οκτώ τουλάχιστον) της ΕΕ να συνεργάζονται σε ένα συγκεκριμένο τομέα κοινής δράσης, ακόμη και αν οι υπόλοιπες χώρες της ΕΕ δεν μπορούν ή δεν επιθυμούν να συμμετέχουν σ' αυτόν, αλλά διατηρούν το δικαίωμα να ενταχθούν σε αυτόν αργότερα, εφόσον το επιθυμούν. Η συστηματική χρήση της θεσμικής αυτής δυνατότητας θα μπορούσε να οδηγήσει στην «Ευρώπη των δύο (ή περισσότερων) ταχυτήτων» ή στην «Ευρώπη των ομόκεντρων κύκλων», στην οποία τα κράτη της πρώτης ταχύτητας ή του εσωτερικού κύκλου θα έχουν προχωρήσει πολύ περισσότερο από τα υπόλοιπα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (βλ. παρακάτω).

Ενσωμάτωση

Ενσωμάτωση ενός ζητήματος σημαίνει ότι εξασφαλίζεται ότι λαμβάνεται πλήρως υπόψη σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, κάθε απόφαση πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει πλέον να λαμβάνει υπόψη τις περιβαλλοντικές της επιπτώσεις. Με άλλα λόγια, η περιβαλλοντική μέριμνα έχει «ενσωματωθεί».

ΕΟΚ

Η συντομογραφία αυτή αναφέρεται στην **Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα**, μία από τις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (βλ. παρακάτω), που δημιουργήθηκε το 1957, αποσκοπώντας στην οικονομική ολοκλήρωση στην Ευρώπη. Τα πρώτα ιδρυτικά μέλη ήταν έξι χώρες: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο και Κάτω Χώρες. Το 1993, όταν τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η ΕΟΚ μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ), που αποτελεί τη βάση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΕΟΧ

Η συντομογραφία αυτή αναφέρεται στον **Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο**, τον οποίο απαρτίζουν η Ευρωπαϊκή Ένωση και όλες οι χώρες της ΕΖΕΣ (βλ. παραπάνω) εκτός από την Ελβετία. Η Συμφωνία ΕΟΧ, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1994, επιτρέπει στην Ισλανδία, το Λίχτενσταϊν και τη Νορβηγία να επωφελούνται από τα πλεονεκτήματα της ενιαίας αγοράς της ΕΕ χωρίς να έχουν όλα τα προνόμια και τις ευθύνες που συνεπάγεται η ιδιότητα του μέλους της ΕΕ.

Επικουρικότητα

Η «γενική αρχή της επικουρικότητας» σημαίνει ότι οι αποφάσεις της ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται από κέντρα λήψης αποφάσεων που βρίσκονται κατά το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Με άλλα λόγια, η Ένωση αναλαμβάνει δράση μόνο εφόσον αυτή είναι αποτελεσματικότερη από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο (εκτός και αν πρόκειται για ζητήματα της αποκλειστικής αρμοδιότητάς της).

Επίσημες γλώσσες

Οι επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι οι εξής 22: αγγλική, βουλγαρική, γαλλική, γερμανική, δανέζικη, ελληνική, εσθονική, ισπανική, ιταλική, λετονική, λιθουανική, μαλτέζικη, ολλανδική, ουγγρική, πολωνική, πορτογαλική, ρουμανική, σλοβακική, σλοβενική, σουηδική, τσεχική και φινλανδική. Η νομοθεσία της ΕΕ δημοσιεύεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες και μπορείτε να χρησιμοποιείτε οποιαδήποτε από αυτές για να αλληλογραφείτε με τα θεσμικά της όργανα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφαρμόζει προγράμματα για την προώθηση της εκμάθησης των γλωσσών και της γλωσσικής ποικιλομορφίας.

Ευρωζώνη (Euroland)

Πρόκειται για τη «ζώνη ευρώ», η οποία αποτελείται από τα Κράτη-Μέλη της ΕΕ που έχουν υιοθετήσει ως νόμισμά τους το ευρώ. Μέχρι σήμερα, πρόκειται για: το Βέλγιο, τη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ισπανία, τη Γαλλία, την Ιρλανδία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, τις Κάτω Χώρες, την Αυστρία, την Πορτογαλία και τη Φινλανδία.

Ευρωπαϊκές Κοινότητες

Τη δεκαετία του '50, έξι ευρωπαϊκές χώρες αποφάσισαν να συγκεντρώσουν τους οικονομικούς τους πόρους και να δημιουργήσουν ένα σύστημα από κοινού λήψης αποφάσεων για τα οικονομικά ζητήματα. Γι' αυτόν το σκοπό, θεσπίστηκαν τρεις οργανισμοί:

- η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ),
- η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ),
- η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ).

Αυτές οι τρεις κοινότητες –οι οποίες έγιναν γνωστές συλλογικά ως Ευρωπαϊκές Κοινότητες– διαμόρφωσαν τη βάση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύντομα, η ΕΟΚ εξελίχθηκε στην κατά πολύ σημαντικότερη κοινότητα μεταξύ των τριών και αργότερα επονομάστηκε απλώς Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ).

Οι αποφάσεις της ΕΚ λαμβάνονται με την «κοινοτική μέθοδο» (βλ. παρακάτω), στην οποία συμμετέχουν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Αυτό καλύπτει οτιδήποτε πράττει η ΕΕ, εκτός από ό,τι αποφασίζεται απλώς με συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων.

Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

Αυτή η έννοια χαρακτηρίζει τη διαδικασία μιας ολοένα και στενότερης προσέγγισης μεταξύ των χωρών και των λαών της Ευρώπης. Εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σημαίνει ότι οι διάφορες χώρες συγκεντρώνουν τους πόρους τους και λαμβάνουν από κοινού πολλές αποφάσεις. Αυτή η συλλογική λήψη αποφάσεων πραγματοποιείται μέσω της αλληλεπίδρασης μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή κ.λπ.).

Ευρωσκεπτικιστής

Αυτός ο όρος χρησιμοποιείται συχνά για να δηλώσει κάποιον που αντιτίθεται στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ή που τηρεί στάση «σκεπτικισμού» όσον αφορά την ΕΕ και τους στόχους της.

Ζώνη ελεύθερων συναλλαγών

Μια ομάδα χωρών οι οποίες έχουν καταργήσει τους φραγμούς που παρεμπόδιζαν τις συναλλαγές μεταξύ τους – όπως τα τιμολόγια εισαγωγής και οι ποσοτώσεις. Έχουν ιδρυθεί ανά τον κόσμο πολλές ζώνες ελεύθερων συναλλαγών, όπως οι: Mercosur στη Νότια Αμερική, NAFTA στη Βόρεια Αμερική και ΕΖΕΣ στην Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σε μια ζώνη ελεύθερων συναλλαγών, αλλά είναι κάτι πολύ περισσότερο από αυτό, επειδή προχωρά σε μια διαδικασία οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης, με λήψη αποφάσεων από κοινού σε πολλούς πολιτικούς τομείς.

Ιδρυτές

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ορισμένες προσωπικότητες, όπως ο Jean Monnet και ο Robert Schuman, ονειρεύονταν να ενώσουν τους λαούς της Ευρώπης για μια διηνεκή περίοδο ειρήνης και φιλίας. Κατά τη διάρκεια της επακόλουθης πεντηκονταετίας, το όνειρό τους αυτό έγινε πραγματικότητα με την οικοδόμηση της ΕΕ. Γι' αυτόν, λοιπόν, το λόγο ονομάζονται «ιδρυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Κοινή αγορά

Όταν η ΕΟΚ (βλ. παραπάνω) ιδρύθηκε το 1957, βασιζόταν σε μια «κοινή αγορά». Με άλλα λόγια, οι άνθρωποι, τα αγαθά και οι υπηρεσίες θα έπρεπε να μπορούν να κινούνται ελεύθερα μεταξύ των Κρατών-Μελών, σαν να επρόκειτο για μια ενιαία χώρα, χωρίς να διενεργούνται έλεγχοι στα σύνορα και χωρίς να καταβάλλονται τελωνειακοί δασμοί. Εντούτοις, χρειάστηκε αρκετός χρόνος για να επιτευχθεί αυτό: οι τελωνειακοί δασμοί μεταξύ των χωρών της ΕΟΚ καταργήθηκαν την 1η Ιουλίου 1968. Επίσης, χρειάστηκε αρκετός χρόνος για να απομακρυνθούν και άλλοι φραγμοί που παρεμπόδιζαν τις συναλλαγές, και μόνο στο τέλος του 1992 ολοκληρώθηκε η «ενιαία αγορά» (όπως είναι πλέον γνωστή).

Κοινοτική γέφυρα

Πρόκειται για διαδικασία μεταφοράς ορισμένων θεμάτων από τον τρίτο «πυλώνα» της ΕΕ (βλ. παρακάτω) στον πρώτο, ώστε τα θέματα αυτά να μπορούν να αντιμετωπίζονται με βάση την κοινοτική μέθοδο (βλ. παρακάτω). Κάθε απόφαση για τη χρησιμοποίηση αυτής της γέφυρας πρέπει να λαμβάνεται ομόφωνα από το Συμβούλιο και εν συνεχεία να επικυρώνεται από κάθε Κράτος-Μέλος.

Κοινοτική μέθοδος

Πρόκειται για τη συνηθισμένη μέθοδο της ΕΕ όσον αφορά τη λήψη των αποφάσεων: η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο τα οποία τη συζητούν, προτείνουν τροπολογίες και εν συνεχεία τη θεσπίζουν ως μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ. Εν τω μεταξύ, ζητούν συχνά τη γνώμη και άλλων σωμάτων, όπως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών.

Κοινοτικό κεκτημένο (Acquis communautaire)

Το «κεκτημένο» περιλαμβάνει όλο το ισχύον σήμερα δίκαιο της ΕΕ, δηλαδή όλες τις συνθήκες και τη νομοθεσία, τις διακηρύξεις, τις δηλώσεις και τα ψηφίσματα, τις διεθνείς συμφωνίες, καθώς και τις αποφάσεις του Δικαστηρίου. Επίσης, περιλαμβάνει όλες τις πολιτικές στο δεύτερο και στον τρίτο πυλώνα, δηλαδή σε υποθέσεις στον τομέα της «Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» και της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφάλειας. Κατά συνέπεια, «αποδοχή του κεκτημένου» σημαίνει αποδοχή όλου του νομικού εξοπλισμού της ΕΕ.

Κοινοτικοποίηση

Αυτός ο τεχνικός όρος σημαίνει ότι ένα ζήτημα μεταφέρεται από το δεύτερο ή τον τρίτο «πυλώνα» (ή «άξονα») της ΕΕ (βλ. παρακάτω) προς τον πρώτο, έτσι ώστε να μπορεί να αντιμετωπιστεί με βάση την «κοινοτική μέθοδο» (βλ. παρακάτω).

Επιτροπολογία (Κομιτολογία)

Αυτός ο όρος αναφέρεται στη «διαδικασία των επιτροπών», δηλαδή στη διαδικασία που η Επιτροπή οφείλει να ακολουθεί, ζητώντας τη γνώμη των ειδικών συμβουλευτικών επιτροπών, οι οποίες αποτελούνται από εμπειρογνώμονες των Κρατών-Μελών, προτού εφαρμόσει την κοινοτική νομοθεσία.

Κράτος-Μέλος

Οι χώρες οι οποίες ανήκουν σε μια διεθνή οργάνωση αποτελούν τα «Κράτη-Μέλη» της. Ο όρος αυτός χρησιμοποιείται επίσης συχνά για να δηλώσει τις κυβερνήσεις αυτών των χωρών.

Σήμερα (2007), τα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι τα εξής: Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Δημοκρατία της Τσεχίας,

Ελλάδα, Εσθονία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Κάτω Χώρες, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία και Φινλανδία.

Κριτήρια της Κοπεγχάγης

Τον Ιούνιο 1993, οι ιθύνοντες της ΕΕ που συνεδρίαζαν στην Κοπεγχάγη θέσπισαν τρία κριτήρια τα οποία κάθε χώρα υποψήφια για προσχώρηση πρέπει να πληροί πριν προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρώτον, πρέπει να έχει σταθερούς θεσμούς για την εγγύηση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του σεβασμού των μειονοτήτων. Δεύτερον, είναι απαραίτητο να έχει βιώσιμη οικονομία της αγοράς. Τρίτον, θα πρέπει να δεχτεί όλο το κοινοτικό κεκτημένο (βλ. παραπάνω) και να υποστηρίζει τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, χρειάζεται να έχει δημόσια διοίκηση ικανή όσον αφορά την εφαρμογή και τη διαχείριση της νομοθεσίας της ΕΕ στην πράξη. Η ΕΕ επιφυλάσσει εαυτήν το δικαίωμα να αποφασίζει τότε μια χώρα υποψήφια για προσχώρηση πληροί αυτά τα κριτήρια και τότε η ΕΕ είναι έτοιμη να δεχτεί το νέο μέλος.

Κριτήρια του Μάαστριχτ

Πρόκειται για πέντε κριτήρια που τέθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και καθορίζουν κατά πόσο μια χώρα της ΕΕ είναι έτοιμη να υιοθετήσει το ευρώ. Τα κριτήρια αυτά είναι τα ακόλουθα:

Σταθερότητα τιμών

Το ποσοστό πληθωρισμού δεν πρέπει να υπερβαίνει το 1,5% του ποσοστού των τριών χωρών της ΕΕ που εμφανίζουν το χαμηλότερο πληθωρισμό κατά τη διάρκεια του προηγούμενου έτους.

Δημοσιονομικό έλλειμμα

Αυτός ο δείκτης πρέπει κατά γενικό κανόνα να βρίσκεται κάτω από το 3% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ).

Χρέος

Το εθνικό χρέος δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ, όμως μια χώρα με υψηλότερο επίπεδο χρέους μπορεί παρ' όλα αυτά να υιοθετήσει το ευρώ, εφόσον το επίπεδο του χρέους της μειώνεται σταθερά.

Επιτόκια

Μακροπρόθεσμα, το επιτόκιο δεν πρέπει να υπερβαίνει κατά δύο ποσοστιαίες μονάδες το επιτόκιο των τριών χωρών της ΕΕ που παρουσιάζουν το χαμηλότερο πληθωρισμό στη διάρκεια του προηγούμενου έτους.

Σταθερότητα των τιμών συναλλάγματος

Οι τιμές συναλλάγματος του εθνικού νομίσματος θα πρέπει να έχουν παραμείνει εντός ορισμένων προκαθορισμένων περιθωρίων διακύμανσης επί μία διετία.

Ομοσπονδιακό σύστημα (Φεντεραλισμός)

Σε γενικές γραμμές, αυτό σημαίνει κάθε κυβερνητικό σύστημα στο οποίο δύο ή περισσότερα κράτη σχηματίζουν μία ενότητα, αλλά παραμένουν ανεξάρτητα όσον αφορά τις εσωτερικές τους υποθέσεις. Όσοι υποστηρίζουν αυτό το σύστημα αποκαλούνται συχνά «φεντεραλιστές».

Διάφορα κράτη –π.χ., η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Γερμανία, η Ελβετία και οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής– έχουν ομοσπονδιακά κυβερνητικά πρότυπα σύμφωνα με τα οποία σε ορισμένους τομείς (όπως η εξωτερική πολιτική) οι αποφάσεις λαμβάνονται σε ομοσπονδιακό επίπεδο, ενώ σε άλλους τομείς από κάθε κράτος ξεχωριστά. Εντούτοις, τα πρότυπα αυτά διαφέρουν από χώρα σε χώρα.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δε βασίζεται σε κανένα από αυτά τα πρότυπα: Δεν αποτελεί ομοσπονδία, αλλά μια μοναδική μορφή ένωσης, στην οποία τα Κράτη-Μέλη παραμένουν ανεξάρτητα και κυρίαρχα έθνη, συνασκώντας ταυτόχρονα την κυριαρχία τους σε πολλούς τομείς κοινού συμφέροντος. Αυτό τους δίνει μια συλλογική ισχύ και επιρροή στη διεθνή σκηνή, τις οποίες δε θα μπορούσαν να έχουν μεμονωμένα. Ένα μέρος της συζήτησης σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης αφορά το κατά πόσο η ΕΕ θα πρέπει ή όχι να γίνει περισσότερο «ομοσπονδιακή».

Ομοφωνία

Όταν λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με ορισμένα ζητήματα, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να έχει επιτύχει ομόφωνη συμφωνία – δηλαδή όλες οι χώρες είναι απαραίτητο να συμφωνούν. Αν υπάρξει οποιαδήποτε διαφωνία, ακόμη και από μία μόνο χώρα, σταματάει η διαδικασία λήψης αυτής της απόφασης. Η διαδικασία αυτή θα δυσχέραινε σε μεγάλο βαθμό την πρόοδο της Ένωσης, η οποία σήμερα αποτελείται από 27 χώρες, γι' αυτό ο κανόνας της ομοφωνίας εφαρμόζεται μόνο σε ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς, όπως είναι το άσυλο, η φορολογία, η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας. Στους πιο πολλούς από τους άλλους τομείς οι αποφάσεις λαμβάνονται με ψηφοφορία ενισχυμένης πλειοψηφίας (βλ. παρακάτω).

Πυλώνες (Άξονες) της ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνει αποφάσεις σε τρεις διακριτούς «κοινοτικούς τομείς» (τομείς πολιτικής), οι οποίοι είναι επίσης γνωστοί ως τρεις «πυλώνες» (ή «άξονες») της ΕΕ.

- Ο πρώτος πυλώνας είναι ο «κοινοτικός τομέας», ο οποίος καλύπτει τις περισσότερες από τις κοινές πολιτικές όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με την «κοινοτική μέθοδο» (βλ. παραπάνω) – με συμμετοχή της Επιτροπής, του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
- Ο δεύτερος πυλώνας καλύπτει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο.
- Ο τρίτος πυλώνας αφορά την «αστυνομική και δικαστική συνεργασία στον ποινικό τομέα», όπου επίσης το Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις.

Εντός του πρώτου πυλώνα, το Συμβούλιο, κανονικά, λαμβάνει αποφάσεις μέσω ψηφοφοριών με «ενισχυμένη πλειοψηφία» (βλ. παρακάτω). Όσον αφορά τους άλλους δύο πυλώνες, η απόφαση του Συμβουλίου πρέπει να είναι ομόφωνη. Κατά συνέπεια, μπορεί να παρεμποδιστεί σε περίπτωση που θα προβάλλει βέτο οποιαδήποτε χώρα. Αν το αποφασίσει το Συμβούλιο, μπορεί να χρησιμοποιήσει «κοινοτική γέφυρα» (βλ. παραπάνω) για να μεταβιβάσει ορισμένα ζητήματα από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο.

Σένγκεν/«χώρος Σένγκεν» (= περιοχή Σένγκεν, χώρες Σένγκεν)

Το 1985, πέντε χώρες της ΕΕ (Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Κάτω Χώρες) συμφώνησαν να καταργήσουν κάθε έλεγχο σε όσους ταξίδευαν μεταξύ των χωρών αυτών. Αυτό δημιούργησε μια γεωγραφική ενότητα χωρίς εσωτερικά σύνορα, η οποία έγινε γνωστή ως **χώρος Σένγκεν**. (Σένγκεν είναι το όνομα της πόλης του Λουξεμβούργου στην οποία είχε υπογραφεί η συμφωνία.) Οι χώρες Σένγκεν έχουν θεσπίσει κοινή πολιτική όσον αφορά τις θεωρήσεις για ολόκληρο το χώρο και συμφώνησαν να διενεργούν αποτελεσματικούς ελέγχους στα **εξωτερικά** σύνορα αυτής της γεωγραφικής ενότητας. Οι έλεγχοι στα **εσωτερικά** σύνορα ενδέχεται να γίνονται για περιορισμένη χρονική περίοδο σε περίπτωση που αυτό επιβάλλεται για λόγους δημόσιας τάξης ή εθνικής ασφάλειας.

Σταδιακά, ο χώρος Σένγκεν επεκτάθηκε. Σήμερα περιλαμβάνει όλες τις χώρες της ΕΕ, συν την Ισλανδία και τη Νορβηγία, και αυτή η συμφωνία είναι αναπόσπαστο μέρος των συνθηκών της ΕΕ. Εντούτοις, οι 12 χώρες που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 και το 2007 δε συμμετέχουν ακόμη πλήρως στο χώρο Σένγκεν. Επιπλέον, ούτε η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο λαμβάνουν μέρος στις ρυθμίσεις που αφορούν τους ελέγχους στα σύνορα και τις θεωρήσεις. Δε χρειάζεστε θεώρηση για να ταξιδέψετε εντός του χώρου Σένγκεν εάν είστε υπήκοος μιας από τις χώρες Σένγκεν. Αν έχετε θεώρηση για να εισέλθετε σε οποιαδήποτε χώρα Σένγκεν, αυτό σας επιτρέπει αυτομάτως να ταξιδέψετε ελεύθερα σ' ολόκληρο το χώρο Σένγκεν, εκτός της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

Στρασβούργο

Το Στρασβούργο είναι πόλη της Γαλλίας που βρίσκεται κοντά στα σύνορα με τη Γερμανία. Οι σύνοδοι της ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διεξάγονται στο Στρασβούργο μία εργάσιμη εβδομάδα κάθε μήνα. Το Στρασβούργο φιλοξενεί επίσης το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Συμβούλιο της Ευρώπης – που δεν είναι θεσμικά όργανα της ΕΕ. Ο όρος «Στρασβούργο» χρησιμοποιείται ενίοτε στα μέσα ενημέρωσης για να δηλωθεί κάποιο από τα προαναφερθέντα όργανα.

Στρατηγική της Λισαβόνας

Για να ανταγωνίζεται με άλλους πρωταγωνιστές της διεθνούς σκηνής, η ΕΕ χρειάζεται μια σύγχρονη αποτελεσματική οικονομία. Στη διάσκεψη κορυφής

της Λισαβόνας, το Μάρτιο 2000, οι πολιτικοί ιθύνοντες της ΕΕ έθεσαν ένα νέο στόχο: *να εξελιχθεί, εντός δεκαετίας, «στην ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία του κόσμου, βασισμένη στη γνώση, και να καταστεί ικανή να αναπτύσσεται βιώσιμα με περισσότερες και βελτιωμένες θέσεις απασχόλησης και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή».*

Οι ιθύνοντες της ΕΕ συμφώνησαν επίσης σχετικά με μια λεπτομερή στρατηγική για την επίτευξη αυτού του στόχου. Η στρατηγική της Λισαβόνας καλύπτει τομείς όπως η έρευνα, η εκπαίδευση, η κατάρτιση, η πρόσβαση στο Διαδίκτυο και το ηλεκτρονικό εμπόριο. Επιπλέον, καλύπτει τη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας της Ευρώπης, τα οποία πρέπει να γίνουν βιώσιμα έτσι ώστε οι μελλοντικές γενιές να μπορούν να επωφελούνται από αυτά. Κάθε άνοιξη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνέρχεται για να αξιολογήσει την πρόοδο που έχει σημειωθεί όσον αφορά την υλοποίηση της στρατηγικής της Λισαβόνας.

Συμβούλιο

Υπάρχουν τρία διαφορετικά ευρωπαϊκά σώματα που περιλαμβάνουν στην ονομασία τους τη λέξη «Συμβούλιο»:

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Πρόκειται για συνεδριάσεις των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων (δηλαδή των προέδρων ή/και των πρωθυπουργών) όλων των κρατών της ΕΕ, συν του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνεδριάζει, καταρχήν, τέσσερις φορές ετησίως για να συμφωνήσει σχετικά με τη συνολική πολιτική της ΕΕ και για να κάνει απολογισμό για την πρόοδο που έχει σημειωθεί. Πρόκειται για το όργανο που χαράσσει την πολιτική υψίστου επιπέδου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του οποίου οι συνεδριάσεις ονομάζονται συχνά «σύνοδοι κορυφής».

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Επίσημα γνωστό ως Συμβούλιο Υπουργών, αυτό το θεσμικό όργανο απαρτίζεται από τους υπουργούς των κυβερνήσεων όλων των χωρών της ΕΕ. Συνεδριάζει τακτικά για να λαμβάνει λεπτομερείς αποφάσεις και για να θεσπίζει τους ευρωπαϊκούς νόμους.

Συμβούλιο της Ευρώπης

Δεν πρόκειται για θεσμικό όργανο της ΕΕ. Είναι ένας διακυβερνητικός οργανισμός με έδρα το Στρασβούργο, ο οποίος αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην προώθηση της πολιτιστικής ποικιλομορφίας της Ευρώπης και στην καταπολέμηση κοινωνικών προβλημάτων, όπως η ξеноφοβία και η μισαλλοδοξία. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1949 και ένα από τα πρώτα επιτεύγματά του ήταν η σύνταξη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Συνέλευση

Ο όρος αυτός έχει διάφορες σημασίες, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται (στο πλαίσιο της ΕΕ) μια ομάδα ανθρώπων που εκπροσωπούν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τις εθνικές κυβερνήσεις και τα Κοινοβούλια, και συνεργάζονται για να συντάξουν ένα σημαντικό έγγραφο. Τέτοιες συνελεύσεις έχουν συσταθεί για να συνταχθούν ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Σχέδιο του Συντάγματος της ΕΕ (βλ., παρακάτω: Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης).

Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης

Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση (που είναι γνωστή και ως Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης) συστάθηκε το Δεκέμβριο 2001. Είχε 105 μέλη, τα οποία εκπροσωπούσαν τους προέδρους ή τους πρωθυπουργούς των Κρατών-Μελών της ΕΕ και των υποψηφίων για προσχώρηση χωρών, τα εθνικά κοινοβούλια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πρόεδρος της ήταν ο πρώην πρόεδρος της Γαλλίας, Valéry Giscard d'Estaing. Αποστολή της ήταν να συντάξει μια νέα συνθήκη που θα περιλάμβανε σαφείς κανόνες για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης έπειτα από τη διεύρυνση. Στόχος της ήταν η δημιουργία του Συντάγματος της ΕΕ. Η Συνέλευση ολοκλήρωσε τις εργασίες της στις 10 Ιουλίου 2003.

Σύνοδος κορυφής

Οι συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αναφέρονται ενίοτε ως ευρωπαϊκές σύνοδοι κορυφής (ή σύνοδοι κορυφής της ΕΕ), επειδή σε αυτές συμμετέχουν οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων της ΕΕ. Ορισμένες χώρες εκπροσωπούνται από τον πρωθυπουργό τους, άλλες από τον πρόεδρό τους και άλλες από αμφότερους τους προαναφερθέντες, ανάλογα με το Σύνταγμά τους.

Συνοχή

Ο όρος «προώθηση της κοινωνικής συνοχής» σημαίνει ότι η ΕΕ προσπαθεί να εξασφαλίσει ότι κάθε άνθρωπος έχει μια θέση στην κοινωνία – για παράδειγμα, αποφασίζοντας να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της φτώχειας, της ανεργίας και των κοινωνικών διακρίσεων. Στον προϋπολογισμό της ΕΕ περιλαμβάνονται πιστώσεις που είναι γνωστές ως «Ταμείο Συνοχής» και χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση έργων που βοηθούν τα επιμέρους συνθετικά στοιχεία της ΕΕ να «κρατιούνται μαζί το ένα με το άλλο». Το ταμείο αυτό, π.χ., χρηματοδοτεί νέες οδικές και σιδηροδρομικές συνδέσεις οι οποίες βοηθούν τις μειονεκτούσες περιφέρειες να συμμετέχουν πλήρως στην οικονομία της ΕΕ.

Σύνταγμα της ΕΕ

Επί του παρόντος, η ΕΕ βασίζεται σε τέσσερις συνθήκες, που έχουν θεσπίσει τους κανόνες με τους οποίους πρέπει να λειτουργεί. Οι συνθήκες αυτές είναι ογκώδεις και πολύπλοκες και οι ιθύνοντες της ΕΕ έχουν την πρόθεση να τις αντικαταστήσουν με ένα ενιαίο, λακωνικότερο και απλούστερο έγγραφο, στο

οποίο θα διακηρύσσονται οι σκοποί και οι στόχοι της ΕΕ και θα καθορίζεται σαφώς ποιος κάνει τι. Αυτό το νέο έγγραφο (που είναι γνωστό από τεχνική άποψη ως «καταστατική συνθήκη») θα προσομοιάζει μάλλον με το Σύνταγμα μιας χώρας – παρ' όλο που η ΕΕ δεν είναι μια ενιαία χώρα και δεν έχει σκοπό να γίνει. Το κείμενο της προταθείσας Συνταγματικής Συνθήκης (επίσημος όρος: «Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη») ήταν καρπός της συμφωνίας του Ιουνίου του 2004 και υπογράφηκε από τις κυβερνήσεις όλων των Κρατών-Μελών τον Οκτώβριο του 2004. Τέθηκε στην κρίση των εθνικών κοινοβουλίων και των δημοψηφισμάτων προκειμένου να επικυρωθεί και να τεθεί σε ισχύ. Οι διαδικασίες επικύρωσης σταμάτησαν μετά την αποτυχία επικύρωσης στα δημοψηφίσματα στη Γαλλία και στην Ολλανδία το Μάιο/Ιούνιο του 2005. Μέχρι τα μέσα του 2007 είχαν επικυρώσει τη Συνταγματική Συνθήκη 18 από τα 27 Κράτη-Μέλη. Τον Ιούνιο του 2007 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να υποκαταστήσει τη Συνταγματική Συνθήκη με μια «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη».

Τέσσερις ελευθερίες

Ένα από τα μεγάλα επιτεύγματα της ΕΕ είναι η δημιουργία μιας ζώνης χωρίς σύνορα εντός της οποίας μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα: 1. οι άνθρωποι, 2. τα αγαθά, 3. οι υπηρεσίες, 4. τα κεφάλαια. Αυτό το τετράπτυχο της ελεύθερης κυκλοφορίας ονομάζεται ενίοτε «οι τέσσερις ελευθερίες».

Τρίτη χώρα

Αυτή η φράση σημαίνει απλώς ότι πρόκειται για χώρα μη μέλος της ΕΕ. Το νόημα είναι σαφέστατο όταν γίνεται λόγος για σχέσεις μεταξύ δύο Κρατών-Μελών της ΕΕ (ή μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και ενός Κράτους-Μέλους) και μιας άλλης χώρας –μιας τρίτης χώρας κατά κυριολεξία– που βρίσκεται εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Υπερεθνικός

Αυτό σημαίνει κυριολεκτικά «σε ένα επίπεδο που βρίσκεται ψηλότερα από τις εθνικές κυβερνήσεις» και πρόκειται για έννοια διαφορετική από τον επιθετικό προσδιορισμό «διακυβερνητικός» (βλ. παραπάνω), που σημαίνει «μεταξύ κυβερνήσεων». Πολλές αποφάσεις της ΕΕ λαμβάνονται σε «υπερεθνικό» επίπεδο, δηλαδή εμπλέκονται σε αυτές τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στα οποία οι χώρες της ΕΕ έχουν εκχωρήσει ορισμένες από τις εξουσίες τους όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων. Δεν πρέπει να γίνεται σύγχυση μεταξύ αυτού του όρου και του όρου «διεθνικός».

Χώρα που έχει υποβάλει αίτηση προσχώρησης

Χώρα η οποία έχει υποβάλει αίτηση για να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Έπειτα από την επίσημη αποδοχή της υποψηφιότητάς της, η χώρα αυτή γίνεται χώρα υποψήφια για προσχώρηση.

Χώρα προσχωρούσα

Χώρα υποψήφια για προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. παρακάτω), η οποία πληροί τα κριτήρια της Κοπεγχάγης και έχει ολοκληρώσει τις διαπραγματεύσεις για την προσχώρησή της.

Χώρα υποψήφια για προσχώρηση

Χώρα που έχει υποβάλει αίτηση προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η υποψηφιότητά της έχει γίνει επίσημα αποδεκτή. Τώρα υπάρχουν δύο χώρες υποψήφιες για προσχώρηση: η Κροατία και η Τουρκία. Προτού προσχωρήσει στην ΕΕ μια χώρα υποψήφια για προσχώρηση πρέπει να πληροί τα κριτήρια της Κοπεγχάγης (βλ. παραπάνω).

Ψηφοφορία με ενισχυμένη πλειοψηφία

Για τα περισσότερα ζητήματα το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνει τις αποφάσεις του με ψηφοφορία. Κάθε χώρα έχει στη διάθεσή της έναν ορισμένο αριθμό ψήφων, που σε γενικές γραμμές είναι ανάλογος με το μέγεθος του πληθυσμού της. Ο αριθμός των ψήφων που διαθέτει κάθε χώρα έχει ως εξής:

Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο	29
Ισπανία και Πολωνία	27
Ρουμανία	14
Ολλανδία	13
Βέλγιο, Δημοκρατία της Τσεχίας, Ελλάδα, Ουγγαρία και Πορτογαλία	12
Αυστρία, Βουλγαρία και Σουηδία	10
Δανία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Σλοβακία και Φινλανδία	7
Κύπρος, Εσθονία, Λετονία, Λουξεμβούργο και Σλοβενία	4
Μάλτα	3

Για να εγκριθεί μια πρόταση από το Συμβούλιο, πρέπει να επιτευχθεί υπέρ της «ενισχυμένη πλειοψηφία». Αυτό σημαίνει τουλάχιστον 258 από τις 345 ψήφους (74,8%). Επίσης, η πλειοψηφία των χωρών (σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα η πλειοψηφία των δύο τρίτων) είναι απαραίτητο να ταχθεί υπέρ αυτής της πρότασης. Επιπλέον, οποιαδήποτε χώρα μπορεί να ζητήσει από το Συμβούλιο να επαληθεύσει κατά πόσο οι χώρες που τάσσονται υπέρ αντιπροσωπεύουν το 62% τουλάχιστον του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ.

Πίνακας συντομογραφιών

ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΖΕΣ	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΝΣ	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΕΠΑΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
Κ-Μ	Κράτος-Μέλος, Κράτη-Μέλη
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΠΕΚ	Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣυλλΝομολ	Συλλογή Νομολογίας (αποφάσεων ΔΕΚ)
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Επιτροπή Μόνιμων Αντιπροσώπων)



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΑΕΚ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Εκπαίδευσης και Αρχικής
Επαγγελματικής Κατάρτισης

ISBN 978-960-538-727-3