

Τ.Ε.Ι. : Μεσολογγίου

Σχολή : Σ.Δ.Ο.

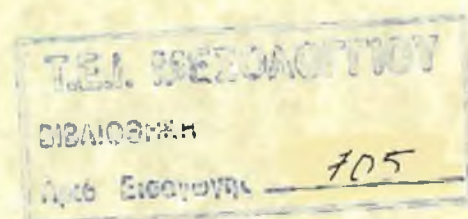
Τμήμα : Σ.Σ.Ο.Ε.

Εισηγητής : Δρ. Π. Νικολόπουλος

Docteur D' Etat en Droit

Τα δικαιώματα των ευρωπαϊών πολιτών

Γειτονίδου Νικολέττα



Μεσολόγγι 2003

## **Περιεχόμενα**

### **Εισαγωγή**

#### **1. Τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

- 1.1. Ιστορικό
- 1.2. Το περιεχόμενο του χάρτη
- 1.3. Επιτακτική κύρωση του χάρτη
- 1.4. Κανονιστική λειτουργία
- 1.5. Φορείς και αποδέκτες των δικαιωμάτων
- 1.6. Δυσκολίες εφαρμογής
- 1.7. Ανάλυση του χάρτη
- 1.8. Σχέση μεταξύ χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του ανθρώπου
- 1.9. Η άμεση καταχώρωση ορισμένων δικαιωμάτων από τις Συνθήκες

#### **2. Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης**

- 2.1. Η εξέλιξη της διακήρυξης
- 2.2. Θεμελίωση
- 2.3. Στόχοι
- 2.4. Πεδίο εφαρμογής
- 2.5. Φύση Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη
- 2.6. Περιεχόμενο Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη
- 2.7. Δυσκολίες εφαρμογής

#### **3. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων**

- 3.1. Προϋπόθεση οικονομικής δραστηριότητας
- 3.2. Άδεια διαμονής
- 3.3. Η νόμιμη είσοδος στο κράτος υποδοχής

- 3.4. Έννοια, δικαιούχοι
- 3.5. Περιορισμοί του δικαιώματος, εξαιρέσεις
- 3.6. Η Πραγμάτωση της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων
- 3.7. Η ελευθερία εγκατάστασης, Θεμέλιος Λίθος
- 3.8. Κοινωνική ασφάλιση

#### **4. Έννομη προστασία των πολιτών**

- 4.1. Εθνικό επίπεδο
- 4.2. Ευρωπαϊκό επίπεδο

#### **Συμπεράσματα**

#### **Βιβλιογραφία**

#### **Χρήσιμες Διευθύνσεις**

## Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή ενοποίηση είναι ένα εγχείρημα μεγάλης ιστορικής σημασίας. Η Ευρωπαϊκή ιδέα ενέπνευσε τους ποιητές και τους ρομαντικούς του 19<sup>ου</sup> αιώνα, και απορρίφθηκε από τους κατακτητές γιατί ερχόταν σε αντίθεση με τις εξουσιαστικές τους διαθέσεις. Παρ' όλ' αυτά, έφτασε στην πλήρη και συγκεκριμένη της μορφή μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, όταν κάποιοι αρχηγοί κρατών αποφάσισαν να αντισταθούν στις διαμάχες μεταξύ κρατών – εθνών<sup>1</sup>. Οι λόγοι της ενοποίησης ήταν πολλοί και θα ήταν κουραστική η απαρίθμησή τους. Αρκεί να τονισθούν οι εξής :

- Η αποφυγή μιας νέας σύρραξης στην Ευρώπη, που θα ήταν περισσότερο καταστροφική από τους δύο Παγκόσμιους Πολέμους
- Η ταχύρυθμη ανάπτυξη της καταστραμμένης Ευρώπης .
- Εθνικές πολιτικές σκοπιμότητες κυρίως από την πλευρά της Γαλλίας και της Γερμανίας που συνδέονταν με το Γερμανικό πρόβλημα.

Γρήγορα έγινε φανερό ότι οι παραδοσιακές μορφές συνεργασίας μεταξύ των κρατών της Δυτικής Ευρώπης δεν μπορούσαν να ικανοποιήσουν τους παραπάνω σκοπούς. Έτσι το 1950 ο Γάλλος Υπουργός εξωτερικών Robert Schuman πρότεινε την ίδρυση μιας Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ). Η πρόταση αυτή ήταν επαναστατική για την εποχή της, αφού σκοπό της είχε την τοποθέτηση τομέων της οικονομίας (Άνθρακα και Χάλυβα) υπό τον έλεγχο μιας υπερεθνικής αρχής που θα επέτρεπε όχι απλώς τη συνεργασία αλλά και τη βαθμιαία ενοποίηση. Έγινε δεκτή από τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και τις χώρες της BENELUX (Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο). Έτσι στις 18.04.1951 υπεγράφη η Συνθήκη του Παρισιού για την ίδρυση της ΕΚΑΧ και άρχισε να ισχύει στις 23.09.1952<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Βλ. Pascal Fontaine, Η Ευρώπη των πολιτών, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1994, σελ. 5

<sup>2</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, Στοιχεία Ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, εκδ. Ανω. Ν. Σάκκουλα, 1991, σελ. 3

Το σχέδιο Schuman τόνιζε ότι η Ευρώπη δεν θα γίνει δια μιας, ούτε θα συνίσταται σε ένα συνολικό οικοδόμημα. Θα πραγματοποιηθεί στη βάση συγκεκριμένων επιτευγμάτων, τα οποία θα δημιουργούσαν μια πραγματική αλληλεγγύη. Βάσει αυτού του λειτουργικού υποδείγματος παραμερίστηκε τόσο η συνολική ενοποίηση προς όφελος μιας ενοποίησης κατά τομείς, όσο και η πολιτική ενοποίηση προς όφελος της οικονομικής.

Η Συνθήκη της Ρώμης δημιουργεί το 1957 την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομική Ενέργειας (Ευρατόμ). Σκοπός της Ευρατόμ ήταν να προωθηθεί η χρησιμοποίηση της πυρηνικής ενέργειας για ειρηνικούς σκοπούς και η ανάπτυξη μιας ισχυρής πυρηνικής βιομηχανίας.

Ενώ η Συνθήκη της Ε.Ο.Κ. αποβλέπει στην στενότερη ένωση των ευρωπαϊκών λαών και τη δημιουργία μιας εκτεταμένης ζώνης κοινής οικονομικής πολιτικής που να αποτελεί μιας σημαντική ενότητα παραγωγής και να επιτρέπει συνεχή ανάπτυξη, επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου. Για το σκοπό αυτό η Σ.Ε.Ο.Κ προβλέπει τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς που προϋποθέτει την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων – προσώπων – κεφαλαίων, καθιέρωση κοινών πολιτικών στη γεωργία, στις μεταφορές κλπ.<sup>3</sup>

Οι παραπάνω συνθήκες τροποποιήθηκαν το 1986 από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Ε.Ε.Π.) για να προσαρμοσθούν οι κοινοτικές δομές στις νέες προτεραιότητες και ανάγκες<sup>4</sup>. Η Ε.Ε.Π. στο προοίμιο της διακηρύσσει ότι τα κράτη – μέλη είναι «αποφασισμένα» να προωθήσουν από κοινού τη δημοκρατία, με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα. Επίσης έγινε αναφορά στην οικονομική και κοινωνική συνοχή, στην έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη κλπ.<sup>5</sup>

Η σημαντικότερη πρόοδος στον τομέα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης άρχισε να ισχύει από την 01.11.1993, αναθέτει στα κράτη – μέλη ένα φιλόδοξο πρόγραμμα νομισματικής ένωσης, ευρωπαϊκή ιθαγένεια, κοινή εξωτερική πολιτική ασφάλειας, εσωτερική ασφάλεια. Επίσης η αρμοδιότητα της

---

<sup>3</sup> Βλ. Π.Ν. Στάγκος – Ευγ. Ρ. Σαχπεκίδου, Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκδ. Σάκκουλα, 1994, σελ. 24

<sup>4</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, οπ. π., σελ. 4

<sup>5</sup> Βλ. Π.Ν. Στάγκος – Ευγ. Π. Σαχπεκίδου, οπ. π., σελ 37

Κοινότητας εκτείνεται στους νέους τομείς : κοινωνική πολιτική, επαγγελματική εκπαίδευση προστασία των καταναλωτών, πολιτισμός κ.λ.π<sup>6</sup>.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ που συνάφθηκε με πολιτική συμφωνία στις 17 Ιουνίου και υπογράφηκε στις 02.10.1997, είναι το αποτέλεσμα μελετών δύο ετών. Το αντικείμενο των εργασιών της ήταν να δημιουργηθούν οι αναγκαίες θεσμικές και πολιτικές συνθήκες που θα επιτρέψουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση να αντιμετωπίσει μελλοντικές προκλήσεις όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την ταχεία εξέλιξη της διεθνούς κατάστασης, τη διεθνοποίηση της οικονομίας και των επιπτώσεων της στην απασχόληση, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της διεθνούς εγκληματικότητας και του εμπορίου ναρκωτικών, τις οικολογικές ανισορροπίες και τις απειλές για τη δημόσια υγεία. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, η ημερήσια διάταξη εμπλουτίστηκε με άλλα ζητήματα που έθεσαν τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη-μέλη<sup>7</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αποτέλεσμα προσπαθειών που κατέβαλαν από το 1950 οι υποστηρικτές της κοινοτικής Ευρώπης. Αποτελεί την πλέον προηγμένη οργάνωση πολυτομεακής ολοκλήρωσης, η οποία έχει ως προορισμό να δρα επίσης και στους τομείς της οικονομίας, των κοινωνικών θεμάτων, της πολιτικής, των δικαιωμάτων των πολιτών και των εξωτερικών σχέσεων των δεκαπέντε κρατών μελών της. Αποτελεί τις θεσμικές βάσεις που δημιουργούν μεταξύ των κρατών μελών νομικούς δεσμούς που υπερβαίνουν τις συμβατικές σχέσεις μεταξύ κυρίαρχων κρατών.

Ο σκοπός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και της Κοινότητας, από την αρχή, συνίσταται στην εξασφάλιση της ειρήνης και της ευημερίας των λαών της. Χωρίς να περιορίζει την πολιτιστική ποικιλομορφία των λαών της, η Κοινότητα δημιούργησε τις βάσεις για μια κοινή ευρωπαϊκή ταυτότητα. Συστατικό στοιχείο του όλου οικοδομήματος ήταν και παραμένει η κοινοτική αλληλεγγύη.

Ξεκίνησε με την απελευθέρωση του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, δημιούργησε κοινές πολιτικές και προχώρησε στη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς χωρίς σύνορα στην οποία τα πρόσωπα, τα αγαθά, οι

---

<sup>6</sup> οπ. π. σελ. 46

<sup>7</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ. 5

υπηρεσίες και το κεφάλαιο μπορούν να διακινούνται ελεύθερα όπως μέσα σε μια χώρα.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 έχει 375 εκ. πολίτες, 201 αναγνωρισμένες περιφέρειες, 3.337.000 τετρ. χλμ. έκταση. Είναι η πρώτη εμπορική δύναμη στον κόσμο, παράγει 6 περίπου τρισ. ΕΥΡΩ ακαθάριστο κοινοτικό προϊόν και διατηρεί διπλωματικές σχέσεις με 150 χώρες του κόσμου. Αποτελεί πόλο έλξης για όλους τους λαούς της Ευρώπης και όχι μόνο γι' αυτούς<sup>8</sup>.

Τα έξι ιδρυτικά κράτη ήταν η Γαλλία, η Γερμανία, Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο, Ιταλία. Η πρώτη διεύρυνση από το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Δανία και την Ιρλανδία το 1973 αύξησε τα μέλη σε 9, πραγματοποιώντας από κοινού μια εμβάθυνση του έργου της μέσω της εφαρμογής νέων πολιτικών (κοινωνική, περιφερειακή, περιβαλλοντική). Το 1981 και 1986 προσχώρησαν η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1995, τρία νέα κράτη προσχωρούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Αυστρία, η Φιλανδία και η Σουηδία.

Η ευρωπαϊκή Διεύρυνση αποτελεί μια από τις σπουδαίες ευκαιρίες για την Ε.Ε., στην αρχή του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Έχει ένα μοναδικό, ιστορικό καθήκον : να προωθήσει την ενοποίηση της ηπείρου με ειρηνικά μέσα, επεκτείνοντας μια ζώνη σταθερότητας και ευημερίας στα νέα μέλη.

Το Μάρτιο του 1998 η Ε.Ε. ξεκίνησε τη διαδικασία που θα κάνει τη διεύρυνση εφικτή. Περιλαμβάνει τις ακόλουθες υποψήφιες χώρες : Βουλγαρία, Κύπρο, Τσεχία, Εσθονία, Ουγγαρία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία και Τουρκία.

Ωστόσο, η διεύρυνση που πρόκειται να αντιμετωπίσει σήμερα η Ε.Ε. αποτελεί μοναδική πρόκληση αφού είναι χωρίς προηγούμενο από άποψη σκοπού και ποικιλότητας : αριθμός υποψηφίων, περιοχή (αύξηση 34%), πληθυσμός (αύξηση 105 εκατομμύρια), πλούτος διαφορετικών ιστοριών και πολιτισμών<sup>9</sup>.

Η Κύπρος και η Μάλτα απολαμβάνουν ειδικά πρωτόκολλα. Δεν έχουν αρχίσει ακόμη οι διαπραγματεύσεις ένταξης με την Τουρκία<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Βλ. Ευρωσκόπιο, ΕΚΕΠΛ, τεύχος 24, 2002, σελ. 1

<sup>9</sup> Βλ Ευρωσκόπιο Ευρωπαϊκή Διεύρυνση Ευρωπαϊκό Κέντρο Επικοινωνίας – Πληροφόρηση και Πολιτισμού τεύχος 14, 2002

<sup>10</sup> Βλ Ευρωπαϊκή Επιτροπή Στην υπηρεσία των περιφερειών, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, σελ.23

Χώρος ειρήνης και ασφάλειας, η κοινοτική Ευρώπη εδραιώθηκε με το σεβασμό του δικαίου και την άσκηση των θεσμών. Η Κοινότητα, που ιδρύθηκε από διεθνείς Συνθήκες, είναι δημιούργημα δικαίου και αποτελεί από μόνη της πηγή αυτόνομου δικαίου που εφαρμόζεται στα κράτη και τα άτομα. Η Κοινότητα στηρίζεται στη δημοκρατική φύση κάθε κράτους μέλους, του οποίου οι συνταγματικοί κανόνες καθιστούν το σεβασμό της νομιμότητας αρχής της διακυβέρνησης. Αυτές οι γενικές αρχές, τις οποίες αναγνώρισε και επιβεβαίωσε πολύ νωρίς το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, έχουν θεμελιώδη σημασία για τους ευρωπαίους πολίτες.

Η ιδιαίτερα δυναμική ερμηνεία της ειδικής φύσεως του κοινοτικού δικαίου από τους δικαστές αποτέλεσε έναν ισχυρό παράγοντα ολοκλήρωσης: κατέστησε τον ευρωπαίο πολίτη δικαιούχο και εξαρτημένο από μια νέα υπερεθνική έννομη τάξη. Αυτή η έννοια του «άμεσου αποτελέσματος» του ευρωπαϊκού δικαίου στους πολίτες αποτελεί, μαζί με εκείνη της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού. Έδωσε τη δυνατότητα στους πολίτες να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων τους την ύπαρξη της Κοινότητας που «αποτελεί μια νέα έννομη τάξη στο διεθνές δίκαιο, χάριν της οποίας τα κράτη μέλη έχουν περιορίσει τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, καίτοι εις περιορισμένα πεδία, υποκείμενά της δε δεν είναι μόνο τα κράτη μέλη αλλά και οι πολίτες τους. Γι' αυτό, το κοινοτικό δίκαιο, εκτός από τη νομοθεσία των κρατών μελών, δεν επιβάλλει μόνο υποχρεώσεις στα άτομα αλλά τους απονέμει και δικαιώματα, τα οποία καθίστανται μέρος της νομικής κληρονομιάς».

Οι πηγές του κοινοτικού δικαίου κατατάσσονται σχηματικά σε πέντε ομάδες. Οι τρεις πρώτες αφορούν γραπτούς κανόνες δικαίου ενώ οι δύο τελευταίες κατά βάση άγραφο δίκαιο.

Στην πρώτη κατηγορία υπάγεται το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο που είναι οι τρεις ιδρυτικές Συνθήκες μαζί με τα παραρτήματα, τις προσθήκες και τα πρωτόκολλά τους καθώς και οι μετέπειτα συμπληρώσεις και τροποποιήσεις τους, μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), περνώντας από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ 1996) και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992).

Τα παραπάνω περιλαμβάνουν τις βασικές νομικές αρχές όσον αφορά τους στόχους, την οργάνωση και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας καθώς επίσης ορισμένα τμήματα του οικονομικού δικαίου. Χαρίζουν κατ'



αυτόν τον τρόπο τους συνταγματικούς όρους πλαίσια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εντός των οποίων οφείλουν να ενεργούν τα κοινοτικά όργανα προς το συμφέρον της Κοινότητας, χάρη στις νομοθετικές και διοικητικές αρμοδιότητες τις οποίες διαθέτουν προς επίτευξη αυτού του στόχου.

Η δομή και το περιεχόμενο των Συνθηκών, σε συνδυασμό με την ανώτατη θέση που κατέχουν στην ιεραρχία των κανόνων του Κοινοτικού Δικαίου, μας επιτρέπουν να ισχυριστούμε, με κάποιες επιφυλάξεις βέβαια, ότι οι ιδρυτικές Συνθήκες αποτελούν το Σύνταγμα της Κοινότητας. Πράγματι, αυτές, όπως τα εθνικά Συντάγματα, περιέχουν κανόνες που αφενός ρυθμίζουν τη συγκρότηση και την άσκηση Κοινοτικής εξουσίας και αφετέρου καθορίζουν τις σχέσεις της με τα κράτη-μέλη αλλά και τους ιδιώτες<sup>11</sup>.

- Το δίκαιο που διαμορφώνεται από τα κοινοτικά όργανα κατά την άσκηση αυτών των εξουσιών, βάσει των Συνθηκών, ονομάζεται παράγωγο κοινοτικό δίκαιο της Κοινότητας. Προκύπτει από ένα σύστημα κοινοτικών νομοθετικών πράξεων, που έπρεπε να «εφευρεθεί» κατά την ίδρυση της ΕΚ. Σχετικά, έπρεπε επίσης να ληφθεί υπόψη ότι τα όργανα θα έπρεπε, αφενός να είναι σε θέση να εξισώσουν τις διάφορες άνισες οικονομικές, κοινωνικές και οικολογικές ακόμη συνθήκες στα κράτη μέλη με αποτελεσματικό τρόπο, δηλαδή χωρίς να εξαρτώνται από την καλή θέληση των κρατών μελών, προκειμένου να δημιουργηθούν για όλους τους πολίτες της Κοινότητας οι καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις διαβίωσης, αφετέρου όμως, δεν έπρεπε να επεμβαίνουν στην έννομη τάξη των κρατών μελών περισσότερο του δέοντος.

Στην τρίτη κατηγορία ανήκει το διεθνές δίκαιο. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες αποτελούν διεθνείς οργανισμούς που δημιουργήθηκαν βάσει κανόνων του διεθνούς δικαίου, των τριών ιδρυτικών συνθηκών.

Στην τέταρτη κατηγορία ανήκουν γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Αναφορά των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου γίνεται στη ΣΕΚ σε μια μόνο διάταξη, το άρθρο 215 & 2, κατά το οποίο η κοινότητα αποκαθιστά τη ζημία που προκάλεσαν τα όργανα ή οι υπάλληλοι της

---

<sup>11</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, οπ. π. σελ, 42

σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου, που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών-μελών.

Ως πηγή άντλησης γενικών αρχών του δικαίου έχουν χρησιμεύσει στο ΔΕΚ καταρχήν τα εθνικά συντάγματα, ιδίως μάλιστα συνταγματικές διατάξεις για την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων ή και διεθνείς συμβάσεις, που έχουν συνάψει τα κράτη μέλη, κυρίως όμως η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

- Στην πέμπτη κατηγορία ανήκει το έθιμο ως πηγή κοινοτικού δικαίου. Έθιμο παράγεται γενικά μετά από μακρά, αδιάκοπη και ομοιόμορφη τήρηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς, που προϋποθέτει την πεποίθηση των ατόμων ότι εφαρμόζουν κανόνα δικαίου. Η συμπεριφορά αυτή θα πρέπει επίσης να είναι αναντίρρητη και ελεύθερη, να μην αποτελεί, λοιπόν, αποτέλεσμα οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών κλπ. πιέσεων. Το έθιμο γίνεται αποδεκτό σήμερα σχεδόν από κάθε έννομη τάξη και το ίδιο ισχύει και για την κοινοτική<sup>12</sup>.

Οι πολίτες της Κοινότητας έχουν πολλά δικαιώματα, τα οποία δεν εκτιμούν αρκετά γιατί τα βρίσκουν τελείως φυσικά, όμως αυτή η νοοτροπία οφείλεται ακριβώς στην ύπαρξη της Κοινότητας και στη συμμετοχή του κράτους τους σ' αυτήν. Σχεδόν όλες οι κοινοτικές διατάξεις δημιουργούν δικαιώματα, ιδίως όσον αφορά την επαγγελματική τους ζωή. Για παράδειγμα οι γεωργοί έχουν δικαίωμα εγγύησης των τιμών των προϊόντων τους και επομένως μιας σχετικής εγγύησης των εισοδημάτων τους. Το ίδιο δικαίωμα έχουν και οι αλιείς. Οι έμποροι έχουν δικαίωμα να θεωρούν όλη την κοινότητα ως πιθανή αγορά τους και επομένως να αγοράζουν από οποιοδήποτε κράτος μέλος και να πωλούν σε οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος χωρίς κανέναν ποσοτικό περιορισμό ή φόρο εισαγωγής. Οι βιομήχανοι έχουν δικαίωμα να εγκαθιστούν θυγατρικές εταιρίες και εργοστάσια οπουδήποτε μέσα στην κοινότητα βρίσκουν κατάλληλες συνθήκες για την επέκταση των

---

<sup>12</sup> ΟΠ. Π. Σελ. 143

δραστηριοτήτων τους και να μεταφέρουν κεφάλαια από και προς αυτές τις θυγατρικές εταιρίες χωρίς κανένα εμπόδιο <sup>13</sup>.

Χωρίς αμφιβολία, η πιο μεγάλη καινοτομία της Συνθήκης της Ένωσης είναι η θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης. Ο όρος ιθαγένεια αποτελεί μια καθιερωμένη νομική έννοια που χρησιμοποιείται καταχρηστικά στο Ελληνικό κείμενο της Συνθήκης. Ιθαγένεια είναι ο δεσμός ενός ατόμου προς την πολιτεία, στο λαό στον οποίο ανήκει. Στο δημόσιο διεθνές δίκαιο η ιθαγένεια ή υπηκοότητα εμφανίζεται ως προϋπόθεση για την άσκηση της διπλωματικής προστασίας. Στο ιδιωτικό διεθνές δίκαιο η ιθαγένεια καθορίζει τη νομική κατάσταση του ατόμου ή προσωπική κατάσταση. Στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο η ιθαγένεια εμφανίζεται ως προϋπόθεση για την απόλαυση πολιτικών δικαιωμάτων.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση διασπά την ενότητα της ιθαγένειας και πολιτικών δικαιωμάτων, αφού στο εξής, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, οι αλλοδαποί που έχουν την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης θα έχουν ορισμένα εκλογικά δικαιώματα. Την ιδιότητα αυτή αποκτούν αυτοδίκαια σύμφωνα με τη διάταξη του νέου α. 8 παρ.1 συνθ. ΕΚ, οι υπήκοοι των κρατών- μελών.

Με αυτά τα δεδομένα, η χρήση του όρου ιθαγένεια στο Ελληνικό κείμενο της Συνθήκης είναι εσφαλμένη, διότι στην πραγματικότητα ο όρος αυτός αντιστοιχεί στον αγγλικό όρο nationality και όχι στον αγγλικό όρο citizenship. Όροι όπως ιδιότητα του πολίτη, νομική κατάσταση ή κατάσταση του πολίτη θα απέδιδαν πιο πιστά την έννοια, ακόμη και ο όρος πολιτεία θα ήτανε λιγότερα παραπλανητικός από τον όρο ιθαγένεια <sup>14</sup>.

Νομική βάση :α) Η Συνθήκη ΕΟΚ (μετά τις τροποποιήσεις που έγιναν με την Ενιαία Πράξη του 1986) αναφέρει στο προοίμιο τη διαρκώς στενότερη ένωση μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών και των λαών των κρατών μελών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα (άρθρο 137), β) Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε στις 07.02.1992 εισάγει στη Συνθήκη

---

<sup>13</sup> Ν. Σ. Μούσης, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Θεσμών και Πολιτικές, εκδ. Παπαζήση, σελ. 510

<sup>14</sup> Βλ. Θ. Χριστοδουλίδη – Κ. Στεφάνου, Η συνθήκη του Μάαστριχτ, Ι. Σιδέρης, 1993, σελ. 97

της Ρώμης μια νέα πτυχή για την «ιθαγένεια της Ένωσης» (άρθρα 8 έως 8ε)  
<sup>15</sup>.

Ο γενικός στόχος της ευρωπαϊκής ιθαγένειας είναι να ενδυναμώσει την προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών. Ειδικότερα, να ευαισθητοποιήσει ως προς την έννοια της ευρωπαϊκής ταυτότητας και να επιβεβαιώσει την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη <sup>16</sup>.

#### Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Προχωρώντας πέρα από σύμβολα που συνδέονται έως σήμερα με την ιδέα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (σημαία, διαβατήριο, ύμνος, άδεια οδήγησης), κατοχυρώνει ειδικά δικαιώματα που απορρέουν από αυτή καθεαυτή τη συμμετοχή στην Κοινότητα. Η Συνθήκη θεσπίζει την ιθαγένεια της Ένωσης. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους <sup>17</sup>. Δεν τίθεται βέβαια θέμα κατάργησης της εθνικότητας των πολιτών της Κοινότητας. Θα παραμείνουν Έλληνες, Γάλλοι, Ιταλοί κλπ., ενώ ταυτόχρονα θα είναι και πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης <sup>18</sup>. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια συμπληρώνει την εθνική υπηκοότητα και συντίθεται από σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που έρχονται να προστεθούν σε εκείνα που συνδέονται με την ιδιότητα του πολίτη ενός κράτους μέλους <sup>19</sup>.

Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια υπό τη μορφή της αυτή έχει εξελικτικό χαρακτήρα καθόσον η Συνθήκη προβλέπει τη δυνατότητα επέκτασης των δικαιωμάτων του πολίτη βάσει διαδικασίας που προϋποθέτει την ομόφωνη έγκριση του Συμβουλίου και την επικύρωση από κάθε κράτος μέλος. Η δυνατότητα αυτή επέκτασης δεν έχει χρησιμοποιηθεί μέχρι σήμερα <sup>20</sup>.

Εκτός των δικαιωμάτων των πολιτών, για ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα που δεν αναφέρονται στο κεφάλαιο της Συνθήκης σχετικά με την ιθαγένεια, αλλά περιλαμβάνονται στις κοινές διατάξεις (άρθρο ΣΤ, παράγραφος 2), γίνεται σαφής αναφορά στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την

<sup>15</sup> Β'. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Γενική διεύθυνση μελετών, θεματολογικά δελτία για την Ε.Ε. 1997, σελ. 91

<sup>16</sup> Οπ. π.

<sup>17</sup> Οπ. π.

<sup>18</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη του Μάαστριχτ, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ. 18

<sup>19</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οπ. π. σελ, 64

<sup>20</sup> Βλ. Έκθεση της Επιτροπής για την ομάδα προβληματισμού, Διακυβερνητική Διάσκεψη 1996, σελ. 80

Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Ο σεβασμός των θεμελιωδών αυτών δικαιωμάτων από την Ένωση διατυπώνεται με δεσμευτικό τρόπο. Η Επιτροπή έχει ζητήσει από το Συμβούλιο την άδεια έναρξης διαπραγματεύσεων με σκοπό την προσχώρηση της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το Συμβούλιο ζήτησε ωστόσο από το Δικαστήριο να γνωμοδοτήσει για το εάν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη η προσχώρηση αυτή <sup>21</sup>.

Η έννοια της ιθαγένειας καθορίζεται για κάθε πολίτη της Ένωσης από ένα πλαίσιο, τα άρθρα του οποίου δίνουν τις απαραίτητες διευκρινήσεις:

#### *Άρθρο 8.*

1. Θεσπίζεται ιθαγένεια της Ένωσης.

Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους.

2. Οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη <sup>22</sup>.

#### *Άρθρο 8Α.*

1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της.

2. Το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση των αναφερόμενων στην παράγραφο 1 δικαιωμάτων. Εκτός αν ορίζει διαφορετικά η παρούσα Συνθήκη, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, μετά από πρόταση της Επιτροπής και σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου <sup>23</sup>.

#### *Άρθρο 8Β.*

---

<sup>21</sup> Οπ. π.

<sup>22</sup> Βλ. Ε.Ρ. Σαχπεκίδου, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη 1996, σελ. 80

<sup>23</sup> Οπ. π.

1. Κάθε πολίτης της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος, έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους. Το δικαίωμα αυτό ασκείται με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θέσπιζε, πριν από τις 31.12.1994, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος μέλος.

2. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 138 παράγραφος 3 και των διατάξεων που θεσπίζονται προς εφαρμογή του, κάθε πολίτης της Ένωσης που κατοικεί σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοος έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος της κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους. Το δικαίωμα αυτό ασκείται με την επιφύλαξη των λεπτομερέστερων διατάξεων που θεσπίστηκε, πριν από τις 31.12.1993, το Συμβούλιο αποφασίζοντας ομόφωνα με πρόταση της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι διατάξεις αυτές μπορούν να προβλέπουν παρεκκλίσεις όταν αυτό δικαιολογείται λόγω ειδικών προβλημάτων σε ένα κράτος μέλος<sup>24</sup>.

#### *Άρθρο 8Γ.*

Κάθε πολίτης της Ένωσης απολαμβάνει, στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος, της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού. Πριν από τις 31.12.1993, τα κράτη μέλη καθόρισαν μεταξύ τους τους αναγκαίους κανόνες και άρχισαν τις απαιτούμενες διεθνείς διαπραγματεύσεις για να εξασφαλίσουν την προστασία αυτή<sup>25</sup>.

#### *Άρθρο 8Δ.*

<sup>24</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένες Συνθήκες. Ευρωπαϊκές Κοινότητες 1997, σελ. 48

<sup>25</sup> Οπ. π.

Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 138Δ.

Κάθε πολίτης της Ένωσης δύναται να απευθύνεται στον διαμεσολαβητή που θεσμοθετείται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 138Ε<sup>26</sup>.

#### *Άρθρο 8Ε.*

Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πριν από τις 31.12.1993, και κατόπιν κάθε τρία έτη, σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος μέρους. Η έκθεση αυτή λαμβάνει υπόψη την εξέταση της Ένωσης.

Επ' αυτής της βάσεως, και με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας Συνθήκης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μπορεί να θεσπίζει διατάξεις για τη συμπλήρωση των δικαιωμάτων που προβλέπονται στο παρόν μέρος, και συνιστά στα κράτη μέλη την αποδοχή των εν λόγω διατάξεων σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες<sup>27</sup>.

Στην πράξη, η πιο αξιοσημείωτη και η πιο απτή εφαρμογή είναι το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις ευρωπαϊκές και στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Αντίθετα, το φιλόδοξο σχέδιο που είναι εγγεγραμμένο στη Συνθήκη δεν έχει ακόμη οδηγήσει σε διατάξεις που παρέχουν πραγματικά δικαιώματα και δεν προσφέρει στον πολίτη παρά σποραδικά και ατελή δικαιώματα που υπόκεινται σε περιοριστικούς όρους. Κατ' αυτό τον τρόπο, η εφαρμογή στην πράξη της έννοιας της ιθαγένειας δεν φαίνεται να ανταποκρίνεται προς το παρόν στις προσδοκίες των πολιτών<sup>28</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν (Δεκέμβριος 2001), ανταποκρινόμενο σε σχετικά επίμονο αίτημα και προτάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και κρατών μελών (σχετικά με μέλλον της Ευρώπης)

---

<sup>26</sup> Βλ. Ε.Ρ. Σαχπεκίδου, οπ.π.

<sup>27</sup> Οπ. π.

<sup>28</sup> Βλ. Έκθεση της Επιτροπής για την ομάδα προβληματισμού, οπ. π. σελ.21

αποφάσισε τη σύγκλιση Συνέλευσης. Πρόεδρος της Συνέλευσης είναι ο Γάλλος V. Giscard d' Eestaing και δύο αντιπρόεδροι, ο Ιταλός G. Amato και ο Βέλγος I.L. Dehaene. Στο προεδρείο της συνέλευσης συμμετέχουν εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων που στη διάρκεια των εργασιών της Συνέλευσης θα ασκήσουν την Προεδρία του Συμβουλίου (δηλ. Ισπανία, Δανία και Ελλάδα), δύο εκπρόσωποι των εθνικών Κοινοβουλίων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εκπρόσωποι των υποψήφιων χωρών. Ως παρατηρητές, συμμετέχουν επίσης στις εργασίες της Συνέλευσης εκπρόσωποι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής Περιφερειών και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.

Οι εργασίες της Συνέλευσης άρχισαν στις 28 Φεβρουαρίου 2002 και προβλέπεται να ολοκληρωθούν τον Ιούνιο του 2003.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν σε Δήλωση που υιοθέτησε προσδιόρισε τη γενικότερη αποστολή της Συνέλευσης τονίζοντας ότι «Η Ένωση πρέπει να γίνει περισσότερο δημοκρατική, διαφανής και αποτελεσματική. Και πρέπει να βρει την απάντηση σε τρεις θεμελιώδεις προκλήσεις. Πως θα επιτευχθεί η προσέγγιση μεταξύ πολιτών, και κατά κύριο λόγο των νέων, και του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, καθώς και των ευρωπαϊκών θεσμών; Πως θα διαμορφωθεί ο πολιτικός βίος και ο ευρωπαϊκός πολιτικός χώρος σε μια διευρυμένη Ένωση; Πως θα καταστεί η Ένωση παράγοντας σταθερότητας και πρότυπο για τον νέο πολυπολικό κόσμο;»

Ο γενικός στόχος λοιπόν της Συνέλευσης είναι να επεξεργασθεί απαντήσεις σε ερωτήματα και να προετοιμάσει τις μεταρρυθμίσεις που θα καταστήσουν τη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση των εικοσιπέντε κρατών-μελών πιο δημοκρατική και διαφανή, πιο κοντά στους πολίτες και τα προβλήματά τους, πιο αποτελεσματική και πιο δραστήρια στον διεθνή χώρο, για την προώθηση της ειρήνης και της σταθερότητας, της συνεργασίας και της ανάπτυξης, για μια πιο δημοκρατική διακυβέρνηση της διαδικασίας της παγκοσμιοποίησης.

Οι εργασίες της Συνέλευσης (και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που θα ακολουθήσει) επιδιώκεται να καταλήξουν στην εκπόνηση Συντάγματος ή Συνταγματικής Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η μεγάλη πλειοψηφία



των μελών της Συνέλευσης έχει ταχθεί υπέρ της «προικοδότησης» της Ένωσης με Σύνταγμα/Συνταγματική Συνθήκη με το οποίο ειδικότερα :

- θα διατυπώνονται οι βασικές αξίες πάνω στις οποίες στηρίζεται η Ε.Ε. (δημοκρατία, κράτος δικαίου, ελευθερία, θεμελιώδη δικαιώματα, επικουρικότητα, αλληλεγγύη, κοινωνική δραστηριότητα, κ.α.)
- θα ενσωματώνεται και αναγνωρίζεται ως νομικά δεσμευτικό κείμενο ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ο Χάρτης υιοθετήθηκε, ως γνωστό, ως πολιτικό κείμενο από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000)
- θα απλοποιούνται και ενοποιούνται οι Συνθήκες της Ε.Ε. ώστε να είναι κατανοητές από τον μέσο πολίτη
- θα αποσαφηνίζονται οι αρμοδιότητες της Ένωσης και οι εξουσίες των οργάνων και θεσμών της Ένωσης<sup>29</sup>

Η εργασία αυτή αναφέρεται: α) στα θεμελιώδη δικαιώματα, β) στον κοινοτικό κοινωνικό χάρτη, γ) στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων και στην ελευθερία εγκατάστασης, δ) στην έννομη προστασία των πολιτών.

---

<sup>29</sup> Βλ. Ο Διάλογος για το μέλλον της Ευρώπης, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2002

# 1. ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

## 1.1. Ιστορικό

Ο χάρτης αυτός είναι αποτέλεσμα μιας πρωτότυπης διαδικασίας – χωρίς προηγούμενο στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>28</sup>. Η θέση που δίνουν οι Κοινοτικές Συνθήκες στα θεμελιώδη δικαιώματα έχει σημαντικά εξελιχτεί κατά τη διάρκεια της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Αρχικά, τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν ήταν στο επίκεντρο του προβληματισμού των συνθηκών του Παρισιού και της Ρώμης. Αυτό εξηγείται από την τομεακή και λειτουργική προσέγγιση που υιοθετήθηκε για τις ιδρυτικές συνθήκες. Παρόλο που η Ε.Ο.Κ. είχε μεγαλύτερη εμβέλεια οι παραπάνω συνθήκες αφορούν καθορισμένους οικονομικούς τομείς<sup>30</sup>. Αν και το 1950 είχε υπογραφεί η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης που είχε αναλάβει να παράσχει ένα τελειοποιημένο μοντέλο πραγματικής εγγύησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη<sup>31</sup>.

Η θεσμική ασυμμετρία, η οποία παρατηρήθηκε στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, είχε ως αποτέλεσμα την ανάδειξη του ελλείμματος δημοκρατίας και κράτους δικαίου που άρχισε να συζητείται από τη δεκαετία του '80, καθώς και την υστέρηση που διαπιστώθηκε στην εγχάραξη της κοινωνικής αρχής στο οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, ενώ προηγούνταν πάντοτε η ενοποίηση στο πεδίο της οικονομίας, ακολουθούσε η ενοποίηση στο πεδίο της καθεαυτό πολιτικής με την προώθηση θεσμοπολιτικών και δράσεων που άπτονται του σκληρού πυρήνα της εξουσίας.

Οι τρεις εξειδικευμένες κοινότητες οικονομικού χαρακτήρα, που αποτελούν το βάθρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οδηγήθηκαν εξελικτικά στην εμβάθυνση των πολιτικών τους, τη διαρκή επέκταση των αρμοδιοτήτων τους

<sup>28</sup> Βλ. Ι. Κουκιάδης, Η σχεδιαζόμενη υιοθέτηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων και η Ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, ειδικό τεύχος, 2001, σελ. 241

<sup>30</sup> Βλ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, Ευρωπαϊκές Κοινότητες. 1997, σελ. 62

<sup>31</sup> Οπ. π

και την ενοποίηση διαδικασιών. Τα κοινοτικά όργανα αποκτούσαν λοιπόν συν τω χρόνω για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής τους ευρύτερη δικαιοδοσία σε τομείς δράσης που εκτείνονται στο σύνολο της καθημερινής ζωής των ευρωπαίων πολιτών. Έτσι άρχισε να προβάλλει η ανάγκη για την προστασία των δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη και κάθε ανθρώπου που ζει στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέναντι στην ολοένα διευρυνόμενη κοινοτική εξουσία.

Το κενό αυτό άργησε να συνειδητοποιηθεί σε όλες του τις διαστάσεις. Συνειδητοποιήθηκε όταν η ευρωπαϊκή ενοποίηση άρχισε να απλώνεται σε περιοχές, όπου η ελευθερία του πολίτη και του ανθρώπου διακυβεύονταν με τρόπο απτό και έντονο. Πρώτα η Συνθήκη του Μάαστριχ (1991) και έπειτα η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1996) προσπάθησαν να δώσουν απάντηση στο έλλειμμα δημοκρατίας και κράτους δικαίου που άρχισε να αναδεικνύεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση με ανάγλυφο τρόπο όσο επεκτείνονταν οι εξουσίες της<sup>32</sup>. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναγόρευσε για πρώτη φορά τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου σε θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατέστησε την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, βασική συνιστώσα του θεσμικού οικοδομήματός της<sup>33</sup>.

Οι εξελίξεις αυτές, που υπερβαίνουν το τομεακό πλαίσιο των πρώτων σταδίων της Ευρωπαϊκής οικοδόμησης και που αφορούν την καθημερινή ζωή των ευρωπαίων πολιτών, καταδεικνύουν την ανάγκη ύπαρξης σαφών νομοθετικών κειμένων που θα ορίζουν ρητά το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως βασική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>34</sup>. Το κείμενο αυτό υπογράφηκε και διακηρύχθηκε από τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας στις 7 Δεκεμβρίου 2000.

Ο χάρτης αυτός είναι αποτέλεσμα μιας πρωτότυπης διαδικασίας - χωρίς προηγούμενο όπως είπαμε, στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - η οποία μπορεί να συνοψισθεί ως εξής :

---

<sup>32</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιωδών Δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση, 2001, σελ. 13

<sup>33</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Επισκόπηση Εμπορικού Διακίου, 2002, σελ. 1

<sup>34</sup> Βλ. Χάρτης θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002, σελ. 2

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (3/4. Ιουνίου 1999) έδωσε εντολή σε μια Συνέλευση να συνάξει το σχέδιο.

Η Συνέλευση αυτή συστάθηκε το Δεκέμβριο του 1999 και ενέκρινε το σχέδιο στις 2 Οκτωβρίου 2000.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μπιάριτς (13/14 Οκτωβρίου 2000) συμφώνησε ομόφωνα επί του σχεδίου αυτού και το διαβίβασε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Επιτροπή

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε στις 14 Νοεμβρίου 2000 και η Επιτροπή στις 6 Δεκεμβρίου 2000.

Η αντίληψη αυτή εξελίχθηκε σταδιακά με τη μέριμνα του Δικαστηρίου για τον έλεγχο της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών στη νομολογία του. Σκοπός του Δικαστηρίου ήταν να εξασφαλίσει όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα όταν οι δραστηριότητές τους διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνώρισε συνεπώς δικαιώματα όπως το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης άσκησης οικονομικής δραστηριότητας τα οποία είναι ουσιώδη για την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα συμπεριλαμβάνονται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και ότι βασίζονται σε δύο πηγές:

- στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών,
- στις διεθνείς συμβάσεις στις οποίες έχουν προσχωρήσει τα κράτη μέλη<sup>35</sup>.

Στο πλαίσιο της συνέχισης της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, οι τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης διευρύνθηκαν προοδευτικά και αντικατοπτρίζουν τη βούληση των κρατών μελών για την ανάληψη κοινών δράσεων σε τομείς που υπάγονται στην εθνική δικαιοδοσία (για παράδειγμα η εσωτερική ασφάλεια και η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας). Οι εξελίξεις αυτές, που υπερβαίνουν το τομεακό πλαίσιο των πρώτων σταδίων της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και που αφορούν την καθημερινή ζωή των ευρωπαίων πολιτών, καταδεικνύουν την ανάγκη ύπαρξης σαφών

---

<sup>35</sup> Βλ. Ι. Κουκιάδη, οπ. π., σελ. 243

νομοθετικών κειμένων που θα ορίζουν ρητά το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως βασική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### 1.1.1. Προηγούμενες απόπειρες

Το θέμα της κατοχύρωσης ενός χάρτη θεμελιωδών Δικαιωμάτων επανήλθε στην επικαιρότητα κατά τη σύνοδο της Κολωνίας του 1999. Αυτή η ανακύκλωση του ενδιαφέροντος δείχνει τις δυσκολίες για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου χώρου που δεν θα περιέχει μόνο την οικονομική διάσταση, αλλά και την εμμονή για την Ευρώπη των λαών οι οποίοι θα συνδέονται μεταξύ τους με τον σταθερό κρίκο της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας<sup>36</sup>.

Με βάση την απόφαση της συνόδου αυτής, το φιλόδοξο αυτό έργο ανέλαβε να φέρει εις πέρας η Επιτροπή που με βάση την πρωτότυπη σύνδεσή της πήρε το όνομα «Συνέλευση». Η Συνέλευση με πρόεδρο τον Roman Herzog άρχισε τις εργασίες της στις 17.12.1999<sup>37</sup>.

Η πολυεπίπεδη διαπραγμάτευση ξεκίνησε ζωντανά από την έναρξη σχεδόν των εργασιών της Συνέλευσης, υπήρξε πολυκύμαντη και από πολλές απόψεις ενδιαφέρουσα. Κύριο μέλημα της ήταν η συναίρεση αντικρουόμενων συμφερόντων και διαφορετικών αντιλήψεων καθώς επίσης και η επίτευξη συγκλίσεων. Εκατοντάδες προτάσεις υποβλήθηκαν γι' αυτό στο Προεδρείο, τόσο από τα μέλη της και εκπροσώπους των χωρών προσχώρησης, όσο και από μη κυβερνητικές οργανώσεις και ενώσεις πολιτών, για όλα σχεδόν τα ζητήματα που την απασχόλησαν. Γρήγορα κατέστησαν ανάγλυφες οι διαφορετικές παραδόσεις και προσεγγίσεις, συνειδητοποιήθηκε η δυσκολία διαμόρφωσης κοινά αποδεκτών θέσεων αλλά και η εργώδης προσπάθεια που απαιτείται για την επίτευξη συμβιβασμών.

Η Συνέλευση δεν ευτύχησε μόνο να ολοκληρώσει τις εργασίες της σε τακτό χρονικό διάστημα. Προσέφερε ακόμη ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον δείγμα γραφής για τη δημοκρατική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεών της. Ένα δείγμα γραφής που θα επηρεάσει θεσμικά και πολιτικά το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης,

<sup>36</sup> Βλ. Ι. Κουκιάδη, οπ. π., σελ. 243

<sup>37</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιωδών Δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση, 2001, σελ. 16

ενόψει ιδίως της διαγραφόμενης ομοσπονδιακής προοπτικής. Αξίζει να σημειωθεί ότι το πρότυπο της Συνέλευσης αρχίζει να συζητείται για την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη<sup>38</sup>.

Μια παλαιότερη ανακίνηση του θέματος είχε ξεκινήσει το 1996 με τον ορισμό από την Επιτροπή μιας «επιτροπής Σοφών» που πέτυχε να περιληφθεί ο προβληματισμός για τα θεμελιώδη δικαιώματα στην πολιτική ατζέντα. Η Επιτροπή είχε ζητήσει να περιληφθεί μια σειρά ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στη Συνέλευση του Άμστερνταμ κατά φάσεις, με πρώτη φάση έναν πυρήνα δικαιωμάτων. Παρ' όλα αυτά κάτι τέτοιο δεν κατέστη δυνατόν. Στη συνέχεια έγινε προσχώρηση στη σύσταση ομάδος εμπειρογνομόνων υπό την Προεδρία του Σπύρου Σημίτη. Η έκθεση της ομάδας με τίτλο «επιβεβαίωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι καιρός για δράση» δημοσιεύθηκε το Φεβρουάριο του 1999. Η έκθεση προτείνει την ενσωμάτωση ολόκληρης της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των προσαρτημένων Πρωτοκόλλων στις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό μορφή ενός κοινού ευρωπαϊκού χάρτη δικαιωμάτων. Αφήνει όμως ανοιχτή στο πλαίσιο μιας ανοιχτής διαδικασίας την προοπτική αναδιατύπωσης με βάση τις εμπειρίες και τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από τις διάφορες αποφάσεις, τα διάφορα ψηφίσματα και σχέδια θα αναφερθούν ενδεικτικά ορισμένα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ψηφίσει για πρώτη φορά στις 04.04.1973 μια απόφαση για να ληφθούν υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών στα κράτη μέλη κατά την ανάπτυξη του κοινοτικού δικαίου. Αυτή η απόφαση συνδέθηκε με μια άλλη στις 15.06.1975 για την προτεραιότητα του κοινοτικού δικαίου και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το 1984 εκπονείται το σχέδιο Spinelli και το 1989 εκδίδει νέα απόφαση με βάση την έκθεση De Gucht που περιέχει διακήρυξη θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με νεότερες αποφάσεις υποστηρίζει παγίως την ανάγκη για υιοθέτηση χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων ανάμεσα στις οποίες θα πρέπει να αναφέρουμε τις αποφάσεις με βάση την έκθεση Mendez de Vigo

---

<sup>38</sup> Οπ. π., σελ. 16

– Τσάτσου (15.11.1997) και πρόσφατα με βάση την έκθεση Duft – Voggenhuber<sup>39</sup>.

## 1.2. Το περιεχόμενο του χάρτη

Η Συνέλευση χρησιμοποίησε ως πηγή έμπνευσης τις συνταγματικές παραδόσεις<sup>40</sup> των κρατών – μελών της Ένωσης, την ΕΣΔΑ<sup>41</sup> και τα πρωτόκολλά της, τη νομολογία του ΔΕΚ, τους Κοινοτικούς Χάρτες και ορισμένες Διεθνείς Συμβάσεις. Από όλες αυτές τις δεξαμενές άντλησε ιδέες, τις οποίες προσπάθησε να συνθέσει σε μια νέα θεσμική και πολιτική λογική.

Εν πρώτοις, ο χάρτης προστατεύει θεμελιώδη δικαιώματα που ανήκουν στις τρεις γνώριμες παραδοσιακές κατηγορίες. Περιλαμβάνει δηλαδή ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα. Το ενδιαφέρον του επεκτείνεται όμως και προς ορισμένα νέα δικαιώματα που αντιμετωπίζουν προβλήματα, τα οποία σχετίζονται με την εκρηκτική ανάπτυξη της σύγχρονης τεχνολογίας<sup>42</sup> και τρίτης γενεάς<sup>43</sup>, δηλαδή προστασία περιβάλλοντος και καταναλωτών.

Η κυριότερη καινοτομία του συνίσταται στο ότι κατατάσσει πρωτοτυπώντας διεθνώς τα δικαιώματα που προστατεύει σε έξι νέες ενότητες. Οι ενότητες αυτές αντιστοιχούν σε έξι αρχές – αξίες, οι οποίες συνιστούν βάρη του ευρωπαϊκού θεσμικού και πολιτικού πολιτισμού. Πρόκειται για την αξιοπρέπεια (άρθρα 1-5), την ελευθερία (άρθρα 6-19), την ισότητα (άρθρα 20-26), την αλληλεγγύη (άρθρα 27-38), τη δημοκρατία – όπως αποτυπώνεται στα πολιτικά δικαιώματα του ευρωπαίου πολίτη (άρθρα 39-46) και τη δικαιοσύνη (άρθρα 47-50). Ως πρόταγμα περιβάλλει λοιπόν στο χάρτη, όπως υπογραμμίζεται στο προοίμιο του, η προστασία του ανθρώπου σε όλες τις βασικές εκφάνσεις της ζωής του<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Βλ. Ι. Κουκιάδης, οπ. π. σελ.243

<sup>40</sup> Βλ. Π. Κούσης, Η θεσμική διάσταση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ, εκδ. Σάκκουλα, 2000, σελ. 50

<sup>41</sup> Βλ. Θ. Χριστοδούλου – Κ. Στεφάνου Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Ι. Σιδέρης, 1993, σελ. 29

<sup>42</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιών δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση, 2001, σελ. 1-22

<sup>43</sup> Βλ. Χρ. Ροζάκης, Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε. στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη, ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Ειδικό τεύχος, 2001, σελ. 423

<sup>44</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιών δικαιωμάτων, Επισκόπηση Εμπορικού Διακίου, 2002, σελ. 3

Η ένταξη ενός δικαιώματος στη μια ή στην άλλη κατηγορία θα συναντήσει πολλές δυσκολίες εξαιτίας των διαφορετικών προσεγγίσεων. Η κατοχύρωσή τους όμως θεωρείται αναγκαία γιατί αυτά συνιστούν με βάση την αρχή του αδιαιρέτου αναγκαίο συμπλήρωμα των προηγούμενων και ακόμη πιο συγκεκριμένα αποτελούν κατά την Ευρωπαϊκής αντίληψη τους βασικούς όρους άσκησης των ατομικών ελευθεριών <sup>45</sup>.

Εδώ θα τεθεί και το μεγάλο ερώτημα για το πώς θα συνδυαστεί η αναγνώριση ενός ευρέως φάσματος κοινωνικών δικαιωμάτων χωρίς παράλληλη ανάπτυξη αντίστοιχων αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεδομένου ότι η εντολή για τη σύναψη ενός χάρτη δεν περιλαμβάνει την εντολή για επέκταση αυτών των αρμοδιοτήτων, κάτι που άλλωστε διατυπώνεται και ρητά στο σχέδιο του χάρτη. Έτσι για παράδειγμα, δικαίωμα για καλές συνθήκες στέγασης ή δικαίωμα για απασχόληση, που αποτελούν θεμελιώδη δικαιώματα δεν εμπίπτουν στην μέχρι σήμερα αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ιστορία της κατοχύρωσης ενός χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι συνυφασμένη με την ιστορία ολόκληρης της Ευρώπης και του εκδημοκρατισμού της. Η αποτυχία των μέχρι σήμερα προσπαθειών για να υιοθετηθεί ένας χάρτης απεικονίζει τους δισταγμούς για το ποια Ευρώπη θέλουμε. Είναι αλήθεια ότι η πολιτική της εξέλιξης της ευρωπαϊκής υπόθεσης βήμα με βήμα υπήρξε σαφή. Όμως στη φάση που βρίσκεται σήμερα η υπόθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης η υιοθέτηση ενός χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί βασική προϋπόθεση για να απομονωθούν οι φυγόκεντρες δυνάμεις για να ενισχυθεί η συνοχή της. Οι συχνά επαναλαμβανόμενες διακηρύξεις για προσέγγιση του ευρωπαίου πολίτη, για διαφάνεια και για μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος, κινδυνεύουν να χάσουν την αξιοπιστία τους αν δεν συνοδευτούν από μια τολμηρά πολιτική απόφαση για την υιοθέτηση ενός χάρτη με δεσμευτικό χαρακτήρα.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως έκφραση των λαών της Ευρώπης έχει σαφώς τοποθετηθεί προς την κατεύθυνση αυτή. Επανομένει στις κυβερνήσεις να αναλάβουν τις αντίστοιχες ευθύνες τους <sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Βλ. Ι. Κουκιάδης, οπ.π., σελ.255

<sup>46</sup> οπ. π. σελ. 259



### 1.3 Επιτακτική κύρωση του χάρτη

Οι λόγοι για την επιτακτική κύρωση του χάρτη είναι πολλοί. Κατά πρώτο λόγο κρίνεται ότι δεν μπορεί να υπάρχει μια συνολική αντίληψη για την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση χωρίς την επιβεβαίωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, έννοια που αναγνωρίζεται από τη Συνθήκη ΕΚ που ωστόσο για την ώρα είναι ελλειπτική γιατί συνδέεται μόνο με μερικά δικαιώματα. Σκοπός της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι να αποκατασταθεί η έννοια της ιθαγένειας σε μια πληρέστερη μορφή.

Κατά δεύτερο λόγο οι ολοένα και πιο αυξανόμενες δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα εντάσσουν με αυξανόμενο ρυθμό τον ευρωπαίο πολίτη σε ένα ενιαίο νομικό σύστημα. Ο Ευρωπαίος πολίτης βρίσκεται όλο και περισσότερο εμπλεκόμενος σε ρυθμίσεις κοινοτικού επιπέδου που αφορούν τον καθημερινό του βίο. Είναι λοιπόν φυσικό να αναζητείται μια θωράκιση του απέναντι στην ανερχόμενη ευρωπαϊκή εξουσία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση επεμβαίνει σε θέματα της εσωτερικής ασφάλειας, της καταπολέμησης της εγκληματικότητας, της ενιαίας αντιμετώπισης προσφύγων και μεταναστών, θέματα που θέτουν τα όρια του κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε νέα βάση. Θα πρέπει λοιπόν να οργανώσουμε την άμυνα του ευρωπαίου πολίτη απέναντι στο νέο κύκλο των διάφορων νομικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άμυνα για παράδειγμα απέναντι σε αποφάσεις οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αυθαίρετα δεν χορηγούν μια επιδότηση σε κάποιον, παράνομα αποφασίζουν το κλείσιμο μιας επιχείρησης για αθέμιτο ανταγωνισμό, ακόμα έχουμε παράνομη αποθήκευση λανθασμένων δεδομένων από την EUROPOL, ή η διακρατική υπηρεσία OLAF επιχειρεί παράνομο έλεγχο γραφείων.

Αυτή η άμυνα για να είναι σωστή και αποτελεσματική πρέπει να οργανωθεί κατά ενιαίο τρόπο γι' αυτό και οι διατάξεις του χάρτη σύμφωνα με μια πρόταση θα πρέπει να έχουν εφαρμογή και για τις σχέσεις εθνικών κρατών και ευρωπαίων πολιτών στο πλαίσιο πάντοτε των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Η υποχρέωση αυτή έχει ήδη αναγνωρισθεί από το ΔΕΚ (απόφαση Wachauf 13.07.89). Γίνεται μάλιστα λόγος ότι ο έλεγχος της προστασίας των δικαιωμάτων θα πρέπει να δοθεί σε αυτοτελές Ευρωπαϊκό

Συνταγματικό Δικαστήριο. Σε κάθε περίπτωση, όπως αναφέρεται και πιο πάνω, θα προβλέπεται δικαίωμα ατομικής προσφυγής, δικαίωμα που δεν έχουν μέχρι σήμερα οι ευρωπαίοι πολίτες. Η προστασία αυτή θα περιλαμβάνει και τη δυνατότητα αποκατάστασης της ζημίας του ευρωπαίου πολίτη από τη δράση των κοινοτικών οργάνων.

Ακόμη, στην όλη κίνηση σημαντικό ρόλο παίζει και η αναμενόμενη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ζητά από τα νέα μέλη εγγυήσεις για την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και να μην έχει η ίδια διασφαλίσει για τον εαυτό της τέτοιες εγγυήσεις για τον ευρωπαίο πολίτη. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα αισθητό μετά την πρακτική που ακολουθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες από τις οποίες ζητάει να περιλάβουν σ' αυτές και ρήτρες για το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τις αντίστοιχες χώρες.

Στην ίδια σειρά σκέψεων θα πρέπει να προσθέσουμε και την έλλειψη σκέψης ισοδύναμης προστασίας όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με άλλα λόγια μια βασική επιδίωξη με κατοχύρωση του χάρτη θα είναι η διασφάλιση καθολικής προστασίας αυτών που διαμένουν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανεξάρτητα από το αν είναι υπήκοοι ή όχι των κρατών μελών της Ένωσης. Ήδη, ορισμένες τέτοιες κινήσεις καταγράφονται, όπως η επέκταση της κοινοτικής ασφάλειας στους μετανάστες<sup>47</sup>.

#### **1.4. Κανονιστική λειτουργία**

Ως την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη θα πρέπει να αρθούν οι αναστολές που καθόρισαν την απόφαση της Νίκαιας και να έχουν ωριμάσει οι συνθήκες που θα οδηγήσουν στην δεσμευτική ισχύ του. Εν τω μεταξύ είναι βέβαιο ότι ο Χάρτης θα επηρεάσει ποικιλοτρόπως τη διαμόρφωση των πολιτικών και των δράσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη μεταβατική αυτή περίοδο θα δοθεί στον ευρωπαίο πολίτη και στα κοινοτικά όργανα η ευκαιρία να συνειδητοποιήσουν καλύτερα τη συμβολή του στην αντιμετώπιση του

---

<sup>47</sup> οπ. π. σελ. 248

διάχυτου ελλείμματος τόσο της δημοκρατίας όσο και του κοινοτικού κράτους δικαίου.

Αφού ο χάρτης δεν έχει ακόμη δεσμευτική ισχύ, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι διατάξεις του δεν παρέχουν έρεισμα ούτε για την προβολή δικαιωμάτων εκ μέρους του ευρωπαίου πολίτη αλλά ούτε για την ανάληψη υποχρεώσεων εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων<sup>48</sup>.

Αυτό δεν ισχύει γιατί ο χάρτης αναπτύσσει κανονιστική λειτουργία. Ενώ δηλαδή οι διατάξεις του δεν είναι δεσμευτικές, είναι δυνατόν να γίνεται στην πράξη αντικείμενο επίκλησης και αξιοποίησης ως αν να επρόκειτο ουσιαστικά για κανόνες δικαίου. Τούτο συμβαίνει όταν το κείμενο αναφοράς, όπως ο χάρτης, περιέχει ώριμους κανόνες, οι οποίοι ισχύουν προ πολλού στην έννομη τάξη των κρατών μελών αλλά και στη διεθνή κοινωνία.

Σε όχι ιδιαίτερα απομακρυσμένο μέλλον, ο Χάρτης θα αποτελέσει έναν βασικό μοχλό στην προσπάθεια της ομοσπονδίου των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελώντας τμήμα ενός συντάγματος, είτε ένα δεσμευτικό τμήμα των «ιδρυτικών» συνθηκών που θα ενταχθούν στους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς<sup>49</sup>.

### 1.5. Φορείς και αποδέκτες των δικαιωμάτων

Φορείς των δικαιωμάτων είναι τα πρόσωπα που διαμένουν νόμιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και φυσικά οι πολίτες της. Ο χάρτης φάνηκε πάντως σε ορισμένες περιπτώσεις φειδωλός, αναγνωρίζοντας δικαιώματα μόνο υπέρ των ευρωπαίων πολιτών και όταν ακόμη από τη φύση και το περιεχόμενό τους θα μπορούσε να τα εγγυηθεί για όλους ανεξαρτήτως. Τούτο ισχύει ιδίως στην περιοχή των πολιτικών δικαιωμάτων, που ανήκουν βέβαια κατά πρώτο λόγο στους ευρωπαίους πολίτες. Από τον κανόνα αυτό θα ήταν όμως δυνατόν να προβλεφθούν ορισμένες εξαιρέσεις, όπως λ.χ. η διαβαθμισμένη αναγνώριση δικαιωμάτων συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση για κάθε πρόσωπο που ζει και εργάζεται νόμιμα σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

---

<sup>48</sup> βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 3, 2001, σελ. 524

<sup>49</sup> Βλ. Χρ. Ροζάκης, οπ.π., σελ. 428

Αποδέκτες της προστασίας των δικαιωμάτων που διασφαλίζει είναι τα όργανα και οι οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό είναι εύλογο αφού κύρια αποστολή του είναι να συγκροτήσει ένα σύστημα προστασίας απέναντι στην κοινοτική εξουσία. Αποδέκτες της είναι όμως και τα εθνικά όργανα όταν καλούνται – όπως συμβαίνει πολύ συχνά στην πράξη – να εφαρμόσουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, κανόνες του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 51 παρ. 1). Με αυτό τον τρόπο, διαμορφώνεται ένα πεδίο για την εφαρμογή του χάρτη στο πλαίσιο όχι μόνο της Ένωσης αλλά και της έννομης τάξης των μελών της<sup>50</sup>.

Όσον αφορά τα κράτη – μέλη προκύπτει από τη νομολογία του δικαστηρίου ότι η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων που έχουν οριστεί μέσα στα πλαίσια της Ένωσης, δεν επιβάλλονται στα κράτη – μέλη παρά μόνο όταν δρουν μέσα στα πλαίσια του κοινοτικού δικαίου (απόφαση Wachauf 1989). Πολύ πρόσφατα το Δικαστήριο επιβεβαίωσε αυτήν τη νομολογία με τους εξής όρους : Επιπλέον θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι οι απαιτήσεις που προέρχονται από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη δεσμεύουν επίσης τα κράτη – μέλη όταν εφαρμόζουν τις κοινοτικές ρυθμίσεις (C – 292/97). Αυτή η αρχή εφαρμόζεται τόσο στις κρατικές αρχές, όσο και στις περιφερειακές και τοπικές και στους δημόσιους οργανισμούς, όταν εφαρμόζεται το δίκαιο της Ένωσης<sup>51</sup>.

## 1.6. Δυσκολίες εφαρμογής

Τα ζητήματα που συζητήθηκαν έντονα και ορισμένες φορές μάλιστα ταλάνισαν τη Συνέλευση, ήταν κυρίως :

- α.) η εναρμόνιση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- β.) η μη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- γ.) η διαμόρφωση ενός αυτοτελούς συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης
- δ.) η σχέση του χάρτη με την ΕΣΔΑ

---

<sup>50</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, Επισκόπηση Εμπορικού δικαίου, 2002, σελ. 5

<sup>51</sup> Βλ. Χρ. Ροζάκης, οπ. π., σελ. 432

ε.) η αποφυγή δημιουργίας προβλημάτων που θα καθιστούσαν αναγκαία την αναθεώρηση του Συντάγματος των κρατών, και  
στ.) η αποφυγή πρόσθετων δημοσιονομικών βαρών.

Τα ζητήματα αυτά φανερώνουν τις δυσκολίες για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου χώρου χωρίς έλλειμμα δημοκρατίας όσο και κοινωνικού κράτους δικαίου, και από την άλλη μια μικρή ανησυχία για τις ακριβείς επιπτώσεις που η εφαρμογή του νέου κειμένου μπορεί να έχει την ομοιογένεια της

## 1.7. Ανάλυση του Χάρτη.

Κρίνουμε σκόπιμο να αναφέρουμε τα άρθρα του Χάρτη και ορισμένες βασικές διευκρινίσεις επάνω σε αυτά <sup>52</sup>.

### 1.7.1. Αξιοπρέπεια.

Το Άρθρο 1, για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, δηλώνει ότι αυτή είναι απαραβίαστη. Πρέπει να είναι σεβαστή και να προστατεύεται.

Το Άρθρο 2, για το **δικαίωμα στη ζωή**, δηλώνει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στη ζωή και ότι κανείς δεν μπορεί να καταδικαστεί στην ποινή του θανάτου ούτε να εκτελεστεί.

Το Άρθρο 3, για το **δικαίωμα στην ακεραιότητα του προσώπου**, δηλώνει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στη σωματική και διανοητική ακεραιότητά του. Στο πεδίο της ιατρικής και της βιολογίας, πρέπει να τηρούνται ιδίως τα εξής:

- η ελεύθερη και εν επιγνώσει συναίνεση του ενδιαφερομένου, σύμφωνα με τις λεπτομερέστερες διατάξεις που ορίζονται από το νόμο,
- η απαγόρευση των ευγονικών πρακτικών, ιδίως όσων αποσκοπούν στην επιλογή των προσώπων,
- η απαγόρευση της μετατροπής του ανθρωπίνου σώματος και των μερών του καθαυτών με πηγή κέρδους,
- η απαγόρευση του αναπαραγωγικού κλωνισμού των ανθρωπίνων όντων.

---

<sup>52</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση, 2001, σελ. 37-96

Το Άρθρο 4, για την **απαγόρευση των βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης**, δηλώνει ότι κανείς δεν μπορεί να υποβληθεί σε αυτή τη μεταχείριση.

Στο Άρθρο 5, για την **απαγόρευση της δουλείας και της αναγκαστικής εργασίας**, δηλώνεται ότι:

1. Κανείς δεν μπορεί να κρατηθεί σε δουλεία ούτε σε ειλωτεία.
2. Κανείς δεν μπορεί να υποβληθεί σε αναγκαστική ή υποχρεωτική εργασία.
3. Απαγορεύεται η εμπορία των ανθρωπίνων όντων.

### **1.7.2. Ελευθερίες.**

Στο Άρθρο 6, διαδηλώνεται το **δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια**.

Στο Άρθρο 7, για το **σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής**, δηλώνεται ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στο σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και των επικοινωνιών του.

Στο Άρθρο 8, για την **προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα**, δηλώνεται ότι:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν.
2. Η επεξεργασία αυτών των δεδομένων πρέπει να γίνεται νομίμως, για καθορισμένους σκοπούς και με βάση τη συγκατάθεση του ενδιαφερομένου ή για άλλους θεμιτούς λόγους που προβλέπονται από το νόμο. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να έχει πρόσβαση στα συλλεγμένα δεδομένα που το αφορούν και να επιτυγχάνει τη διόρθωση τους.
3. Ο σεβασμός των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής.

Το Άρθρο 9, για το **δικαίωμα γάμου και το δικαίωμα ίδρυσης οικογένειας**, δηλώνει ότι αυτά διασφαλίζονται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή τους.

Το Άρθρο 10, για την **ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας. Το δικαίωμα αυτό συνεπάγεται την ελευθερία μεταβολής του θρησκευάτος ή των πεποιθήσεών του, καθώς και την ελευθερία εκδήλωσης του θρησκευάτος ή των πεποιθήσεών του, ατομικά ή συλλογικά, δημοσία ή κατ' ιδίαν, με τη λατρεία, την εκπαίδευση, την άσκηση των θρησκευτικών καθηκόντων και τις τελετές.
2. Το δικαίωμα αντίρρησης συνειδήσεως αναγνωρίζεται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή του.

Το Άρθρο 11, για την **ελευθερία έκφρασης και πληροφόρησης**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία γνώμης και την ελευθερία λήψης ή μετάδοσης πληροφοριών ή ιδεών, χωρίς την ανάμειξη δημοσίων αρχών και αδιακρίτως συνόρων.
2. Η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και η πολυφωνία τους είναι σεβαστές.

Το Άρθρο 12, για την **ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι σε όλα τα επίπεδα, ιδίως στον πολιτικό και το συνδικαλιστικό τομέα, καθώς και στους τομείς που αναφέρονται στον πολίτη, πράγμα που συνεπάγεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να ιδρύει με άλλους συνδικαλιστικές ενώσεις και να προσχωρεί σ' αυτές για την υπεράσπιση των συμφερόντων του.
2. Τα πολιτικά κόμματα, στο επίπεδο της Ένωσης, συμβάλλουν στην έκφραση της πολιτικής βούλησης των πολιτών της Ένωσης.

Το Άρθρο 13, διαδηλώνει την **ελευθερία της τέχνης και της επιστήμης**. Η ακαδημαϊκή ελευθερία είναι επίσης σεβαστή.

Το Άρθρο 14, για το **δικαίωμα εκπαίδευσης**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην εκπαίδευση και στην πρόσβαση στην επαγγελματική και συνεχή κατάρτιση.
2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ευχέρεια δωρεάν παρακολούθησης της υποχρεωτικής εκπαίδευσης.

3. Η ελευθερία ίδρυσης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων με σεβασμό των δημοκρατικών αρχών, καθώς και το δικαίωμα των γονέων να εξασφαλίζουν την εκπαίδευση και τη μόρφωση των τέκνων τους σύμφωνα με τις θρησκευτικές, φιλοσοφικές και παιδαγωγικές πεποιθήσεις τους, γίνονται σεβαστά σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες που διέπουν την άσκησή τους.

Το Άρθρο 15, για την **ελευθερία του επαγγέλματος και το δικαίωμα προς εργασία**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να εργάζεται και να ασκεί το επάγγελμα, το οποίο επιλέγει ή αποδέχεται ελεύθερα.
2. Κάθε πολίτης της Ένωσης είναι ελεύθερος(η) να αναζητά απασχόληση, να εργάζεται, να εγκαθίσταται ή να παρέχει υπηρεσίες σε κάθε κράτος μέλος.
3. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των κρατών μελών δικαιούνται συνθηκών εργασίας αντίστοιχων με εκείνες που απολαύουν οι πολίτες της Ένωσης.

Το Άρθρο 16, για την **επιχειρηματική ελευθερία**, δηλώνει ότι αυτή αναγνωρίζεται σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Το Άρθρο 17, για το **δικαίωμα ιδιοκτησίας**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί. Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋπόθεσης που προβλέπονται στο νόμο και έναντι δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλεια της. Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από το νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον.
2. Η πνευματική ιδιοκτησία προστατεύεται.

Το Άρθρο 18, για το **δικαίωμα ασύλου**, δηλώνει ότι αυτό διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της σύμβασης της Γενεύης της 28.07.1951 και του πρωτοκόλλου της 31.01.1967 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων και σύμφωνα με τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.



Το Άρθρο 19, για την **προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης**, δηλώνει:

1. Απαγορεύονται οι συλλογικές απελάσεις.
2. Κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση.

### **1.7.3. Ισότητα.**

Το Άρθρο 20, αφορά την **ισότητα έναντι του νόμου**: Όλοι οι άνθρωποι είναι ίσοι έναντι του νόμου.

Το Άρθρο 21, για την **απαγόρευση διακρίσεων**, δηλώνει:

1. Απαγορεύεται κάθε διάκριση ιδίως λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιούσιας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.
2. Απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας, εντός του πεδίου, εφαρμογής της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και με επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων των εν λόγω συνθηκών.

Το Άρθρο 22, διαδηλώνει το σεβασμό στην **πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία**.

Το Άρθρο 23, για την **ισότητα ανδρών και γυναικών**, δηλώνει:

1. Η ισότητα ανδρών και γυναικών πρέπει να εξασφαλίζεται σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων στην απασχόληση, την εργασία και τις αποδοχές.
2. Η αρχή της ισότητας δεν αποκλείει τη διατήρηση ή τη θέσπιση μέτρων που προβλέπουν ειδικά πλεονεκτήματα υπέρ του υποεκπροσωπούμενου φύλου.

Το Άρθρο 24, για τα **δικαιώματα του παιδιού**, δηλώνει:

1. Τα παιδιά έχουν δικαίωμα στην προστασία και τη φροντίδα που απαιτούνται για την καλή διαβίωσή τους. Τα παιδιά μπορούν να εκφράζουν ελεύθερα τη γνώμη τους. Η γνώμη τους σχετικά με ζητήματα

που τα αφορούν λαμβάνεται υπόψη σε συνάρτηση με την ηλικία και την ωριμότητα τους.

2. Σε όλες τις πράξεις που αφορούν τα παιδιά, είτε επιχειρούνται από δημόσιες αρχές είτε από ιδιωτικούς οργανισμούς, πρωταρχική σημασία πρέπει να δίνεται στο υπέρτατο συμφέρον του παιδιού.

3. Κάθε παιδί έχει δικαίωμα να διατηρεί τακτικά προσωπικές σχέσεις και απευθείας επαφές με τους δυο γονείς του, εκτός εάν τούτο είναι αντίθετο προς το συμφέρον του.

Το Άρθρο 25, για τα **δικαιώματα των ηλικιωμένων**, δηλώνει ότι η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα των ηλικιωμένων προσώπων να διάγουν μια αξιοπρεπή και ανεξάρτητη ζωή και να συμμετέχουν στον κοινωνικό και πολιτιστικό βίο.

Το Άρθρο 26, για την **ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες**, δηλώνει ότι η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα των ατόμων με ειδικές ανάγκες να επωφελούνται μέτρων που θα τους εξασφαλίζουν την αυτονομία, την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη και τη συμμετοχή στον κοινοτικό βίο.

#### 1.7.4. Αλληλεγγύη.

Το Άρθρο 27, για το **δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και τη διαβούλευση στο πλαίσιο της επιχείρησης**, δηλώνει ότι εξασφαλίζεται στους εργαζόμενους ή τους εκπροσώπους τους εγκαίρως ενημέρωση και διαβούλευση, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Το Άρθρο 28, για το **δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων**, δηλώνει ότι οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες, ή οι αντίστοιχες οργανώσεις τους, έχουν, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, δικαίωμα να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις στα ενδεδειγμένα επίπεδα, καθώς και να προσφεύγουν, σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας.

Το Άρθρο 29, για το **δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας**, διευκρινίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα πρόσβασης σε δωρεάν υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας.

Το Άρθρο 30, για την **προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης**, δηλώνει ότι κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα προστασίας έναντι κάθε αδικαιολόγητης απόλυσης, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Το Άρθρο 31, για τις **δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας**, δηλώνει:

1. Κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα σε υγιεινές, ασφαλείς και αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας.
2. Κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα σε ένα όριο μέγιστης διάρκειας εργασίας, σε ημερήσιες και εβδομαδιαίες περιόδους ανάπαυσης, καθώς και σε ετήσια περίοδο αμειβόμενων διακοπών.

Το Άρθρο 32, για την **απαγόρευση της εργασίας των παιδιών και την προστασία των νέων στην εργασία**, δηλώνει:

1. Η εργασία των παιδιών απαγορεύεται. Η ελάχιστη ηλικία για την ανάληψη εργασίας δεν μπορεί να είναι μικρότερη από την ηλικία κατά την οποία λήγει η υποχρεωτική σχολική φοίτηση, υπό την επιφύλαξη ευνοϊκότερων κανόνων για τους νέους και εξαιρέσει περιορισμένων παρεκκλίσεων.
2. Οι νέοι που εργάζονται πρέπει να απολαύουν συνθηκών εργασίας προσαρμοσμένων στην ηλικία τους και να προστατεύονται από την οικονομική εκμετάλλευση ή από οποιαδήποτε εργασία που θα μπορούσε να βλάψει την ασφάλεια τους, την υγεία τους, τη σωματική, πνευματική, ηθική ή κοινωνική ανάπτυξή τους ή να θέσει σε κίνδυνο την εκπαίδευσή τους.

Το Άρθρο 33, για την **οικογενειακή ζωή και επαγγελματική ζωή**, δηλώνει:

1. Η οικογένεια απολαμβάνει νομική, οικονομική και κοινωνική προστασία.
2. Κάθε πρόσωπο, προκειμένου να μπορεί να συνδυάζει την οικογενειακή με την επαγγελματική ζωή του, έχει δικαίωμα προστασίας από την απόλυση για λόγους που συνδέονται με τη μητρότητα καθώς και δικαίωμα

αμειβόμενης άδειας μητρότητας και γονικής άδειας μετά τη γέννηση ή την υιοθεσία παιδιού.

Το Άρθρο 34, για την **κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική αρωγή**, δηλώνει:

1. Η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στις κοινωνικές υπηρεσίες που εξασφαλίζουν προστασία σε περιπτώσεις όπως η μητρότητα, η ασθένεια, το εργατικό ατύχημα, η εξάρτηση ή το γήρας, καθώς και σε περίπτωση απώλειας της απασχόλησης, σύμφωνα με τις λεπτομερέστερες διατάξεις που ορίζονται στο κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.
2. Κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως εντός της Ένωσης έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.
3. Η Ένωση, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και η φτώχεια, αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα κοινωνικής αρωγής και στεγαστικής βοήθειας προς εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης σε όλους όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τις λεπτομερέστερες διατάξεις που ορίζονται στο κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

Το Άρθρο 35, για την **προστασία της υγείας**, δηλώνει ότι κάθε πρόσωπο δικαιούται να έχει πρόσβαση στην πρόληψη σε θέματα υγείας και να απολαύει ιατρικής περίθαλψης, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας του ανθρώπου.

Το Άρθρο 36, για την **πρόσβαση στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος**, δηλώνει ότι η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως αυτό προβλέπεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, σύμφωνα με τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, προκειμένου να προαχθεί η **κοινωνική και εδαφική συνοχή της Ένωσης**.

Το Άρθρο 37, για την **προστασία του περιβάλλοντος**, δηλώνει ότι το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης.

Το Άρθρο 38, για την **προστασία του καταναλωτή**, δηλώνει ότι οι πολιτικές της Ένωσης διασφαλίζουν υψηλό επίπεδο προστασίας του καταναλωτή.

#### **1.7.5. Δικαιώματα των ατόμων που έχουν την ιδιότητα του πολίτη.**

Το Άρθρο 39, για το **δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**, δηλώνει:

1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο κράτος μέλος κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους.
2. Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονται με άμεση και καθολική, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία.

Το Άρθρο 40, για το **δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές**, δηλώνει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος κατοικίας του, υπό τους ίδιους όρους με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους.

Το Άρθρο 41, για το **δικαίωμα χρηστής διοίκησης**, δηλώνει:

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.
2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:
  - το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του,
  - το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στο φάκελο του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου,
  - την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Κοινότητας της ζημίας που του προξένησαν τα όργανα ή οι υπάλληλοι της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα όργανα της Ένωσης σε μια από τις γλώσσες των συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.

Το Άρθρο 42, για το **δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα**, δηλώνει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Το Άρθρο 43, για τον **Διαμεσολαβητή**, δηλώνει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε κράτος μέλος, έχει δικαίωμα να προσφεύγει στον Διαμεσολαβητή της Ένωσης, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των κοινοτικών οργάνων ή οργανισμών, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών καθηκόντων τους.

Το Άρθρο 44, για το **δικαίωμα αναφοράς**, δηλώνει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε κράτος μέλος, έχει δικαίωμα αναφοράς προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το Άρθρο 45, για την **ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής**, δηλώνει:

1. Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών.
2. Η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής μπορεί να χορηγείται, σύμφωνα με τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στους υπηκόους των τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος κράτους μέλους.

Το Άρθρο 46, για τη **διπλωματική και προξενική προστασία**, δηλώνει ότι κάθε πολίτης της Ένωσης απολαύει, στο έδαφος τρίτων χωρών στις οποίες δεν αντιπροσωπεύεται το κράτος μέλος του οποίου είναι υπήκοος,

της διπλωματικής και προξενικής προστασίας κάθε κράτους μέλους, υπό τους ίδιους όρους που ισχύουν και έναντι των υπηκόων του κράτους αυτού.

#### **1.7.6. Δικαιοσύνη.**

Το Άρθρο 47, για το **δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου**, δηλώνει:

Κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.

Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να δικαστεί η υπόθεση του δίκαια, δημόσια και εντός ευλόγου προθεσμίας, από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που έχει προηγουμένως συσταθεί νομίμως. Κάθε πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να συμβουλευτεί δικηγόρο και να του αναθέτει την υπεράσπιση και εκπροσώπησή του.

Σε όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, παρέχεται ευεργέτημα πενίας, εφόσον το ευεργέτημα αυτό είναι αναγκαίο για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

Το Άρθρο 48, για το **τεκμήριο αθωότητας και δικαιώματα της υπεράσπισης**, δηλώνει:

1. Κάθε κατηγορούμενος τεκμαίρεται ότι είναι αθώος μέχρι αποδείξεως της ενοχής του σύμφωνα με το νόμο.
2. Διασφαλίζεται ο σεβασμός των δικαιωμάτων της υπεράσπισης σε κάθε κατηγορούμενο.

Το Άρθρο 49, για τις **αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας αξιολογίων πράξεων και ποινών**, δηλώνει:

1. Κανείς δεν μπορεί να καταδικαστεί για πράξη ή παράλειψη, η οποία δεν αποτελούσε, κατά τη στιγμή της τέλεσής της, αδίκημα κατά το εθνικό ή το διεθνές δίκαιο. Επίσης, δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη, η οποία επιβάλλετο κατά τη στιγμή της τέλεσης του αδικήματος. Εάν, μετά την τέλεση του αδικήματος, προβλεφθεί με νόμο ελαφρύτερη ποινή, επιβάλλεται αυτή η ποινή.

2. Το παρόν άρθρο δεν επηρεάζει τη δίκη και την τιμωρία ατόμου ενόχου για πράξη ή παράλειψη η οποία κατά τη στιγμή της τέλεσής της, ήταν εγκληματική σύμφωνα με τις γενικές αρχές που αναγνωρίζονται από όλα τα έθνη.

3. Η αυστηρότητα της ποινής δεν πρέπει να είναι δυσανάλογη προς το αδίκημα.

Το Άρθρο 50, για το **δικαίωμα του προσώπου να μην δικάζεται ή να μην τιμωρείται ποινικά δυο φορές για την ίδια αξιόποινη πράξη**, δηλώνει ότι κανείς δεν διώκεται ούτε τιμωρείται ποινικά για αδίκημα για το οποίο έχει ήδη αθωωθεί ή καταδικαστεί εντός της Ένωσης με οριστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου σύμφωνα με το νόμο <sup>53</sup>.

#### 1.7.7. Γενικές διατάξεις.

Το Άρθρο 51, για το **πεδίο εφαρμογής**, ορίζει:

1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρούμενης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους.

2. Ο παρών Χάρτης δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Κοινότητα και για την Ένωση και δεν τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται από τις συνθήκες.

Το Άρθρο 52, για την **εμβέλεια των διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων**, ορίζει:

1. Κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από το νόμο και να τηρεί το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρούμενης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που

---

<sup>53</sup> Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση, 2001, σελ. 86



αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

2. Τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη και θεμελιώνονται στις κοινοτικές συνθήκες ή στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ασκούνται υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται σε αυτές.

3. Στο μέτρο που ο παρών Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες που τους επιφυλάσσει η εν λόγω σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία.

Το Άρθρο 53, για το **επίπεδο προστασίας**, δηλώνει ότι καμία διάταξη του παρόντος Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής από το δίκαιο της Ένωσης, το διεθνές δίκαιο καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες είναι μέρη η Ένωση, η Κοινότητα ή όλα τα κράτη μέλη, και ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και από τα συντάγματα των κρατών μελών.

Το Άρθρο 54, για την **απαγόρευση της κατάχρησης δικαιώματος**, δηλώνει ότι καμία από τις διατάξεις του παρόντος Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως συνεπαγόμενη δικαίωμα επίδοσης σε δραστηριότητα ή εκτέλεσης πράξης που αποσκοπούν στην κατάλυση των δικαιωμάτων ή ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη ή σε περιορισμούς των δικαιωμάτων και ελευθεριών ευρύτερους από τους προβλεπόμενους σε αυτόν<sup>54</sup>.

## 1.8 Σχέση των δύο κειμένων

Η Σύμβαση είναι μια πολυμελής διεθνής Συνθήκη που έχει επικυρωθεί από 41 ευρωπαϊκά κράτη, κι η οποία αποτελεί εσωτερικό δίκαιο

---

<sup>54</sup> Βλ. Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρ. Ένωσης, ΕΚΕΠΠ, 2002

για τα περισσότερα από αυτά. Αντίθετα ο χάρτης αποτελεί, μετά την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000, μια απλή διακήρυξη αρχών, χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα για τα κράτη – μέλη και για τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Από πλευράς αντικειμένου τα δύο κείμενα δεν συμπίπτουν απολύτως καθώς ο χάρτης καλύπτει ένα ευρύτερο πεδίο προστατευόμενων δικαιωμάτων, τα οποία δεν ανταποκρίνονται στο χαρακτήρα των ατομικών του πολιτικών δικαιωμάτων, που η Σύμβαση αποκλειστικά καλύπτει. Ο χάρτης περιέχει διατάξεις προστασίας οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων – που εμπεριέχουν και δικαιώματα τρίτης γενεάς – όπως και οι διατάξεις οι οποίες αφορούν αποκλειστικά τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επίσης τα δικαιώματα δεν εκτοπίζονται σε ένα συγκεκριμένο κεφάλαιο του χάρτη αλλά έχουν διασπαρθεί στα έξι κεφάλαια του. Ακολουθώντας μια διάταξη, που έχει προταθεί από δύο μέλη του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τα οποία μετέχουν στην προετοιμασία του χάρτη, από τα πενήντα άρθρα του χάρτη τα μισά περίπου είναι δάνεια από τη Σύμβαση ή έχουν αντληθεί αμέσως ή εμμέσως από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, και διακρίνονται σε διατάξεις που «απλοποιούν» τη Σύμβαση, διατάξεις που την «επικαιροποιούν», που την «υπερβαίνουν» και διατάξεις που ακολουθούν τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Υπάρχουν όμως και διατάξεις οι οποίες δεν συμπεριλήφθησαν στο χάρτη, αυτοί υπάρχουν στη Σύμβαση.

#### **Αναλυτικότερα :**

A.) Όσον αφορά την «απλοποίηση» της Σύμβασης, ο νομοθέτης του χάρτη επέλεξε να παρουσιάσει ορισμένα παραδοσιακά δικαιώματα της Σύμβασης με συντετμημένο τρόπο, χωρίς τη λεπτομερειακή καταγραφή διαφόρων περιπτώσεων. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις σύντμησης είναι τα άρθρα 6,47 και 48 του χάρτη που ανταποκρίνονται στα άρθρα 5 και 6 της Σύμβασης. Η απλοποίηση αυτή αφήνει το έδαφος ελεύθερο για ευρύτερες ή στενότερες ερμηνείες από αυτές που επιβάλλει το ίδιο το κείμενο της Σύμβασης.

B.) Όσον αφορά την «επικαιροποίηση» της Σύμβασης, δηλαδή τον εκσυγχρονισμό της, υπάρχουν διατάξεις στο χάρτη οι οποίες, παρακολουθώντας τις κοινωνικές εξελίξεις στην Ευρώπη, αναφέρονται σε αυτές. Έτσι το άρθρο 7 αναφέρεται στις επικοινωνίες και όχι απλά στην

αλληλογραφία – στην οποία περιοριζόταν η Σύμβαση – ενώ το άρθρο 21 συμπεριλαμβάνει στις απαγορεύσεις των διακρίσεων, εκτός από αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 14 της Σύμβασης, στη βάση των γενετικών χαρακτηριστικών της ηλικίας, των αναπηριών και των σεξουαλικών προσανατολισμών.

Γ.) Όσον αφορά την «υπέρβαση» της Σύμβασης από το χάρτη, υπάρχουν διατάξεις που αναφέρονται πέραν του πεδίου εφαρμογή της πρώτης. Ως παράδειγμα το άρθρο 14 του χάρτη, που προστατεύει το δικαίωμα στην εκπαίδευση, εξικνείται και στο χώρο της επαγγελματικής εκπαίδευσης, και περιλαμβάνει τη δυνατότητα μιας υποχρεωτικής δωρεάν εκπαίδευσης. Όπως είναι γνωστό η Σύμβαση, καθώς και η ερμηνεία που έχει δοθεί στο σχετικό πρωτόκολλο, περιορίζεται κυρίως στη στοιχειώδη εκπαίδευση, αυτήν που τα περισσότερα κράτη θεωρούν ως υποχρεωτική για κάθε πολίτη ή κάτοικο μιας ευρωπαϊκής χώρας. Αξιοσημείωτη εξάλλου είναι κι η υπέρβαση του άρθρου 43 που διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 της Σύμβασης και του σχετικού άρθρου 13. Το πρόβλημα στη νομολογία της Σύμβασης σχετικά με τα ακριβή όρια των ευνοιών «ιδιωτικά (αστικά) δικαιώματα και υποχρεώσεις» και «ποινική κατηγορία» επιλύονται στο χάρτη, ως λύση του γόρδιου δεσμού, με την αποδοχή της υποχρέωσης ανεξάρτητης και αμερόληπτης δικαστικής αρχής για οποιαδήποτε νομική διαφορά.

Δ.) Όσον αφορά δικαιώματα τα οποία καθαυτά δεν αναφέρονται ρητά στη Σύμβαση, αλλά αναφέρονται στη νομολογία του Στρασβούργου, ο χάρτης, εδραζόμενος σ' αυτή τη νομολογία προβλέπει ρητές ρυθμίσεις : αναφερόμαστε κυρίως στην προστασία του περιβάλλοντος, στην προστασία των προσωπικών δεδομένων, στην ελευθερία της πολιτικής οργάνωσης, στην απαγόρευση αποπομπής από το έδαφος ενός κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης οποιουδήποτε ατόμου το οποίο κινδυνεύει να υποστεί κακομεταχείριση στη χώρα της αποστολής ή ακόμα στην προστασία των παιδιών.

Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι ενώ ο γενικός προσανατολισμός του χάρτη κινείται προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε σχέση με τη Σύμβαση υπάρχουν και ορισμένοι τομείς στους οποίους η προστασία είναι πιο

περιορισμένη : τα δικαιώματα π.χ. του 7<sup>ου</sup> Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση δεν εγκλίνονται στο χάρτη, ενώ η απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, όπως και η ελευθερία της κυκλοφορίας και της διαμονής (άρθρο 21, παρ. 2 και 45 αντίστοιχα) υπόκειται στους περιορισμούς που υπαγορεύονται από τις ειδικές προβλέψεις των καταστατικών κειμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικές με την έκταση της έννομης προστασίας για τους πολίτες των κρατών – μελών της<sup>55</sup>.

### 1.9 Η άμεση κατοχύρωση ορισμένων δικαιωμάτων από τις Συνθήκες

Όσον αφορά το περιεχόμενο των Συνθηκών του Μάαστριχ και του Άμστερνταμ μπορούμε να πούμε ότι βρίσκουμε σε αυτές την άμεση κατοχύρωση ορισμένων δικαιωμάτων ή ακριβέστερα διαδικασιών διασφάλισής τους, όπως η απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, θρησκείας κλπ με δικαίωμα ανάληψης δράσης από το Συμβούλιο (άρθρο 13 ΣΕΚ), η ισότητα ανδρών και γυναικών με δικαίωμα λήψης ορισμένων πρωτοβουλιών (άρθρο 141 παρ. 4, άρθρο 3 παρ. 2 της ΣΕΚ) καθώς και η αναγνώριση δικαιωμάτων που θεμελιώνουν την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια (άρθρο 17-22 της ΣΕΚ).

Οι ρυθμίσεις αυτές όπως είναι διάσπαρτες, δεν επιτρέπουν στον ευρωπαίο πολίτη να έχει μια διαυγή εικόνα για το καθεστώς των δικαιωμάτων του και οι σχετικές κατοχυρώσεις απέχουν πολύ από το να περιέχουν συστηματική και ολοκληρωμένη αναγνώριση του συνόλου των γενικών αποδεκτών ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Πάντως και σε σχέση με τα συγκεκριμένα δικαιώματα που αναφέρονται ρητά στις παραπάνω διατάξεις, η κατοχύρωση γίνεται με τους όρους που αναγνωρίζονται από τη ΣΕΚ που αφήνουν ακόμη ημιτελή την αναγνώριση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας<sup>56</sup>.

Ένα σημαντικό κείμενο της Ε.Ε. για τα δικαιώματα υπήρξε η διακήρυξη του χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Θεμελιωδών Ελευθεριών στις 12.04.1989 που κατά τη χαρακτηριστική διατύπωση του ΕΚ αποτελεί έκφραση της θέλησης των λαών της Ευρώπης. Πρακτικά, συνιστά μέσο ερμηνείας των διατάξεων της σύμβασης γιατί αντικατοπτρίζει κοινές αξίες που

<sup>55</sup> Βλ. Χρ. Ροζάκης, οπ. π, σελ. 431

<sup>56</sup> Βλ. Ι., Κουκιάδης, οπ. π. 246

η ΕΕ και τα κράτη – μέλη επιθυμούν να υπερασπίζονται. Παράλληλα υποβοηθά στην ανάληψη κοινοτικών πρωτοβουλιών και αποτέλεσε τη βάση συμπληρωματικής νομιμοποίησης σειράς οδηγιών. Ακόμη, σύμφωνα με τον τίτλο II, θεωρείτε ότι θεμελιώνει ευθύνη του κράτους για προώθηση των κοινοτικών δικαιωμάτων αλλά μόνο σύμφωνα με τις εθνικές συνήθειες. Η ετήσια έκθεση που υποβάλλεται σύμφωνα με τα άρθρα 29 και 30 του χάρτη αποτελεί ένα μέσο παρακολούθησης της συνέχειας πριν τις Διακυβερνητικές του Μάαστριχ και του Άμστερνταμ την ενσωμάτωση καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στη νέα συνθήκη. Αυτό όμως δεν έγινε αποδεκτό και η προσπάθεια παρέμεινε ημιτελής<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> ΟΠ. Π., σελ. 244

## 2. Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης.

### 2.1. Η εξέλιξη της διακήρυξης.

Ο κοινοτικός χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων εγκρίθηκε από ένδεκα αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, που συνεδρίασαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Στρασβούργου στις 8 και 9 Δεκεμβρίου 1989<sup>58</sup>.

Η ιδέα για το κείμενο των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων βρισκόταν σε εξέλιξη ήδη από το 1987 επί Βελγικής Προεδρίας, όπου το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων της Κοινότητας αποφάσισε «την εξέταση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, τα οποία δεν μπορούν να αμφισβητηθούν από τις πιέσεις του ανταγωνισμού και από την αναζήτηση της ανταγωνιστικότητας».<sup>59</sup> Λόγος για τα θεμελιώδη δικαιώματα των εργαζομένων έγινε και από την Οικονομική και Κοινοτική Επιτροπή (Νοέμβριος 1987) αλλά και από το Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Εργατικών Συνδικάτων (Μάιος 1988)<sup>60</sup>

Το αρχικό κείμενο υπέστη σοβαρές αλλαγές, ως προς τη διατύπωση που τελικώς επιλέχθηκε, υποστηρίζεται, ότι τα δικαιώματα των εργαζομένων εκφράζονται στο τελικό κείμενο σαφέστερα, κατόπιν συμβιβασμών της Γαλλικής Προεδρίας και της Επιτροπής από τη μία πλευρά και της Βρετανίας από την άλλη και με προφανείς τις αντιδράσεις της Συνομοσπονδίας των Ευρωπαϊκών Συνδικάτων. Αλλά ακόμη και μετά τους συμβιβασμούς η Βρετανία δεν ψήφισε τον Κοινωνικό Χάρτη, έστω και με το χαρακτήρα της απλής διακήρυξης<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κοινωνική πολιτική της Κοινότητας, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

<sup>59</sup> Βλ. Χίου – Δ. Μανιατοπούλου. Η προστασία των εργαζομένων κατά του Κοινοτικού Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων, Επιθεώρηση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τεύχος 12, 1991, σελ. 99

<sup>60</sup> Βλ. Γ. Ληξιουργιώτης – Σ. Περράκης, Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, έκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 1990, σελ. 26

<sup>61</sup> Βλ. Ν. Κουτσιάρας, Η Κοινωνική πολιτική της Κοινότητας. Κείμενο εργασίας 18, σελ. ΕΚΕΜ, 1992

## 2.2. Θεμελίωση.

Τα βασικά κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων θεμελιώνονται στην σταθερή βούληση της προαγωγής του βιοτικού επιπέδου αφενός και της κοινωνικής συναίνεσης αφετέρου. Ο Χάρτης βασίζεται καταρχήν, στο άρθρο 117 συνθ. ΕΟΚ σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου τα κράτη-μέλη έχουν συμφωνήσει στην ανάγκη προαγωγής της βελτίωσης των όρων διαβίωσης και εργασίας του εργατικού δυναμικού κατά τρόπο που να επιτρέπει την εναρμόνισή τους με στόχο την πρόοδο<sup>62</sup>

Το προοίμιο του Χάρτη αναφέρει ότι ένας από τους κατά προτεραιότητα στόχους στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο είναι η προαγωγή της απασχόλησης· προς τον σκοπό αυτό η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς παρουσιάζει μεγάλες ευκαιρίες για ανάπτυξη και δημιουργία θέσεων εργασίας. Η κοινωνική συναίνεση συμβάλλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, στην ενίσχυση της οικονομίας, στο σύνολό της και στην δημιουργία θέσεων εργασίας και γι' αυτό αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την εξασφάλιση σταθερής οικονομικής ανάπτυξης.

## 2.3. Στόχοι.

Η Διακήρυξη εμπνεόμενη και από τις Συμβάσεις της ΔΟΕ και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, επιδίωξε να εγγυηθεί βελτιώσεις στον κοινωνικό τομέα και ειδικότερα:

- την ελεύθερη κυκλοφορία
- τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας
- την υγεία και ασφάλεια στον τόπο της εργασίας
- την κοινωνική προστασία
- την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση

---

<sup>62</sup> Βλ. R. Balhprain – Ι. Κουκιάδης, οπ. π , σελ. 65

- την ίση μεταχείριση και καταπολέμηση κάθε μορφής κοινωνικού αποκλεισμού και διάκρισης, περιλαμβανομένων των διακρίσεων με βάση το φύλο, την φυλή, το χρώμα, τις πεποιθήσεις, την θρησκεία
- την ίση μεταχείριση για τους μετανάστες εργαζομένους, πολίτες τρίτων χωρών <sup>63</sup>.

#### 2.4. Πεδίο εφαρμογής

Η πανηγυρική Διακήρυξη έχει μόνο πολιτικές συνέπειες και όχι νομικώς δεσμευτικά αποτελέσματα. Έτσι δεν διαφυλάσσει τα δικαιώματα των εργαζομένων που απειλούνται από τις αναδιαρθρώσεις των επιχειρήσεων και υπηρεσιών σε ευρωπαϊκή κλίμακα <sup>64</sup>. Αλλά και το Δικαστήριο δεν μπορεί να διαγνώσει μέσα από τους όρους του Χάρτη «γενικές αρχές του Κοινοτικού Δικαίου», γιατί κατά πάγια θέση το Δικαστήριο απαιτεί να υπάρχει συμφωνία υπογεγραμμένη απ' όλα τα κράτη-μέλη <sup>65</sup>, κι αυτό δεν συμβαίνει γιατί οι Βρετανοί απέχουν. Εν περιλήψει, μπορεί κανείς να πει ότι ο Χάρτης δεν είναι διάταξη του Κοινοτικού Δικαίου, ούτε συμφωνία που υπόγραψαν όλα τα κράτη-μέλη <sup>66</sup> ώστε το Δικαστήριο να εξετάζει το σύμφωνο της Κοινοτικής νομοθεσίας προς τις αρχές που διαλαμβάνει ο Χάρτης <sup>67</sup>.

Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το προοίμιο δεν αφήνει καμία αμφιβολία ότι η εφαρμογή του Χάρτη δεν μπορεί να οδηγήσει σε επέκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, όπως παρέχονται από τις συνθήκες σε καθένα από τα όργανα. Ίδια σημασία έχει και η αρχή της επικουρικότητας: Η ευθύνη για τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται ως προς την εφαρμογή των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, και που πρέπει να επιχειρούνται σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, βαρύνει κατά τις περιστάσεις τα κράτη-μέλη, τα αντίστοιχα όργανα του καθενός από τα κράτη-μέλη και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα· η θέση σε εφαρμογή μπορεί να περιβληθεί τον τύπο του τυπικού νόμου ή των συλλογικών συμβάσεων ή να καθιερωθεί με τις ισχύουσες

<sup>63</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινωνική πολιτική της Κοινότητας, Λουξεμβούργο 1996, σελ. 12

<sup>64</sup> Βλ. Χίου – Δ. Μανιατοπούλου, οπ. π., σελ 100

<sup>65</sup> Βλ. R. Blanpain - I. Κουκιάδης, οπ. π. 65

<sup>66</sup> Βλ. Θ. Χριστοδουλίδης – Κ. Στεφάνου. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, I. Σιδέρης, 1993, σελ. 213

<sup>67</sup> Βλ. R. Blanpain - I. Κουκιάδης, οπ. π. 66



πρακτικές. Απαιτεί όπou αυτό χρειάζεται, την ενεργή ανάμιξη αμφοτέρων των κοινωνικών εταίρων στα διάφορα κατά την περίσταση επίπεδα <sup>68</sup>.

## 2.5. Φύση Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη.

Ο Χάρτης χαρακτηρίζεται διεθνώς ως «soft law» για το λόγο του ότι στερείται υποχρεωτική ισχύ. Νομιμοποιεί και ενθαρρύνει την Επιτροπή στην υποβολή προτάσεων προς το Συμβούλιο για τη λήψη μέτρων, με τα οποία θα υλοποιούνται οι διατάξεις του.

Στην κατεύθυνση αυτή η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης <sup>69</sup>, που προβλέπει την έκδοση 47 κοινοτικών πράξεων (υποχρεωτικών και μη) για την εφαρμογή του Χάρτη. Η Επιτροπή υπέβαλε αμέσως τις σχετικές προτάσεις, αλλά εκκρεμεί η έγκριση των περισσότερων από το Συμβούλιο <sup>70</sup>.

Στο Πρόγραμμα Δράσης που προαναφέρθηκε τονίζεται σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας, ότι «Η Επιτροπή θεωρεί πράγματι ότι οι προς ανάληψιν πρωτοβουλίες σχετικά με την εξασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων εναπόκεινται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών ή των ενοτήτων που τα αποτελούν ή ακόμη των κοινωνικών εταίρων και μέσα στα όρια των εξουσιών της, στην Επιτροπή»<sup>71</sup>.

Ο Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης διαλαμβάνει κοινωνικά δικαιώματα με τη μορφή ελάχιστων μέτρων μεταχείρισης, από τα οποία τα περισσότερα ανταποκρίνονται σε διατάξεις των εθνικών συνταγμάτων ή νομοθεσιών, των διεθνών συμβάσεων εργασίας και εκείνων που έχουν συναφθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (ευρωπαϊκός Κοινοτικός Χάρτης του 1961, Ευρωπαϊκός Κώδικας Ασφαλείας του 1964). Στην πραγματικότητα, ο Κοινοτικός Χάρτης δεν προσθέτει νέα δικαιώματα, αλλά, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν δεσμεύονται από όλες τις διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις, επιδιώκει την κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στον κοινοτικό χώρο, συμβάλλοντας έτσι στη διαμόρφωση ενός «ευρωπαϊκού κοινοτικού χώρου».

<sup>68</sup> οπ. π.

<sup>69</sup> Θ. Χριστοδουλίδης – Κ. Στεφάνου, οπ. π., σελ. 214

<sup>70</sup> Βλ. Γ. Ληξιουργιώτης – Σ. Περράκης, οπ. π., σελ. 30

<sup>71</sup> Θ. Χριστοδουλίδης – Κ. Στεφάνου, οπ. π. σελ. 215

Τα περισσότερα δικαιώματα υπάγονται θεματικά στο εργατικό δίκαιο, ενώ τρία δικαιώματα υπάγονται στην κοινωνική ασφάλεια και προστασία <sup>72</sup>.

## 2.6. Περιεχόμενο Κοινοτικού Κοινωνικού Χάρτη

Στη συνέχεια, επιχειρείται μια συστηματική κατάταξη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων, σε συσχέτισμό με την προστασία τους στα πλαίσια των εθνικών συνταγμάτων και νομοθεσιών <sup>73</sup>.

### A. Κοινωνικά δικαιώματα που αποτελούν εκφάνσεις ατομικών ελευθεριών:

- Το δικαίωμα των εργαζομένων στην ελεύθερη κυκλοφορία και άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος ή επιτηδεύματος στην Κοινότητα. Διασφαλίζεται από το άρθρ. 48 συνθ. ΕΟΚ <sup>74</sup>.
- Το δικαίωμα κάθε ατόμου στην ελεύθερη επιλογή και άσκηση επαγγέλματος. Διασφαλίζεται από τα εθνικά συντάγματα <sup>75</sup>.

### B. Κοινωνικά δικαιώματα που αποτελούν εκφάνσεις πολιτικών δικαιωμάτων:

- Το δικαίωμα ελεύθερης ίδρυσης συνδικαλιστικών οργανώσεων.
- Το δικαίωμα ελεύθερης ένταξης ή μη σε συνδικαλιστικές οργανώσεις.
- Το δικαίωμα ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων και σύναψης συλλογικών συμβάσεων εργασίας.
- Το δικαίωμα συλλογικής δράσης, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος της απεργίας.

Διασφαλίζονται από τα εθνικά συντάγματα και τις νομοθεσίες <sup>76</sup>.

### Γ. Κοινωνικά δικαιώματα που αφορούν τους όρους εργασίας:

- Το δικαίωμα εβδομαδιαίας αναπαύσεως.
- Το δικαίωμα ετήσιας άδειας με αποδοχές.
- Το δικαίωμα ακριβούς καθορισμού των όρων εργασίας.
- Το δικαίωμα στην ισότητα μεταχείρισης ανδρών και γυναικών <sup>77</sup>.

<sup>72</sup> οπ. π.

<sup>73</sup> οπ. π. σελ. 217

<sup>74</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ. π. σελ. 12

<sup>75</sup> Βλ. R. Blairain – I. Κουκιάδης, οπ. π., σελ. 271

<sup>76</sup> Βλ. Θ. Χριστοδουλίδης – Κ. Στεφάνου., οπ. π. σελ. 215

- Το δικαίωμα στην πληροφόρηση, διαβούλευση και συμμετοχή των εργαζομένων <sup>78</sup>.
- Το δικαίωμα προστασίας της υγείας και ασφάλειας των εργαζομένων στον χώρο εργασίας.
- Το δικαίωμα μειωμένου ωραρίου απασχόλησης των νέων εργαζομένων <sup>79</sup>.

Διασφαλίζονται ως έναν βαθμό από τις εθνικές εργατικές νομοθεσίες, αλλά επιδιώκεται η εναρμόνισή τους «προς τα πάνω» σε κοινοτικό επίπεδο <sup>80</sup>.

*Δ. Κοινωνικά δικαιώματα που αποτελούν αξιώσεις για θετικές ενέργειες / παροχές από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη:*

- Το δικαίωμα στη δωρεάν εξυπηρέτηση για εύρεση εργασίας <sup>81</sup>.
- Το δικαίωμα κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια.
- Το δικαίωμα επαρκούς κοινωνικής επιδότησης λόγω ανεργίας.
- Το δικαίωμα στην επαγγελματική κατάρτιση.
- Το δικαίωμα επαγγελματικής κατάρτισης των νέων <sup>82</sup>.
- Το δικαίωμα στην εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης των εργαζομένων σε ηλικία συνταξιοδότησης.
- Το δικαίωμα για απόλαυση κοινωνικής προστασίας των απόρων χωρίς σύνταξη ηλικιωμένων ατόμων.
- Το δικαίωμα των μειονεκτούντων ατόμων για επαγγελματική και κοινωνική ενσωμάτωση <sup>83</sup>.

*Ε. Κοινωνικά δικαιώματα που εξασφαλίζονται μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων (η Ευρωπαϊκή Κοινότητα μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία / λειτουργία κατάλληλων πλαισίων):*

- Το δικαίωμα για δίκαιη αμοιβή <sup>84</sup>.

<sup>77</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινωνική Πολιτική της Κοινότητας, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1996, σελ. 12

<sup>78</sup> Βλ. R. Blairain – I. Κουκιάδης, οπ. π., σελ. 68

<sup>79</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ. π., σελ. 12

<sup>80</sup> Βλ. Θ. Χριστοδουλίδης – Κ. Στεφάνου, οπ. π. σελ. 218

<sup>81</sup> Βλ. R. Blairain – I. Κουκιάδης, οπ. π., σελ. 272

<sup>82</sup> οπ.π., σελ. 271

<sup>83</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ. π., σελ. 12

- Το δικαίωμα δίκαιης αμοιβής των νέων εργαζομένων<sup>85</sup>.

## 2.7. ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Η Διακήρυξη έχει ιδιαίτερη πολιτική – ιδεολογική φόρτιση, χωρίς όμως νομική δεσμευτικότητα<sup>86</sup>. Αυτό αποδεικνύει το θάρρος της Κοινότητας να δημιουργήσει ένα κοινωνικό ευρωπαϊκό χώρο, ο οποίος έχει δυσκολίες στη δημιουργία του, διότι :

- 1) η κοινωνική πολιτική των συνθηκών έχει λίγα υποχρεωτικά άρθρα (ελεύθερη κυκλοφορία, ισότητα δύο φύλων, ασφάλιση διακινουμένων) που απαιτούν συχνά ομοφωνία
- 2) διαφορετική κοινωνική δομή και διαφορές στην οργάνωση των συνδικάτων των κοινοτικών εταίρων
- 3) διαφορά καταστάσεων και επιπέδων στις συνθήκες διαβίωσης που δεν θέλουν μόνο κοινοτική νομοθεσία, αλλά συμβατική ρύθμιση<sup>87</sup>.

Προτιμήθηκε η μορφή του Χάρτη αντί άλλου υποχρεωτικού νομικού εγγράφου ακριβώς για να τονισθεί ότι η Κοινότητα θα λάβει υπόψη της όλες τις ιδιαιτερότητες και τις διαφορές των «συμβαλλομένων» αλλά δείχνει και τη βούληση της να μη επιβάλλει ένα ενιαίο κοινωνικό μοντέλο μέσω μιας πλήρους εναρμόνισης των νομοθεσιών αλλά απλώς να καθορίσει ένα πλαίσιο κοινών αρχών<sup>88</sup>.

Τα μέσα που θα βοηθήσουν στην εφαρμογή του Χάρτη κατατάσσονται σε τέσσερις κατηγορίες : α.) νομοθεσία, β.) συμβάσεις ή συντονισμός για σύγκλιση, γ.) οικονομική παρέμβαση (διαρθρωτικά ταμεία), δ.) ανταλλαγή πληροφοριών και παρατηρήσεις.

Συνολικά η διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης στον κοινοτικό τομέα έχει καθυστερήσει, αυτό έγινε : α.) για λόγους εθνικούς ή συντεχνιακών συμφερόντων π.χ. επίπεδο μισθών ή κοινωνικής ασφάλισης, β.) γιατί η νομική φύση της σχεδιαζόμενης πρωτοβουλίας δεν έχει ακόμη προσδιορισθεί (πληροφόρηση, διαβούλευση, συμμετοχή), οπότε η επιτροπή, αφού

---

<sup>84</sup> Βλ. R. Blanpain – I. Κουκιιάδης, οπ. π., σελ 268

<sup>85</sup> οπ. π., σελ. 274

<sup>86</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ.π. σελ. 12

<sup>87</sup> Βλ. Χίου – Δ. Μανιατοπούλου, οπ. π., σελ. 100

<sup>88</sup> οπ.π., σελ. 101

διερευνήσει πολιτικά το χώρο που θα ρυθμίσει θα προτείνει την κατάλληλη κοινοτική πράξη. Γι' αυτό και επιφυλάσσεται ως προς την νομική βάση των πρωτοβουλιών της<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> Βλ. Ν. Κουτσιάρας, οπ. π. σελ. 103

### 3. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων

Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων εν γένει και εργαζομένων ειδικότερα είναι ένας από τους ακρογωνιαίους λίθους της Ε.Ο.Κ. Σύμφωνα με το άρθρο 3γ συνθ. Ε.Ο.Κ., οι δραστηριότητες της Κοινότητας περιλαμβάνουν την εξάλειψη : των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων μεταξύ των κρατών – μελών. Ο στόχος αυτός ενισχύθηκε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Το νέο άρθρο 8Α συνθ. Ε.Ο.Κ. επαναβεβαιώνει την θεμελιώδη έννοια της εσωτερικής αγοράς που εκτείνεται γεωγραφικά σ' ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων (οι λεγόμενες τέσσερις βασικές ελευθερίες).

Με τις τρεις οδηγίες της 28.06.1990 που αναφέρονται στο δικαίωμα παραμονής, η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων καλύπτει όλους τους Ευρωπαίους πολίτες, κατοίκους των κρατών – μελών γενικά, μισθωτούς και μη μισθωτούς που έχουν σταματήσει την εργασιακή τους δραστηριότητα και φοιτητές . Έτσι τα κράτη – μέλη υποχρεώνονται να αναγνωρίζουν το δικαίωμα παραμονής στους πολίτες κρατών – μελών και στα μέλη των οικογενειών τους για τους οποίους δεν αναγνωριζόταν τέτοιο δικαίωμα από άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Έχουν όμως τεθεί δύο προϋποθέσεις : οι ίδιοι και τα μέλη των οικογενειών τους θα πρέπει να καλύπτονται μέσα στο κράτος υποδοχής από ασφάλιση κατά της ασθένειας και να διαθέτουν επαρκείς πόρους, ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικών παροχών του κράτους-μέλους που τους φιλοξενεί κατά την περίοδο παραμονής τους. Οι πόροι αυτοί θεωρούνται επαρκείς όταν είναι υψηλότεροι από εκείνο το επίπεδο κάτω από το οποίο το κράτος – μέλος που φιλοξενεί μπορεί να χορηγεί κοινωνικό βοήθημα στους δικούς του πολίτες. Οι φοιτητές πρέπει επίσης να υποδεικνύουν ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικών παροχών του κράτους - μέλους που τους φιλοξενεί κατά την διάρκεια της παραμονής τους, για τους φοιτητές το δικαίωμα παραμονής καθορίζεται από την διάρκεια των σπουδών τους. Το δικαίωμα παραμονής

πιστοποιείται με την έκδοση εγγράφου που είναι γνωστό ως «Άδεια παραμονής πολίτη κράτους-μέλους της Ε.Ο.Κ.».

Η ελεύθερη κυκλοφορία συνιστά θεμελιώδες δικαίωμα των εργαζομένων και των οικογενειών τους. Δεν είναι ωστόσο αυτοτελές, αλλά δικαίωμα σκοπού στο πλαίσιο των οικονομικών επιδιώξεων και στόχων της Κοινότητας. Το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται μόνο για λόγους ανάληψης κάποιας οικονομικής δραστηριότητας. Είναι μια συμβολή στην κάλυψη των οικονομικών αναγκών των κρατών – μελών. Η ελεύθερη κυκλοφορία συνιστά για τον εργαζόμενο ένα από τα μέσα που του εξασφαλίζουν τη δυνατότητα να βελτιώσει τους όρους εργασίας και διαβίωσης και να διευκολύνει την κοινωνική του προαγωγή, και ταυτόχρονα πρέπει να συμβάλλει στην ικανοποίηση των αναγκών της οικονομίας των κρατών – μελών.

Πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το άρθρο 48, που αφορά την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων επιδρά ευθέως στις νομοθεσίες των κρατών – μελών και δημιουργεί αντίστοιχα ατομικά δικαιώματα τα οποία έχουν υποχρέωση να προστατεύουν τα δικαστήρια των κρατών-μελών. Πάντως το άρθρο 48 δεν έχει για σκοπό τον περιορισμό της εξουσίας κανενός κράτους-μέλους στον τομέα του εσωτερικού ποινικού δικαίου ως προς τη θέσπιση μέσα στην επικράτεια του περιορισμού στην ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων που ανήκουν στην δικαιοδοσία του και εμπίπτουν στην εκτέλεση των διατάξεων του εθνικού ποινικού νόμου.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται το δικαίωμα εργασίας σε κάποιο άλλο κράτος-μέλος με τους ίδιους όρους που ισχύουν για τους εντόπιους εργαζόμενους περιλαμβάνει το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης στο έδαφος ενός κράτους-μέλους και συνακόλουθα και το δικαίωμα παραμονής σε κάποιο κράτος-μέλος. Η έκφραση ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων χρησιμοποιήθηκε πρώτη φορά στη Συνθήκη της Ε.Ο.Κ. Στην περίπτωση της Ε.Κ.Α.Χ. δεν μπορούσε να γίνει λόγος πραγματικά για ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων. Είναι πράγματι χαρακτηριστικό των κανονισμών της Ε.Κ.Α.Χ. ότι η πρόσβαση στην αγορά εργασίας περιοριζόταν σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομίας και σε συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων με ειδικά προσόντα. Περιορισμοί υπάρχουν ακόμα στον χρόνο και στην δυνατότητα ελεύθερης αναζήτησης εργασίας. Ελεύθερη κυκλοφορία στην Ε.Κ.Α.Χ. είναι δυνατή μόνο όταν

υπάρχει ήδη πρόταση εργασίας. Σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 96 της Συνθήκης Ε.Κ.Α.Ε. (Ευρατόμ) ισχύει στον τομέα της ατομικής ενέργειας ελεύθερη κυκλοφορία των ειδικευμένων εργαζομένων<sup>90</sup>.

Νέα ώθηση στην υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στην πράξη έδωσε η Συνθήκη Ενιαίας Πράξης του 1986. Με τη συνθήκη αυτή τα Κράτη-Μέλη προέβλεψαν τη βαθμιαία εγκαθίδρυση μέχρι 31.12.1992 «εσωτερικής αγοράς», στην οποία όρισαν ότι θα «εξασφαλίζεται» η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων. Η Συνθήκη Ενιαίας Πράξης δεν περιέχει ουσιαστικού περιεχομένου διατάξεις για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, ούτε τροποποιεί τις επιμέρους διατάξεις της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. για τις τέσσερις ελευθερίες. Περιορίζεται να δώσει τον κατά τα ανωτέρω ορισμό της εσωτερικής αγοράς και να θεσπίσει διατάξεις για τη διαδικασία υλοποίησής της. Κατ' εφαρμογή των διατάξεων αυτών εκδόθηκε πλήθος πράξεων παράγωγου δικαίου, κυρίως οδηγίες ειδικού αντικείμενου, οι οποίες, πράγματι συνέβαλαν ουσιαστικά στην άρση των εναπομεινάντων εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία. Η συνεισφορά εντούτοις της Ενιαίας Πράξης στην υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας - και, κατ' επέκταση, της εσωτερικής αγοράς - συνιστάται περισσότερο στη δημοσιότητα που έδωσε στα ζητήματα αυτά και στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και των πολιτικών elites. Τόσο η λήψη, όμως των μέτρων προοδευτικής εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς όσο και η ολοκλήρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας στις 31.12.1992 μπορούσαν κάλλιστα να θεμελιωθούν και στο προϋπάρχον νομοθετικό πλαίσιο πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου. Η απόφαση, συνεπώς, να εκδοθούν προς το σκοπό αυτό νέες διατάξεις πρωτογενούς δικαίου, αυτές της Ενιαίας Πράξης, αποτελούσε επιλογή πολιτικού μάλλον, παρά νομικού χαρακτήρα.

Ακολούθησαν οι Συνθήκες του Μάαστριχ και του Άμστερνταμ, οι οποίες, μολονότι αφορούσαν ζητήματα οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης, επέφεραν τροποποιήσεις και στα ζητήματα της ελεύθερης κυκλοφορίας. Η Συνθήκη του Μάαστριχ προσέθεσε στη Συνθήκη Ε.Κ. ειδικό κεφάλαιο για την ιθαγένεια της Ένωσης, ενώ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία επέφερε

---

<sup>90</sup>Βλ. R. Blanpain – Ι. Κουκιάδης, Το κοινοτικό δίκαιο της εργασίας πριν και μετά το Μάαστριχ, εκδ. Παρατηρητής, 1993, σελ. 80



και αναρίθμηση των άρθρων της Συνθήκης, τροποποιήθηκαν για πρώτη φορά μετά την ίδρυση των Κοινοτήτων οι επιμέρους διατάξεις για τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες.

Την τελευταία χρονολογικά, τροποποίηση των Συνθηκών Ε.Ε. και Ε.Κ. επέφερε η Συνθήκη της Νίκαιας, της 26.02.2001 (C 80/01), η οποία δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ και η οποία δεν θίγει τις ειδικότερες διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία, αλλά μόνο δύο από τις γενικότερου περιεχομένου διατάξεις που εξετάζονται στο παρόν εισαγωγικό κεφάλαιο, τα άρθρα 11 και 18, για τη στέγαση (ή ενισχυμένη) συνεργασία και για το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στον κοινοτικό χώρο <sup>91</sup>

### 3.1. Προϋπόθεση της Οικονομικής δραστηριότητας

Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, η άσκηση δικαιώματος διαμονής προϋποθέτει ότι η είσοδος του αλλοδαπού πολίτη κράτους-μέλους της Κοινότητας σε ένα άλλο κράτος-μέλος γίνεται για τους σκοπούς που αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο. Οι σκοποί αυτοί αναφέρονται σε οικονομική δραστηριότητα και είναι συγκεκριμένο : α) για το μισθωτό-εργαζόμενο η αναζήτηση και η παροχή μισθωτής εργασίας, β) για τον προτιθέμενο να εγκατασταθεί ή να προσφέρει υπηρεσίες ή αντίστοιχη πρόθεση και γ) για τα μέλη της οικογένειας η πρόθεση να διαμένουν στο ίδιο κράτος με τον πρωτογενή φορέα του δικαιώματος. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις το δικαίωμα διαμονής συναρτάται άμεσα με καταστάσεις που προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Νομολογιακό παράδειγμα τέτοιας περίπτωσης αποτελεί η πρόθεση συζύγου που είχε την ιθαγένεια του Ταγκό, να παραμείνει στο Βέλγιο μετά το θάνατο του βέλγου συζύγου της. Ή, για να πάρουμε ένα άλλο τυπικό παράδειγμα, η είσοδος ένας κοινοτικού αλλοδαπού στην Ελλάδα προκειμένου να νυμφευθεί μια Ελληνίδα. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι τα παραγωγικά αίτια της βούλησης του διακινούμενου να επιλέξει το συγκεκριμένου κράτος-μέλος δεν επηρεάζουν την άσκηση του δικαιώματος, όπως επίσης δεν την επηρεάζει η αμφισβήτηση των εθνικών αρχών ως προς το εάν ο κοινοτικός αλλοδαπός ασκεί μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα.

---

<sup>91</sup> Βλ. Χ. Ταγαράς, Ελεύθερη Κυκλοφορία Εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σελ. 21

Το ΔΕΚ έχει αμβλύνει σημαντικά τη φαινομενική αυστηρότητα της προϋπόθεσης για άσκηση οικονομικής δραστηριότητας. Πραγματικά, με τις αποφάσεις του Luisi και Carbone το 1984 και με την επιβεβαίωση της νομολογίας αυτής το 1989, δέχθηκε ότι οι τουρίστες είναι αποδέκτες υπηρεσιών και ότι συνεπακόλουθα υπάγονται στο κοινοτικό δίκαιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών<sup>92</sup>.

### 3.2. Άδεια διαμονής

Η άσκηση του δικαιώματος διαμονής εξασφαλίζεται με την έκδοση από το κράτος-μέλος υποδοχής μιας βεβαιωτικής άδειας που ονομάζεται «άδεια διαμονής υπηκόου κράτους-μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Έτσι, παρά την οριστική καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η υποχρέωση λήψης ενός βεβαιωτικού διοικητικού εγγράφου δεν καταργήθηκε. Ωστόσο, η άσκηση του δικαιώματος δεν εξαρτάται από την έκδοση ή μη της άδειας. Άλλωστε, χορήγηση της σε κάθε περίπτωση είναι υποχρέωση για το κράτος υποδοχής. Αντίθετα η άδεια έχει αμιγώς διαπιστωτική λειτουργία που από τη μια μεριά επιτρέπει το κράτος υποδοχής να ελέγξει την ιδιότητα του αλλοδαπού ως πολίτη κράτους μέλους της Κοινότητας και από την άλλη στον τελευταίο να αποδεικνύει την προνομιακή ιδιότητα του ως υπαγόμενου στο κοινοτικό δίκαιο.

Το ΔΕΚ διευκρίνισε το δηλωτικό χαρακτήρα της άδειας και έκρινε ότι η κοινοτική άδεια δεν μπορεί να εξομοιωθεί με τις άδειες για την παραμονή αλλοδαπών που συνήθως απαιτούνται από τις εθνικές νομοθεσίες για το μη εφοδιασμό κοινοτικού αλλοδαπού με την κοινοτική άδεια, καθώς επίσης και ότι δεν είναι δυνατόν να υποχρεωθεί ο ίδιος από την εθνική νομοθεσία να εφοδιασθεί και με την εθνική άδεια παραμονής. Και τούτο επειδή, σύμφωνα πάντα με το ΔΕΚ, η παροχή της εθνικής άδειας ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών ενώ αντίθετα η παροχή της κοινοτικής άδειας είναι υποχρεωτική. Από τις αποφάσεις που εκδόθηκαν θα αναφέρω την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1991 :

---

<sup>92</sup> Βλ. Κ. Στεφάνου (επιμ.), Τα δικαιώματα του πολίτη στην Κοινοτική έννομη τάξη, εκδ. Παρατηρητής, σελ. 23

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη γαλλίδα Δις Roux αφίχθη στο Βέλγιο τον Ιανουάριο του 1987 και ζήτησε από τις αρμόδιες αρχές της Λιέγης την κοινοτική άδεια διαμονής επικαλούμενη την άσκηση ανεξαρτήτου επαγγέλματος οικονόμου (servense). Τον Απρίλιο του ίδιου έτους η αίτησή της απορρίφθηκε με αιτιολογημένη διοικητική πράξη, σύμφωνα με την οποία η Δις Roux δεν ασκούσε ανεξάρτητο επάγγελμα αλλά προσέφερε εξαρτημένη εργασία και ότι επιπλέον ούτε ο μισθωτής της εργασίας της ούτε η ίδια είχαν δηλώσει την εργασία της στο βελγικό δημόσιο φορέα κοινωνικής ασφάλισης, με αποτέλεσμα να μην καταβάλλονται οι σχετικές εισφορές. Παράλληλα, η Δις Roux διατάχθηκε να εγκαταλείψει το Βέλγιο. Η ενδιαφερόμενη προσέφυγε στο αρμόδιο βελγικό δικαστήριο κατά της παραπάνω αρνητικής διοικητικής πράξης και η υπόθεση, έπειτα από προδικαστικό ερώτημα, έφτασε στο ΔΕΚ.

Στην παραπάνω απόφασή του το ΔΕΚ υπογράμμισε ότι η χορήγηση της άδειας διαμονής δεν μπορεί να συναρτηθεί από προϋποθέσεις που θέτει η εθνική νομοθεσία σχετικά με το ασφαλιστικό καθεστώς. Παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με μια νομολογία του ΔΕΚ, το κράτος υποδοχής μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση του κοινοτικού αλλοδαπού προς την ασφαλιστική νομοθεσία ίδιες με αυτές που επιβάλλει για τους δικούς του πολίτες, ωστόσο οι κυρώσεις αυτές δεν είναι κοινοτικά παραδεκτό να αφορούν τη χορήγηση της άδειας διαμονής. Σύμφωνα πάντα με το ΔΕΚ, οι μόνες παραδεκτές προϋποθέσεις είναι αυτές που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο. Και αυτές αφορούν τη νομική είσοδο στη χώρα υποδοχής την υπαγωγή του ενδιαφερόμενου στο υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής των σχετικών κανόνων και την απόδειξη ότι ασκείται ή πρόκειται να ασκηθεί οικονομική δραστηριότητα<sup>93</sup>

### **3.3. Η νόμιμη είσοδος στο Κράτος Υποδοχής**

Αναφέραμε παραπάνω ότι ένα από τα στοιχεία του δικαιώματος της διαμονής είναι η συνάρτηση του από το δικαίωμα εισόδου. Ο κοινοτικός αλλοδαπός για να ασκήσει το δικαίωμα διαμονής του πρέπει κατ' αρχάς να έχει εισέλθει νόμιμα στην επικράτεια του κράτους-μέλους όπου προτίθεται να

---

<sup>93</sup> οπ.π., σελ, 26

ασκήσει οικονομική δραστηριότητα. Το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει ένα γενικό δικαίωμα πρόσβασης στο κράτος-μέλος εκείνων που υπάγονται στο υποκειμενικό πεδίο του νομικού καθεστώτος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Έτσι, η είσοδος του κοινοτικού αλλοδαπού στο έδαφος ενός κράτους-μέλους μπορεί να γίνεται με απλή επίδειξη δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου που ισχύει. Η κύρια αποστολή της επίδειξης αυτής είναι βέβαια ο έλεγχος της ιθαγένειας του εισερχομένου, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον πρόκειται για κοινοτικό αλλοδαπό ή πολίτη τρίτης χώρας. Η εν λόγω απλή και κατηγορηματική ρύθμιση προκαλεί ωστόσο ένα σημαντικό νομικό ζήτημα. Συγκεκριμένα τίθεται το ερώτημα κατά πόσο το κράτος υποδοχής δικαιούται να ελέγχει, από τα σύνορα ακόμη, την υπαγωγή ή μη του κοινοτικού αλλοδαπού στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων περί ελεύθερης κυκλοφορίας. Ειδικότερα, τίθεται το ερώτημα κατά πόσον οι μεθοριακές αρχές δικαιούνται να διερευνούν τα στοιχεία από τα οποία θα προκύπτει η πρόθεση του αλλοδαπού να ασκήσει μίαν οικονομική δραστηριότητα και σε αρνητική διαπίστωση να αρνούνται την είσοδο.

Ενδιαφέρουσα, είναι η απόφαση του ΔΕΚ της 05.05.1991. ο προσφεύγων στην κυρία δίκη κ. Γιαγκουνίδης πήγε στη Γερμανία το 1973 για να σπουδάσει. Στο γερμανικό έδαφος εισήλθε με ελληνικό διαβατήριο και απέκτησε τη γερμανική προσωρινή άδεια διαμονής. Από το 1981, έχοντας ολοκληρώσει τις σπουδές του, εφοδιάστηκε με την κοινοτική άδεια διαμονής και άρχισε να διδάσκει στη Γερμανία. Το 1984 οι ελληνικές προξενικές αρχές αρνήθηκαν να ανανεώσουν την ισχύ του διαβατηρίου επειδή ο προσφεύγων δεν είχε εκπληρώσει τις στρατιωτικές του υποχρεώσεις. Τον Οκτώβριο του ίδιου έτους ο ενδιαφερόμενος ζήτησε από τις γερμανικές αρχές την έκδοση της εθνικής άδειας παραμονής αορίστου διάρκειας, η οποία παρέχει ιδιαίτερες εγγυήσεις τόσο για την εργασία όσο και έναντι του ενδεχόμενου απελάσεως. Μη διαθέτοντας διαβατήριο ο κ. Γιαγκουνίδης παρουσίασε στις γερμανικές αρχές το ελληνικό δελτίο ταυτότητας. Έπειτα από σχετικό ερώτημα προς τις ελληνικές αρχές η γερμανική διοίκηση αρνήθηκε τη χορήγηση της άδειας, επειδή το ελληνικό δελτίο ταυτότητας δεν αποτελεί έγκυρο τίτλο για την έξοδο από την ελληνική επικράτεια. Η υπόθεση έφτασε μέχρι το γερμανικό Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο που έθεσε σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ. Το τελευταίο έκρινε ότι το δικαίωμα διαμονής ασκείται

νόμιμα εφόσον παρουσιάζεται ισχύον δελτίο ταυτότητας, ανεξάρτητα από το κατά πόσον η ταυτότητα αυτή επιτρέπει τη νόμιμη έξοδο από το κράτος προέλευσης<sup>94</sup>.

### 3.4. Έννοια, δικαιούχοι

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται, σύμφωνα με το άρθρ. 48 ΣυνθΕΟΚ, την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή<sup>95</sup>, την απόλυση, την επαγγελματική επανένταξη ή την επαναπασχόληση αν έχει μείνει άνεργος<sup>96</sup>.

Αν και ο όρος «ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων» δεν προσδιορίζεται επακριβώς από το άρθρ. 48, η παράγραφος ΙΙΙ του ίδιου άρθρου διασαφηνίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει τα εξής δικαιώματα<sup>97</sup>:

- Να αποδέχονται οι εργαζόμενοι κάθε πραγματική προσφορά εργασίας<sup>98</sup>. Αυτό σημαίνει ότι η υπαγωγή στις διατάξεις της Συνθήκης επιτρέπεται μόνο όταν υπάρχει και προσφέρεται εργασία, που μπορεί να αποδεχθεί ο εργαζόμενος. Αντίθετα, αυτός δεν μπορεί να απαιτήσει την ελεύθερη διακίνησή του για να αναζητήσει γενικά εργασία<sup>99</sup>.
- Να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό στην επικράτεια των κρατών-μελών<sup>100</sup>. Στη περίπτωση που ένας αλλοδαπός βρει εργασία θα πρέπει να του επιτραπεί η ελεύθερη διακίνηση σ' όλη την επικράτεια του κράτους του οποίου θα εργαστεί<sup>101</sup>.
- Να διαμένουν σ' ένα από τα κράτη-μέλη με σκοπό να ασκούν ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές

<sup>94</sup> οπ. π., σελ. 27

<sup>95</sup> Βλ. Α.Γ. Χλωρού. Η συνθήκη της ΕΟΚ και η πράξη προσχώρησης της Ελλάδας, εκδ. Παπαζήση, σελ. 75

<sup>96</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη. Στοιχεία Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1990, σελ. 111

<sup>97</sup> Βλ. οπ. π. σελ. 109

<sup>98</sup> οπ. π.

<sup>99</sup> Βλ. Δ. Χρυσομάλλη, οπ. π., σελ. 98

<sup>100</sup> Βλ. Ε.Ρ. Σαχπεκίδου. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη 1996, σελ. 107

<sup>101</sup> Βλ. Δ. Χρυσομάλλη, οπ. π., σελ. 98

διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους-μέλους<sup>102</sup>.

Το δικαίωμα της παραμονής επεκτείνεται και στην οικογένεια του διακινούμενου εργαζόμενου ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους:

- α) Έκαστος των συζύγων και οι κατιόντες τους οι οποίοι έχουν ηλικία κάτω των 21 ετών ή συντηρούνται από αυτόν.
- β) Οι ανιόντες του εργαζόμενου αυτού και της συζύγου του, τους οποίους αυτός συντηρεί<sup>103</sup>.

Η αναγνώριση δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στα μέλη των οικογενειών των προσώπων που απολαμβάνουν αυτοτελή δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας είναι αποφασιστικής σημασίας για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην πράξη, διότι ενθαρρύνει τους δικαιούχους να κάνουν χρήση των διατάξεων για την ελεύθερη κυκλοφορία και συμβάλλει στην πραγματική ενσωμάτωσή τους στη χώρα υποδοχής.

Οι διατάξεις του κανονισμού που αναφέρουν τις οικογένειες των εργαζομένων περιλαμβάνονται στα άρθρα 10-12. Το άρθρο 10 θεσπίζει δικαίωμα συνεγκατάστασης με τον εργαζόμενο των μελών της οικογένειάς του, το άρθρο 11 δικαίωμα άσκησης μισθωτής δραστηριότητας από τα μέλη της οικογένειας, με την εξαίρεση των ανιόντων των εργαζομένων, και το άρθρο 12 δικαίωμα πρόσβασης των κατιόντων στα μαθήματα γενικής εκπαίδευσης, μαθητείας και επαγγελματικής εκπαίδευσης της χώρας υποδοχής χωρίς διακρίσεις έναντι των ημεδαπών. Το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού εντοπίζεται στους μισθωτούς, η διάταξη όμως του άρθρου 11 αναφέρεται ρητώς στην οικογένεια μισθωτού ή μισθωτού εργαζόμενου, ενώ το άρθρο 12 χρησιμοποιεί γενική διατύπωση, δυνάμενη να καταλάβει και τις οικογένειες των μη μισθωτών, δηλ. των ελεύθερων επαγγελματιών. Το δικαίωμα συνεγκατάστασης και της οικογένειας των ελεύθερων επαγγελματιών αναγνωρίσθηκε λίγο αργότερα ρητά, με το άρθρο 4. 3 της οδηγίας 73/ 148<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Βλ. Δ. Δαγτογλου Συνθήκη της ΕΟΚ ενημερωμένη ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1989, σελ. 41

<sup>103</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Γενική Διεύθυνση Μελετών, Θεματολογικά Δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση 1997, σελ. 80

<sup>104</sup> Βλ. Χ. Ταγαράς, οπ. π., σελ. 83

Το άρθρο 7 του κανονισμού 1251/ 70 προβλέπει ότι οι δικαιούχοι των διατάξεων του κανονισμού και τα μέλη των οικογενειών των πρώην εργαζομένων, απολαμβάνουν πλήρως του κατά τον κανονισμό 1612/ 68 δικαίωμα ίσης μεταχείρισης, εφόσον παραμένουν στην επικράτεια του κράτους υποδοχής, ενώ οι οδηγίες του 1990 θεσπίζουν συνοδευτικά δικαιώματα αντίστοιχα του άρθρου 11 του κανονισμού 1612/ 68, με πρόβλεψη άσκησης και ελεύθερου επαγγέλματος από τα μέλη της οικογένειας.

Οι προαναφερόμενες διατάξεις, ιδίως εκείνες του κανονισμού 1612/ 68, συνέβαλαν ουσιωδώς στην υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην Κοινότητα. Αναφέρεται ενδεικτικά η ελαστική ερμηνεία της προϋπόθεσης του άρθρου 10 περί καταλληλότητας του καταλύματος που χρησιμοποιείται ως οικογενειακή στέγη ( ΔΕυρΚ 13.12.1985, Diatta ), την ευρεία ερμηνεία των κατά τα άρθρα 11 και 12 δικαιωμάτων άσκησης επαγγελματικών δραστηριοτήτων από τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου (ΔΕυρΚ 7.5.1986, Gul ) και δικαιωμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσής τους (ΔΕυρΚ 3.7.1974, Casagrande), ενώ το ΔΕυρΚ επέκτεινε και έναντι των οικογενειών των εργαζομένων τη ρυθμιστική ενέργειά του περί ίσης μεταχειρίσεως στα κοινωνικά πλεονεκτήματα. Αντίθεση προς τη διασταλτική αυτή ερμηνεία των διατάξεων για τα μέλη των οικογενειών παρουσιάζει μόνο η άρνηση του ΔΕυρΚ να εξομοιώσει προς το σύζυγο του εργαζομένου το μόνιμο σύντροφό του. Εύλογα, τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι η χρονική διάρκεια της άδειας διαμονής του συζύγου δεν μπορεί να υπερβαίνει τη χρονική διάρκεια της άδειας διαμονής του ίδιου του εργαζομένου, από τον οποίο ο σύζυγος έλκει το δικαίωμα συνεγκατάστασης. Κατά το μέτρο που τα μέλη της οικογένειας έχουν κοινοτική ιθαγένεια, η πρακτική σημασία των διατάξεων για την εξασφάλιση δικαιώματος συνεγκατάστασης , καθώς και των παρεπόμενων δικαιωμάτων απασχόλησης και εκπαίδευσης, περιορίζεται σημαντικά, εντοπιζόμενη σε ειδικά θέματα ίσης μεταχείρισης, αφού τα μέλη της οικογένειας θα απολαμβάνουν κατά κανόνα αυτοτελών δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας. Η επίκληση των παραπάνω διατάξεων γίνεται κατά κανόνα σε περιπτώσεις που τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου έχουν ιθαγένεια τρίτης χώρας.

Ισότητα μεταχείρισης απολαμβάνει τέλος ο κοινοτικός αλλοδαπός εργαζόμενος σε ό,τι αφορά τα πλεονεκτήματα που παρέχονται στους

ημεδαπούς εργαζομένους ως προς τη στέγη <sup>105</sup>, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος κτήσης κυριότητας της κατοικίας που έχει ανάγκη. Έτσι δικαιούται ο κοινοτικός αλλοδαπός να εγγράφεται στην περιφέρεια όπου απασχολείται στους καταλόγους ανεύρεσης κατοικίας και ν' απολαύει της προτεραιότητας και των πλεονεκτημάτων που προκύπτουν από την εγγραφή αυτή <sup>106</sup>.

- Να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους-μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας σύμφωνα με τον Κανονισμό 1251/70 της Επιτροπής της 29.06.1970, κατά βάση το δικαίωμα μονίμου παραμονής στο έδαφος κράτους-μέλους έχει εκείνος ο εργαζόμενος ο οποίος κατά τη στιγμή που παύει την δραστηριότητα του έχει συμπληρώσει την προβλεπόμενη από τη νομοθεσία του κράτους αυτού ηλικίας προς συνταξιοδότηση λόγω γήρατος και έχει διαμείνει συνεχώς εκεί περισσότερο από τρία έτη <sup>107</sup>.

### 3.5. Περιορισμοί του δικαιώματος, εξαιρέσεις.

Τα κράτη μέλη μπορούν να θέτουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία, όταν αυτοί δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας <sup>108</sup>. Οι περιορισμοί όμως αυτοί πρέπει να ερμηνεύονται στενά και να δικαιολογούνται από την ατομική συμπεριφορά των εργαζομένων.

Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν δύνανται καθ' εαυτές να αιτιολογήσουν την λήψη παρόμοιων μέτρων. Κατά το Δικαστήριο η έννοια του όρου «δημόσια τάξη» πρέπει να ερμηνεύεται στενά <sup>109</sup>.

- Την επιφύλαξη δημόσιας υγείας η οδηγία φαίνεται να συνδέει μόνο με τις ασθένειες από τις οποίες τυχόν πάσχουν τα διακινούμενα πρόσωπα και οι οποίες μπορεί ενδεχομένως να δημιουργήσουν κινδύνους για τη χώρα υποδοχής. Περιορίζεται, έτσι, να προβλέψει ότι οι λόγοι προστασίας της δημόσιας υγείας μπορούν να δικαιολογήσουν μόνο την άρνηση εισόδου στην επικράτεια ή την άρνηση χορήγησης της πρώτης άδειας, όχι όμως και την

<sup>105</sup> Οπ. π., σελ. 85

<sup>106</sup> Βλ. Δ. Χρυσομάλλη, οπ. π., σελ.

<sup>107</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη, οπ. π., σελ. 11

<sup>108</sup> Βλ. Π.Δ. Δάγτογλου, οπ. π., σελ. 41

<sup>109</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη, οπ. π., σελ. 112



άρνηση ανανέωσης της άδειας ή την απομάκρυνση από την επικράτεια σε περίπτωση επιγενόμενης ασθένειας, δεν φαίνεται να έχουν ανακύψει ιδιαίτερα ερμηνευτικά ζητήματα σε σχέση με τις ανωτέρω περιπτώσεις. Η νομολογία αναγνώρισε εν τούτοις στην επιφύλαξη δημόσιας υγείας ευρύτερη εμβέλεια εφαρμογής, αντίστοιχη εκείνης του άρθρου 30, κρίνοντας λχ. δυνάμενη να θεμελιωθεί στο άρθρο 46 (εκ παραπομπής από το περί υπηρεσιών άρθρο 55) ρύθμιση κράτους-μέλους που περιορίζει τη διαφήμιση συγκεκριμένων προϊόντων για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας (ΔΕΚ 8.3.2001, ΚΟ/Gourmet, ανωτ.αριθ.71). Περαιτέρω το Δικαστήριο αναγνώρισε τη δυνατότητα επίκλησης της επιφύλαξης δημόσιας υγείας και σε μια εντελώς διαφορετική περίπτωση, συγκεκριμένα για να δικαιολογηθούν περιοριστικά μέτρα στην ελεύθερη κυκλοφορία ιατρικών και νοσοκομειακών υπηρεσιών, χωρίς τα οποία θα διακυβεύονταν, για οικονομικούς λόγους, η διατήρηση ενός ισορροπημένου και προσιτού σε όλους συστήματος ιατρικών και νοσοκομειακών υπηρεσιών στη χώρα<sup>110</sup>.

Οι μόνες ασθένειες ή αναπηρίες οι οποίες δύναται να δικαιολογήσουν την άρση εισόδου στην επικράτεια είναι μόνο εκείνες που αναφέρονται στο παράρτημα της οδηγίας π.χ. σύφιλη. Οι επιγενόμενες ασθένειες ή αναπηρίες μετά την έκδοση της πρώτης άδειας διαμονής δεν δύναται να δικαιολογήσουν την άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής ή την απομάκρυνση από την επικράτεια<sup>111</sup>.

- Το άρθρο 39.4 εξαιρεί από την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, ενώ το άρθρο 45 εξαιρεί από την εφαρμογή των περί ελευθερίας εγκαταστάσεων διατάξεων "τις δραστηριότητες που συνδέονται έστω και περιστασιακά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας". Οι διατάξεις αυτές φαίνεται να έχουν υπαγορευθεί από την άποψη ότι η ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων και η ελεύθερη εγκατάσταση θεσπίζεται για τις σχέσεις που εντάσσονται στον ιδιωτικό τομέα και ότι, η ρυθμιστική εμβέλεια των διατάξεων αυτών δεν θα έπρεπε να καταλαμβάνει τις θέσεις εργασίας και εν γένει οικονομικές δραστηριότητες που εμπλέκονται με την εκπλήρωση της αποστολής του κράτους έναντι των πολιτών του και την γενικότερη διαχείριση

---

<sup>110</sup> Βλ. Χ. Ταγαράς, Η ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών, κεφαλαίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, 2002, σελ. 126

<sup>111</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη, οπ. π., σελ. 112

των κρατικών συμφερόντων, έτσι ώστε η πρόσβαση στις εν λόγω θέσεις εργασίας και οικονομικές δραστηριότητες να εξακολουθήσει να υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εσωτερικής νομοθεσίας, η οποία κατά κανόνα θεσπίζει ως πρωταρχική προϋπόθεση την εθνική ιθαγένεια.

-Οι εξαιρέσεις αυτές έχουν οριοθετηθεί από το ΔΕυρΚ με ερμηνεία σαφώς προωθητική της ελεύθερης κυκλοφορίας, η εξαίρεση δεν καταλαμβάνει κάθε εργασία στο δημόσιο τομέα, αλλά μόνο εκείνες που συμμετέχουν στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Σημασία έχει το ουσιαστικό περιεχόμενο της συγκεκριμένης εργασίας, κατά πόσο ειδικότερα συνδέεται με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Από την ερμηνεία του άρθρου 39.4 και την απόφαση της 17.12.1980. Το ΔΕυρΚ έκρινε ότι η εξαίρεση αφορά μόνο τις θέσεις εργασίας που "συμμετέχουν άμεσα ή έμμεσα στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και σε λειτουργίες που αποσκοπούν στην προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλου δημόσιου χαρακτήρα κοινοτήτων" και προϋποθέτουν την ύπαρξη μιας ιδιαίτερης σχέσης αλληλεγγύης προς το κράτος, καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας". Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώθηκε επανειλημμένα με μεταγενέστερες αποφάσεις και θεωρείται ότι αποτελεί πλέον πλάγια νομολογία<sup>112</sup>.

Με βάση τη νομολογία αυτή θεωρήθηκε ότι δεν εμπίπτει στην εξαίρεση, μεταξύ άλλων, η εργασία των νοσοκομειακών, των εκπαιδευτικών, των ηλεκτρολόγων, των αρχιτεκτόνων, των ερευνητών, των δασκάλων ξένων γλωσσών σε πανεπιστήμια, ταχυδρομικών υπαλλήλων κ.τ.λ.<sup>113</sup>. Σε πλέον πρόσφατες αποφάσεις το Δικαστήριο απαριθμεί σειρά τομέων οικονομικής δραστηριότητας που καταρχήν ή/ και με την εξαίρεση συγκεκριμένων θέσεων με άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, δεν υπάγονται στην εξαίρεση του άρθρου 39.4: χαρακτηριστικότερη είναι η αφορούσα την Ελλάδα υπόθεση, με αναφορά στους τομείς διανομής νερού, φωταερίου και ηλεκτρισμού, στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας, στη δημόσια εκπαίδευση, στην έρευνα για ειρηνικούς σκοπούς, τηλεπικοινωνίες και ραδιοτηλεόραση (ΔΕυρΚ 2.7.1996, Επιτροπή/ Ελλάδα,

<sup>112</sup> Βλ. Χ. Ταγαράς, οπ. π., σελ. 130

<sup>113</sup> Βλ. R. Blairpain – Ι.Κουκιάδης, οπ.π., σελ. 80

ορισμένοι από τους τομείς αποτελούν αντικείμενο και των αποφάσεων που εκδόθηκαν την ίδια μέρα κατά του Λουξεμβούργου και του Βελγίου).

Πρόσθετη δυσχέρεια προκαλείται από το γεγονός ότι το ζήτημα συμμετοχής στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας είναι δυνατό να ανακηρύξει σε μεταγενέστερο χρονικό σημείο, όχι δηλ. κατά την πρώτη πρόσβαση του αλλοδαπού εργαζομένου στο δημόσιο τομέα άλλης χώρας μέλους, αλλά κατά την υπηρεσιακή του εξέλιξη. Για την αποφυγή τέτοιων καταστάσεων, που θέτουν επί προσθέτως και προβλήματα εργασιακού ή διοικητικού / συνταγματικού δικαίου, πολλές χώρες αποκλείουν πλήρως την πρόσβαση αλλοδαπών εργαζομένων σε θέσεις από τις οποίες ο εργαζόμενος μπορεί μελλοντικά να αποκτήσει πρόσβαση σε θέση άσκησης δημόσιας εξουσίας. Για το ΔΕυρΚ η πρακτική αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 39.4: εφόσον συγκεκριμένη θέση εργασίας δεν χαρακτηρίζεται από άσκηση δημόσιας εξουσίας, η πρόσβαση των εργαζομένων άλλων κρατών μελών είναι ελεύθερη, εναπόκειται δε στο κράτος να λάβει κατόπιν τα αναγκαία μέτρα, έτσι ώστε τα καθήκοντα δημόσιας εξουσίας να ασκούνται πάντα από υπάλληλους- πολίτες του ( ΔΕυρΚ 17.12. 1980, Επιτροπή/ Βέλγιο, σκεψ.21-22)<sup>114</sup>.

- Δυσχερέστερα πρόβλημα τίθεται ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο των άλλων δύο λόγων επιφυλάξεων, των αφορώντων δηλαδή της προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Από τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας ιδιαίτερα σημαντικές είναι εκείνες που επιτρέπουν τη θεμελίωση των τυχόν περιοριστικών μέτρων μόνο στην ατομική συμπεριφορά του διακινούμενου κοινοτικού πολίτη και που ρητώς προβλέπουν ότι καταδίκες για ποινικά αδικήματα δεν είναι από μόνες τους επαρκείς για τη λήξη περιοριστικών μέτρων (άρθρο 3.1 και 3.2 αντίστοιχα).

Θέτοντας ως ερμηνευτική αρχή την αυστηρή ερμηνεία, το ΔΕΚ επιτρέπει την προσφυγή σε περιοριστικά μέτρα μόνο εναντίον προσώπου του οποίου η συμπεριφορά αποτελεί "πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή για τις θεμελιώδεις αξίες τις κοινωνίας"(ΔΕΚ 27.10.1977, Bouchereau, σημ.3 in fine του δικαστικού). Τα περιοριστικά, συνεπώς, μέτρα δεν πρέπει να αποτελούν ούτε κύρωση συγκεκριμένης προγενέστερης συμπεριφοράς ούτε γενικό προληπτικό μέτρο λαμβανόμενο προς παραδειγματισμό τρίτων ( βλ.

---

<sup>114</sup> Βλ. Χ. Ταγαράς, οπ. π., σελ. 132

και ΔΕΚ 26.2.1975, Bonsignore), αλλά να έχουν το χαρακτήρα ειδικού προληπτικού μέτρου έναντι του προσώπου στο οποίο επιβάλλονται. Ούτε το μέτρο της εφ' όρου ζωής απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, εφόσον επιβάλλεται αυτομάτως, ως παρεπόμενο ποινικής καταδίκης, χωρίς να συνεκτιμάται η προσωπική συμπεριφορά του καταδικασθέντος και ο κίνδυνος που πράγματι αποτελεί για τη δημόσια τάξη (ΔΕΚ 19.1.1999, Donatella Calfa, σχετική με διάταξη του ελληνικού ποινικού δικαίου που επιτρέπει την εφ' όρου ζωής απαγόρευση προσβάσεως στην ελληνική επικράτεια στους καταδικασθέντες με βάση το νόμο περί ναρκωτικών). Θα πρέπει δηλ. από τα υπάρχοντα στοιχεία να τεκμηριώνεται σοβαρή πιθανότητα παράνομης συμπεριφοράς του προσώπου αυτού στο μέλλον, η παράνομη δε αυτή συμπεριφορά να προσβάλλει ένα από τα υπέρτατα έννομα αγαθά της κοινωνίας, τις θεμελιώδεις αξίες της κατά τη διατύπωση της απόφασης Bouchegeau. Επιπλέον, να μην γίνεται δεκτό ότι οι αξίες αυτές μεταβάλλονται μέσα στο χρόνο και από κράτος σε κράτος και ότι αρμόδιες να εκτιμήσουν τα σχετικά ζητήματα είναι καταρχήν οι εθνικές αρχές (ΔΕΚ 4.12.1974, Van Duyn), η εφαρμογή όμως των σχετικών επιφυλάξεων ελέγχεται από το ΔΕΚ. Αποφασιστικό δε κριτήριο γι' αυτόν τον έλεγχο κοινοτικής νομιμότητας είναι η από το κράτος αντιμετώπιση αντίστοιχης συμπεριφοράς των πολιτών του: όταν το κράτος-μέλος δεν λαμβάνει εναντίον των πολιτών του επαρκή και κατάλληλα κατασταλτικά και λοιπά μέτρα για την καταπολέμηση συγκεκριμένης παράνομης συμπεριφοράς, δεν νομιμοποιείται να προσφεύγει στην επιφύλαξη δημόσιας τάξης έναντι πολίτη άλλης κοινοτικής χώρας για παρεμφερή συμπεριφορά (ΔΕΚ 18.5.1982, Adoui et Cornuaille, υποθέσεις πορνείας).

Σημαντικές είναι και οι διατάξεις της οδηγίας για τα διαδικαστικά ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της (άρθρα 5-9), σε σχέση ειδικότερα με τις αποφάσεις απαγόρευσης εισόδου στην εθνική επικράτεια, καθώς και με τις απορριπτικές αποφάσεις σε αιτήματα έκδοσης ή ανανέωσης αδειών διαμονής και τις αποφάσεις απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια. Προβλέπεται ειδικότερα ότι οι λόγοι της αρνητικής απόφασης πρέπει κατ' αρχήν να γνωστοποιούνται στον ενδιαφερόμενο (άρθρο 6) και ότι η απόφαση υπόκειται σε ένδικα μέσα, ανάλογα εκείνων που διαθέτουν οι ημεδαποί εναντίον των διοικητικών πράξεων (άρθρο 8). Σε σχέση με την τελευταία αυτή

διάταξη κρίθηκε πάντως ότι, εφόσον το εθνικό δίκαιο προβλέπει δύο χωριστά είδη ένδικων μέσων, ένα κατά των διοικητικών πράξεων γενικώς και ένα εφαρμοζόμενο στις αποφάσεις περί εισόδου των ημεδαπών στην εθνική επικράτεια, η σύγκριση θα γίνεται με το γενικό σύστημα, αφού το άλλο δεν είναι συγκρίσιμο, ενόψει του ότι για τους ημεδαπούς το δικαίωμα εισόδου προκύπτει αυτομάτως από την ιθαγένεια και τα κράτη δεν διαθέτουν περιθώρια εκτίμησης (ΔΕΚ 17.6.1997, Mann Singh Singhara). Στις περιπτώσεις που δεν χωρεί προσφυγή σε δικαστήριο ή το δικαστήριο ελέγχει μόνο τη νομιμότητα της απόφασης ή η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικό χαρακτήρα, προβλέπεται ότι απορριπτικές αποφάσεις σε αιτήματα ανανέωσης αδειών διαμονής και αποφάσεις απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια δεν μπορούν να ληφθούν πριν δοθεί σχετική γνωμοδότηση στις “αρμόδιες αρχές”, ενώ, εφόσον ο ενδιαφερόμενος το ζητήσει, στην αρχή αυτή θα υποβάλλονται προς εξέταση και οι απορριπτικές αποφάσεις σε αιτήματα εκδόσεων πρώτων αδειών διαμονής ή απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια πριν από την έκδοση της άδειας διαμονής ή απομάκρυνσης από την εθνική επικράτεια πριν από την έκδοση της άδειας (άρθρο 9, πρώτη και δεύτερη παράγραφος αντίστοιχα - βλ. και ΔΕΚ 9.11. 2000, Yiadom, που έκρινε ότι οι πρόσθετες εγγυήσεις του άρθρου 9 απαιτείται να τηρηθούν και κατά τη λήψη αποφάσεων απαγόρευσης εισόδου, όταν ο ενδιαφερόμενος βρίσκεται ήδη νόμιμα στην εθνική επικράτεια, και μάλιστα επί πολλούς μήνες, βάσει προσωρινής αδειάς). Η αρχή του άρθρου 9 μπορεί να διορίζεται από το όργανο που λαμβάνει τελικός την επί της ουσίας απόφαση, θα πρέπει όμως να διασφαλίζεται ότι διατυπώνοντας τη γνωμοδότηση της ενεργεί υπό καθεστώς πλήρους ανεξαρτησίας (ΔΕΚ 30.11.1995, Gallagher). Κρίθηκε επίσης ότι μετά την πάροδο ενός εύλογου διαστήματος από την απορριπτική απόφαση ο ενδιαφερόμενος κοινοτικός πολίτης μπορεί να επανυποβάλει το αίτημά του (προαναφ. ΔΕΚ 17.6.1997, Mann Singh Singhara)<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> οπ.π., σελ. 128

### 3.6. Η πραγμάτωση της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων.

Η ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων ενεργοποιήθηκε την 15.10.1968 (νωρίτερα απ' ό,τι όριζε η Συνθήκη) με τη θέσπιση του Κανονισμού 1612/68 και της Οδηγίας 68/360 του Συμβουλίου.

Κατά το άρθρο 49 ΣυνθΕΟΚ για την πραγμάτωση της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων έπρεπε να εκδοθούν Κανονισμοί και Οδηγίες που θα αφορούσαν μεταξύ άλλων τα εξής<sup>116</sup>:

- Την στενή συνεργασία μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών απασχολήσεως<sup>117</sup>.
- Την βάσει σχεδίου προοδευτική κατάργηση των διοικητικών διαδικασιών και μεθόδων, η διατήρηση των οποίων θα αποτελούσε εμπόδιο στην ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων<sup>118</sup>.
- Την βάσει σχεδίου προοδευτική κατάργηση όλων των προθεσμιών και άλλων περιορισμών οι οποίες επιβάλλουν στους εργαζόμενους άλλων κρατών-μελών όρους διαφορετικούς από εκείνους που ισχύουν για τους ημεδαπούς εργαζόμενους, όσον αφορά την ελεύθερη επιλογή εργασίας<sup>119</sup>.
- Την δημιουργία μηχανισμών κατάλληλων να φέρουν σ' επαφή την προσφορά και την ζήτηση εργασίας και να διευκολύνουν την εξισορρόπησή τους με όρους που να επιτρέπουν σοβαρούς κινδύνους για το βιοτικό επίπεδο και το επίπεδο απασχολήσεως στις διάφορες περιφέρειες και βιομηχανίες<sup>120</sup>.

Οι σπουδαιότερες κοινοτικές πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη είναι:

Ο Κανονισμός 1612/68 του Συμβουλίου, που εξειδίκευσε τις ρυθμίσεις της Συνθήκης για το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, ορίζοντας ότι αυτοί δεν μπορούν να υποβληθούν σε διαφορετική μεταχείριση από τους ημεδαπούς σε ό,τι αφορά: την αμοιβή, την απόλυση, την

<sup>116</sup> ΟΠ.Π.

<sup>117</sup> Βλ. Ε.Π. Σαχπεκίδου, οπ.π., σελ. 108

<sup>118</sup> Ευρωπαϊκή Ένωση Ενοποιημένες Συνθήκες, Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 1997, σελ. 56

<sup>119</sup> ΟΠ. Π.,

<sup>120</sup> Βλ. Ν.Σ. Μούσης, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Θεσμών και Πολιτικές, εκδ. Παπαζήση, ΑΘΗΝΑ 1991, ΣΕΛ. 114

επαγγελματική επανένταξη<sup>121</sup>, την επαναπασχόληση, τα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, την φοίτηση σε επαγγελματικές σχολές, την συμμετοχή στις συνδικαλιστικές οργανώσεις και το δικαίωμα απόκτησης κατοικίας<sup>122</sup>.

Ο ίδιος κανονισμός καθορίζει και τα δικαιώματα, που έχουν τα μέλη της οικογένειας του εργαζομένου, ενώ θεσπίζει μηχανισμό συνεννόησης μεταξύ των κρατών-μελών (SEDOC), ώστε να πληροφορεί το ένα το άλλο για τις κενές και προσφερόμενες θέσεις εργασίας<sup>123</sup>.

#### 4.7. Η ελευθερία εγκατάστασης.

Η ελευθερία εγκατάστασης αποτελεί παράλληλα προς την ελεύθερη διακίνηση των προϊόντων και των εργαζομένων τον «θεμέλιο λίθο» για την ευρωπαϊκή ενοποίηση<sup>124</sup>.

Το δικαίωμα (ελευθερία) εγκατάστασης απολαμβάνουν τα φυσικά πρόσωπα (οι πολίτες) και οι εταιρίες. Το δικαίωμα αυτό αναφέρεται στην ανεξάρτητη εργασία, δηλ. στους επαγγελματίες που ασκούν ανεξάρτητη εργασία μη υποκείμενη στον έλεγχο και στο διευθυντικό δικαίωμα του εργοδότη. Αναφέρεται δηλ. στους ελεύθερους επαγγελματίες, ένας όρος με ευρύτατο περιεχόμενο αφού σ' αυτόν περιλαμβάνεται τόσο ο γιατρός ελεύθερος επαγγελματίας όσο και ο επιπλοποιός ελεύθερος επαγγελματίας, αλλά και ο εστιατορας ή ο ζωγράφος<sup>125</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 58 με τους ανεξάρτητους επαγγελματίες εξομοιώνονται και αποκτούν τα ίδια δικαιώματα, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως, «οι εταιρίες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με την νομοθεσία ενός κράτους-μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Κοινότητας». Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου αποκλείει από την άσκηση του δικαιώματος «εταιρίες που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό»<sup>126</sup>.

<sup>121</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη, οπ.π., σελ. 111

<sup>122</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, οπ. π., σελ.100

<sup>123</sup> Βλ. Ν.Σ. Μούσης, οπ. π., σελ. 114

<sup>124</sup> οπ.π., σελ. 115

<sup>125</sup> οπ.π., σελ. 116

<sup>126</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 101

### 3.7.1. Περιεχόμενο του δικαιώματος.

Το δικαίωμα της ελεύθερης εγκατάστασης περιλαμβάνει τα εξής δικαιώματα:

- Το δικαίωμα υπηκόου κράτους-μέλους της ΕΟΚ να ασκεί ελεύθερο επάγγελμα στην επικράτεια άλλου κράτους-μέλους απ' αυτό της ιθαγένειάς του<sup>127</sup>.
- Το δικαίωμα να δημιουργεί, για να ασκήσει την παραπάνω δραστηριότητα, πάγια επαγγελματική εγκατάσταση (γραφείο-ιατρείο κλπ.), χωρίς βέβαια, να αναγκαστεί να κλείσει άλλη προηγούμενη εγκατάσταση<sup>128</sup>.
- Το δικαίωμα να απολαμβάνει την ίδια αναγνώριση με τους ημεδαπούς και να υπάγεται στους ίδιους όρους άσκησης του επαγγέλματος με αυτούς (π.χ. κανόνες δεοντολογίας, συνδικαλιστική οργάνωση του επαγγέλματος κλπ.)<sup>129</sup>.

Η ειδική μορφή της ελευθερίας εγκατάστασης, αυτή δηλαδή των εταιριών, περιλαμβάνει το δικαίωμά τους «για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων και θυγατρικών εταιριών». Το ΔΕΚ έχει δεχθεί, πάντως, ότι το παραπάνω δικαίωμα αποτελεί γενική αρχή που εφαρμόζεται και στους ελεύθερους επαγγελματίες<sup>130</sup>.

### 3.7.2. Εξαιρέσεις.

Όπως και στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων έτσι και εδώ η Συνθήκη προβλέπει δύο περιορισμούς:

- Ένα κράτος-μέλος μπορεί να εξαιρέσει, σύμφωνα με το άρθρο 55 παρ. 1, «δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημόσιας εξουσίας»<sup>131</sup>.

Εδώ, θα πρέπει να τονιστεί ότι δεν εξαιρείται κατ' ανάγκη ολόκληρο επάγγελμα αλλά μόνο εκείνες οι δραστηριότητές του, που συνδέονται με την

<sup>127</sup> Βλ. Π.Δ. Δάγτογλου, οπ.π., σελ. 41

<sup>128</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 101

<sup>129</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, οπ.π., σελ. 57

<sup>130</sup> Βλ. Ε.Ρ. Σαχπεκίδου, οπ.π., σελ. 110

<sup>131</sup> Βλ. Π.Δ. Δάγτογλου, οπ.π., σελ.



άσκηση δημόσιας εξουσίας, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι αυτές μπορούν να διακριθούν.

Έτσι, π.χ. μπορεί να εξαιρέσει τους εγκατεστημένους σ' αυτό πολιτικούς μηχανικούς από τη συμμετοχή σε επιτροπές κρίσης αυθαιρέτων κτισμάτων, ή τη συμμετοχή αλλοδαπών εγκαταστημένων δικηγόρων από την σύνθεση Δικαστηρίων<sup>132</sup>.

- Η κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη εγκατάσταση δεν εμποδίζει στα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν περιοριστικές, νομοθετικές, ή διοικητικές ρυθμίσεις, που προβλέπουν ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς υπηκόους και δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας<sup>133</sup>.
- Σύμφωνα με το άρθρο 55 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ τα ίδια τα κοινοτικά όργανα μπορούν «να εξαιρέσουν ορισμένες δραστηριότητες από την εφαρμογή του δικαιώματος ελεύθερης εγκατάστασης»<sup>134</sup>.

### 3.7.3. Διαδικασία.

Για να πραγματοποιηθεί η ελεύθερη εγκατάσταση η ΣυνθΕΟΚ περιέχει δύο ειδών μέτρα<sup>135</sup>.

Πρώτον, μια ρήτρα standstill άμεσου ισχύος σύμφωνα με την οποία τα κράτη είναι υποχρεωμένα «να μην εισάγουν νέους περιορισμούς για την εγκατάσταση στην επικράτειά τους υπηκόων άλλων κρατών μελών<sup>136</sup>, εκτός αν η Συνθήκη ορίζει άλλως»<sup>137</sup>.

Δεύτερον, το Συμβούλιο εκδίδει ύστερα από ορισμένη διαδικασία ένα Γενικό Πρόγραμμα για την κατάργηση όλων των περιορισμών<sup>138</sup> οι οποίοι πρέπει να αρθούν μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου δηλ. μέχρι την 31.12.1969 (άρθρ. 54 Συνθήκης ΕΟΚ)<sup>139</sup>.

<sup>132</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 102

<sup>133</sup> Βλ. Α.Γ. Χλωρού, οπ.π., σελ. 82

<sup>134</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 102

<sup>135</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 102

<sup>136</sup> Βλ. Γ.Ε. Καλαβρού, τετράδιο Κοινοτικού Δικαίου, Θεμελιώδη Κοινοτικά Δικαιώματα στον Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτινή 1985, σελ. 104

<sup>137</sup> Βλ. Π.Δ. Δάγτογλου, οπ.π., σελ. 43

<sup>138</sup> Βλ. Α.Γ. Χλωρού, οπ.π., σελ. 79

<sup>139</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη, οπ.π., σελ. 117

Η κάθε Οδηγία απ' αυτές θα έπρεπε να αφορά μια συγκεκριμένη δραστηριότητα ή επάγγελμα (π.χ. Οδηγία για τη διευκόλυνση της ελεύθερης εγκατάστασης των Δικηγόρων), ενώ το άρθρο 54 παρ. 3 θέτει τις προτεραιότητες και τα γενικά πλαίσια στα οποία πρόκειται να κινηθεί η νομοθετική δραστηριότητα των κοινοτικών οργάνων<sup>140</sup>. Έτσι θα έπρεπε: Να δοθεί προτεραιότητα στα επαγγέλματα που συμβάλλουν στην ανάπτυξη της παραγωγής και του εμπορίου<sup>141</sup>, να διευκολυνθούν οι εργαζόμενοι που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος, ώστε να παραμένουν σ' αυτό για να ασκήσουν ελεύθερο επάγγελμα κλπ<sup>142</sup>. Παράλληλα προβλέπεται και η θέσπιση γενικών Οδηγιών που αφορούν «την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων»<sup>143</sup>.

Την τακτική αυτή της έκδοσης οδηγιών για συγκεκριμένους τομείς δραστηριοτήτων ακολούθησε η επιτροπή, μέχρι το 1974 όταν το δικαστήριο στην απόφαση *Reynners* δέχτηκε ότι μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, η έκδοση των οδηγιών κατέστη «νομικά περιττή» γιατί μετά το χρονικό αυτό σημείο το άρθρο 52 ΣυνθΕΟΚ απέκτησε άμεση ισχύ και κατά συνέπεια τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να παρέχουν στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών μεταχείριση ημεδαπού<sup>144</sup>.

Μετά την απόφαση αυτή η Επιτροπή απέσυρε όλες τις προτάσεις της για έκδοση οδηγιών που έχει υποβάλλει στο Συμβούλιο και επέμεινε μόνο στις οδηγίες που προβλέπονται στο άρθρο 57. Στον τομέα αυτόν το Συμβούλιο εξέδωσε μια σειρά οδηγιών για την αναγνώριση των ιατρικών και παραϊατρικών επαγγελματιών όπως π.χ. του γιατρού, του οδοντίατρου, του κτηνίατρου, του φαρμακοποιού, των αδελφών νοσοκόμων, των μαιών αλλά και άλλων διπλωμάτων όπως π.χ. των αρχιτεκτόνων κ.ά.<sup>145</sup>

Η διαδικασία αυτή αποδείχθηκε ιδιαίτερα δύσκολη και χρονοβόρα. Για ν' αποφευχθεί περαιτέρω χρονοτριβή το Συμβούλιο υιοθέτησε οδηγία την 21.12.1988 με τον τίτλο «Οδηγία του Συμβουλίου σχετικά μ' ένα γενικό

<sup>140</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 103

<sup>141</sup> Βλ. Ε.Ρ. Σαχτεκίδου, οπ.π., σελ. 111

<sup>142</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, Ενοποιημένες Συνθήκες, Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 1997, σελ. 57

<sup>143</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οπ.π., σελ. 83

<sup>144</sup> οπ.π.,

<sup>145</sup> Βλ. Δ.Μ. Χρυσομάλλη οπ.π., σελ. 103

σύστημα αναγνώρισης διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών»<sup>146</sup>.

Η οδηγία αφορά όλα τα επαγγέλματα των οποίων η άσκηση προϋποθέτει κατοχή ενός διπλώματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, τριετούς τουλάχιστον διάρκειας.

Ως δίπλωμα νοείται εδώ το πτυχίο που απονέμεται μετά από 3ετή ολοκλήρωση κύκλου σπουδών πλήρους ή ελαστικής παρακολούθησης και το οποίο παρέχει δικαίωμα πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα σε κράτος μέλος της Κοινότητας. Το πτυχίο μπορεί να έχει εκδοθεί είτε από επαγγελματικό φορέα ο οποίος τυγχάνει ειδικής μορφής αναγνώρισης είτε από τρίτη χώρα που έχει όμως αναγνωρισθεί από κράτος μέλος.

Η οδηγία αυτή άρχισε να εφαρμόζεται στα κράτη μέλη από την 4-1-1991<sup>147</sup>.

### 3.8. Κοινωνική ασφάλιση

Συστατικό στοιχείο της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων αποτελεί πλέον και ο συνυπολογισμός των περιόδων κοινωνικής ασφάλισης που πραγματοποιήθηκαν σε διάφορα κράτη-μέλη (βλ. άρθρο 161 in fine σε σχέση με την απαγόρευση διακρίσεων ιθαγένειας). Ο συνυπολογισμός αυτός προβλέφθηκε για πρώτη φορά υπέρ των μισθωτών με την βάση του άρθρου 51 Συνθήκη ΕΟΚ ( άρθρο 42 ΕΚ) εκδοθέντα κανονισμό 1390/81. Ήδη ισχύει η τροποποιημένη και ενημερωμένη μορφή των ως άνω στον κανονισμό 118/97, L 209/98, ρητώς συμπεριλήφθησαν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού και οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Σε σχέση με την κοινωνική ασφάλιση θα πρέπει περαιτέρω να επισημανθεί ότι κατά πάγια νομολογία το κοινοτικό δίκαιο δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών-μελών να διαρρυθμίζουν τα εθνικά τους συστήματα κοινωνικής ασφάλισης (ΔΕΚ 7.2.21984, Duphar, σκεψ.16, 1.6.1997, Sodemare, σκεψ. 27), και ότι, συνεπώς, ελλείψει κοινοτικής εναρμόνισης, επαφίεται στις εθνικές νομοθεσίες να ορίζουν τους όρους του δικαιώματος ή υποχρέωσης υπαγωγής σε σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (ΔΕΚ

<sup>146</sup> Βλ. Ι. Δονάτου, Παπαγιάννη, οπ.π., σελ. 118

<sup>147</sup> οπ.π.,

24.4.1980, Conan, σκεψ.12, 4.10.1991, Paraschi, σκεψ. 15), καθώς και τους όρους υπό τους οποίους γεννάται δικαίωμα παροχών (ΔΕΚ 30.1.1997, Stoder και Piosa Pereira, σκεψ.36). Κατά πάγια όμως, και πάλι, νομολογία (ΔΕΚ 28.4.1998, Decker και, της ίδιας μέρας, Kohll, σκεψ. 23 και 19, αντίστοιχα ) οι διατάξεις των εθνικών νομοθεσιών πρέπει να είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο, συγκεκριμένα δε με τα άρθρα 39 και 42, καθώς και με το άρθρο 43 ΕΚ. Θα πρέπει ειδικότερα να αποφεύγεται κάθε πρόσκομμα στην ελεύθερη κυκλοφορία και κάθε αδικαιολόγητη διαφοροποιημένη μεταχείριση των εργαζομένων.

Κρίθηκε έτσι ότι ο εργαζόμενος που είναι και παραμένει ασφαλισμένος στη χώρα προέλευσης δεν θα πρέπει να υπόκειται σε κρατήσεις και στη χώρα υποδοχής για το διάστημα που παρέχει εκεί υπηρεσίες (ΔΕΚ 30.3.2000, Banks, με θεμελίωση όμως στους κανονισμούς 1408/71 και 574/72 και όχι στις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας), το ίδιο δε ισχύει και για τις εργοδοτικές εισφορές, εφόσον ο εργοδότης μετακινείται με το προσωπικό του σε άλλο κράτος-μέλος, ενώ συνεχίζει την καταβολή των εισφορών στη χώρα προέλευσης (ΔΕΚ 3.2.1982, Seco και Desquenne & Giral, σκεψ.15). Αλλά και για τον ελεύθερο επαγγελματία ατομικώς, κρίθηκε ότι, εφόσον υπάγεται κανονικά στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης της χώρας όπου κατοικεί και εργάζεται, δεν επιτρέπεται να υποχρεωθεί σε εισφορές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης άλλου κράτους-μέλους, όπου επίσης απασχολήθηκε, εάν - προϋπόθεση που αφορά και τις προαναφερθείσες περιπτώσεις - η καταβολή των πρόσθετων αυτών εισφορών δεν του παρέχει συμπληρωματική προστασία ή όφελος (ΔΕΚ 15.2.1996, Kemmler). Σε παρεμφερή, πάντως, υπόθεση κρίθηκε σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο εισφορά που αποσκοπούσε στη χρηματοδότηση του εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης δημοσιογράφων και καλλιτεχνών και επιβαλλόταν, ως ποσοστό επί της αμοιβής σε επιχειρήσεις που εμπορεύονταν τα έργα τους, ακόμη και προκειμένου για έργα δημοσιογράφων που κατοικούσαν και ήταν ασφαλισμένοι σε άλλο κράτος-μέλος (ΔΕΚ 8.3.2001, Επιτροπή /Γερμανία - η απόφαση φαίνεται να θεμελιώνεται στη διαπίστωση ότι η γερμανική νομοθεσία απαγόρευε στις επιχειρήσεις να μετακυλύουν το κόστος της εν λόγω εισφοράς στις αμοιβές και την υπόθεση ότι η εν λόγω απαγόρευση τηρούνταν ).

Αλλά και πέραν των ζητημάτων αυτών, που αφορούν το ιδιαίτερος κρίσιμο, και μεγάλης πρακτικής σημασίας, ζήτημα της διπλής υποβολής σε υποχρεώσεις κοινωνικής ασφάλισης, υπάρχει πλούσια νομολογία για το συμβιβασμό των εθνικών ρυθμίσεων κοινωνικής ασφάλισης προς το κοινοτικό δίκαιο. Ενδεικτικώς μπορούμε να αναφέρουμε ότι κρίθηκε αντίθετη προς το άρθρο 39 εθνική ρύθμιση που προβλέπει ότι η βάση υπολογισμού των ασφαλιστικών εισφορών ασθενείας επί συντάξεων γήρατος δεν περιλαμβάνει μόνο την καταβαλλόμενη στην ημεδαπή σύνταξη, αλλά και την καταβαλλόμενη σε άλλο κράτος-μέλος, μολονότι για την τελευταία αυτή σύνταξη έχουν είδη καταβληθεί εισφορές στο εν λόγω κράτος (ΔΕΚ 15.6.2000, Seher), περαιτέρω δε ότι τα άρθρα 18, 39 και 42 επιβάλλουν την υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη προς τον σκοπό χορηγήσεων συντάξεων γήρατος, οι περίοδοι ανατροφής τέκνου που συμπληρώθηκαν σε άλλο κράτος-μέλος, ως οι περίοδοι αυτές να έχουν συμπληρωθεί εντός του εθνικού εδάφους, από πρόσωπο το οποίο, κατά το χρόνο γεννήσεως του τέκνου, είχε την ιδιότητα μεθοριακού εργαζομένου που απασχολούνταν στο έδαφος του πρώτου κράτους-μέλους και κατοικούσε στο έδαφος του δεύτερου κράτους-μέλους(ΔΕΚ 23.11.2000, Elsen)<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Βλ. Χ. Ταγαράς, οπ.π., σελ. 124

## 4. Έννομη προστασία των πολιτών.

### 4.1. Εθνικό επίπεδο.

#### 4.1.1. Έννομη προστασία. Προσφυγή σε εθνικό επίπεδο.

Οι πολίτες που αντιμετωπίζουν πρόβλημα με τις τοπικές, τις περιφερειακές ή τις εθνικές αρχές και πιστεύουν ότι έχουν παρερμηνεύσει ή εσφαλμένα εφαρμόσει τα δικαιώματά τους στην ενιαία αγορά θα πρέπει, να θέσουν το θέμα στην αρμόδια αρχή και να διερευνήσουν όλα τα μέσα προσφυγής που προβλέπονται από τις εσωτερικές διαδικασίες.

Εάν διαφωνούν με απόφαση διοικητικής αρχής θα πρέπει ίσως να υποβάλουν επίσημη καταγγελία. Για το λόγο αυτό, έχει μεγάλη σημασία να γνωρίζουν τους σχετικούς κανόνες και προθεσμίες.

Το πλεονέκτημα που έχουν, εάν υποβάλουν την καταγγελία τους στις εθνικές αρχές είναι ότι οι αρχές αυτές έχουν τη δυνατότητα να αναθεωρήσουν τις αποφάσεις που τους αφορούν.

Κατά τον τρόπο αυτό μπορούν να επιλύονται γρήγορα πολλά προβλήματα σε επίπεδο τοπικών αρχών καθώς και σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο και με άμεσο αποτέλεσμα για την περίπτωση τους. Ανάλογα με τους εθνικούς κανόνες που ισχύουν στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, είναι πιθανό να έχουν την δυνατότητα να υποβάλουν καταγγελία στην γλώσσα της επιλογής τους<sup>149</sup>.

#### 4.1.2. Δίκτυο σημείων επαφής.

Προκειμένου για δικαιώματα που αφορούν την ενιαία αγορά, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις μπορούν να αναζητήσουν βοήθεια και να αποκτήσουν πρόσβαση στις αρμόδιες εθνικές αρχές μέσω του δικτύου των σημείων επαφής της ενιαίας αγοράς που δημιουργήθηκε πρόσφατα. Σημεία επαφής υπάρχουν σε όλα τα κράτη μέλη και σκοπός τους είναι να παρέχουν δωρεάν βοήθεια στους πολίτες και στις επιχειρήσεις προκειμένου να επιλύουν

<sup>149</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Προάσπιση των δικαιωμάτων σαν στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ. 6

τα προβλήματα που συναντούν κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους στην ενιαία αγορά. Τα προβλήματα αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, θέματα που αφορούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και το δικαίωμα σύστασης επιχείρησης σε άλλο κράτος.

Ο ρόλος των σημείων επαφής συνίσταται στο να διασφαλίζουν ότι καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίλυση των προβλημάτων με τη χρησιμοποίηση των πλέον απλών και αποτελεσματικών μέσων.

Εάν το πρόβλημα αφορά τις αρχές άλλου κράτους μέλους, το σημείο επαφής διασφαλίζει την ενημέρωση των αρμόδιων υπαλλήλων του εν λόγω κράτους μέλους. Στόχος της όλης προσπάθειας είναι η επίλυση των προβλημάτων που αφορούν την ενιαία αγορά μέσω της ανεπίσημης συνεργασίας των κρατών μελών<sup>150</sup>.

#### **4.1.3. Προσφυγή στη δικαιοσύνη.**

Εάν, παρά τις διάφορες ενέργειες τους, πιστεύουν ότι τα δικαιώματα που συνδέονται με την ενιαία αγορά δεν έχουν γίνει σεβαστά, μπορούν να προσφύγουν στα εθνικά δικαστήρια. Παρόλο που οι εθνικές αρχές είναι καταρχάς αρμόδιες για την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια είναι αρμόδια για τη διασφάλιση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τις εθνικές αρχές.

Τα εθνικά δικαστήρια έχουν ως πρωταρχικό καθήκον τους να διασφαλίζουν το σεβασμό, εκ μέρους των αρχών των οικείων κρατών μελών, των ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.

Το πλεονέκτημα που έχουν εάν υποβάλουν την υπόθεσή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων είναι ότι μπορούν να επιτύχουν ακύρωση της απόφασης μιας εθνικής αρχής η οποία τους αφορά. Μπορούν επίσης, να επιτύχουν την έκδοση εντολής για τη διασφάλιση της άμεσης διακοπής της επιζήμιας ενέργειας.

Επιπλέον, εάν έχουν υποστεί ζημία εξαιτίας της παράλειψης των εθνικών αρχών να εφαρμόσουν ορθά το κοινοτικό δίκαιο, ενδέχεται να

---

<sup>150</sup> Οπ.π., σελ. 107

δικαιούνται αποζημίωση. Σε ορισμένες περιπτώσεις δηλαδή, για παράδειγμα, όταν οι εθνικές αρχές παρέλειψαν να εφαρμόσουν κοινοτικό μέτρο που τους παρέχει άμεσα δικαιώματα, μπορούν να ζητήσουν αποζημίωση για την πρόκληση βλάβης. Την αποζημίωση αυτή μπορούν να επιτύχουν μόνο σε εθνικό επίπεδο<sup>151</sup>.

## **4.2. Ευρωπαϊκό επίπεδο**

### **4.2.1. Νομική βάση**

Απόφαση της ΕΚΑΧ του 1953. Στο πλαίσιο των κανονισμών αναφέρεται για πρώτη φορά το δικαίωμα του πολίτη να απευθύνεται στη Συνέλευση.

Απόφαση του Συμβουλίου του Μιλάνου του Ιουνίου 1985. Αναφέρεται για πρώτη φορά το δικαίωμα κατάθεσης αναφοράς.

Άρθρο 8Δ εκ.1 σε συνδυασμό με το άρθρο 138Δ της συνθήκης ΕΕ. Μέσω της Συνθήκης του Μάαστριχτ εισήχθησαν οι νέες διατάξεις στη Συνθήκη Ε.Κ. Με τον τρόπο αυτό θεσμοθετείται οριστικά το δικαίωμα ενός πολίτη της Ένωσης να απευθύνεται με αναφορά του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, άρθρο 156-158. Τον Ιούνιο 1994 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει νέο κανονισμό που περιλαμβάνει επίσημες διατάξεις για την εξέταση των αναφορών<sup>152</sup>.

### **4.2.2. Στόχοι.**

Κάθε πολίτης της Ένωσης δικαιούται να υποβάλει, ατομικά ή από κοινού με άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η μόνη προϋπόθεση είναι να πρόκειται για ζήτημα το οποίο εμπίπτει στο πεδίο δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με το δικαίωμα υποβολής αναφοράς επιδιώκεται η δημιουργία ενός μέσου προσφυγής που θα παρέχει τη δυνατότητα στον πολίτη να εφιστά την προσοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως πολιτικού οργάνου στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε πράξεις οι

---

<sup>151</sup> οπ.π., σελ. 109

<sup>152</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Διεύθυνση Μελετών, Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997, σελ. 71



οποίες, κατά την κρίση του, είναι επιβλαβείς για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Οι αναφορές αποτελούν σημαντική πηγή ενημέρωσης για το έργο των Ευρωβουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Μέσω των αναφορών αντλούν, οι βουλευτές σημαντικές πληροφορίες σχετικά με τους τομείς πολιτικής όπου ανακύπτουν προβλήματα κατά την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Βάσει των μεμονωμένων αυτών υποθέσεων έχουν τη δυνατότητα οι υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για την εξάλειψη των εν λόγω εμποδίων<sup>153</sup>.

#### **4.2.3. Προσφυγή σε ευρωπαϊκό επίπεδο.**

##### **4.2.3.1. Καταγγελία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.**

Σύμφωνα με τη συνθήκη της ΕΚ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στα κράτη μέλη. Η Επιτροπή, εάν το κρίνει απαραίτητο, υπενθυμίζει στα κράτη μέλη τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά την έγκαιρη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και την ορθή εκτέλεσή τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις, εάν ένα κράτος μέλος παραλείψει να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, η Επιτροπή μπορεί να αναγκαστεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για την εξακρίβωση πιθανής παράβασης του κοινοτικού δικαίου.

Η επιτροπή λαμβάνει γνώση των πιθανών παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη είτε μέσω της δικής της εποπτείας της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου είτε μέσω της υποβολής καταγγελιών. Οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο ή επιχείρηση μπορεί να υποβάλει καταγγελία στην Επιτροπή στην οποία να επικαλείται παράβαση του κοινοτικού δικαίου από ένα κράτος μέλος. Δεν χρειάζεται να αποδείξουν ότι τους θίγει άμεσα η παράβαση αυτή. Ωστόσο οι διαφωνίες μεταξύ ιδιωτών δεν μπορούν να διευθετούνται από την Επιτροπή στο πλαίσιο αυτό.

Οι υπηρεσίες της επιτροπής, εφόσον κρίνουν ότι πρόκειται για βάσιμη καταγγελία, προβαίνουν στην απαραίτητη έρευνα προκειμένου να καθορίσουν τα γεγονότα και τα θέματα δικαίου που αφορούν τη συγκεκριμένη υπόθεση. Ύστερα από την εξέταση αυτή, η επιτροπή αποφασίζει κατά πόσο θα δώσει

---

<sup>153</sup> Οπ.π., σελ. 71

συνέχεια στην καταγγελία. Η απόφαση λαμβάνεται μέσα σε χρονικό διάστημα ενός έτους από την ημερομηνία καταχώρισης της καταγγελίας. Η Επιτροπή ενημερώνει για όλες τις βασικές αποφάσεις που αφορούν την καταγγελία<sup>154</sup>.

#### **4.2.3.2. Καταγγελία στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.**

Υπάρχουν περιορισμοί ως προς το είδος των πράξεων ή παραλείψεων για τις οποίες μπορούν να προσφύγουν. Μπορούν να προσφύγουν στο Πρωτοδικείο που έχει προσαρτηθεί στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο μόνο εφόσον επιδιώκεται η ακύρωση απόφασης που έχει ληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο και η οποία είτε απευθύνεται στους πολίτες και τους αφορά άμεσα είτε, παρόλο που δεν απευθύνεται σε αυτούς, τους αφορά άμεσα και προσωπικά. Τέτοιου είδους αποφάσεις λαμβάνονται κατά κανόνα στον τομέα του ανταγωνισμού<sup>155</sup>.

#### **- Προσφυγή για ακύρωση (άρθρο 173 Συνθ. ΕΚ)**

*Η προσφυγή ακυρώσεως έχει ως αντικείμενο την ακύρωση κοινοτικών πράξεων, που εκδόθηκαν κατά παράβαση του Κοινοτικού Δικαίου και ως εκ τούτου είναι παράνομες. Η προσφυγή στρέφεται κατά του κοινοτικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη. Το ΔΕΚ, σχετικά με το είδος των πράξεων που μπορούν να προσβληθούν, αναγνώρισε την υπόθεση ΑΕΤΡ, ότι με προσφυγή ακυρώσεως μπορούν να προσβληθούν όλες οι ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ανεξάρτητα από την ονομασία τους και όχι μόνο Κανονισμοί, Οδηγίες, Αποφάσεις που αναφέρονται ως δεσμευτικές πράξεις στο άρθρο 189 ΣυνθΕΟΚ.*

*Έτσι, άνοιξε ο δρόμος για την άσκηση της προσφυγής και εναντίον άλλων οργάνων πλην της Επιτροπής και του Συμβουλίου, που ορίζεται από την Συνθήκη, υπό την προϋπόθεση ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι δεσμευτική. Παντως, συνήθως η προσφυγή στρέφεται κατά του Συμβουλίου και της Επιτροπής και σπανίως κατά του Κοινοβουλίου και όταν αυτό ασκεί αποφασιστική αρμοδιότητα (π.χ προϋπολογισμός)<sup>156</sup>.*

*Το γεγονός ότι η δυνατότητα αυτή δεν διαφυλάσσεται μόνο υπέρ των κοινοτικών οργάνων και των κρατών- μελών αλλά και διανοίγεται υπέρ του*

<sup>154</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ.π., σελ. 13

<sup>155</sup> οπ.π., σελ. 15

<sup>156</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, Στοιχεία Ευρωπαϊκού Κοινοτικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, σελ 74

ιδιώτη, φυσικού ή νομικού προσώπου πρέπει να εκτιμηθεί καταρχήν ως θετικό βήμα<sup>157</sup>.

Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις της κοινότητας μπορούν να καταθέσουν προσφυγή ακύρωσης μόνο κατά των αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά. Οι προσφυγές διαβιβάζονται στο Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο, σύμφωνα με απόφαση του Συμβουλίου της 08.06.1993<sup>158</sup>.

Ο προσφεύγων θίγεται άμεσα από μια κοινοτική πράξη, όταν η τελευταία επιβάλλει στις εθνικές αρχές κάποια συγκεκριμένη συμπεριφορά. Αντίστοιχα, "ατομική" προσβολή του προσφεύγοντος υπάρχει σύμφωνα με τη στερεότυπη φράση του ΔΕΚ, μόνο όταν της γενικής ισχύος μέτρο θίγει τον ενδιαφερόμενο λόγω ορισμένων ιδιοτήτων, που μόνο αυτός έχει, ή εξαιτίας μια πραγματικής κατάστασης που τον χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο.

Για να είναι παραδεκτή η προσφυγή θα πρέπει να ασκηθεί εντός προθεσμίας δυο μηνών από τη δημοσίευση ή την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης. Αν η προσφυγή γίνει δεκτή το ΔΕΚ κηρύσσει άκυρη την προσβληθείσα πράξη και την εξαφανίζει. Μπορεί όμως να κρίνει ότι κάποια από τα αποτελέσματα της θα παραμείνουν ισχυρά. Το κοινοτικό όργανο του οποίου η πράξη κηρύχθηκε ακόμη οφείλει να λάβει τα αναγκαία μέτρα. Συνήθως η συμμόρφωση του οργάνου συνίσταται στην έκδοση νέας, νόμιμης πλέον πράξης<sup>159</sup>.

#### - Προσφυγή για παράλειψη απόφασης (άρθρο 175 Συνθ. ΕΚ)

Στην περίπτωση των πολιτών ή επιχειρήσεων της κοινότητας, το αντικείμενο της προσφυγής περιορίζεται στο αίτημα να διαπιστωθεί ότι μια νομική πράξη που θα όφειλε να του απευθυνθεί, δηλαδή απόφαση ενός κοινοτικού οργάνου απευθυνόμενη στον προσφεύγοντα, δεν εκδόθηκε κατά παράβαση της Συνθήκης. Η οριστική απόφαση διαπιστώνει μόνο τον παράνομο χαρακτήρα μιας ορισμένης παράλειψης. Αντιθέτως, το Δικαστήριο

<sup>157</sup> Βλ. Κ. Στεφάνου, Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη, Εκδ. παρατηρητής 1993, σελ. 144

<sup>158</sup> Βλ. H.P. Ipsen, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, έκδοση β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1983, σελ. 761

<sup>159</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, οπ.π., σελ. 76

δεν μπορεί να εξαναγκάσει το όργανο να εκδώσει το απαραίτητο μέτρο. Το όργανο το οποίο ήταν υπαίτιο της παράλειψης είναι απλά υποχρεωμένο να λάβει τα μέτρα που απορρέουν από την απόφαση του Ευρ. Δικαστηρίου<sup>160</sup>.

Οι ιδιώτες μπορούν να προσφύγουν μόνο για παράλειψη έκδοσης πράξης, που έπρεπε να απευθυνθεί σε αυτούς, πράξης, δηλαδή της οποίας θα ήταν αποδέκτες. Άρα αυτοί δεν μπορούν να προσβάλουν την παράλειψη θέσπισης γενικών πράξεων ή ατομικών, που έπρεπε να απευθυνθούν σ' άλλο πρόσωπο<sup>161</sup>.

- *Αξίωση αποκατάστασης της ζημίας (άρθρο 178, 215, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ)*

Αυτή η προσφυγή παρέχει στους πολίτες και στις επιχειρήσεις της κοινότητας, οι οποίοι υπέστησαν ζημία λόγω λάθους που διέπραξε υπάλληλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τη δυνατότητα να ζητήσουν αποζημίωση για τη βλάβη αυτή ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η Συνθήκη ρυθμίζει μόνο εν μέρει τους όρους ευθύνης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αυτοί εξαρτώνται κατά τα λοιπά από τις γενικές αρχές δικαίου, οι οποίες είναι κοινές στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και έχουν αναπτυχθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Σύμφωνα με τη νομολογία του, η υποχρέωση αποζημίωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας υπόκειται στους ακόλουθους όρους:

1. Παράνομη δράση ενός κοινοτικού οργάνου ή ενός υπαλλήλου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Στο μέτρο που τίθεται ζήτημα βαθμού πταίσματος για παράνομη κανονιστική πράξη της ΕΚ (κανονισμός ή οδηγία), δεν επαρκεί απλά ο παράνομος χαρακτήρας αυτής της πράξης, αλλά πρέπει επίσης να έχει παραβιαστεί έκδηλα και σημαντικά νομικός κανόνας ανώτερης κατηγορίας, ο οποίος να αποβλέπει στην προστασία των προσώπων. Δεν είναι δύσκολο να καθοριστεί το κατά πόσο έχει διαπραχθεί επαρκώς ιδιαίζουσα παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Το Δικαστήριο στηρίζεται κυρίως στον περιορισμένο αριθμό των προσώπων που θίγονται από το παράνομο μέτρο και στην έκταση της ζημιάς την οποία υπέστησαν, η οποία πρέπει να υπερβαίνει τους κανονικούς οικονομικούς κινδύνους που χαρακτηρίζουν τον εν λόγω οικονομικό τομέα.

<sup>160</sup> Βλ. P.S.R.F. Matyhijsen – Α. Βελέντζας, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο, εκδ. Παπαζήση, σελ. 397

<sup>161</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, οπ.π., σελ. 78

2. Ύπαρξη ζημιάς.

3. Ύπαρξη σχέσης συνάφειας μεταξύ της ζημιάς που προξενήθηκε και της δράσης της Κοινότητας.

4. Υπαιτιότητα εκ μέρους του δρώντος κοινοτικού οργάνου δεν είναι απαραίτητη. Από την ίδρυσή του, το Πρωτοβάθμιο Δικαστήριο είναι αυτό που ασχολείται με τις προσφυγές για ευθύνη της Κοινότητας<sup>162</sup>.

Η προσφυγή μπορεί να ασκηθεί χωρίς να υπάρχει σχετική προθεσμία. Βέβαια σε πέντε χρόνια παραγράφεται η αξίωση. Αν η προσφυγή γίνει δεκτή, τότε το ΔΕΚ επιδικάζει αποζημίωση ανάλογη με τη ζημία. Το συντρέχον πταίσμα του προσφεύγοντα μειώνει αναλόγως την αποζημίωση<sup>163</sup>.

- Προσφυγές των υπαλλήλων (άρθρο 179 της Συνθήκης ΕΚ)

Οι διαφορές που προκύπτουν στο πλαίσιο της σχέσης εργασίας μεταξύ της Κοινότητας και των υπαλλήλων της ή των ελκόντων δικαιωμάτων από αυτούς υπάγονται επίσης στην αρμοδιότητα του Πρωτοβάθμιου Δικαστηρίου<sup>164</sup>.

#### **4.2.3.3. Αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.**

Οι πολίτες μπορούν να υποβάλουν αναφορά στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για κάθε θέμα που εμπίπτει στους τομείς δραστηριότητας της κοινότητας και το οποίο τους αφορά άμεσα. Οι αναφορές πρέπει να αφορούν το κοινοτικό δίκαιο, την εφαρμογή του από τα κράτη μέλη ή μια, πραγματική ή ενδεχόμενη περίπτωση παράτυπης ενέργειας εκ μέρους εθνικής αρχής. Η αναφορά τους εξετάζεται από την επιτροπή αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η επιτροπή απαντά σε όλες τις αναφορές και τους ενημερώνει για την πρόοδό τους.

Η αναφορά τους θα πρέπει να αποστέλλεται απευθείας στη διεύθυνση:

THE PRESIDENT OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

L-2929 LUXEMBOURG <sup>165</sup>

<sup>162</sup> Βλ. K.D. Borchardi, Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου, Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1994, σελ. 53

<sup>163</sup> Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, οπ.π., σελ. 80

<sup>164</sup> Βλ. K.D. Borchardi, οπ.π., σελ. 53

<sup>165</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ.π., σελ. 16

#### **4.2.4. Τρόπος εργασίας της επιτροπής αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.**

Οι αναφορές που εισέρχονται, καταχωρούνται σε επίσημο πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με την επίσημη αυτή πράξη αρχίζει η εξέταση της αναφοράς από την Επιτροπή.

Το πρώτο στάδιο των εργασιών της Επιτροπής είναι η απόφαση για το παραδεκτό της αναφοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η εν λόγω επιτροπή εξετάζει εάν η εξεταζόμενη υπόθεση αφορά ζήτημα το οποίο εμπίπτει στο πεδίο δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι αναφορές οι οποίες, κατά τα φαινόμενα, δεν ικανοποιούν το κριτήριο αυτό επιστρέφονται στον αναφέροντα, με σχετικό ενημερωτικό σημείωμα. Συνήθως παρέχονται συμπληρωματικές πληροφορίες στον αναφέροντα, και ιδίως σε ποια υπηρεσία μπορεί να απευθυνθεί για το ζήτημά του. (Το έτος 1994/95 η επιτροπή έκρινε παραδεκτές 677 αναφορές και μη παραδεκτές 482 αναφορές).

Εν συνεχεία, η επιτροπή αναφορών καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παράσχει πληροφορίες σχετικά με την εν λόγω αναφορά. Πρόκειται για βασικές πληροφορίες που θεωρούνται αναγκαίες από τα μέλη της επιτροπής για την εξέταση της συγκεκριμένης περίπτωσης ώστε να λάβουν σχετική απόφαση. Σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή Αναφορών ζητεί επίσης γνωμοδοτήσεις ή μελέτες από άλλες επιτροπές και από τη Γενική Διεύθυνση Μελετών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Εφόσον υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες, η αναφορά εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη συνεδρίασεως της επιτροπής στην οποία καλείται να μετάσχει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Επιτροπή διατυπώνει προφορικά τη γνώμη της κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης και διευκρινίζει τη γραπτή της απάντηση στα ερωτήματα που τίγονται στην αναφορά. Τα μέλη της Επιτροπής Αναφορών έχουν κατά τη συνεδρίαση τη δυνατότητα να υποβάλουν ερωτήσεις στον εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στην πράξη αναπτύσσεται τεχνικός διάλογος μεταξύ των μελών της Επιτροπής Αναφορών και της Επιτροπής. Πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των ακόλουθων περιπτώσεων:

- Η αναφορά αποτελεί πραγματικά μεμονωμένη περίπτωση για την οποία απαιτείται ξεχωριστή εξέταση:

Στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή επικοινωνεί με τις αρμόδιες υπηρεσίες ή παρεμβαίνει μέσω της μόνιμης αντιπροσωπείας κράτους μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Με τον τρόπο αυτό είναι εύκολο να διευθετηθεί το ζήτημα. Σε ορισμένες περιπτώσεις η Επιτροπή Αναφορών καλεί τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να παρέμβει ενώπιον των εθνικών αρχών για μια μεμονωμένη υπόθεση.

- Η αναφορά θίγει ζήτημα γενικής σπουδαιότητας:

Εάν η Επιτροπή, λ.χ., διαπιστώνει ότι θίγονται νομοθετικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι δυνατό μετά από καθορισμένη διαδικασία να κινηθεί πλέον η διαδικασία για την παραβίαση των διατάξεων της Συνθήκης. Τούτο οδηγεί σε προσφυγή εκ μέρους της επιτροπής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Μετά τη λήψη αποφάσεως σε μια τέτοια προσφυγή ο αναφέρων έχει πλέον τη δυνατότητα να επικαλείται την απόφαση του Δικαστηρίου.

- Η αναφορά θίγει ζήτημα πολιτικού χαρακτήρα:

Στην περίπτωση αυτή οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή η Επιτροπή έχουν τη δυνατότητα να αναλάβουν σχετικά πολιτική πρωτοβουλία. Οι αναφορές παρεμφερούς περιεχομένου συνοψίζονται (υπό μορφή έκθεσης) και αποτελούν, συνεπώς, τμήμα των πολιτικών εργασιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου χωρίς να λαμβάνονται υπόψη μεμονωμένες περιπτώσεις. Στο πλαίσιο αυτό, το σύνολο των αναφορών επί ειδικού θέματος ενεργοποιεί την πολιτική δράση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε κάθε περίπτωση ο αναφέρων λαμβάνει απάντηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην οποία αναφέρονται τα αποτελέσματα των ενεργειών που έγιναν.

Παραδείγματα αναφορών προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο :

- **Αναφορά 687/92:** Ένας Ιταλός πολίτης που έχει συνταξιοδοτηθεί εγκαταστάθηκε με τη σύζυγό του στη Γαλλία. Οι αρχές αρνούσαν να χορηγήσουν στη θυγατέρα του (επίσης Ιταλίδα υπήκοος) την άδεια παραμονής, πράγμα που συνιστούσε παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας. Μετά από παρέμβαση της Επιτροπής Αναφορών, στις 30.7.1993 η υπόθεση διευθετήθηκε προς το συμφέρον του αναφέροντος.

- **Αναφορά 196/93:** Η αναφέρουσα, η οποία έχει γεννηθεί στην Ελβετία αλλά έχει βελγική υπηκοότητα, έχει αγοράσει ακίνητο στη Μύκονο, στην Ελλάδα. Μετά την πώληση του ακινήτου της, οι ελληνικές αρχές αρνήθηκαν να επιστρέψουν την μεταφορά του αντίτιμου της πώλησης στο Βέλγιο. Και στην περίπτωση αυτή η υπόθεση διευθετήθηκε επιτυχώς το 1993.
- **Αναφορά 355/91:** Ο αναφέρων, γερμανός υπήκοος, κάτοικος της Ελλάδας, έπρεπε κατ' απαίτηση των αρχών να υποβάλει ειδική αίτηση σε κάθε περίπτωση εισόδου και εξόδου του από την Ελλάδα. Η έκδοση του εν λόγω εγγράφου συνεπαγόταν την καταβολή υψηλών τελών. Εφόσον η εν λόγω απαίτηση των αρχών ήταν αντίθετη προς το ισχύον κοινοτικό δίκαιο, μετά την παρέμβαση της Επιτροπής, οι αρχές επέστρεψαν τα καταβληθέντα ποσά.
- **Συλλογικές αναφορές:** Το έτος 1994-1995 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χειρίστηκε συνολικά 105 αναφορές αυτής της κατηγορίας. Η αναφορά 1034/94, που κατέθεσε η Διεθνής Ένωση Προστασίας των Ίππων με 3.286.647 υπογραφές για τη μεταφορά αλόγων στα σφαγεία, είναι η αναφορά που συνκέντρωσε τις πιο πολλές υπογραφές και με απόσταση από τις επόμενες.

#### 4.2.5. Ο Ευρωπαίος διαμεσολαβητής.

Οι ευρωπαίοι πολίτες μπορούν να υποβάλουν καταγγελία στον ευρωπαϊκό διαμεσολαβητή, που είναι αρμόδιος για τη διεξαγωγή στα κοινοτικά διοικητικά όργανα και την εξέταση των σχέσεών τους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Μπορεί να εξετάζει καταγγελίες που αφορούν θέματα κακοδιοίκησης<sup>166</sup> εκ μέρους της Επιτροπής και των άλλων θεσμικών οργάνων, με εξαίρεση το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο που λειτουργούν στο πλαίσιο της δικαστικής εξουσίας.

Η εν λόγω κακοδιοίκηση δεν είναι υποχρεωτικό να τους θίγει άμεσα. Ως κακοδιοίκηση νοούνται περιπτώσεις αδικίας, παράλειψης εφαρμογής του δικαίου, διοικητικές παρατυπίες ή άσκοπες καθυστερήσεις. Μπορούν να υποβάλουν καταγγελία εντός δύο ετών από τη στιγμή που περιήλθαν στην

---

<sup>166</sup> Βλ. Έκθεση της Επιτροπής για την ομάδα προβληματισμού, Κυβερνητική Διάσκεψη, 1996, σελ. 21



αντίληψή τους τα γεγονότα στα οποία βασίζεται η καταγγελία τους<sup>167</sup>. Πριν από την υποβολή της καταγγελίας θα πρέπει να έχουν επικοινωνήσει αποστέλλοντας σχετική επιστολή, με το θεσμικό όργανο ή φορέα. Οι καταγγελίες που υποβάλλονται στο διαμεσολαβητή δεν αναιρούν την υποχρέωση των πολιτών να τηρούν τις προθεσμίες που προβλέπονται για την άσκηση προσφυγών ενώπιον των διοικητικών ή δικαστικών αρχών.

Ο διαμεσολαβητής δεν έχει αρμοδιότητα να ασχολείται με καταγγελίες που αφορούν τις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές διοικήσεις των κρατών μελών. Οι καταγγελίες αυτές μπορούν να απευθύνονται, σε εθνικό επίπεδο, στον αρμόδιο διαμεσολαβητή ή παρόμοιο φορέα στα κράτη μέλη.

Νέος ευρωπαϊός διαμεσολαβητής εξελέγη για το έτος 2002 ο έλληνας καθηγητής Νικοφόρος Διαμαντούρος.

Με τον ευρωπαϊό διαμεσολαβητή μπορούν να επικοινωνούν:  
ταχυδρομικώς:

The European Ombudsman

1, avenue du President Robert Schuman

BP 403, F-67001 Strasbourg Cedex

τηλεφωνικώς: (33-3) 88 17 24 22

με φαξ: (33-33) 88 17 90 62

και μέσω της σελίδας στο Internet: 20/1/2003<sup>168</sup>

#### **4.2.6 Παραδείγματα από την πράξη.**

Οι Ευρωπαίοι Σοσιαλιστές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υποστηρίζουν προσωπικά τις αναφορές πολιτών, με διάφορους τρόπους, τους προτρέπουν να υποβάλουν αναφορές για ειδικά προβλήματα, διαβιβάζουν τις αναφορές στις αρμόδιες υπηρεσίες ή υποβάλουν αναφορές οι ίδιοι, από κοινού με τους πολίτες. Τα επόμενα παραδείγματα είναι μερικά μόνον από τα πολλά:

Παράδειγμα 1: “ η εγκατάσταση σε άλλο κράτος” . Ένας Βέλγος ζητεί άδεια παραμονής στην περιφέρεια Lothringen (Γαλλία) . Τελικά και ύστερα από πολύ καιρό, χωρίς να πάρει καμία απάντηση, η αίτησή του απορρίπτεται, χωρίς αιτιολόγηση. Δύο προσφυγές στα γαλλικά δικαστήρια δικαιώνουν τον

<sup>167</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Γενική Διεύθυνση Μελετών Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 1997, σελ. 47

<sup>168</sup> Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οπ.π., σελ. 17

αναφέροντα για μη σύννομη απέλαση. Παρόλα αυτά, ο νομάρχης της γαλλικής περιφέρειας (Department Moselle) αγνοεί τις αποφάσεις. Λόγο του παράνομου καθεστώτος του, όμως, ο αναφέρων θεωρεί ότι θίγεται σοβαρά η άσκηση της επαγγελματικής του δραστηριότητας. Μετά από παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Αναφορών, που κορυφώνονται με την κίνηση δίωξης κατά της Γαλλίας λόγω της παράβασης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη, χορηγείται τελικά στον αναφέρωντα, από την αρμόδια νομαρχία, η άδεια παραμονής.

Παράδειγμα 2: “εργασία σε άλλο κράτος”. Ένας γερμανός διαμένει το 1994 στο Λουξεμβούργο και εργάζεται εκεί επί 6 μήνες, σε μια λουξεμβουργιανή τράπεζα. Ως σπουδαστής, δεν έχει εισόδημα τον υπόλοιπο χρόνο. Γι’ αυτό και ζητεί την επιστροφή ενός μέρους των φόρων που κατέβαλε στη λουξεμβουργιανές αρχές. Οι αρμόδιες αρχές του Λουξεμβούργου απορρίπτουν το αίτημά του, με την δικαιολογία ότι δεν διέμενε όλο το χρόνο στο Λουξεμβούργο και ότι το 1994 δεν εργάστηκε επί 9 μήνες τουλάχιστον εκεί. Ο αναφέρων θεωρεί την απόφαση αυτή ως παράβαση της ισχύουσας κοινοτικής νομοθεσίας: 1) της απαγόρευσης κάθε διάκρισης, λόγω ιθαγένειας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση (άρθρο 6 της Συνθήκης της ΕΚ). 2) του δικαιώματος, ως πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα μέσα στη Ευρωπαϊκή Ένωση (άρθρα 7Α και 8Α της Συνθήκης της ΕΚ), καθώς και του δικαιώματος συνυπολογισμού όλων των περιόδων εργασίας, που λαμβάνονται υπόψη από τα διάφορα κράτη μέλη για τη λήψη παροχής, ως εργαζομένου μέσα στην Ένωση (άρθρο 51 της Συνθήκης ΕΚ). Η Επιτροπή της ΕΕ παραπέμπει τις αρμόδιες αρχές του Λουξεμβούργου σε απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παρόμοιο θέμα, σχετικά με την ίση μεταχείριση πολιτών της Ένωσης, όσον αφορά τις φορολογικές διευκολύνσεις σε κράτος μέλος. Οι λουξεμβουργιανές αρχές δηλώνουν τελικά ότι συμφωνούν και γνωστοποιούν στην Επιτροπή Αναφορών ότι ο αναφέρων θα λάβει την αιτούμενη επιστροφή φόρων.

Παράδειγμα 3: “προστασία του περιβάλλοντος στην Ευρώπη”. Ένας Έλληνας επισημαίνει προβλήματα περιβαλλοντικής ρύπανσης, λόγω τις βιομηχανικής δραστηριότητας και των έργων υποδομής, στην περιοχή της Πτολεμαΐδας, στη Βόρεια Ελλάδα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κινεί κατά της Ελλάδας δίωξη παράβασης υποχρεώσεων, λόγω μη τήρησης μιας σειράς

ευρωπαϊκών οδηγιών, σχετικά με την ποιότητα του αέρα. Η δίωξη διακόπτεται, αφού η Επιτροπή της ΕΕ καταλήξει στην άποψη ότι τα μέτρα που έλαβαν οι ελληνικές αρχές, στο μεταξύ, για την αντιμετώπιση τις ατμοσφαιρικής ρύπανσης, είναι ικανοποιητικά, και τηρούνται οι, σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, καθορισθείσες ανώτατες τιμές για την ποιότητα του αέρα.

Παράδειγμα 4: “ προστασία της φύσης στην Ευρώπη”. Ένας Ολλανδός αναφέρει ότι μια περιοχή της Ολλανδίας, μεταξύ Arnhem και Nimwegen, έχει χαρακτηριστεί από την κυβέρνηση, ως περιοχή οικονομικής ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση της πόλης Nimwegen και άλλες υπηρεσίες, συνηγορούν υπέρ της επέκτασης του αυτοκινητόδρομου A73 και της κατασκευής μια τρίτης γέφυρας στον ποταμό Waal. Η αρμόδια διοίκηση της πόλης προσπαθεί, επιπλέον, να επιτύχει μερική χρηματοδότηση του εν λόγω έργου από την Ένωση. Ο αναφέρων καταγγέλλει, εκτός τούτου, ότι το σχεδιαζόμενο έργο βρίσκεται κοντά σε μια περιοχή που έχει χαρακτηριστεί προστατευόμενη από τις αρμόδιες ολλανδικές υπηρεσίες και υπάρχει ορατός κίνδυνος βλάβης ή καταστροφής του προστατευόμενου αυτού φυσικού οικοτόπου. Γι’ αυτό και ζητεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να ταχθεί κατά του σχεδιαζόμενου έργου. Μετά από έρευνες της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κινεί, κατά της Ολλανδίας, δίωξη παράβασης των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη, η οποία καταλήγει σε προσφυγή ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, επειδή η Ολλανδία δεν ανταποκρίθηκε στις υποχρεώσεις της, σύμφωνα με την πανευρωπαϊκή οδηγία 79/409/ΕΟΚ, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διαμόρφωση και καταγραφή των προστατευομένων φυσικών οικοτόπων, και επειδή δεν εφαρμόστηκαν ικανοποιητικά τα μέτρα που προβλέπονται, στα πλαίσια μιας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για μεγάλα έργα , σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή οδηγία 85/33/ΕΟΚ. Ύστερα από άλλες διαπραγματεύσεις της Επιτροπής με τις αρμόδιες ολλανδικές αρχές, δίδοντας διαβεβαιώσεις ότι κανένα σχετικό έργο στο χώρο της κοιλάδας του Waal δεν θα ξεκινήσει, χωρίς να γίνει έλεγχος των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Για το σκοπό αυτό θα εξετασθούν και εναλλακτικές λύσεις στην επέκταση του αυτοκινητόδρομου A73.

Παράδειγμα 5 : “ συστήματα φορολογίας στην Ευρώπη ”. Ένας Πορτογάλος καταγγέλλει την θεσπισθείσα το 1987 στην Πορτογαλία, νέα

φορολογία οχημάτων, η οποία, κατά την άποψή του, παραβιάζει την απαγόρευση επιβολής δασμών ή φορολογικών επιβαρύνσεων, ισοδυνάμου αποτελέσματος (άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΚ). Καταγγέλλει, επίσης, τη διπλή καταβολή του φόρου κύκλου εργασιών, για τα μεταχειρισμένα οχήματα που αγοράσθηκαν σε όλα τα κράτη μέλη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έρχεται σε διαπραγματεύσεις με την πορτογαλική κυβέρνηση και πετυχαίνει την εφαρμογή από την Πορτογαλία, το 1994, ενός νέου πίνακα φορολογίας, σύμφωνα με τον οποίο ο φόρος για τα εισαγόμενα μεταχειρισμένα οχήματα είναι σαφώς μικρότερος.

Παράδειγμα 6: "επαγγελματική κατάρτιση σε άλλο κράτος". Ένας Βρετανός που διαμένει στη Γαλλία, κατέχει βρετανικό δίπλωμα νοσοκόμου ψυχιατρικής και αντιμετωπίζει πολύπλευρα προβλήματα εγκατάστασης και εξεύρεσης εργασίας, επειδή το δίπλωμά του δεν αναγνωρίζεται ως ισότιμο με το αντίστοιχο γαλλικό. Οι γαλλικές αρχές ύστερα από πολλές παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που περιλαμβάνουν και κοινές συζητήσεις, τροποποιούν τη γαλλική νομοθεσία κατά τρόπο, ώστε ο αναφερών να μπορεί να εγγραφεί στον κατάλογο των αδειούχων νοσοκόμων μιας γαλλικής περιφέρειας και να εξασκήσει το επάγγελμά του.

Παράδειγμα 7: "προστασία της υγείας στην Ευρώπη". Ένας Ισπανός καταγγέλλει, εξ ονόματος ενός συλλόγου γονέων, την απόφαση μιας περιφερειακής χωροταξικής υπηρεσίας, στην ισπανική πόλη Σεβίλλη. Δίπλα ακριβώς από την αυλή ενός σχολείου, χορηγείται άδεια λειτουργίας για ένα σταθμό υγρών καυσίμων. Μερικοί μαθητές έχουν σοβαρά προβλήματα υγείας που φθάνουν μέχρι και την απώλεια αισθήσεων τους, που προκαλούνται από την εισπνοή των αερίων που εκλύονται κατά την πλήρωση των δεξαμενών καυσίμων με τα βυτιοφόρα. Ο αναφέρων καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να κάνει κάτι επείγοντως. Για την τροφοδοσία σταθμών υγρών καυσίμων υπάρχει οδηγία 94/63/ΕΚ. Η διάταξη αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι τα αέρια που εκλύονται κατά τη διάρκεια της τροφοδοσίας, θα πρέπει να απορροφώνται και πάλι από το όχημα τροφοδοσίας και όχι να διαφεύγουν στην ατμόσφαιρα. Μετά από παρέμβαση της Επιτροπής Αναφορών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εφαρμόζεται έγκαιρα, στην ισπανική νομοθεσία, η οδηγία και λαμβάνονται τεχνικά προληπτικά μέτρα για την προστασία από τα επιβλαβή αέρια.

Παράδειγμα 8: “συνταξιοδότηση σε άλλο κράτος”. Ένας Γερμανός εργάστηκε στη Γερμανία, τη Γαλλία και το Βέλγιο και υπέβαλε αίτησης συνταξιοδότησης για τα 3 κράτη μέλη. Καταγγέλλει ότι το γαλλικό ταμείο συντάξεων ενέκρινε βέβαια την αίτησή του, αλλά μείωσε στο ήμισυ το ποσό της σύνταξης, με την αιτιολογία ότι η σύνταξη μπορεί να του καταβληθεί σε ολόκληρο το ύψος της, μόλις λάβει τις κοινοποιήσεις και από τα δύο ταμεία συντάξεως (Βέλγιο και Γερμανία). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη συνέχεια, έρχεται σε επαφή με τις αρμόδιες γαλλικές αρχές και ζητεί διευκρινίσεις για την απόφαση του ταμείου συντάξεων. Αποδεικνύεται ότι ο γαλλικός φορέας συντάξεων υπολογίζει τη σύνταξη αποκλειστικά βάσει ενός κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ.1408/ 71, που ισχύει άμεσα για όλα τα κράτη μέλη, σχετικά με τη χορήγηση κοινοτικών παροχών σε διακινούμενους εργαζομένους. Ύστερα από παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο γαλλικός φορέας συντάξεων υποχρεώθηκε να υπολογίσει εκ νέου τη σύνταξη του αναφέροντα, με βάση τον συμπληρωματικό ευρωπαϊκό κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3096/95, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση κοινοτικών παροχών διακινουμένων εργαζομένων. Ο αναφέρων λαμβάνει καινούρια απόφαση συνταξιοδότησης , με ολόκληρο το ποσό της σύνταξης<sup>169</sup>.

#### **4.2.7. Στατιστικά στοιχεία**

Στατιστικά στοιχεία σχετικά με το έργο του Διαμεσολαβητή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την περίοδο 1.1.1998 - 31.12.1998

##### **1. Υποθέσεις που διεκπεραιώθηκαν το 1998**

1.1 Σύνολο υποθέσεων το 1998	1617
- μη περατωθείσες καταγγελίες και έρευνες στα τέλη 1997	244
- καταγγελίες που ελήφθησαν το 1998	1372
- έρευνες ίδια πρωτοβουλία του Διαμεσολαβητή	1

##### **1.2 Λόγοι για του οποίου δεν εμπίπτουν στην εντολή**

<sup>169</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Αναφορές και καταγγελίες, Κοινοβουλευτική ομάδα των Μελών του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού Κόμματος, σελ. 10

- μη νομιμοποιούμενος καταγγέλλων	18
- όχι κατά κοινοτικού θεσμικού οργάνου ή οργανισμού	844
- δεν αφορά περίπτωση κακής διοίκησης	46
- κατά του Δικαστηρίου ή του Πρωτοδικείου κατά της άσκησης του δικαιοδοτικού του ρόλου	3

### 1.3 Ανάλυση των καταγγελιών που εμπίπτουν στην εντολή

<b>παραδεκτές καταγγελίες</b>	<b>212</b>
- κινηθείσες έρευνες	170
- ανυπαρξία λόγων έρευνας	42
- έχει εξετασθεί ή εξετάζεται από την Επιτροπή Αναφορών	9
- άλλες	33

<b>απαράδεκτες καταγγελίες (επειδή )</b>	<b>199</b>
- δεν προσδιορίζεται ο συντάκτης / το αντικείμενο	67
- έχει εκπνεύσει η προθεσμία	6
- δεν έγιναν προηγούμενα διοικητικά διαβήματα	97
- εξετάζεται ή έχει επιλυθεί από το Δικαστήριο	17
- σε υποθέσεις προσωπικού, δεν έχουν εξαντληθεί οι εσωτερικές δυνατότητες προσφυγής	12

## 2 Κινηθείσες έρευνες το 1998 171

### 2.1 Θεσμικά όργανα και οργανισμοί τους οποίους αφορούν οι έρευνες

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή	(75%)	121
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	(16%)	27
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	( 4%)	7
- Άλλα	( 5%)	9

### 2.2 Είδος καταγελλόμενης κακής διοίκησης

- έλλειψη ή άρνηση παροχής πληροφοριών, διαφάνεια	(30%)	68
- αμέλεια	(16%)	38
- αδικία, κατάχρηση εξουσίας	(13%)	29

- διαδικασίες, δικαιώματα άμυνας	(11%)	25
- διακρίσεις	( 9%)	21
- καθυστέρηση που μπορούσε να αποφευχθεί	( 7%)	17
- παράλειψη εκπλήρωσης υποχρεώσεων (άρθρου 169)	( 5%)	11
- νομικό σφάλμα	( 3%)	7
- άλλες περιπτώσεις κακοδιοικήσεως	( 6%)	14

### 3. Προέλευση των καταγγελιών που υποβλήθηκαν το 1998

#### 3.1 Πηγή των καταγγελιών

- εστάλησαν απευθείας στο Διαμεσολαβητή	1360
από πολίτες	1237
από εταιρείες	60
από ενώσεις	63
- διαβιβάστηκαν από βουλευτή του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου	9
- αναφορές που διαβιβάστηκαν στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή	3

### 4 Αποφάσεις για την περάτωση της εξέτασης καταγγελίας ή για την ολοκλήρωση έρευνας 1337

#### 4.1 Καταγγελίες εκτός εντολής

- διαβιβάστηκαν: -ως αναφορές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
  - σε εθνικούς διαμεσολαβητές
- σε 600 καταγγέλλοντες συστήθηκε

να απευθυνθούν σε άλλη υπηρεσία:- αναφορά σε εθνικό/ περιφεριακό διαμεσολαβητή ή αναφορά σε εθνικό Κοινοβούλιο

- αναφορά στο εθνικό Κοινοβούλιο
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Δικαστήριο
- Άλλα

#### 4.2 Έρευνες που περατώθηκαν με αιτιολογημένη απόφαση

- μη διαπίστωση περίπτωσης κακής διοίκησης

- κριτική παρατήρηση προς το όργανο
- διευθετήθηκε από το όργανο
- φιλικός διακανονισμός
- διαπίστωση κακής διοίκησης με σχέδιο συστάσεως
- άλλες

Πίνακας Αρ.1 Αναφορές του έτους 1994-1995  
κατά υπηκοότητα και χώρα προέλευσης του αναφέροντα <sup>170</sup>

Χώρα	Υπηκοότητα	χώρα προέλευσης
Γερμανία	362	186
Βέλγιο	64	50
Δανία	11	5
Ισπανία	147	135
Γαλλία	169	173
Ελλάδα	80	62
Ιρλανδία	33	27
Αυστρία	6	-
Φινλανδία	2	3
Ιταλία	168	148
Λουξεμβούργο	5	7
Κάτω Χώρες	37	28
Πορτογαλία	55	43
Ηνωμένο Βασίλειο	171	103
Σουηδία	3	1
Τρίτες χώρες	28	66
Από πολλά κράτη Μελη	-	158

Πίνακας Αρ. 2

τομείς που θίγουν οι αναφορές που κατατέθηκαν κατά την περίοδο  
1994-1995

<sup>170</sup> ΟΠ.Π., σελ. 14



Γεωργία	26
Κοινωνικές υποθέσεις	248
Τελωνειακά θέματα	12
Περιβάλλον	249
Φορολογικός τομέας	31
Ελεύθερη διακίνηση	20
Αναγνώριση διπλωμάτων	33
Διάφορα	548

Πίνακας Αρ.3

πλήθος αναφορών κατ' έτος

Κοινοβουλευτικό έτος	Αριθμός	Αναλογία( σε %)της μείωσης/αύξησης ως προς το προηγούμενο έτος
1985-1986	234	+38
1986-1987	279	+19
1987-1988	484	+73
1988-1989	692	+43
1989-1990	774	+12
1990-1991	785	+1
1991-1992	694	-12
1992-1993	900	+30
1993-1994	1083	+20
1994-1995	1352	+30

171

Ευρωπαϊκή ένωση, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ετήσια Έκθεση 1995

<sup>171</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματολογικά δελτία, Γενική Διεύθυνση Μελετών 1997, σελ. 73

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α : Στατιστικά στοιχεία με όλες τις καταγγελίες που υποβλήθηκαν στον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή

	Μέχρι της 31.12.95	Μέχρι της 31.03.96
1. Αριθμός καταχωρισμένων καταγγελιών	298 <sup>1</sup>	537 <sup>2</sup>
2. α) καταγγελίες που κρίθηκαν	131	436
-μη παραδεκτές	102	350
-παραδεκτές	29	86
β) παραπομπή των μη παραδεκτών καταγγελιών σε :		
-εθνικό/περιφερειακό διαμεσολαβητή ή Επιτροπή Αναφορών	9	38
-Επιτροπή Αναφορών του ΕΚ	10	25
-Υπηρεσία αλληλογραφίας των πολιτών του ΕΚ	-	1
-Ευρωπαϊκή Επιτροπή	3	18
-Ευρωπαϊκό Δικαστήριο	-	1
-Ελεγκτικό Δικαστήριο	1	1
-Ελεγκτικό Συνέδριο	2	8
-Άλλο	25	92
-Σύνολο		
3. Συντάκτες των παραδεκτών καταγγελιών :		
-Φυσικά πρόσωπα (εκ των οποίων καταγγελίες που υποβλήθηκαν από ευρωβουλευτές)	28	81
-Νομικά πρόσωπα		
4. Εμπλεκόμενο κοινοτικό θεσμικό όργανο/οργανισμός των παραδεκτών καταγγελιών		
-Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	3*	6*
-Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	2	2
-Ευρωπαϊκή Επιτροπή	24*	78*
-Ευρωπαϊκό Δικαστήριο		
-Ελεγκτικό Συνέδριο		
-Άλλο : Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (Κοπεγχάγη)	1	1
5. Χειρισμός των παραδεκτών καταγγελιών		
-διευθετηθείσες καταγγελίες	-	3
-εκκρεμούσες καταγγελίες	29	83
6. Κατάταξη των παραδεκτών καταγγελιών		
-φιλικός διακανονισμός		3
-πιστοποίηση περίπτωσης κακής διοίκησης	-	-
-συστάσεις που απεστάλησαν σε κοινοτικά θεσμικά όργανα ή οργανισμός	-	-
-έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	-	-

1. Εκ των οποίων 5 διαβιβάστηκαν από την Επιτροπή Αναφορών και 15 αφορούσαν το ίδιο θέμα

2. Εκ των οποίων 43 αφορούσαν ένα θέμα και 24 αφορούσαν άλλο

3. Μια καταγγελία αφορά δύο θεσμικά όργανα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή)

\* Η λύση επετεύχθη άμεσα μεταξύ του οικείου θεσμικού οργάνου και του καταγγέλλοντος

**ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΓΛΩΣΣΑ  
ΤΩΝ ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΩΝ**

		Σύνολο καταγγελιών		Παραδεκτές καταγγελίες	
		Έως 31.12.95	Έως 31.03.96	Έως 31.12.95	Έως 31.03.96
Αριθμός		298	537	29	86
Περιγραφή ανα κράτος 1. Κράτη που ανήκουν στην ΕΕ	Αυστρία Βέλγιο Δανία Φιλανδία Γαλλία Γερμανία Ελλάδα Ιρλανδία Ιταλία Λουξεμβούργο Κάτω Χώρες Πορτογαλία Ισπανία Σουηδία Ηνωμένο Βασίλειο	4 33 5 6 32 44 6 6 30 2 11 9 37 11 51	10 55 9 16 55 75 9 15 46 10 19 13 59 15 112	1 7 1 1 3 3 1 1 1 1 2 2 2 13	3 19 2 1 4 1 1 3 3 2 2 2 42
2. Κράτη εκτός ΕΕ	Αλγερία, Κολομβία Τσεχική Δημοκρατία Γιβραλτάρ, Κάνια Νορβηγία, Ρουμανία Σλοβακία Ελβετία ΗΠΑ Βοσνία	11	19		1
Κατανομή ανά γλώσσα	Δανική Ολλανδική Αγγλική Φιλανδική Γαλλική Γερμανική Ελληνική Ιταλική Πορτογαλική Ισπανική Σουηδική	6 15 85 9 49 61 4 20 8 29 12	10 23 189 22 85 101 6 32 9 43 17	1 2 16 1 3 5 1 1 2 2 1	3 3 51 2 10 9 3 3 2 2 1

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β : ΚΑΤΑΓΓΕΛΙΕΣ ΠΟΥ ΚΡΙΘΗΚΑΝ ΠΑΡΑΔΕΚΤΕΣ ΕΝΤΟΣ  
1995**

Κωδικός αριθμός	Περίληψη της καταγγελίας
5/9.11.94/FE/B-EN	Βελγική εταιρία διοργάνωσε εξ ονόματος της Ευρ.Επιτροπής.Λίγο πριν από την έναρξη, το συνέδριο αναβλήθηκε από την Ευρ.Επιτροπή, που καταγγέλλεται ότι αρνήθηκε να χορηγήσει αποζημίωση για τις οικονομικές απώλειες
11/3.1.95/DK/UK-EN	Βρετανός πολίτης εργαζόταν σε εταιρεία επί συμβάσει με το Ευρ.Κοινοβούλιο και υποχρεώθηκε να εγκαταλείψει τη θέση αυτή μετά από καταγγελλόμενη διαφωνία του με την υπηρεσία.
22/3/5/95/AP/DE-DE	Γερμανός πολίτης επανειλημμένως ζήτησε πληροφορίες από την Ευρ.Επιτροπή σχετικά με τα κοινωνικά κοινοτικά προγράμματα αλλά καταγγέλλει ότι ουδέποτε έλαβε απάντηση.
23/3/6/95/8L/UK-EN	Ιταλός πολίτης ζήτησε πληροφορίες σχετικά με τους κοινοτικούς διαγωνισμούς στα γραφεία του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής στη Ρώμη. Καταγγέλλει ότι οι πληροφορίες που έλαβε ήταν εσφαλμένες.
26/13.7.95/MAJQCS/ FR/FR	Τρεις γάλλοι δημοσιογράφοι επιθυμούσαν να συμβουλευτούν τον κατάλογο παρόντων των βουλευτών του Ευρ.Κοινοβουλίου που αναρτάται έξω από την αίθουσα συνεδρίασεως, αλλά καταγγέλλουν ότι δεν τους επιτράπη.
30/19.7.95/AC/IT/IT	Ιταλός πολίτης διεκπεραίωσε πρόγραμμα επί συμβάσει με το ινστιτούτο της ISPRA για περίοδο 11 μηνών. Μετά τη λήξη της σύμβασης του καταγγέλλει πως δεν του κατεβλήθη ο μισθός
34/21.7.95/PMK/IRL- EN	Ιρλανδός βουλευτής του Ευρ.Κοινοβουλίου καταγγέλλει την έλλειψη δράσης εκ μέρους της Επιτροπής με βάση το άρθρο 34 της Συνθήκης Ευρατόμ σχετικά με τις γαλλικές δοκιμές

	στην Πολυνησία.
45/26.7.95/JPB/DK-DK	Δανός βουλευτής του Ευρ. Κοινοβουλίου κατέθεσε καταγγελία σχετικά με την καταγγελλόμενη έλλειψη διαφάνειας του Συμβουλίου Υπουργών ιδίως όσον αφορά το απόρρητο των πρακτικών
46/27.7.95/FVK/B-DE	Δανός πολίτης προσφεύγει κατά της καταγγελλόμενης έλλειψης διαφάνειας όσον αφορά την πρόσληψη υπαλλήλων στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος στην Κοπεγχάγη
52/27.7.95/JL/B-FR	Βέλγος πολίτης προσφεύγει σχετικά με καταγγελλόμενη έλλειψη διαφάνειας στις αποφάσεις που ελήφθησαν όσον αφορά τα προγράμματα PHARE και TACIS από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
69/16.6.95/WDR/DE-DE 70/16.6.95/SF/DE-DE	Δύο γερμανοί δημοσιογράφοι καταγγέλλουν το ίδιο θέμα: την αδυναμία να λάβουν συνέντευξη με την Ευρ.Επιτροπή σχετικά με το αίτημά τους για πληροφορίες σχετικά με καταγγελλόμενες καταχρήσεις κοινοτικών κονδυλίων σε πρόγραμμα στην Πορτογαλία
71/16.8.95/JD/B-NL 217/8.11.95/JD/B-NL	Βέλγος πολίτης πέτυχε σε κοινοτικό διαγωνισμό αλλά ουδέποτε προσελήφθη καταγγέλλει ότι στην εν λόγω θέση προσελήφθη εξωτερικός υπάλληλος
95/30.6.95/IMI/NL-EN	Ινστιτούτο καταγγέλλει πως δεν έλαβε αμοιβή από την Ευρ.Επιτροπή για διοργάνωση σεμιναρίων που διεξήγαγε εξ ονόματος της σχετικά με τις ευρωπαϊκές εκλογές.
104/1.9.95/IDS/B-FR	Ο πρόεδρος βελγικής εταιρείας καταγγέλλει το γεγονός ότι επανειλημμένως ζήτησε πληροφορίες από την Ευρ.Επιτροπή σχετικά με προγράμματα του Κοινοτικού Ταμείου για τους αναπήρους καταγγέλλοντας ότι ουδέποτε έλαβε απάντηση
111/11.9.95/NK/A-DE	Γερμανός πολίτης καταγγέλλει ότι τα επαγγελματικά του προσόντα δεν ελήφθησαν υπόψη κατά την εξέταση της υποψηφιότητας του για θέση εκπαιδευόμενου στην Ευρ.Επιτροπή
128/19.9.95/TK/B-	Φιλανδός υποψήφιος σε κοινοτικό διαγωνισμό καταγγέλλει

FIN	έλλειψη διαφάνειας όσον αφορά την πρόσληψη μεταφραστών στο Συμβούλιο Υπουργών
132/21.9.95/AH/UK-EN 150/29.9.95/DL/UK-EN	Δύο βρετανοί πολίτες καταγγέλλουν μη πραγματοποίηση εκ μέρους της Ευρ.Επιτροπής ενδελεχούς έρευνας σχετικά με την καταγγελλόμενη παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου οι βρετανικές αρχές καταγγέλλονται ότι προχώρησαν στην διαπλάτυνση του αυτοκινητόδρομου M40 χωρίς να προβούν στην υποχρεωτική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων
242/20.11.95/DS/UK-EN	Υπήρχαν 9 συμπληρωματικές καταγγελίες με τη μη ανάληψη δράσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσον αφορά τις γαλλικές πυρηνικές δοκιμές στην Πολωνησία
243/20.11.95/JK/UK-EN	
244/20.11.95/RSS/UK-EN	
246/22.11.95/JML/UK-EN	
247/22.11.95/HW/UK-EN	
248/22.11.95/DT/UK-EN	
249/23.11.95/AB/UK-EN	
250/22.11.95/GMA/UK-EN	
251/22.11.95/MG/UK-EN	

172

<sup>172</sup> Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση 1995, σελ. 43

## Συμπεράσματα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση καλύπτει σήμερα σχεδόν πέντε δεκαετίες, μια περίοδο σύντομη στην ιστορία των εθνών, αλλά που δίνει μια εικόνα με προοπτική. Μοναδική είναι η εμπειρία αυτή λόγω του στόχου της: να θεμελιώσει μια όλο και πιο στενή σχέση μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών. Μοναδική είναι επίσης λόγω των θεσμών της, οι οποίοι δεν έχουν αντίστοιχους σε άλλους διεθνείς οργανισμούς. Μοναδική είναι τέλος λόγω των επιτευγμάτων της : Ποτέ – ούτε καν σε περίοδο πολέμου - διάφορα έθνη δεν συνεργάστηκαν μεταξύ τους τόσο έντονα, διαμόρφωσαν τόσες κοινές πολιτικές και προσέγγισαν, τόσο σύντομα, οικονομικές καταστάσεις και τρόπους ζωής τόσο διάφορους<sup>173</sup>

Η εργασία αυτή αναφέρεται σε μερικά από τα δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών. Οι πολίτες πρέπει να ξέρουν τα δικαιώματά τους για να μπορούν να αμύνονται, όταν ένα κράτος-μέλος δεν τα σέβεται. Οι πολίτες έχουν κυρίως το δικαίωμα να υπερασπίζονται τα κεκτημένα από το κοινοτικό δίκαιο δικαιώματά τους. Μπορούν να το κάνουν καταγγελίζοντας απευθυνόμενοι στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία με τη σειρά τους μπορούν να απευθυνθούν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, ή καταθέτοντας καταγγελία ενώπιον της Επιτροπής, καθώς και στον Διαμεσολαβητή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο έχει μια επιτροπή αναφορών, η οποία εξετάζει τα διάφορα παράπονα των πολιτών. Βλέπουμε ότι ο πολίτης δεν είναι αδύναμος ενώπιον του κοινοτικού δικαίου. Αντίθετα, μάλιστα προστατεύεται καλύτερα από τον πολίτη που έχει προβλήματα με το εθνικό δίκαιο, γιατί, εκτός από τα εθνικά δικαστήρια μπορεί να απευθυνθεί στις κοινοτικές αρχές για προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του.

Φυσικά για να υπερασπισθεί κανείς τα δικαιώματά του πρέπει να γνωρίζει τις γενικές γραμμές του κοινοτικού δικαίου. Ο πολίτης δεν μπορεί επίσης να διατείνεται ότι δεν έχει καμία επιρροή στη διαμόρφωση του κοινοτικού δικαίου. Έχει μια έμμεση, δια της εκλογής του κόμματος το οποίο

---

<sup>173</sup> Ν. Σ. Μούσης, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Θεσμών και Πολιτικές, εκδ. Παπαζήση, σελ. 13

σχηματίζει την εθνική κυβέρνηση, η οποία συμμετέχει στη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων από το Συμβούλιο των Υπουργών. Έχει μίαν άμεση, δια της εκλογής των βουλευτών, οι οποίοι τον εκπροσωπούν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο έχει όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Οικοδόμηση. Αυτοί που απέχουν από τις ευρωπαϊκές εκλογές απέχουν από το να έχουν μίαν επιρροή στη διαμόρφωση του κοινοτικού δικαίου. Η σημασία αυτού του δικαίου μεγαλώνει ανάλογα με την πρόοδο της κοινοτικής οικοδόμησης, τίθεται υπεράνω του εθνικού δικαίου και σε πολλές περιπτώσεις το αντικαθιστά. Επηρεάζει, επομένως, όλο και περισσότερο την επαγγελματική και ιδιωτική ζωή των πολιτών των κρατών-μελών<sup>174</sup>.

Η υιοθέτηση του κοινοτικού κοινωνικού χάρτη θεωρήθηκε αναγκαία για τον προσδιορισμό του κοινοτικού χώρου και την προετοιμασία των εργαζομένων, αυτό αποτελεί ένα νέο στοιχείο της κοινοτικής πολιτικής στην πορεία προς την μεγάλη ευρωπαϊκή αγορά. Μέσα από το κείμενο του χάρτη που περιέχει τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων φαίνεται η θέληση των κοινοτικών εταίρων να προχωρήσουν με πιο αποφασιστικό τρόπο, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, προς την κοινωνική πρόοδο χωρίς την οποία δεν θα υπάρξει ούτε οικονομική πρόοδος. Τα δικαιώματα που περιέχει ο χάρτης αναφέρονται μόνο στους εργαζόμενους και όχι σε όλους τους πολίτες της κοινότητας. Έτσι το πρόγραμμα και τα μέσα που θα βοηθήσουν στην υλοποίησή του περιορίστηκαν στα θέματα όπως : η αγορά εργασίας, οι συνθήκες εργασίας, και σε θέματα εργασιακών σχέσεων. Για να πραγματοποιηθεί η Κοινωνική ολοκλήρωση θα πρέπει τα δικαιώματα αυτά να ενσωματωθούν στο κοινοτικό Δίκαιο και να πάρουν χαρακτήρα δημόσιας τάξης.

Με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων επιτρέπεται στους πολίτες της Κοινότητας να ζητούν στο εσωτερικό της συνθήκης ζωής και εργασίας καλύτερες από αυτές που τους παρέχει η περιοχή της καταγωγής τους. Αυξάνει λοιπόν πάρα πολύ τις πιθανότητες βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου του ατόμου. Συγχρόνως η ελεύθερη κυκλοφορία μειώνει τις κοινωνικές πιέσεις στις πιο φτωχές περιοχές και χώρες της Κοινότητας και επιτρέπει μια βελτίωση των συνθηκών ζωής του υπόλοιπου πληθυσμού. Στις

---

<sup>174</sup> Ν. Σ. Μούσης, οπ.π., σελ. 510



πιο πλούσιες περιοχές και χώρες, η μετανάστευση εξασφαλίζει εργατική δύναμη απαραίτητη για τη συνέχιση της οικονομικής ανάπτυξης της.

Γενικά, μέσα στην Κοινότητα διευκολύνει την προσαρμογή της προσφοράς εργασίας στις μεταβολές της ζήτησης των επιχειρήσεων και επιτρέπει συγκυριακές πολιτικές πιο συναφείς και αποτελεσματικές σε κοινοτική κλίμακα.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων παρουσιάζει επίσης και μειονεκτήματα. Σε πολλές περιπτώσεις προκαλεί ένα επίπινο ξερίζωμα, μια περισσότερο από ψυχρή υποδοχή εκ μέρους των αυτοχθόνων, μια μείωση των πιο δυναμικών στοιχείων του ανθρώπινου πλούτου των περιοχών προέλευσης των μεταναστών και μια υπερφόρτωση της κοινωνικής υποδομής των περιοχών όπου συγκεντρώνονται μετανάστες. Άρα, η ελεύθερη κυκλοφορία της εργατικής δύναμης μέσα στην Κοινότητα δεν είναι πανάκεια. Πρέπει να κατευθύνεται και να συνοδεύεται με κοινωνικά μέτρα υπέρ των μεταναστών και των οικογενειών τους. Πρέπει να οδεύει παράλληλα με μια δυναμική περιφερειακή πολιτική ικανή να δημιουργεί απασχόληση στις πιο υπανάπτυκτες περιοχές της κοινότητας, έτσι ώστε στο μέλλον να κρατήσει επί τόπου τον υπόλοιπο πληθυσμό<sup>175</sup>.

Η πρωτοβουλία για την υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εκδηλώθηκε σε μια στιγμή που άρχισε να τίθεται επί τάπητος το θεσμικό και πολιτικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επικείμενη διεύρυνση με την προσχώρηση των περισσότερων χωρών της κεντρικής και της νοτιοανατολικής Ευρώπης, η διαγραφόμενη ομοσπονδιακή προοπτική της και η συζήτηση για τη θέσπιση Συντάγματος συνθέτουν πράγματι ένα νέο πλαίσιο για το σχεδιασμό της ευρωπαϊκής ενοποίησης σε νέες βάσεις. Ένα πλαίσιο, που αποτελεί ποιοτικό άλμα σε σχέση με τις εξελίξεις που γνωρίσαμε στο παρελθόν.

Ο Χάρτης λειτουργεί σ' αυτή τη συγκυρία ως μοχλός και επενεργεί ως πρόκριμα για τη νέα αρχιτεκτονική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Φέρνει επιτέλους τον πολίτη στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος και δημιουργεί τις προϋποθέσεις που θα επιτρέψουν να επωμισθεί, με βελτιωμένους όρους, την ευθύνη για την προώθηση της ευρωπαϊκής

---

<sup>175</sup> Ν. Σ. Μούσης, Ευρωπαϊκή Κοινότητα Θεσμών και Πολιτικές, εκδ. Παπαζήση, 1991 Αθήνα, σελ. 109

ενοποίησης, να καταστεί δηλαδή ενεργό υποκείμενο της συντελούμενης ιστορικής διεργασίας.

Επιβάλλεται λοιπόν να προσδιοριστεί ολόπλευρα η θέση του πολίτη στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Την αποστολή αυτή ακριβώς καλείται να επιτελέσει ο Χάρτης, ο οποίος προορίζεται να λειτουργήσει ως όχημα για τη συνταγματική οργάνωση της Ένωσης. Κάθε προσπάθεια για την κατανόηση αυτού του βασικού στόχου οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ένταξή του στο σώμα των Καταστατικών Συνθηκών και η δια μέσου αυτής δεσμευτική ισχύς του θα συνιστούσε ιστορική υπέρβαση, με την εγχάραξη σ' αυτές του πρώτου ολοκληρωμένου θύλακα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με άλλα λόγια, θα λειτουργούσε ως προπομπός για τη θέσπιση ενός Συντάγματος στην ομοσπονδιακή προοπτική της<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης των θεμελιωδών Δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση, σελ. 31

## Βιβλιογραφία

Π. ΑΓΑΛΟΠΟΥΛΟΥ : Εισαγωγή στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1988.

Ι. ΔΟΝΑΤΟΥ-ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ : Στοιχεία ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1990.

Μ. Δ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗ : Στοιχεία ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1991.

Π. Δ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ : Συνθήκη της ΕΟΚ ενημερωμένη, ενιαία ευρωπαϊκή πράξη, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1889.

Ε. Ρ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ : Συνθήκη για την ευρωπαϊκή ένωση, συνθήκη περί ιδρύσεως της ευρωπαϊκής κοινότητας, εκδ. Σάκκουλα, β' εκδ., Θεσσαλονίκη 1996.

Ν. Σ. ΜΟΥΣΗΣ : Ευρωπαϊκή κοινότητα θεσμών και πολιτικές, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1991.

Π. Δ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ : Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο Ι, β' εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1985.

Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ : Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές κοινότητες, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985.

Π. ΚΟΥΣΗΣ : Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά την συνθήκη του Άμστερνταμ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2000.

Π. Θ. ΚΟΥΣΗΣ : Οι θεσμικές διευθετήσεις της συνθήκης του Άμστερνταμ, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999.

ROGER BLANPAIN – Ι. ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ : Το κοινοτικό δίκαιο της εργασίας πριν και μετά το Μάαστριχτ, εκδ. Παρατηρητής, 1993.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ : Η συνθήκη του Άμστερνταμ, οδηγίες, 1999.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ : Γενική διεύθυνση μελετών, θεματολογικά δελτία για την Ε.Ε., 1997.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ : Έκθεση για τη λειτουργία της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες 1995.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ : Ευρωπαϊκή Ένωση, ευρωπαϊκές συνθήκες, 1997.

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ : Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσσαλονίκη 2002.

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ : Προάσπιση των δικαιωμάτων σας στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά.

Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ : Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, εκδ. Παπαζήση 2001

Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ : Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχος 3, 2001, σελ. 3-21

Ι. ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ : Η σχεδιαζόμενη υιοθέτηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, ειδικό τεύχος, 2001, σελ. 2-41

Χ. ΡΟΖΑΚΗΣ : Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, ειδικό τεύχος, 2001, σελ. 4-27

P.S.R.F., MATHIJSEN – A. ΒΕΛΕΝΤΖΑΣ : Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, β' Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1994

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ : Το δικαίωμα αναφοράς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Π.Ν. ΣΤΑΓΚΟΣ – ΕΥΓ. Ρ. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ : Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ : Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο 1993

ΜΑΘΑΙΝΩ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ : Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, β' έκδοση, 1996

ΕΥΡΩΣΚΟΠΙΟ : Ευρωπαϊκή Διεύρυνση, ΕΚΕΠΠ, τεύχος 14, 2002

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ : Στην Υπηρεσία των Περιφερειών, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001

ΕΥΡΩΣΚΟΠΙΟ : Οι τρεις Ελληνικές Προεδρίες, ΕΚΕΠΠ, τεύχος 24, 2002

Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ (επιμ) : Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1993

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ : Αναφορές και καταγγελίες  
Κοινοβουλευτική ομάδα των μελών του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού κόμματος

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ : Ευρωπαίος διαμεσολαβητής, ετήσια έκθεση 1995

## Χρήσιμες Διευθύνσεις

➤ Σημεία Επαφής Της Ενιαίας Αγοράς

Για του πολίτες : Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Γραφείο Νομικών Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης

Νίκης 5-7

GR-10180 Αθήνα

Τηλ. (30) 10 333 23 41/42/43

Φαξ (30) 10 333 23 41

➤ Γραφείο Πληροφοριών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου :

Λεωφόρος Αμαλίας 8

Gr . -10557 Αθήνα

Τηλ . (30) 10 331 15 41-47

Φαξ (30) 10 331 15 40

E-mail : [epathinai@europarl.eu.int](mailto:epathinai@europarl.eu.int)

Internet : <http://www.europarl.eu.int>

➤ Εθνικά σημεία επαφής για τους πολίτες :

[http : //europa.eu.int/citizens/ccps](http://europa.eu.int/citizens/ccps)

για τις επιχειρήσεις :

[http : //europa.eu.int/business/el/advice/bcps](http://europa.eu.int/business/el/advice/bcps)

➤ Ευρωπαϊκό Κέντρο Επικοινωνίας – Πληροφόρησης και Πολιτισμού (ΕΚΕΠΠ)

Αριστοτέλους 28 – Θεσσαλονίκη

Στο Internet [www.ekepp.gr](http://www.ekepp.gr)

➤ Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα

Βασιλίσσης Σοφίας 3

Τ.Θ. 30284, GR – 10674 Αθήνα

e-mail : [burath@hellas.dg10-bur.cecc.be](mailto:burath@hellas.dg10-bur.cecc.be)

Internet : <http://www.ee.ge>

<http://eurpa.eu.int/comm/represent-et.htm>