

**ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΑ**

τῆς Ἑλληνικῆς Ἐταιρείας Δικαιοφιλοσοφικῆς καὶ Δικαιοϊστορικῆς Ἑρεύνης

**AKTEN**

der Griechischen Gesellschaft für Rechtsphilosophische und Rechtshistorische Forschung

**ACTES**

de la Société Hellénique de Recherche Philosophique et Historique du Droit

**ATTI**

della Società Ellenica di Ricerca Filosofica e Storica del Diritto

**Τόμος / Band / Tome / Volume**

**5**

# **Ἄγαθό, συμφέρον καὶ δίκαιο**

Εἰσηγήσεις ἀνακοινωθεῖσες  
εἰς τὸ Διεπιστημονικὸ Φροντιστήριον 2008/2009,  
δημοσιευόμενες τῇ ἐπιμελείᾳ

**Ἰ. Στράγγα/Ἀντ. Χάνου/Χαρ. Παπαχαραλάμπους/Χρυσ. Τσοῦκα**



**ΑΝΑΤΥΠΟ**



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ**  
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ



**Nomos**

**L'Harmattan**  
PARIS-TORINO-BUDAPEST

**ΡΕΒΕΚΚΑ-ΕΜΜΑΝΟΥΕΛΑ Γ. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ**

Λέκτορας Νομικής Σχολής Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών  
Δικηγόρος

**ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ  
ΣΤΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.  
Ο ΠΟΛΥΣΧΙΑΔΗΣ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΣΣΟΜΕΝΟΣ ΡΟΛΟΣ  
ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ  
ΕΙΣ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ<sup>1</sup>**

**Εισαγωγή**

Ιδρύοντας την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ή προσχωρώντας αργότερα σε αυτήν, τα κράτη μέλη της παραχώρησαν, κατά τρόπο οριστικό και αμετάκλητο<sup>2</sup>, αρμοδιότητές τους σε συγκεκριμένους τομείς δράσης<sup>3</sup>. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ, ήδη πλέον Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφεξής: ΔΕΕ), στο οποίο ανατέθηκε η αποστολή της τήρησης του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 220 ΕΚ, νυν 19 παρ. 1 ΣΕΕ), διακήρυξε από πολύ νωρίς ότι η

<sup>1</sup> Η ομώνυμη προφορική εισήγηση στο Διεπιστημονικό Φροντιστήριο Φιλοσοφίας και Ιστορίας Δικαίου της Ελληνικής Εταιρείας Δικαιοφιλοσοφικής και Δικαιοϊστορικής Ερεύνης, που αποτελεί τον πυρήνα του παρόντος άρθρου, πραγματοποιήθηκε στις 09.04.2009, δηλαδή σε ημερομηνία κατά την οποία το μέλλον της Συνθήκης της Λισαβόνας ήταν ακόμα αβέβαιο. Η θέση της Συνθήκης αυτής σε ισχύ, την 1<sup>η</sup>.12.2009, δεν επέφερε αλλαγές μόνο στην αρίθμηση των διατάξεων, αλλά σηματοδότησε την ευρύτερη αναδιάταξη του θεσμικού οικοδομήματος της ΕΕ και τη μετάβαση σε μια νέα νομική ορολογία, που εγκαταλείπει την «Κοινότητα», το «κοινοτικό δίκαιο» και την «κοινοτική έννομη τάξη» για να αναδείξει την Ευρωπαϊκή Ένωση και το δίκαιο αυτής. Η παρούσα αναθεωρημένη γραφή της Εισηγήσεως λαμβάνει υπόψη όλες τις πρόσφατες τροποποιήσεις και χρησιμοποιεί τη νέα ορολογία και αρίθμηση των διατάξεων της Συνθήκης, όπως αυτή ισχύει σήμερα. Όπου όμως γίνεται αναφορά στη μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου, χρησιμοποιούνται οι παλαιοί όροι (π.χ. ΔΕΚ αντί για ΔΕΕ). Είναι τέλος αυτονόητο ότι, όπου χρειάστηκε, έχουν επικαιροποιηθεί και οι νομικές αναλύσεις υπό το φως της Συνθήκης της Λισαβόνας.

<sup>2</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ι, 3<sup>η</sup> έκδ., Σάκικουλα, 1997, σελ. 267, όπου και σχετική νομολογία.

<sup>3</sup> Και όχι στο σύνολο της εθνικής δράσης. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση ισχύει η αρχή της «δοτής ή περιορισμένης αρμοδιότητας» που διέπει όλους τους διεθνείς οργανισμούς, βλ. αναλυτικά Ηλιάδου εις Σκουρή, *Ερμηνεία Συνθηκών*, άρθρο 5 ΕΚ, αρ. παρ. 3. Σήμερα, η αρχή αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1-2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής: ΣΕΕ).



Κοινότητα συνιστούσε μια νέα, αυτόνομη έννομη τάξη, η οποία διαφοροποιείτο από τους κλασσικούς διεθνείς οργανισμούς και ανήγε τον ιδιώτη σε απευθείας υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων<sup>4</sup>. Αυτό το θεμελιώδες δομικό χαρακτηριστικό της παραμένει διαχρονικά αναλλοίωτο, παρά τις διαδοχικές μεταλλάξεις της, με τελευταία την οριστική εγκατάλειψη του όρου «Κοινότητα» και τη γενικευμένη πλέον χρήση του όρου «Ευρωπαϊκή Ένωση».

Πράγματι, η έννομη τάξη της ΕΕ αποτυπώνει ένα νέο τρόπο συνύπαρξης και συλλειτουργίας των κρατών που την απαρτίζουν, που αφίσταται τόσο του διακυβερνητικού προτύπου συνεργασίας του διεθνούς δικαίου<sup>5</sup> όσο και του προτύπου ενός ομοσπονδιακού κράτους<sup>6</sup>. Κατά το πρότυπο αυτό, τα κράτη διατηρούνται μεν τυπικά ως κυρίαρχα, η κυριαρχία τους υφίσταται όμως σημαντικά ρήγματα στους τομείς αρμοδιότητας που έχουν εκχωρήσει στην Ένωση, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται σαφώς υποβαθμισμένα και αποψιλωμένα από τις εξουσίες τους<sup>7</sup>. Η Ένωση διαμορφώνει τη βούλησή της κατά τρόπο αυτόνομο και την επιβάλλει στα κράτη αποκλειστικά με νομικά μέσα, δηλαδή μέσω κανόνων που υπερέχουν έναντι των αντίστοιχων εθνικών και εφαρμόζονται απευθείας στις εσωτερικές έννομες τάξεις (αρχές της *υπεροχής* και της *αμεσότητας*, αντίστοιχα)<sup>8</sup>.

Το κοινοτικό εγχείρημα υπερέβαινε εξαρχής τα όρια μιας τυπικής οικονομικής συνεργασίας, στοχεύοντας στην ενοποίηση της αγοράς που, με τη σειρά της, θα οδηγούσε στην υλοποίηση των στόχων της Κοινότητας<sup>9</sup>. Η αντίληψη

<sup>4</sup> Van Gend en Loos, 26/62, Συλλ. 1963, σελ. 3, Costa/ENEL, 6/64, Συλλ. 1964, σελ. 1141.

<sup>5</sup> Όπου τα κράτη παραμένουν κυρίαρχα και ελέγχουν πλήρως το διεθνή οργανισμό που έχουν ιδρύσει, χωρίς να έχουν απεκδυθεί των αρμοδιοτήτων τους, βλ. Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι, Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σάκκουλα, 2003, σελ. 30, Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Η Συνεργασία στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία, Σάκκουλα, 2005, σελ. 21-23.

<sup>6</sup> Όπου τα ομόσπονδα κράτη έχουν απολέσει την εξωτερική (διεθνή) πτυχή της κυριαρχίας τους, βλ. Comabacau/Sur, Droit International Public, Paris, Montchrestien, 1993, σελ. 227.

<sup>7</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, Το παράδειγμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς, Σάκκουλα, 2006, σελ. 49.

<sup>8</sup> Το ιστορικά νέο αυτό πρότυπο πολιτικής οργάνωσης εμφανίζεται ως «μεταεθνικό», υπό την έννοια ότι συνίσταται στο «κυβερνάν επί κυρίαρχων κρατών», βλ. Ν. Σκανδάμη, *ibid.*, σελ. 23-27.

<sup>9</sup> Ως στόχους της Κοινότητας, το άρθρο 2 της Συνθήκης ΕΚ διακήρυξε την «αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική

αυτὴ διατηρεῖται και στο πλαίσιο της νέας ΕΕ που προέκυψε μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, καθώς η εγκαθίδρυση της εσωτερικῆς αγοράς συνδέεται στο ἄρθρο 3 παρ. 3 ΣΕΕ με τη δράση της Ἑνώσεως, μεταξύ ἄλλων, «για την αειφόρο ανάπτυξη [...] με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλὸ βαθμὸ ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλὸ επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος».

Τα κράτη μέλη της Ἑνώσεως «κυβερνοῦν», στο πλαίσιο της εσωτερικῆς ἔννοιας τάξης, υπό την παραδοσιακή ἔννοια του ὄρου, ασκώντας διακυβέρνηση<sup>10</sup> μέσω της διαχείρισης των πληθυσμῶν και της αντιμετώπισης των αναγκῶν του κοινωνικού συνόλου<sup>11</sup>. Εντὸς του κράτους, Κυβέρνηση και Διακυβέρνηση ταυτίζονται<sup>12</sup>, και η κρατική εξουσία διεκδικεί το μονοπώλιο της εξυπηρέτησης ορισμένων επιτακτικῶν αναγκῶν που ἀνάγονται στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Η διατήρηση της εθνικῆς κυριαρχίας, ἔστω και αποψιλωμένης, καθορίζει ἕνα εἶδος ἄτυπης διεκυστίνδας μεταξύ κρατῶν μελῶν και Ἑνώσεως που ως κεντρικὸ μοχλὸ ἔχει το «δημόσιο συμφέρον» με την ἔννοια που προσδίδεται σε αὐτὸ παραδοσιακά, δηλαδή την προάσπιση συγκεκριμένων στόχων κοινωνικῆς ἢ πολιτικῆς φύσης που το ἴδιο το κράτος ταυτοποιεῖ ως θεμελιώδεις και ἀπαράκαμπτους, καθώς τους συνδέει με τις ζωτικὲς λειτουργίες του<sup>13</sup>. Στη διελ-

---

*ανάπτυξη, υψηλὸ βαθμὸ ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικῶν επιδόσεων, υψηλὸ επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, την ἀνοδο του βιοτικῆς ἐπιπέδου και της ποιότητας ζωῆς, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την ἀλληλεγγύη μεταξύ κρατῶν μελῶν»*

<sup>10</sup> Η ἔννοια της «διακυβέρνησης» ἀναφέρθηκε το πρῶτον, υπό τον ὄρο «κυβερνητικότητα» (gouvernementalité), ἀπὸ τον Μ. Foucault, *La gouvernementalité*, Cours du Collège de France, 1977-1978, Dits et Ecrits, III, Paris, 1994, σελ. 635.

<sup>11</sup> Ο Ν. Σκανδάμης τονίζει σχετικά ὅτι «ο ἐννοιολογικὸς πυρήνας μιας «κυβέρνησης» που ἀντιδιαστέλλεται πρὸς τη Διακυβέρνηση ἐκφράζεται στον ιδεότυπο της κρατικῆς διοικητικῆς ἱεραρχίας (γραφειοκρατίας), κυρίως ὅταν ἐνεργεῖ μέσω ἐπιταγῶν», Το παράδειγμα της ευρωπαϊκῆς διακυβέρνησης. Μεταξὺ κυριαρχίας και αγοράς, ὄπ. παρ., σελ. 152.

<sup>12</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, *ibid.*, σελ. 150.

<sup>13</sup> Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο Διοικητικῆς Δικαίου*, I, Σάκκουλα, 1996, σελ. 90, ο οποίος ἀναφέρει ὅτι το δημόσιο συμφέρον καταρχὴν «συμπίπτει ἀμέσως με το συμφέρον ὅλων των μελῶν της κρατικῆς κοινωνίας, διότι ἀφορᾶ την ικανοποίηση βασικῶν αναγκῶν που μποροῦν να ἔχουν τα μέλη αὐτά (π.χ. εθνική ἀμυνα, τάξη, ἀσφάλεια, υγιεινή, υγεία, διατροφή, παιδεία, συγκοινωνία, ἐπικοινωνίες, οικονομική ἀνάπτυξη, κλπ)».



κυστίνδα αὐτή, τὸ δημόσιο συμφέρον γίνεται συχνά αντικείμενο ἐπίκλησης ἀπὸ τὰ κράτη προκειμένου νὰ αναβιώσει, στὸ μέτρο τοῦ δυνατοῦ, στοιχεῖα προστατευτισμοῦ τῶν ἐθνικῶν αγορῶν, με ἀποτέλεσμα νὰ λειτουργεῖ ὡς ἀνασταλτικός παράγοντας στὴν ἐνοποιητικὴ διαδικασία (I).

Στὸν ἀντίποδα τοῦ προτύπου τῆς κρατικῆς κυβέρνησης ὁργανώνεται τὸ μεταεθνικὸ σύστημα ἀσκήσεως ἐξουσίας ποῦ εἰσήγαγε ἡ Συνθήκη τῆς Ευρωπαϊκῆς Κοινότητος (ἤδη Συνθήκη γιὰ τὴ Λειτουργία τῆς Ευρωπαϊκῆς Ἑνώσεως, ΣΛΕΕ), σύμφωνα με τὸ ὁποῖο ἡ ἀσκηση τῆς ἐξουσίας στὴν Ἑνωσὴ δὲν ταυτίζεται με τὸ φορέα ποῦ τὴν ἀσκεῖ. Ἡ «διακυβέρνηση» αὐτὴ συνίσταται στὴ διαχείριση ὀρισμένων θεμάτων μέσα ἀπὸ τὴ διάδραση περισσότερων φορέων καὶ τὴν ἐπιδίωξη κοινῶν στόχων καὶ ἐμφανίζεται ἐτσι ὡς «ἀκέφαλη» καὶ μὴ υπαγόμενη σε κεντρικὸ πολιτικὸ ἔλεγχο<sup>14</sup>. Κατὰ τὸν ὀρισμὸ τῆς Επιτροπῆς, «διακυβέρνηση σημαίνει κανόνες, διαδικασίες καὶ συμπεριφορὰ ποῦ ἐπηρεάζουν τὸν τρόπο ἀσκήσεως τῶν ἐξουσιῶν σε ευρωπαϊκὸ ἐπίπεδο, ὅσον ἀφορᾷ τὴ διαφάνεια, τὴ συμμετοχὴ, τὴ λογοδότηση, τὴν ἀποτελεσματικότητά καὶ τὴ συνοχὴ»<sup>15</sup>. Ἢδη ἡ «κοινοτικὴ μέθοδος», δηλαδὴ ὁ τρόπος ἀσκήσεως τῆς νομοθετικῆς ἐξουσίας στὴν Ἑνωσὴ<sup>16</sup>, ὅπου συναιροῦνται τὰ ἐθνικὰ συμφέροντα, τὸ ἐνοποιητικὸ συμφέρον καὶ τὸ συμφέρον τῶν ευρωπαϊκῶν κοινωνιῶν<sup>17</sup>, συνιστᾷ σημαντικὸ στοιχεῖο διαφοροποίησης τῆς ευρωπαϊκῆς διακυβέρνησεως σε σχέση με τὴν ἀσκηση τῆς κρατικῆς ἐξουσίας.

Στὸ πλαίσιο αὐτὸ, ἡ Ἑνωσὴ διαχειρίζεται πλέον, σε μεταεθνικὸ ἐπίπεδο, ζητήματα ποῦ ἀνήκουν παραδοσιακὰ στὴ σφαῖρα δράσεως τῶν κρατῶν μελῶν καὶ στοχεύει στὴν προάσπιση καὶ προώθηση ἐνός ἀυτόνομου γενικοῦ συμφέροντος, τὸ ὁποῖο υπερβαίνει τὰ ὅρια μιᾶς κλασσικῆς οικονομικῆς συνεργασίας καὶ συνίσταται ἐντέλει στὴν παροχὴ Ἀσφάλειας πρὸς τοὺς πολίτες τῆς Ἑνώσεως

<sup>14</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, *ibid.*, σελ. 154. Ὁ συγγραφέας ἀναφέρει χαρακτηριστικὰ: «Οὐδέτερος καὶ ἀντι-ἐξουσιαστικός, ὁ ἔλεγχος τῆς Διακυβέρνησεως ἐμφανίζεται, κατὰ κανόνα, ὑπὸ τὸ νομιμοποιητικὸ μανδᾶ τῆς γνώσεως καὶ τῆς διαλλακτικῆς μορφῆς τῆς προτροπῆς», σελ. 156-157. Γενικὰ, γιὰ μιὰ εἰς βάθος ἀνάλυση τοῦ θέματος, ποῦ ἐκφεύγει τῆς παρούσεως μελέτης, καθὼς καὶ γιὰ τὶς διαφορετικὲς ἐκδοχὲς τοῦ «Διακυβέρνηση χωρὶς Κυβέρνηση» καὶ «Διακυβέρνηση με Κυβέρνηση», *ibid.*, σελ. 164-172.

<sup>15</sup> Λευκὴ Βίβλος γιὰ τὴν Ευρωπαϊκὴ Διακυβέρνηση, COM(2001) 428.

<sup>16</sup> Ἡ μέθοδος αὐτὴ ὀνομάζεται πλέον «συνήθης νομοθετικὴ διαδικασία».

<sup>17</sup> Ἡ κοινοτικὴ μέθοδος εἶναι «μέθοδος ἰσορροπίας μεταξύ τῶν θεσμικῶν ὀργάνων κατὰ τὴ διάρκεια τῶν διαφόρων σταδίων λήψεως ἀπόφασεως, ἀπὸ τὴν ἐπινόηση ὡς τὴν ἐφαρμογὴ», Ἀνακοίνωση τῆς Επιτροπῆς γιὰ τὸ μέλλον τῆς Ευρωπαϊκῆς Ἑνώσεως – Ευρωπαϊκὴ Διακυβέρνηση – Ἡ ἀνανέωση τῆς κοινοτικῆς μεθόδου, COM(2001) 727.

σε ὅλους τοὺς τομείς δράσεως τῆς<sup>18</sup>. Ὑπὸ τὴν ἔννοια αὐτή, τὸ «γενικὸ συμφέρον» ποὺ προασπίζει ἡ Ἑνωσιὴ συνιστᾶ ἐγγενές στοιχεῖο τῆς ἐνοποιητικῆς διαδικασίας (II).

### **I. Το «συμφέρον»<sup>19</sup> τῶν κρατῶν μελῶν ὡς ἀνασταλτικὸς παράγοντας τῆς ἐυρωπαϊκῆς ἐνοποίησης**

Ἡ Συνθήκη διακηρύσσει τὴν ἐλεύθερη κυκλοφορία τῶν συντελεστῶν τῆς παραγωγῆς (ἐμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιῶν καὶ κεφαλαίων) ὡς σημαντικὴ συνιστώσα τῆς ἐσωτερικῆς ἀγορᾶς, ποὺ ἀποτελεῖ ἐσωτερικὴ πολιτικὴ τῆς Ἑνώσεως (ἄρθρο 26 παρ. 2 ΣΛΕΕ). ΓΙΑ τὸ σκοπὸ αὐτό, καθορίζει συγκεκριμένες υποχρεώσεις τῶν κρατῶν μελῶν ἀλλὰ καὶ τῶν θεσμικῶν ὀργάνων: τὰ μὲν κράτη οφείλουν νὰ διασφαλίζουν στὸ ἐσωτερικὸ τοὺς συνθήκες ποὺ νὰ ἐγγυῶνται τὴν ἐλεύθερη κυκλοφορία, διὰ πράξεων καὶ διὰ παραλείψεων (κατάργηση διακρίσεων καὶ ἐμποδίων ἀλλὰ καὶ δημιουργία κατάλληλων συνθηκῶν γιὰ τὴν διευκόλυνση τῆς κυκλοφορίας), τὰ δὲ ὄργανα τῆς Ἑνώσεως ἀναλαμβάνουν νὰ προβοῦν στὴν ἐναρμόνιση τῶν ἐθνικῶν δικαίων σὲ συγκεκριμένους τομείς<sup>20</sup>. Ὁ θεμελιώδης στόχος τῆς ἐνοποίησης οφείλει νὰ διατρέχει τὴν δράση τῆς Ἑνώσεως καὶ τῶν κρατῶν μελῶν στὸ σύνολό τῆς.

<sup>18</sup> Ὁ ὅρος Ἀσφάλεια δὲν νοεῖται μόνον ὑπὸ τὴν παραδοσιακὴν τοῦ ἐκδοχῆ, δηλαδὴ ὡς ἀσφάλεια τοῦ πολίτη ἀπὸ ἐσωτερικὴς ἢ ἐξωτερικῆς ἀπειλῆς, ἀλλὰ καὶ ὡς ἀσφάλεια τοῦ οικονομικῶς δρῶντος –ἀσφαλῆς ἄσκηση τῶν οικονομικῶν ἐλευθεριῶν–, ἢ ὡς ἀσφάλεια τοῦ καταναλωτῆ –ἀσφάλεια τροφίμων, μεταφορῶν, ἀσφαλῆς πρόσβαση σὲ βασικὲς πηγές υπηρεσιῶν, κλπ. Βλ. Ν. Scandamis/K. Boskovits, *Governance as Security. Individual, market and techniques of power in the European Union*, Sakkoulas/Bruylant, 2006, σελ. 39.

<sup>19</sup> Ὁ ὅρος «συμφέρον» τίθεται ἐδῶ ἐντὸς εἰσαγωγικῶν, ὅπως καὶ στὸν ἀντίστοιχο τίτλο τοῦ Δεύτερου Μέρους, γιὰ νὰ καταδειχθεῖ ἡ ὑποκειμενικὴ τοῦ διάστασι, ὅτι δηλαδὴ τόσο τὰ κράτη μέλη ὅσο καὶ ἡ Ἑνωσιὴ προσδίδουν στὴν ἔννοια τοῦ συμφέροντος τὸ περιεχόμενο ποὺ τὰ ἴδια ἐπιλέγουν.

<sup>20</sup> Βλ., μεταξύ ἄλλων, τὸ ἄρθρο 46 ΣΛΕΕ, ποὺ προβλέπει ὅτι «*Τὸ Ἐυρωπαϊκὸ Κοινοβούλιο καὶ τὸ Συμβούλιο [...] λαμβάνουν, με ὁδηγίες ἢ κανονισμούς, τὰ ἀναγκαῖα μέτρα γιὰ νὰ πραγματοποιηθεῖ ἡ ἐλεύθερη κυκλοφορία τῶν ἐργαζομένων*», τὸ ἄρθρο 48 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με τὸ ὁποῖο «*Τὸ Ἐυρωπαϊκὸ Κοινοβούλιο καὶ τὸ Συμβούλιο [...] λαμβάνουν στὸν τομέα τῆς κοινωνικῆς ἀσφάλισης τὰ ἀναγκαῖα μέτρα γιὰ τὴν ἐγκαθίδρυση τῆς ἐλεύθερης κυκλοφορίας τῶν ἐργαζομένων...*», τὸ ἄρθρο 50 ΣΛΕΕ, βάσει τοῦ ὁποῖου «*Γιὰ τὴν πραγματοποίηση τῆς ἐλευθερίας ἐγκαταστάσεως σὲ ὀρισμένη δραστηριότητα, τὸ Ἐυρωπαϊκὸ Κοινοβούλιο καὶ τὸ Συμβούλιο [...] ἐκδίδουν ὁδηγίες*», ἢ ἀκόμα τὸ ἄρθρο 53 παρ. 1 ΣΛΕΕ, ποὺ προβλέπει ὅτι «*γιὰ νὰ διευκολύνουν τὴν ἀνάληψη καὶ ἄσκηση μὴ μισθωτῶν δραστηριοτήτων, τὸ Ἐυρωπαϊκὸ Κοινοβούλιο καὶ τὸ Συμβούλιο [...] ἐκδίδουν ὁδηγίες γιὰ τὴν ἀμοιβαία ἀναγνώριση τῶν διπλωμάτων, πιστοποιητικῶν καὶ ἄλλων τίτλων*».



Ἡ δημιουργία μιᾶς ενιαίας αγοράς χωρὶς εσωτερικὰ σύνορα υπῆρξε ἀνεκαθεν σημεῖο τριβῆς μεταξύ τῆς Ἑνώσης καὶ τῶν κρατῶν μελῶν, καθὼς προϋποθέτει τὴν εγκατάλειψη τῶν εθνικῶν συνόρων καὶ τῶν παλαιῶν τάσεων προστατευτισμοῦ<sup>21</sup>. Διατηρώντας καταρχὴν ἀλώβητη τὴν κυριαρχία τους ὅταν δρουν στους τομείς που ἀπτονται παραδοσιακὰ τῆς κρατικῆς λειτουργίας –ὅπως ἡ διατήρηση τῆς τάξης, ἡ ἀντιμετώπιση τῆς εγκληματικότητας<sup>22</sup>, ἡ παροχὴ ἀσφάλειας στους πολίτες– ἀλλὰ καὶ ὅταν ἀσκοῦν τὶς ρυθμιστικὲς τους ἀρμοδιότητες σε τομείς ὅπου ἡ Ἑνωσις δὲν ἔχει ἀκόμα ἀναλάβει νομοθετικὴ πρωτοβουλία<sup>23</sup>, τὰ κράτη τείνουν συχνὰ νὰ επικαλοῦνται τὸ ρόλο τους αὐτὸ ὡς ἐξαιρετικὸ λόγο που δικαιολογεῖ τὴν ἐπιβολὴ περιορισμῶν στις ἐλευθερίες. Μάλιστα δε, τὴ δυνατὸτητα αὐτὴ τους ἀναγνωρίζει καταρχὴν τὸ ἴδιο τὸ δίκαιο τῆς Ἑνώσης (1). Στὸ βαθμὸ ὅμως που τὸ δημόσιο συμφέρον θὰ μπορούσε νὰ χρησιμεύσει ὡς διαρκὲς εθνικὸ ἀνάχωμα στὴν ἐνοποιητικὴ διαδικασία, ἡ ἐπίκλησή του ὀριοθετεῖται καὶ ἐλέγχεται με ἀυστηρὰ κριτήρια ἀπὸ τὴν ἴδια τὴν Ἑνωσις, ὥστε νὰ μὴν καταστῆι μοχλὸς ματαιώσεως τῆς υλοποιήσεως τῆς ἐσωτερικῆς αγοράς (2).

### **1. Ἡ ἀναγνώριση «ἐπιφυλάξεων δημοσίου συμφέροντος» υπὲρ τῶν κρατῶν μελῶν**

Τὸ «δημόσιο συμφέρον», ὅπως αὐτὸ νοεῖται καὶ προασπίζεται ἀπὸ τὰ κράτη, ἀναγνωρίζεται ἀπὸ τὴν Ἑνωσις σε δύο ἐπίπεδα: ἀφενὸς, στις ἰδρυτικὲς Συνθήκες (α), καὶ, ἀφετέρου, στὴ νομολογία τοῦ Δικαστηρίου (β).

<sup>21</sup> Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, ΓΙΑ ΜΙΑ ΟΡΙΖΩΝΤΙΑ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΤΑΚΤΙΚΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΡΟΣΩΠΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΚριτΕ 1999/1, σελ. 91-135, σελ. 93.

<sup>22</sup> Σημειώνεται πάντως ὅτι ἡ καταπολέμηση τῆς εγκληματικότητας που παρουσιάζει διασυνοριακὲς διαστάσεις συγκαταλέγεται πλέον μεταξύ τῶν συντρέχουσῶν ἀρμοδιοτήτων τῆς Ἑνώσεως (ἄρθρο 4 παρ. 2 Ἰ ΣΛΕΕ), ἡ ὁποία μπορεῖ νὰ θεσπίζει κανόνες γιὰ τὴν ἀμοιβαία ἀναγνώριση τῶν δικαστικῶν ἀποφάσεων καὶ διαταγῶν στὸν τομέα αὐτὸ ἀλλὰ καὶ ἐλάχιστους κανόνες γιὰ τὸν ὀρισμὸ τῶν ποινικῶν ἀδικημάτων καὶ τῶν κυρώσεων (ἄρθρα 82-83 ΣΛΕΕ).

<sup>23</sup> Στους τομείς «συντρέχουσας ἀρμοδιότητας», τὰ κράτη ἔχουν μὲν παραχωρήσει ἀρμοδιότητες στὴν Ἑνωσις, διατηροῦν ὅμως τὰ ἴδια δυνατὸτητα δράσεως γιὰ ὅσο διάστημα –καὶ μόνο στὸ βαθμὸ που– ἡ Ἑνωσις δὲν ἀσκεῖ τὶς ἀρμοδιότητές τῆς αὐτές. Με τὴ Συνθήκη τῆς Λισαβόνας (ἄρθρο 2 ΣΛΕΕ) καθορίζονται πλέον ρητῶς οἱ κατηγορίες ἀρμοδιοτήτων τῆς Ἑνώσεως (ἀποκλειστικές, συντρέχουσες, συμπληρωματικές), ἐνῶ ἀπαριθμοῦνται οἱ τομείς δράσεως που ἐντάσσονται σε καθεμία ἀπὸ τὶς κατηγορίες αὐτές (ἄρθρα 3-6 ΣΛΕΕ). Ἡ ἐσωτερικὴ ἀγορὰ συνιστᾷ συντρέχουσα ἀρμοδιότητα τῆς Ἑνώσεως πρὸς ἐκείνη τῶν κρατῶν μελῶν, ἄρθρο 4 παρ. 2 α ΣΛΕΕ.

α. Το δημόσιο συμφέρον ως λόγος εξαίρεσης από την ελεύθερη κυκλοφορία κατά τη Συνθήκη ΛΕΕ και το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης

Οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ που διάκηρυσσαν τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, αναγνωρίζουν παράλληλα στα κράτη μέλη, σε ορισμένες περιπτώσεις που απαριθμούν ρητώς, τη δυνατότητα να λαμβάνουν κατ' εξαίρεση διακριτικά μέτρα που περιορίζουν την αρχή αυτή. Έτσι, το άρθρο 36 ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη να επιβάλλουν απαγορεύσεις ή περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όταν αυτοί δικαιολογούνται «από λόγους δημοσίας ηθικής, δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφυλάξεως των φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας». Επίσης, το άρθρο 45 παρ. 3 ΣΛΕΕ τονίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων τελεί υπό «την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας», ενώ ίδια είναι η διατύπωση του άρθρου 46 παρ. 1 ΕΚ όσον αφορά στην ελεύθερη εγκατάσταση και στις υπηρεσίες. Τέλος, το άρθρο 65 παρ. 1β ΣΛΕΕ αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να λαμβάνουν μέτρα περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, όταν αυτά υπαγορεύονται «από λόγους δημοσίας τάξης ή δημοσίας ασφαλείας».

Όλες οι ανωτέρω εξαιρέσεις, που διατηρήθηκαν αναλλοίωτες στη διατύπωσή τους και μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, ανάγονται σε διαφορετικές εκφάνσεις του δημοσίου συμφέροντος και αγγίζουν, ως εκ τούτου, το «σκληρό πυρήνα» της κρατικής δράσης. Το δημόσιο συμφέρον αναλύεται σε θεμελιώδεις ανάγκες που το κράτος έχει δικαίωμα, αλλά και υποχρέωση, να ικανοποιήσει, και η προστασία των οποίων είναι παραδοσιακά δική του ευθύνη<sup>24</sup>. Η Συνθήκη αναγνωρίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία που επιτάσσει το δίκαιο της ΕΕ μπορεί, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, να θέτει σε κίνδυνο την εκπλήρωση των αναγκών αυτών, και δίνει στα κράτη τη δυνατότητα να επικαλεστούν αυτό το δημόσιο συμφέρον προκειμένου να παραμερίσουν τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Στην ίδια λογική, το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης στο έδαφος οιοδήποτε κράτους μέλους, ως γενικευμένο δικαίωμα

<sup>24</sup> Βλ. Ch. Boutayeb, Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire, RTDE 2003, σελ. 587.



που απορρέει ἀπὸ τὴν ἐυρωπαϊκὴ ἰθαγένεια (ἄρθρο 18 ΣΛΕΕ)<sup>25</sup>, ἀσκείται κατὰ ρητὴ ἐπιταγὴ τῆς Συνθήκης (ἄρθρο 21 ΣΛΕΕ) «*ὡς ἐπὶ τὴν ἐπιφύλαξιν τῶν περιορισμῶν καὶ μετὰ τὴν προϋποθέσιν ποὺ προβλέπονται στὴν Συνθήκην καὶ στὴν διατάξιν ποὺ θεσπίζονται γιὰ τὴν ἐφαρμογὴ τούτων*». Ἔτσι, ἡ ἴδια ἡ Συνθήκη ἀναγνωρίζει ρητῶς τὴ δυνατότητα ἐπιβολῆς περιορισμῶν στὸ δικαίωμα κυκλοφορίας ὑπὸ τὴν πολιτικὴν τοῦ πτυχή, γιὰ λόγους ἀναγόμενους στὸ δημόσιο συμφέρον τῶν κρατῶν. Τὸ παράγωγο δίκαιο τῆς Ἑνώσεως ἔχει ἐξειδικεύσει τὴν ἀρχὴν αὐτήν: ἡ ὁδηγία 2004/38 «*σχετικὰ μετὰ τὸ δικαίωμα τῶν πολιτῶν τῆς Ἑνώσεως καὶ τῶν μελῶν τῶν οἰκογενειῶν τους νὰ κυκλοφοροῦν καὶ νὰ διαμένουν ἐλεύθερα στὴν επικράτεια τῶν κρατῶν μελῶν*»<sup>26</sup> προβλέπει τὴν δυνατότητα τῶν κρατῶν μελῶν νὰ ἐπιβάλλουν περιορισμοὺς στὸ δικαίωμα ἐλεύθερης κυκλοφορίας καὶ διαμονῆς τῶν πολιτῶν τῆς Ἑνώσεως «*γιὰ λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ἀσφάλειας ἢ δημόσιας υγιείας*» (ἄρθρο 27 παρ. 1).

Εἶναι χαρακτηριστικὸ ὅτι οἱ ἐπιφυλάξεις ποὺ ἀναγνωρίζονται ὑπὲρ τῶν κρατῶν ἀποτυπώνονται σὲ ἀόριστες νομικὲς ἔννοιες ποὺ χρήζουν ἐξειδίκευσης σὲ *ad hoc* βάση, ἐπειδὴ ἀποτελοῦν συνάρτηση τῶν κοινωνικῶν, πολιτιστικῶν κ.ά. συνθηκῶν ποὺ ἐπικρατοῦν σὲ ἐθνικὸ ἐπίπεδο. Ἀντικατοπτρίζουν ἔτσι τὴν «κλίμακα ἀξιών» ποὺ υιοθετεῖ κάθε κράτος<sup>27</sup> καὶ εἶναι δυνατόν νὰ μεταβάλλονται ὄχι μόνον ἀπὸ κράτος σὲ κράτος, ἀλλὰ καὶ ἐντὸς τοῦ ἴδιου κράτους. Χαρακτηριστικὸ παράδειγμα εἶναι ἡ ἔννοια τῆς «δημόσιας ἠθικῆς», ἡ ὁποία ἐκφράζει τὴν κρατούσασιν κοινωνικὴν καὶ ἠθικὴν ἀντιλήψιν σὲ συγκεκριμένον κράτος καὶ σὲ συγκεκριμένη χρονικὴ περίοδο: στενὴ συνάρτηση τοῦ βαθμοῦ «ανοίγματος» κάθε κοινωνίας πρὸς νέα ἠθικὰ καὶ κοινωνικὰ πρότυπα, ἡ ἔννοια αὐτὴ δὲν εἶναι στατικὴ ἀλλὰ υφίσταται ἀλλοιώσεις καὶ μετατοπίσεις<sup>28</sup>.

Θὰ πρέπει πάντως νὰ τονισθεῖ ὅτι τὸ δίκαιο τῆς ΕΕ, πρωτογενὲς καὶ πα-

<sup>25</sup> Τὸ ΔΕΚ ἔχει κρίνει ὅτι «*το καθεστὼς τοῦ πολίτη τῆς Ἑνώσεως τείνει νὰ ἀποτελέσει τὸ θεμελιώδες καθεστὼς τῶν υπηκόων τῶν κρατῶν μελῶν*» καὶ ὅτι «*ὑπήκοος κράτους μέλους ὁ ὁποῖος δὲν ἀπολαβεῖ, ἐντὸς τοῦ κράτους μέλους ὑποδοχῆς, δικαιώματος διαμονῆς δυνάμει ἄλλων διατάξεων τῆς Συνθήκης [...] δύναται, ὑπὸ τὴν ἰδιότητά του ἀπλῶς καὶ μόνον ὡς πολίτη τῆς Ἑνώσεως, νὰ ἀπολαβεῖ ἐντὸς αὐτοῦ δικαίωματος διαμονῆς κατ' ἐνθεῖα ἐφαρμογὴ τοῦ ἀρθροῦ 18*», Baumbast, C-413/99, Συλλ. 2002, I-7091, σκ. 84, Επιτροπὴ κατὰ Κάτω Χωρῶν, C-50/06, Συλλ. 2007, I-4383, σκ. 32.

<sup>26</sup> ΕΕ L 158 τῆς 30.04.2004, σελ. 77.

<sup>27</sup> Βλ. ἐνδεικτικὰ ΔΕΚ, 104/75, de Peijper, Συλλ. 1976, σελ. 613, Henn and Darby, 34/79, Συλλ. 1979, σελ. 3795, Royal Pharmaceutical Society of Great Britain, 266 καὶ 267/88, Συλλ. 1989, σελ. 1295.

<sup>28</sup> Βλ. ΔΕΚ, Adoui et Cornouaille, 115 καὶ 116/81, Συλλ. 1982, σελ. 1667.

ράγωγο, αναγνωρίζει το δημόσιο συμφέρον μόνο ως μια παράμετρο που δικαιολογεί την επιβολή απαγορεύσεων ή περιορισμών στην κυκλοφορία συγκεκριμένου εμπορεύματος, προσώπου, υπηρεσίας ή κεφαλαίου, και όχι ως μια γενικευμένη και μόνιμη επιφύλαξη εθνικής κυριαρχίας<sup>29</sup>. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη δεν έχουν τη δυνατότητα να επικαλούνται λόγους δημοσίου συμφέροντος προκειμένου να αρνούνται σε μόνιμη βάση το «άνοιγμα» της αγοράς τους. Τα μέτρα αυτά είναι μεν παράνομα ως «αντικοινοτικά» –ήδη «αντι-ενωσιακά»–, γίνονται όμως κατ' εξαίρεση ανεκτά επειδή στοχεύουν ακριβώς στην προάσπιση ενός θεμελιώδους συμφέροντος της εθνικής κοινωνίας<sup>30</sup>.

*β. Οι «επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος» ως λόγος μη εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας*

Διαφορετική λειτουργία επιτελούν οι «επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος» που ταυτοποίησε το Δικαστήριο στη νομολογία του και για τους οποίους έκρινε ότι μπορούν, υπό προϋποθέσεις, να θέσουν την εθνική δράση εκτός του πεδίου της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ειδικότερα:

Με τη νομολογιακή κατασκευή των «επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος» (ή «επιτακτικών αναγκών»), που υιοθέτησε στην υπόθεση *Rewe Zentrale*, ευρύτερα γνωστή ως *Cassis de Dijon*<sup>31</sup>, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, όσο δεν έχει χωρήσει εναρμόνιση, τα κράτη μέλη μπορούν να ρυθμίζουν τους όρους παραγωγής και διάθεσης εμπορευμάτων στο έδαφός τους και ότι, στην περίπτωση αυτή, τα εμπόδια που απορρέουν για την ελεύθερη κυκλοφορία από τις διαφορές των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων πρέπει να γίνονται δεκτά «στο μέτρο που οι εν λόγω κανονιστικές ρυθμίσεις μπορούν να θεωρηθούν ως αναγκαίες για την εκπλήρωση επιτακτικών αναγκών αναγόμενων, ιδίως, στην αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, στην προστασία της δημόσιας υγείας, την εντιμότητα των συναλλαγών και την προστασία των καταναλωτών». Η νομολογία αυτή γενικεύθηκε και σε άλλους τομείς, όπως στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όπου κρίθηκε ότι η αρχή αυτή «δε μπορεί να περιοριστεί παρά μόνο από ρυθμίσεις που δικαιολογούνται από το γενικό συμφέρον και επιβάλλο-

<sup>29</sup> Βλ. ΔΕΚ, *Simmmenthal*, 35/75, Συλλ. 1976, σελ. 1871.

<sup>30</sup> Το γεγονός αυτό δεν αίρει σε καμία περίπτωση τον αντι-ενωσιακό χαρακτήρα του μέτρου, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Για μια οριζόντια θεώρηση ..., όπ. παρ., σελ. 125.

<sup>31</sup> ΔΕΚ, *Rewe Zentrale*, 120/78, Συλλ. 1979, σελ. 649. Πάντως, η πρώτη αναφορά στις «επιτακτικές ανάγκες» συναντάται στην απόφαση *Van Waesemmel*, που εκδόθηκε μερικές μέρες νωρίτερα από την «*Cassis de Dijon*», 110 και 111/78, Συλλ. 1979, σελ. 35.



νται σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκούν δραστηριότητα στο έδαφος του εν λόγω κράτους, εφόσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες, στους οποίους υπόκειται ο παρέχων την υπηρεσία στο κράτος μέλος όπου έχει την εγκατάστασή του»<sup>32</sup>, αλλά και στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, στο πλαίσιο της οποίας το ΔΕΚ έκρινε ότι απαγορεύεται κάθε ρύθμιση που ενδέχεται να παρακωλύσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που εξασφαλίζονται από τη Συνθήκη και ότι «το ζήτημα έχει άλλως μόνο στην περίπτωση κατά την οποία το εν λόγω μέτρο επιδιώκει θεμιτό σκοπό συμβιβάζόμενο με τη Συνθήκη και δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος»<sup>33</sup>.

Με τη νομολογία του αυτή, το Δικαστήριο αναγνώρισε κατ' ουσίαν ότι, στις περιπτώσεις όπου η Ένωση δεν έχει ακόμα νομοθετήσει, οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας δεν εμποδίζουν τα κράτη από το να ασκούν την αντίστοιχη αρμοδιότητά τους με στόχο να προασπίσουν το γενικό συμφέρον. Η απαρίθμηση τέτοιων λόγων γενικού συμφέροντος είναι ενδεικτική και η νομολογία έχει προσθέσει στον αρχικό κατάλογο την προστασία του περιβάλλοντος<sup>34</sup>, την προστασία των εργαζομένων<sup>35</sup>, τη συνοχή των φορολογικών συστημάτων<sup>36</sup>, την οδική ασφάλεια<sup>37</sup>, κλπ. Ο ανοικτός κατάλογος των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος μπορεί να εμπλουτισθεί με βάση τις εκάστοτε κρινόμενες ως άξιες προστασίας προτεραιότητες των κρατών μελών<sup>38</sup>. Οι προτεραιότητες αυτές αποτελούν εκφάνσεις ενός ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος που το κράτος καλείται να διαχειρισθεί σε κανονιστικό επίπεδο: για παράδειγμα, είναι σαφές ότι η ρύθμιση των όρων παρασκευής ή διάθεσης ενός εμπορεύματος, ή ακόμα των προϋποθέσεων άσκησης συγκεκριμένης επαγγελματικής δραστηριότητας<sup>39</sup>—όσο τα ζητήματα αυτά δεν έχουν ακόμα αντιμετωπισθεί με νομικές πράξεις της Ένωσης—στοχεύουν στην προάσπιση θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας, όπως η ασφάλεια των συναλλαγών, η προστασία των καταναλωτών

<sup>32</sup> ΔΕΚ, Webb, 279/80, Συλλ. 1981, σελ. 3305.

<sup>33</sup> ΔΕΚ, Kraus, C-19/92, Συλλ. 1993, σελ. I-1663.

<sup>34</sup> ΔΕΚ, ADBHU, 240/83, Συλλ. 1985, σελ. 538.

<sup>35</sup> ΔΕΚ, Rush Portuguesa, C-113/89, Συλλ. 1990, σελ. I-1417.

<sup>36</sup> ΔΕΚ, Bachmann, C-204/90, Συλλ. 1992, σελ. I-249.

<sup>37</sup> ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Φινλανδίας, C-54/05, Συλλ. 2007, σελ. I-2473.

<sup>38</sup> Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Για μια οριζόντια θεώρηση ..., όπ. παρ., σελ. 118-119.

<sup>39</sup> Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. παρ., σελ. 92.

ἢ ἡ τήρηση τῆς επαγγελματικῆς δεοντολογίας. Ἐτσι, ὁ δικαστὴς τῆς Ἑνώσης αναγνωρίζει καταρχὴν ὅτι τέτοιου εἴδους συμφέροντα εἶναι ἀξία προστασίας.

Ἡ νομολογία περὶ επιτακτικῶν αναγκῶν αντικατοπτρίζει μιὰ διαφορετικὴ ὀπτικὴ σε σχέση πρὸς ἐκείνη που ἐκφράζουν οἱ ἐξαιρετικὲς διατάξεις τῆς Συνθήκης: οἱ επιτακτικοὶ λόγοι γενικοῦ συμφέροντος δὲν ἀφοροῦν σε ατομικὲς διοικητικὲς πράξεις, ἀλλὰ σε κανονιστικὲς ρυθμίσεις γενικοῦ χαρακτήρα, που ἐφαρμόζονται ἀδιακρίτως σε ἐγχώρια καὶ εἰσαγόμενα προϊόντα ἢ σε υπηκόους τοῦ κράτους καὶ σε αλλοδαπούς προερχόμενους ἀπὸ ἄλλα κράτη μέλη<sup>40</sup>. Στὴν περίπτωση τῶν μέτρων αὐτῶν, τὸ γενικὸ συμφέρον δὲν ἐρχεται νὰ νομιμοποιῆσει ἓνα «αντικοινοτικό» –ἤδη «αντιενωσιακὸ»– μέτρο, ἀλλὰ νὰ διατηρήσει τὸ μέτρο ἐκτὸς τοῦ πεδίου ἐφαρμογῆς τοῦ δικαίου τῆς ἐλεύθερης κυκλοφορίας: δὲν πρόκειται δηλαδὴ γιὰ ἓνα παράνομο μέτρο που γίνεται κατ' ἐξαίρεση ἀνεκτό, ἀλλὰ γιὰ ἓνα μέτρο που δὲν ἐμπίπτει καν στὶς ἀπαγορεύσεις τοῦ δικαίου τῆς ΕΕ<sup>41</sup>. Ἡ ἐπιδίωξη τοῦ γενικοῦ συμφέροντος, ὅπως αὐτὸ ἐκδηλώνεται μέσα ἀπὸ τὶς ἀξίες καὶ τὶς προτεραιότητες που θέτει κάθε κράτος μέλος, θεωρεῖται ἔτσι ὡς καταρχὴν θεμιτὸς ἐθνικὸς στόχος.

## **2. Ἡ ὀριοθέτηση, ἀπὸ τὴν ΕΕ, τῶν «ἐπιφυλάξεων δημοσίου συμφέροντος» που αναγνωρίζονται ὑπὲρ τῶν κρατῶν μελῶν**

Ἡ ἀναγνώριση τοῦ δημοσίου συμφέροντος ὡς παραμέτρου ἀνασταλτικῆς τῆς ἐλεύθερης κυκλοφορίας δὲν ἔχει τὴν ἐννοια τῆς παραχώρησης, πρὸς τὰ κράτη μέλη, μιᾶς «λευκῆς ἐπιταγῆς» που θὰ ἐπέτρεπε τὴ συχνὴ καὶ ἀκριτὴ ἐπίκληση λόγων ἀναγόμενων στὸ συμφέρον αὐτό. Οἱ διατάξεις τῆς Συνθήκης καὶ ἡ νομολογία τοῦ ΔΕΕ, ἔθεσαν ἀπὸ νωρὶς τὶς ἐπιφυλάξεις αὐτὲς ὑπὸ μιὰ «κοινοτική» –ἤδη «αντιενωσιακὴ»– ὀπτικὴ, χαράσσοντας με ἰδιαίτερα αὐστηρὸ τρόπο τὰ ὅρια ἐντὸς τῶν ὁποίων μπορεῖ τὸ δημόσιο συμφέρον νὰ ἀναπτύξει τὰ περιοριστικὰ τοῦ ἀποτελέσματος<sup>42</sup>. Ἐτσι, οἱ θεμελιώδεις ἐθνικοὶ στόχοι που τὸ

<sup>40</sup> Ἡ βασικὴ αὐτὴ διαφορὰ μεταξὺ τῶν ἐξαιρέσεων δημοσίου συμφέροντος καὶ τῶν επιτακτικῶν ἀναγκῶν δὲν ἔχει μέχρι σήμερα ἐγκαταλειφθεῖ ἀπὸ τὴ νομολογία, παρὰ τὸ γεγονὸς ὅτι σε ὀρισμένους περπτώσεις τὸ Δικαστήριον υιοθέτησε μιὰ στάση ἀρκετὰ ἀσαφῆ, βλ. N. Shuibhne, *The free movement of goods and article 28 EC: an evolving framework*, ELR 2002, σελ. 408-425.

<sup>41</sup> Γιὰ τὸ μηχανισμό λειτουργίας τῶν «ἐπιτακτικῶν ἀναγκῶν» ὡς λόγου γενικοῦ συμφέροντος που δικαιολογεῖ τὴ μὴ υπαγωγή στὸ πεδίο τοῦ ἐνωσιακοῦ δικαίου, βλ. P.-E. Παπαδοπούλου, *Γιὰ μιὰ ὀριζόντια θεώρηση ...*, ὄπ. παρ., σελ. 127-131.

<sup>42</sup> Γιὰ «κοινοτικὴ πλαισίωση» τοῦ γενικοῦ συμφέροντος κάνει λόγο ὁ Ch. Boutayeb, *Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire*, ὄπ. παρ., σελ. 597.



κράτος μέλος επιχειρεῖ να προασπίσει καταλήγουν να χάνουν τον αμιγῆ εθνικό τους χαρακτήρα και ελέγχονται ἀπὸ τα ὄργανα τῆς Ἑνώσεως ὑπὸ το φῶς του στόχου τῆς ενοποίησης τῆς αγοράς. Ἡ Ἑνωση οριοθετεῖ το δημόσιο συμφέρον μέσα ἀπὸ δύο βασικούς ἀξονες: αφενὸς, ερμηνεύει συσταλτικά τις ἐξαιρέσεις που εκπορεύονται ἀπὸ αὐτό (α) και, αφετέρου, ελέγχει την αναλογικότητα των εθνικῶν περιοριστικῶν μέτρων (β).

*α. Ἡ ερμηνευτικὴ συρρίκνωση των επιφυλάξεων δημοσίου συμφέροντος*

Εἶναι πάγια ἡ θέση του Δικαστηρίου ὅτι ἡ ελεύθερη κυκλοφορία συνιστᾶ θεμελιώδη ἀρχὴ τῆς ενωσιακῆς ἐννομῆς τάξεως και ὅτι ἡ δυνατότητα ἐπιβολῆς περιορισμῶν που προβλέπει ἡ ἴδια ἡ Συνθήκη για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά, στο βαθμὸ που εισάγει ἐξαίρεση στη θεμελιώδη αὐτὴ ἀρχή, καθὼς και ὅτι το περιεχόμενό τους δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερῶς ἀπὸ τα κράτη μέλη<sup>43</sup>. Με τον τρόπο αὐτό, το Δικαστήριο ἀποσαφηνίζει ὅτι το δημόσιο συμφέρον δε μπορεί να δικαιολογήσει ἐκτεταμένους ἢ διαρκεῖς περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία και ὅτι ἡ ἐπὶ κλήσή του εἶναι νοητὴ μόνο σε ἐξαιρετικές περιστάσεις. Σε καμία περίπτωση δεν εἶναι δυνατόν να οδηγήσει στην περιθωριοποίηση τῆς ἴδιας τῆς ελεύθερης κυκλοφορίας, ἡ οποία θα ἔθετε σε κίνδυνο την υλοποίηση τῆς ενιαίας αγοράς.

Εξάλλου, παρὰ το γεγονός ὅτι το ΔΕΕ ἔχει ἀναγνωρίσει πως ἡ ἐξειδίκευση των εννοιῶν τῆς δημοσίας τάξεως, ασφάλειας, ἠθικῆς κλπ ἐναπόκειται στα ἴδια τα κράτη μέλη –αφού ἄλλωστε, ὡπως ἤδη ἀναφέρθηκε, το περιεχόμενο κάθε τέτοιας ἐννοιας μεταβάλλεται ἀπὸ κράτος σε κράτος και ἀπὸ εποχὴ σε εποχή–, ἡ νομολογία του οριοθετεῖ τις προϋποθέσεις ἐπὶ κλήσεως του δημοσίου συμφέροντος προσδίδει ἔτσι το ἴδιο στην ἐννοια αὐτὴ το «περίγραμμα» ἐντὸς του οποίου καλεῖται στη συνέχεια κάθε κράτος να την ἐξειδικεύσει με βάση τις ἀνάγκες τῆς συγκεκριμένης περίπτωσης. Καταρχάς, το Δικαστήριο ἐξετάζει τους λόγους δημοσίου συμφέροντος που προβάλλουν τα κράτη μέλη προκειμένου να διαπιστώσει αν εἶναι νόμιμοι, αν δηλαδή ἀνταποκρίνονται πράγματι στις ἐπιταγὲς προστασίας τῆς δημοσίας τάξεως ἢ τῆς δημοσίας ασφάλειας. Ἐτσι, ἔχει κρίνει για παράδειγμα ὅτι συνιστοῦν θεμιτοὺς σκοποὺς δημοσίου συμφέροντος ἡ ἀνάγκη για τον ἐντοπισμὸ και την καταστολὴ τῆς διακίνησης κλεμμέ-

<sup>43</sup> Βλ. ἐνδεικτικά, ΔΕΚ, Van Duyn, 41/74, Συλλ. 1974, σελ. 1337, Rutili, 36/75, Συλλ. 1975, σελ. 367, Ἐπιτροπὴ κατὰ Κάτω Χωρῶν, C-50/06, Συλλ. 2007, σελ. I-4383.

νων αυτοκινήτων<sup>44</sup>, ἡ παρακράτηση των κερμάτων που ἔχουν αποσυρθεῖ ἀπὸ την κυκλοφορία για να υποβληθοῦν σε τήξη ἀπὸ το κράτος<sup>45</sup> ἢ ἡ καταπολέμηση της ἀπάτης σε σχέση με τις επιστροφές κατὰ την εξαγωγή<sup>46</sup>.

Επίσης, ο νομοθέτης της Ἑνώσεως ἔχει εξειδικεύσει τους ὀρους προσφυγῆς στη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία ως λόγους περιορισμοῦ της ελεύθερης κυκλοφορίας, ἤδη με την ἔκδοση της οδηγίας 64/221 «περὶ του συντονισμοῦ των ειδικῶν μέτρων για τη διακίνηση και τη διαμονή αλλοδαπῶν, τα οποία δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ἢ δημοσίας υγείας»<sup>47</sup> και σήμερα πλέον, με την οδηγία 2004/38 που την αντικατέστησε. Ἀλλά και ο δικαστὴς της Ἑνώσεως εἶχε την ευκαιρία, σε αρκετές αποφάσεις, να παράσχει σημαντικές ἐνδείξεις σχετικά με τον τρόπο εφαρμογῆς των ἐν λόγω διατάξεων, ὥστε τα κράτη να μη μποροῦν να επιβάλουν τη δική τους ἀντίληψη σχετικά με το περιεχόμενο του δημοσίου συμφέροντος. Σε πάγια νομολογία του, κρίνει ὅτι ἡ ἐπιβολή περιορισμῶν στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για λόγους δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας δεν θα πρέπει να στοχεύει στη «γενική πρόληψη», ἀλλὰ να συναρτάται προς τη συμπεριφορά του συγκεκριμένου αλλοδαπού. Με ἄλλα λόγια, ο αλλοδαπὸς θα πρέπει, λόγω της συμπεριφοράς του, να ἀποτελεῖ πραγματική και ἐπαρκῶς σοβαρὴ διακινδύνευση ἐνός θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Ἡ ὑπάρξη ποινικῆς καταδίκης εἰς βάρος του δεν ἀρκεῖ ἀπὸ μόνη της και χωρὶς τη συνδρομή ἄλλων στοιχείων για την κατάφαση μιας τέτοιας σοβαρῆς ἀπειλῆς, ἀλλὰ θα πρέπει να συνυπολογίζονται το εἶδος και ἡ βαρύτητα του ἀδικήματος που ἔχει διαπραχθεῖ ἀλλὰ και ἡ πιθανότητα παράνομης συμπεριφοράς του προσώπου αὐτοῦ στο μέλλον<sup>48</sup>. Με τον τρόπο αὐτό, οἱ ἐννοιες που συνθέτουν το δημόσιο συμφέρον, ἀν και ἐκπορευόνται καταρχὴν ἀπὸ τα ἴδια τα κράτη, αυτονομούνται σε μεγάλο βαθμὸ και ἀποκτοῦν ἐντονα ἐνωσιακὴ διάσταση.

Εξἄλλου, κατὰ την ἐρμηνεία των οικείων διατάξεων το Δικαστήριο υπογραμμίζει ὅτι οἱ ἐξαιρετικοὶ λόγοι δημοσίου συμφέροντος δεν μποροῦν σε κα-

<sup>44</sup> ΔΕΚ, Boscher, C-239/90, Συλλ. 1991, σελ. I-2023.

<sup>45</sup> ΔΕΚ, Thompson, 7/78, Συλλ. 1978, σελ. 2247.

<sup>46</sup> ΔΕΚ, Deutsche Milchkontor, C-426/92, Συλλ. 1994, σελ. I-2757.

<sup>47</sup> ΕΕ L 56 τῆς 04.04.1964, σελ. 850.

<sup>48</sup> ΔΕΚ, Van Duyn, ὅπ. παρ., Bonsignore, 67/74, Συλλ. 1975, σελ. 297, Bouchereau, 30/77, Συλλ. 1977, σελ. 617, Calfa, C-348/96, Συλλ. 1999, σελ. I-11, Επιτροπὴ κατὰ Γερμανίας, C-441/02, Συλλ. 2006, σελ. I-3449, σκ. 33, Επιτροπὴ κατὰ Κάτω Χωρῶν, ὅπ. παρ., σκ. 41. Βλ. σχετικά και Ζιάμο εἰς Σκουρή, Ἑρμηνεία Συνθηκῶν, ἀρθρο 39 ΕΚ, παρ. 38-40.



μία περίπτωση να έχουν οικονομικό χαρακτήρα, δεν είναι δηλαδή δυνατόν να υπαγορεύονται από οικονομικές σκοπιμότητες<sup>49</sup>, επειδή σε μια τέτοια περίπτωση θα οδηγούσαν σε αναβίωση των εθνικών συνόρων και στην κατάτμηση των αγορῶν<sup>50</sup>. Οι επιταγές του δημοσίου συμφέροντος μπορούν να έχουν χαρακτήρα κοινωνικό, ηθικό, πολιτιστικό, όχι όμως οικονομικό. Έτσι, το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως όχημα για την αναβίωση του εθνικού προστατευτισμού και την ανάκτηση αρμοδιοτήτων που τα κράτη μέλη έχουν παραχωρήσει στην Ένωση.

*β. Ο έλεγχος της αναλογικότητας των εθνικών μέτρων που εξειδικεύουν το δημόσιο συμφέρον*

Η παρέμβαση της Ένωσης στον πυρήνα της εθνικής δράσης προχωρά και σε ένα δεύτερο στάδιο, ακόμα πιο προωθημένο, που συνίσταται στον έλεγχο της αναλογικότητας του εθνικού μέτρου ώστε να διαπιστωθεί εάν ο περιορισμός που υφίσταται η ελεύθερη κυκλοφορία είναι ανάλογος σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο.

Η επιταγή της αναλογικότητας ενυπάρχει ήδη στο άρθρο 36 ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι οι περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος «δεν δύνανται να αποτελούν ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκαλυμμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατῶν μελών», αλλά και σε κείμενα του παράγωγου δικαίου, όπως η οδηγία 2004/38, η οποία προβλέπει ότι κάθε –περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας– μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας «πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας» (άρθρο 27 παρ. 2). Εξάλλου, η αρχή αυτή έχει αναγνωρισθεί ως γενική αρχή της κοινοτικής έννομης τάξης<sup>51</sup> και διακηρύσσεται ρητῶς στο πρωτογενές δίκαιο (άρθρο 5 παρ. 4 ΣΕΕ: «Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή

<sup>49</sup> ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 7/61, Συλλ. 1961, σελ. 317, Eglise de Scientologie, C-54/99, Συλλ. 2000, σελ. I-1335. Αυτό προέβλεπε και το άρθρο 3 της οδηγίας 64/221, ενώ επιβεβαιώθηκε με το άρθρο 27 παρ. 1 της οδηγίας 2004/38.

<sup>50</sup> Έχει μάλιστα κριθεί ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται λόγους προστασίας της δημόσιας τάξης και ασφάλειας προκειμένου να αποκλείσουν από την ελεύθερη κυκλοφορία έναν ολόκληρο τομέα της οικονομίας, βλ. για τις ιδιωτικές υπηρεσίες ασφάλειας, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-114/97, Συλλ. 1998, σελ. I-6717.

<sup>51</sup> ΔΕΚ, Fédéchar, 8/55, Συλλ. 1954-1964, σελ. 85, Schröder, 265/87, Συλλ. 1989, σελ. 2263, Bakers of Nailsea, C-27/95, Συλλ. 1997, σελ. I-1847, ΠΕΚ, NMB-France II, T-162/94, Συλλ. 1996, σελ. II-427.

της δράσης της Ἑνώσεως δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών»<sup>52</sup>. Ο έλεγχος της αναλογικότητας του εθνικού μέτρου προϋποθέτει τη στάθμιση πολλῶν παραμέτρων: ὅπως παρατηρεῖται, «*ιδιαίτερη σημασία ἔχουν ὁ πολιτικός χαρακτήρας των επιδιωκόμενων στόχων, ὁ βαθμὸς προστασίας των στόχων αυτῶν, τὸ περιοριστικὸ ἀποτέλεσμα των επιδίκων μέτρων, τὸ ἐπείγον της καταστάσεως, ὁ τεχνικός χαρακτήρας του ὑπὸ ἐξέταση ζητήματος, ἡ ἔκταση της δικαιοδοσίας του δικαστῆ [...], τὸ μέγεθος, ἡ πυκνότητα του πληθυσμοῦ, ἡ οικονομικὴ ἰσχύς, οἱ ἰδιαίτερες σε κάθε χώρα κοινωνικὲς ἀξίες ...*»<sup>53</sup>. Ο έλεγχος αὐτὸς διέρχεται ἀπὸ τρία στάδια, που ἀφοροῦν στην προσφορότητα του μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοποῦ, στην ἀναγκαιότητά του –δηλαδή την ἀδυναμία αντικατάστασής του ἀπὸ ἄλλο μέτρο, ἐξίσου αποτελεσματικὸ ἀλλὰ λιγότερο ἐπαχθές για ἄλλα προστατευόμενα συμφέροντα–, και στην ὑπὸ στενή ἔννοια ἀναλογικότητα, δηλαδή την ἀναλογία μεταξὺ του μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοποῦ<sup>54</sup>.

Στο πλαίσιο του ἐλέγχου των εθνικῶν μέτρων που ἐξειδικεύουν την ἀνάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, εἴτε πρόκειται για μέτρα διακριτικῆς εἴτε ἀδιακρίτου ἐφαρμογῆς, τὸ Δικαστήριον εἶναι ἰδιαίτερα αυστηρό, καθὼς ἀξιολογεῖ πάντοτε τα μέτρα αὐτά ὑπὸ τὸ φῶς του γενικότερου στόχου υλοποίησης της ἐσωτερικῆς ἀγορᾶς. Ἡ στάση αὐτή του δικαστῆ καταδεικνύει ἀκριβῶς τὴ δυσπιστία του ἐναντι τῶν κρατῶν, που τείνουν να προβάλλουν συχνὰ λόγους δημοσίου συμφέροντος προκειμένου να προστατεύσουν την ἀγορά τους, ἐπιφέροντας ἐτσι σημαντικὰ ρήγματα στην ἐλεύθερη κυκλοφορία<sup>55</sup>. Για τὸ λόγο αὐτὸ, τὸ ΔΕΕ ὑπογραμμίζει ὅτι τὸ βᾶρος ἀπόδειξης σχετικὰ με τον

<sup>52</sup> Πολὺ εὐστοχος, για τις ἀνάγκες της παρούσας μελέτης, εἶναι ὁ ὀρισμὸς της Εὐ. Πρεβεδοῦρου, Ἡ ἀρχὴ της ἀναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ, ΕΕΕὐρΔ 1997, σελ. 1-27 και 247-296, σελ. 3: «*Ἡ ἀρχὴ της ἀναλογικότητας εἶναι ἡ νομικὴ ἔκφραση της τάσεως περιορισμοῦ των κρατικῶν ἐπεμβάσεων στο ἀυστηρῶς ἀναγκαῖο μέτρο για την επίτευξη των στόχων γενικοῦ συμφέροντος που ἔχει καθιερώσει ὁ νομοθέτης*».

<sup>53</sup> Ε. Πρεβεδοῦρου, Ἡ ἐφαρμογὴ της ἀρχῆς της ἀναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ, ΔτΑΤΕΣ ΙΙΙ/2005, σελ. 167-226, σελ. 205.

<sup>54</sup> Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ἡ κοινοτικὴ ἀρχὴ της ἀναλογικότητας ἐνώπιον του εθνικοῦ δικαστῆ. Ἀπαράκαμπτη δικαιοκὴ σταθερά ἢ νομολογιακὰ προσδιοριζόμενη μεταβλητή; Με ἀφορμὴ την ἀπόφαση ΣτΕ 990/2004, ΔτΑΤΕΣ ΙV/2006, σελ. 279-308, σελ. 292. Βλ. ἐπίσης, για μια ἐκτενέστερη ἀνάλυση του περιεχομένου της ἀρχῆς, Εὐ. Πρεβεδοῦρου, *ibid.*

<sup>55</sup> Τα κράτη μέλη τεκμαίρεται καταρχὴν ὅτι δρουν με στόχο την ἐξυπηρέτηση των δικῶν τους συμφερόντων, ἐνῶ, ἀντίθετα, ἡ δράση των ὀργάνων της Ἑνώσεως ἀπολαύει του τεκμηρίου ὅτι προάγει τὸ ἐνωσιακὸ συμφέρον, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Ἡ κοινοτικὴ ἀρχὴ της ἀναλογικότητας ἐνώπιον του εθνικοῦ δικαστῆ, ὄπ. παρ., σελ. 296.



αναγκαίο και μη δυσανάλογο χαρακτήρα του εθνικού περιοριστικού μέτρου φέρουν πάντοτε τα ίδια τα κράτη μέλη<sup>56</sup>.

Έτσι, έχει κριθεί ότι η επιβολή της υποχρέωσης παρασκευής ενός προϊόντος από συγκεκριμένα υλικά<sup>57</sup> ή η υποχρέωση χρήσης συγκεκριμένης ονομασίας για προϊόντα που έχουν παραχθεί με συγκεκριμένη μέθοδο<sup>58</sup> δεν δικαιολογούνται για λόγους προστασίας των καταναλωτών, επειδή ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά των συναλλαγών, όπως η κατάλληλη πληροφόρηση των καταναλωτών μέσω της επισήμανσης των προϊόντων. Ακόμα, κρίθηκε δυσανάλογη η επιβολή απόλυτης απαγόρευσης εισαγωγής συγκεκριμένου εμπορεύματος, επειδή η προστασία της βιοποικιλότητας, την οποία επικαλέστηκε το κράτος μέλος, μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς με λιγότερο επαχθείς λύσεις, όπως η εφαρμογή υγειονομικών ελέγχων<sup>59</sup>. Εξάλλου, όσον αφορά στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, κρίθηκε ότι η θέσπιση διαδικασίας χορήγησης άδειας για τη χρησιμοποίηση μεταπτυχιακού πανεπιστημιακού τίτλου αποκτηθέντος σε άλλο κράτος μέλος<sup>60</sup>, αν και καταρχήν ανταποκρίνεται σε στόχους γενικού συμφέροντος, είναι δυσανάλογη όταν εισάγει μη προσιτές διαδικασίες που συνεπάγονται την καταβολή υψηλών διοικητικών τελών<sup>61</sup>. Τέλος, στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, η απαίτηση χορήγησης προληπτικής άδειας για την εξαγωγή κεφαλαίων προς άλλο κράτος μέλος έχει κριθεί δυσανάλογη, επειδή ο σκοπός του μέτρου μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως π.χ. η προηγούμενη δήλωση της συναλλαγής προς τις ελεγκτικές αρχές<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> Βλ. ενδεικτικά από την πρόσφατη νομολογία, ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-297/05, Συλλ. 2007, σελ. I-7467, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-265/06, Συλλ. 2008, σελ. I-2245.

<sup>57</sup> ΔΕΚ, Zoni, 90/86, Συλλ. 1988, σελ. 4285.

<sup>58</sup> ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Γερμανίας, 178/84, Συλλ. 1987, σελ. 1227.

<sup>59</sup> Επρόκειτο για την εισαγωγή ζωντανών καραβίδων γλυκού νερού, ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-131/93, Συλλ. 1994, σελ. I-3303. Για τον έλεγχο αναλογικότητας των εθνικών μέτρων που λαμβάνονται με στόχο την προστασία της βιοποικιλότητας, βλ. επίσης ΔΕΚ, Bluhme—υπόθεση της προστασίας της φυλής μελισσών *Apis mellifera mellifera*—, C-67/96, Συλλ. 1998, σελ. 8033.

<sup>60</sup> Κατά την περίοδο πριν από την έκδοση της οδηγίας 92/51 σχετικά με τους όρους αναγνώρισης των μεταπτυχιακών τίτλων μεταξύ κρατών μελών (EE L 209/24.07.1992, σελ. 25), η οποία ρύθμιζε το ζήτημα και στέρησε τα κράτη από την αρμοδιότητα θέσπισης διαφορετικών κανόνων.

<sup>61</sup> ΔΕΕ, Kraus, C-19/92, Συλλ. 1993, σελ. I-1663.

<sup>62</sup> ΔΕΚ, Reisch και Lasacher, C-515, 519-524, 526-540/99, Συλλ. 2002, σελ. I-2157, Sanz de Lera, C-163/94, C-165/94 και C-250/94, Συλλ. 1995, σελ. I-4821.

Ἡ πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει ὅτι ἡ αναλογικότητα διαδραματίζει αποφασιστικὸ ρόλο, ἀκόμα καὶ ὅταν οἱ περιορισμοὶ δὲν ἀφοροῦν τὴν ελεύθερη κυκλοφορία ὡς οικονομικὸ δικαίωμα, ἀλλὰ ὡς πολιτικὸ δικαίωμα που ἀπορρέει ἀπὸ τὴν ἴδια τὴν ευρωπαϊκὴ ἰθαγένεια (ὅπως αὐτὴ κατοχυρώνεται στα ἄρθρα 18 καὶ 21 ΣΛΕΕ): προκειμένου γιὰ εθνικὴ ρύθμιση που περιορίζει τὸν ἀριθμὸ σπουδαστῶν κατοίκων αλλοδαπῆς που μποροῦσαν νὰ εγγραφοῦν σε προγράμματα ἰατρικῶν καὶ παραϊατρικῶν σπουδῶν σε ἴδρυμα ἀνώτερης ἐκπαίδευσης, τὴν ὁποία τὸ κράτος μέλος δικαιολογοῦσε επικαλούμενο σειρά λόγων ἀναγόμενων στὸ γενικὸ συμφέρον<sup>63</sup>, τὸ ΔΕΕ τόνισε ὅτι ὁ εθνικὸς δικαστὴς πρέπει νὰ ἐπαληθεύει «κατὰ πόσο ὁ προβαλλόμενος σκοπὸς γενικοῦ συμφέροντος δὲν μπορεῖ νὰ ἐπιτευχθεῖ μέσω λιγότερο περιοριστικῶν μέτρων» καὶ δη «να ἐξετάσει ἀν οἱ ἀρμόδιες ἀρχές ἔχουν συμβιβᾶσει προσηκόντως τὴν ἐπίτευξη του ἐν λόγῳ σκοποῦ με τὶς ἐπιταγές που ἀπορρέουν ἀπὸ τὸ δίκαιο τῆς Ἑνώσης»<sup>64</sup>.

Θὰ πρέπει τέλος νὰ ἀναφερθεῖ ὅτι ὁ ἔλεγχος τῆς ἀναλογικότητας εἶναι ἰδιαίτερα ἀυστηρὸς στὴν περίπτωση τῶν ἀτομικῶν μέτρων, τὰ ὁποία «στοχοποιοῦν» τὸ αλλοδαπὸ προϊόν ἢ τὸν αλλοδαπὸ νηπῆκο, συχνά μάλιστα χωρὶς νὰ ἐξετάζουν εἴν ἡ συμπεριφορὰ του αλλοδαποῦ συνιστᾶ πραγματικὴ καὶ ἀρκούτως σοβαρὴ ἀπειλὴ κατὰ θεμελιώδους συμφέροντος τῆς κοινωνίας<sup>65</sup>.

Απὸ τὰ παραπάνω συνάγεται ὅτι τὸ δίκαιο τῆς ΕΕ ἀναγνωρίζει μὲν τὸ δημόσιο συμφέρον τῶν κρατῶν μελῶν ὡς λόγῳ που δικαιολογεῖ τὴν ἐπιβολὴ ὀρισμένων περιορισμῶν στὴν ελεύθερη κυκλοφορία, τὸ θέτει ὅμως ὑπὸ ἀυστηρὴ πλαισίωση, παρέχοντας συγκεκριμένες ἐνδείξεις σχετικὰ με τὴν ἐνεργοποίηση καὶ τὴν ἐφαρμογὴ τῶν λόγων δημόσιας τάξης, δημόσιας ἀσφάλειας, δημόσιας ἠθικῆς, δημόσιας υγείας κλπ. Μία τέτοια ὀριοθέτηση, ἐκ μέρους τῆς Ἑνώσης, τῆς δυνατότητας δράσης τῶν κρατῶν ἀναστέλλει τὴν ἐνδεχόμενη πρόθεσή τους νὰ προσδώσουν στὸ δημόσιο συμφέρον διαστάσεις «αναχώματος» στὴν υλοποίηση τῆς ἐνιαίας ἀγορᾶς καὶ, συνεκδοχικὰ, στὴν ευρωπαϊκὴ ἐνοποίηση.

<sup>63</sup> Ὡς τέτοιοι λόγοι προβλήθηκαν ἡ υπερβολικὴ ἐπιβάρυνση τῆς χρηματοδότησης τῆς ἀνώτερης ἐκπαίδευσης, ἡ προστασία τῆς ὁμοιογένειας του συστήματος ἀνώτερης ἐκπαίδευσης καὶ ἡ προστασία τῆς δημόσιας υγείας.

<sup>64</sup> ΔΕΕ, Bressol, C-73/08, ἀπόφαση τῆς 13.04.2010, μὴ ἀκόμα δημοσιευμένη στὴ Συλλογὴ, σκ. 78-79.

<sup>65</sup> Βλ. ΔΕΚ, Calfa, C-348/96, Συλλ. 1999, σελ. I-11.



## II. Το «συμφέρον» της Ἑνώσεως ὡς ἐγγενές στοιχείο της ευρωπαϊκῆς ενοποίησης

Ἀπὸ τις αναπτύξεις που προηγήθηκαν ἐγίνε φανερό ὅτι ἡ διασφάλιση καὶ ἡ προώθηση ἐνός συμφέροντος που ἀνάγεται στις ἀνάγκες τῶν πολιτῶν τῆς Ἑνώσεως, τόσο μεμονωμένα ὅσο καὶ σε συλλογικό ἐπίπεδο, δὲν συνιστᾶ ἀποκλειστικά υποχρέωση (ἢ προνόμιο) τῶν κρατῶν, καθὼς τα ζητήματα αὐτὰ ἔχουν πλέον καταστῆ σε μεγάλο βαθμὸ ἀντικείμενο διαχείρισης σε ἐπίπεδο Ἑνώσεως, στο πλαίσιο τοῦ μεταεθνικοῦ συστήματος διακυβέρνησης.

Ἡ Ἑνωση δὲν ἀρκεῖται στην οριοθέτηση/πλαίσωση τοῦ δημοσίου συμφέροντος που επικαλοῦνται τα κράτη μέλη ὡς ἀνάχωμα στην ευρωπαϊκὴ ενοποίηση. Ἀντίθετα, διεκδικεῖ σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση ἐνός ἀυτόνομου «γενικοῦ συμφέροντος», που στοχεύει στην προώθηση καὶ ἐμβάθυνση τῆς ενοποιητικῆς διαδικασίας, ὄχι μόνο ὑπὸ την οικονομικὴ τῆς πτυχὴ μέσω τῆς ἀνάπτυξης τῶν «υπηρεσιῶν γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος» (1), ἀλλὰ καὶ ὑπὸ την πολιτικὴ τῆς πτυχὴ, σε μια σειρά τομέων που ἀπτονται μὴ οικονομικῶν συμφερόντων (2).

### 1. Οἱ «υπηρεσίες γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος» στο δίκαιο τῆς ΕΕ

Με δεδομένη την περιθωριοποίηση –ἢ καὶ τὴ διάβρωση– τοῦ ρόλου τοῦ κράτους στη διασφάλιση τοῦ δημοσίου συμφέροντος<sup>66</sup>, ἡ Ἑνωση ἀναλαμβάνει πλέον τὸ ρόλο τῆς προάσπισης ἐνός συμφέροντος που υπερβαίνει τα στενὰ εθνικά ὅρια. Ἐχει ἔτσι διεκδικήσει κομβικὴ θέση στη διαχείριση τῶν υπηρεσιῶν «γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος», ἀφενός, προβαίνοντας στην ἐναρμόνιση τῶν ὁρῶν ικανοποίησης τοῦ συμφέροντος αὐτοῦ ὅσον ἀφορᾶ ὅλες τις ζωτικὲς υπηρεσίες που ἐγγυῶνται τὴν προάσπιση τῆς δημόσιας ἀσφάλειας, υγείας κλπ. (α), καὶ, ἀφετέρου, ἀνάγοντας τις υπηρεσίες αὐτές σε «κοινὲς ἀξίες» που ἡ Ἑνωση νομιμοποιεῖται νὰ διασφαλίζει (β).

*α. Ἡ ἐναρμόνιση τῶν ὁρῶν ικανοποίησης τοῦ γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος σε ἐπίπεδο ΕΕ*

Ἡ ἐννοια τοῦ «γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος»<sup>67</sup> ἀπέκτησε ιδιαίτερη

<sup>66</sup> Διάβρωση που ἐπέλθει ὄχι μόνο λόγω τῆς «κοινοτικῆς» οριοθέτησής του, ἀλλὰ καὶ ὑπὸ τὸ βάρος τῶν σύγχρονων μορφῶν διαχείρισης τῶν ἀναγκῶν που ἀνάγονται στο γενικὸ συμφέρον, ὅπως ἡ δικτύωση (networking), οἱ συμπράξεις δημοσίου καὶ ιδιωτικοῦ τομέα, ἡ διαβούλευση τῶν κοινωνικῶν ἐταίρων κλπ.

<sup>67</sup> Στη νομοθεσία καὶ νομολογία τῆς Ἑνώσεως χρησιμοποιοῦνται ἀρκετοὶ διαφορετικοὶ ὅροι:

βαρύτητα στο δίκαιο της ΕΕ από τη δεκαετία του '80 και εντεύθεν. Μέχρι τότε, γινόταν εν πολλοίς δεκτό ότι η παροχή ορισμένων υπηρεσιών που συνδέονται με ζωτικές λειτουργίες, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, ύδατος κλπ., τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους, επειδή η διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας, της δημόσιας υγείας κλπ. επιτάσσει οι υπηρεσίες αυτές να παρέχονται σε ὅλο τον πληθυσμό υπό οιοσδήποτε συνθήκες και σε προσιτή τιμή<sup>68</sup>. Την αντίληψη αυτή απηχεί η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ (παλαιό 86 παρ. 2 ΕΚ), σύμφωνα με την οποία «οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες των Συνθηκών, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει οικονομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί».

Έτσι, η ίδια η Συνθήκη αναγνωρίζει ότι οι υπηρεσίες αυτές άπτονται κάποιου γενικού συμφέροντος και ότι διακρίνονται από άλλες δραστηριότητες της οικονομικής ζωής, καθώς η παροχή τους συνιστά μια ιδιαίτερη αποστολή<sup>69</sup>, που ανήκει καταρχήν στα κράτη μέλη, τα οποία μπορούν να την «αναθέσουν» σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις<sup>70</sup>. Όπως τονίζεται, το άρθρο αυτό είναι μια διάταξη στάθμισης συμφερόντων: ενός εθνικού –που συνίσταται στην παροχή της συγκεκριμένης ζωτικής υπηρεσίας– και ενός κοινοτικού (ήδη ενωσιακού) – που ανάγεται στην ακώλυτη λειτουργία του ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς<sup>71</sup>.

Όμως, η αντίληψη ότι η διασφάλιση των υπηρεσιών γενικού συμφέροντος εναπόκειται στα κράτη μέλη έχει πλέον ανατραπεί, υπό το φως της τεχνολογι-

---

γίνεται συχνά λόγος για «υπηρεσίες κοινής ωφέλειας» -βλ. Λευκή Βίβλο της Επιτροπής σχετικά με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, COM(2004) 374-, για «υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» -άρθρο 36 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων-, ή ακόμα για «παροχή δημόσιας υπηρεσίας» -ΔΕΚ, C-280/00, Altmark Trans, Συλλ. 2003, σελ. I-7747. Οι όροι αυτοί δεν ταυτίζονται πλήρως μεταξύ τους: γίνεται π.χ. δεκτό ότι ο όρος «υπηρεσίες κοινής ωφέλειας» είναι ευρύτερος και περιλαμβάνει τόσο τις εμπορεύσιμες όσο και τις μη εμπορεύσιμες υπηρεσίες, βλ. Λευκή Βίβλο, Παράρτημα Ι («Ορισμοί»).

<sup>68</sup> Βλ. Y. Rojanski, L'Union européenne et les services d'intérêt général, RDUE 4/2002, σελ. 735-773, σελ. 761.

<sup>69</sup> Βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα Léger, ΔΕΚ, C-309/99, Wouters, Συλλ. 2002, σελ. I-1577.

<sup>70</sup> Την αντίληψη αυτή απηχεί και το άρθρο 345 ΣΛΕΕ (παλαιό 295 ΕΚ), που προβλέπει ότι «οι Συνθήκες δεν προδικάζουν με κανένα τρόπο το καθεστώς ιδιοκτησίας στα κράτη μέλη».

<sup>71</sup> Βλ. Αδαμαντίδου εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, άρ. 86 ΕΚ, αρ. παρ. 16, σελ. 746.



κῆς εξέλιξης στους ευαίσθητους αυτούς τομείς, ἀλλὰ και τῆς ἐπίδρασῆς τους στο σύνολο τῆς εσωτερικῆς αγοράς. Ἡ παροχὴ τῶν υπηρεσιῶν αὐτῶν δεν εκφράζει πλέον ἓνα ἀμιγῶς ἐθνικὸ συμφέρον, ἀλλὰ ἔχει σημαντικὴ ἐνωσιακὴ διάσταση. Εἰδικότερα:

Μετά ἀπὸ μια μακρὰ περίοδο ἀποχῆς ἀπὸ οιαδήποτε παρέμβαση στους τομείς που ἀπτονται παραδοσιακά του γενικοῦ συμφέροντος, ἡ Ἑνωση ἐκδήλωσε ἔντονο ἐνδιαφέρον για τὴν ἀνάληψη ἐναρμονιστικῆς δράσης, με «καταλύτῃ» τὴν πορεία τῆς ἐνοποίησης, και δη τὴν υλοποίηση τῆς ἐνιαίας αγοράς<sup>72</sup>. Ἐτσι, ἀπὸ τις ἀρχές τῆς δεκαετίας του '90 ἡ Επιτροπὴ ἀνέλαβε δράση προς τὴν κατεύθυνση τῆς συρρίκνωσης τῶν τομέων που συνιστοῦσαν μέχρι τότε κρατικὰ μονοπώλια<sup>73</sup> και ἐντέλει του «ανοίγματός» τους στους κανόνες του ἀνταγωνισμοῦ.

Με τὴ νομοθετικὴ δράση που συνέλαβε και ἐπεξεργάστηκε ἡ Επιτροπὴ<sup>74</sup>, ἡ Ἑνωση «ἀπελευθέρωσε» τους ὅρους λειτουργίας τῶν τηλεπικοινωνιῶν, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να καταργήσουν τα ἐιδικὰ ἢ ἀποκλειστικὰ δικαιώματα που εἶχαν χορηγήσει σε συγκεκριμένες ἐπιχειρήσεις για τὴν παροχὴ υπηρεσιῶν στον τομέα αὐτὸ και να ἐξασφαλίσουν τὴ δυνατότητα πρόσβασης ἰδιωτῶν στὴν αγορά ὑπὸ συνθήκες ἀνταγωνισμοῦ<sup>75</sup>. Παράλληλα ὁμως, ἀνα-

<sup>72</sup> Βλ. Y. Rojanski, *L'Union européenne et les services d'intérêt général*, ὄπ. παρ., σελ. 748, 750.

<sup>73</sup> Βλ. R. Kovar, *La peau de chagrin, ou comment le droit communautaire opère une réduction des monopoles publics*, Europe, Ιούλιος 1992.

<sup>74</sup> Ἡ ὁποία εἶχε ὡς νομικὴ βάση το ἀρθρο 106 παρ. 3 ΣΛΕΕ (παλαιὸ 86 παρ. 3 ΕΚ) που προβλέπει ὅτι ἡ Επιτροπὴ «μεριμνά για τὴν ἐφαρμογὴ τῶν διατάξεων του παρόντος ἀρθρου και ἀπευθύνει, ἐφόσον εἶναι ἀνάγκη, κατάλληλες οδηγίες ἢ ἀποφάσεις προς τα κράτη μέλη». Τα κράτη μέλη ἐξέλαβαν αὐτὴ τὴν κοινοτικὴ νομοθετικὴ πρωτοβουλία ὡς παρέμβαση σε ἓνα τομέα που ἀνήκει παραδοσιακά στὴν ἐθνικὴ ἀρμοδιότητα και στον ὁποῖο ἐκδηλώνονται οἱ πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές προτεραιότητες κάθε κράτους, και ἀμφισβήτησαν ἔντονα ἐνώπιον του Δικαστηρίου τὴν ἀρμοδιότητα τῆς Επιτροπῆς να λάβει μέτρα με βάση τὴ διάταξη αὐτή, ἡ θέση τους ὁμως αὐτὴ δεν ἐγίνε δεκτὴ ἀπὸ το ΔΕΕ, βλ. Γαλλία κατὰ Επιτροπῆς, C-202/88, Συλλ. 1991, σελ. I-1223.

<sup>75</sup> Βλ. τις οδηγίες 90/388 σχετικά με τον ἀνταγωνισμό στις αγορές τῶν τηλεπικοινωνιακῶν υπηρεσιῶν (ΕΕ L 192 τῆς 24.07.1990, σελ. 10) και 90/387 για τὴ δημιουργία τῆς εσωτερικῆς αγοράς στον τομέα τῶν τηλεπικοινωνιακῶν υπηρεσιῶν μέσω τῆς ἐφαρμογῆς τῆς παροχῆς ἀνοικτοῦ δικτύου (Open Network Provision – ONP) (ΕΕ L 192 τῆς 24.07.1990, σελ. 1), οἱ ὁποῖες ἀποτελέσαν πρότυπο για τὴν ἀπελευθέρωση ἄλλων τομέων που ἀπτονται τῆς διαχείρισης υπηρεσιῶν γενικοῦ συμφέροντος. Μια σειρά οδηγιῶν που ἀκολούθησαν ἐπέβαλε το ἀνοίγμα στον ἀνταγωνισμό ὅλων τῶν ἐπιμέρους τηλεπικοινωνιακῶν αγορῶν (βλ. ἐνδεικτικὰ τις οδηγίες 94/46 για τις δορυφορικὲς ἐπικοινωνίες, 96/2 για τὴν κινητὴ τηλεφωνία, 96/19 για τὴ φωνητικὴ τηλεφωνία), ὥστε το 1998 το σύνολο του τομέα αὐτοῦ εἶχε ἤδη ἀπελευθερωθεῖ. Το 2002 θεσπίστηκε μια νέα σειρά οδηγιῶν που ἔθεσε ἓνα νέο κανονιστικὸ πλαίσιο στις ηλεκτρονικὲς ἐπικοινωνίες

γνωρίζοντας τὸ ρόλο «γενικοῦ συμφέροντος» που διαδραματίζουν οἱ τηλεπικοινωνίες, προέβλεψε ὅτι οἱ ιδιώτες πρέπει νὰ παρέχουν υπηρεσίες που, αφενὸς, νὰ ανταποκρίνονται σε ορισμένες «ουσιώδεις απαιτήσεις» που αφοροῦν στὴν ασφάλεια λειτουργίας τοῦ δικτύου, στὴ διατήρηση τῆς ακεραιότητάς του κλπ., και, αφετέρου, νὰ αναλάβουν τὴν υποχρέωση παροχῆς «καθολικῆς υπηρεσίας», δηλαδή μιᾶς υπηρεσίας που τίθεται στὴ διάθεση ὅλων τῶν χρηστῶν, σε προσιτὴ γιὰ ὅλους τιμῆ<sup>76</sup>.

Ἔτσι, ἡ ἀντίληψη τῆς Ἑνώσεως γιὰ τὴν «καθολικὴ υπηρεσία» προβάλλει τὴν προάσπιση τοῦ γενικοῦ συμφέροντος ὡς υποχρέωση που δὲν εναπόκειται πλέον στὸ κράτος, ἀλλὰ βαρύνει ἐξίσου και τοὺς ιδιώτες που παρέχουν τηλεπικοινωνιακὲς υπηρεσίες. Με τὸν τρόπο αὐτό, ἡ Ἑνωση διατηρεῖ ἀλώβητο τὸν πυρήνα τῆς υπηρεσίας γενικοῦ συμφέροντος, ἐνῶ ταυτόχρονα τὸν ἀποσυνδέει ἀπὸ τὸ κράτος ὡς φορέα παροχῆς τῆς και καθορίζει ἐν πολλοῖς τὸ ελάχιστο περιεχόμενό τῆς. Με ἄλλα λόγια, διεκδικεῖ ἡ ἴδια σημαντικό ρόλο στὴ διασφάλιση τοῦ γενικοῦ συμφέροντος, ὑπὸ τὸ πρίσμα πάντα τῆς ἐνιαίας ἀγοράς<sup>77</sup>.

Ἐκτὸς ἀπὸ τὸν τομέα τῶν τηλεπικοινωνιῶν, ἡ Ἑνωση ἀνέλαβε νομοθετικὴ πρωτοβουλία γιὰ τὴν ἀπελευθέρωση τῆς ἀγοράς τῆς ηλεκτρικῆς ἐνέργειας και τοῦ φυσικοῦ αερίου<sup>78</sup> καθὼς και τῶν ταχυδρομικῶν<sup>79</sup> και τῶν σιδηροδρομι-

(βλ. ἐνδεικτικὰ ὁδηγία 2002/20 γιὰ τὴν ἀδειοδότηση δικτύων και υπηρεσιῶν ηλεκτρονικῶν ἐπικοινωνιῶν, ΕΕ L 108 τῆς 24.04.2002, σελ. 21, ὁδηγία 2002/21 σχετικὰ με ἓνα κοινὸ κανονιστικὸ πλαίσιο γιὰ δίκτυα και ηλεκτρονικὲς υπηρεσίες, ΕΕ L 108 τῆς 24.04.2002, σελ. 33, ὁδηγία 2002/77 σχετικὰ με τὸν ἀνταγωνισμό στὶς ἀγορὲς δικτύων και υπηρεσιῶν ηλεκτρονικῶν ἐπικοινωνιῶν, ΕΕ L 249 τῆς 17.09.2002, σελ. 21).

<sup>76</sup> Στὴ Λευκὴ Βίβλο σχετικὰ με τὶς υπηρεσίες κοινῆς ωφέλειας, ἡ Επιτροπὴ τονίζει ὅτι ἡ διάταξη τοῦ ἀρθροῦ 86 παρ. 2 ΕΚ (νυν 106 παρ. 2 ΣΛΕΕ) «καθιστὰ ἐφικτὸ τὸ συγκερασμὸ τῆς ἐπιδιώξεως και τῆς ἐπίτευξης τῶν στόχων δημόσιας πολιτικῆς με τοὺς στόχους ἀνταγωνισμοῦ τῆς Ἑρωπαϊκῆς Ἑνώσεως στὸ σύνολό τῆς, και ἰδίως τὴν ἀνάγκη διασφάλισης ἴσων ὄρων γιὰ ὅλους τοὺς φορεῖς και βέλτιστης χρήσης τοῦ δημοσίου χρήματος», παρ. 3.1.

<sup>77</sup> Βλ. τὴν ὁδηγία 2002/22 γιὰ τὴν καθολικὴν υπηρεσία και τὰ δικαιώματα τῶν χρηστῶν ὅσον ἀφορᾷ δίκτυα και υπηρεσίες ηλεκτρονικῶν ἐπικοινωνιῶν (ὁδηγία καθολικῆς υπηρεσίας), ΕΕ L 108 τῆς 24.04.2002, σελ. 51, ἡ ὁποία καθορίζει με λεπτομέρειες τὸ περιεχόμενον τῆς υποχρέωσης καθολικῆς υπηρεσίας που βαρύνει τοὺς φορεῖς παροχῆς τηλεπικοινωνιακῶν υπηρεσιῶν μέσα σε ἓνα περιβάλλον ἀνοικτῶν και ἀνταγωνιστικῶν ἀγορῶν.

<sup>78</sup> Βλ. ὁδηγία 96/62 σχετικὰ με τοὺς κοινούς κανόνες γιὰ τὴν ἐσωτερικὴ ἀγορὰ ηλεκτρικῆς ἐνέργειας (ΕΕ L 27 τῆς 30.01.1997, σελ. 20) και ὁδηγία 98/30 σχετικὰ με τοὺς κοινούς κανόνες γιὰ τὴν ἐσωτερικὴ ἀγορὰ φυσικοῦ αερίου (ΕΕ L 204 τῆς 21.07.1998, σελ. 1), οἱ ὁποῖες ἀντικαταστάθηκαν, ἀντίστοιχα, ἀπὸ τὶς ὁδηγίες 2003/54 (ΕΕ L 176 τῆς 15.07.2003, σελ. 37) και 2003/55 (ΕΕ L 176 τῆς 15.07.2003, σελ. 57).

<sup>79</sup> Ὁδηγία 97/67 σχετικὰ με τοὺς κοινούς κανόνες γιὰ τὴν ἀνάπτυξη τῆς ἐσωτερικῆς ἀγοράς



κῶν<sup>80</sup> υπηρεσιῶν, πάντοτε θέτοντας ὡς κύριο στόχο τὴ διασφάλιση τοῦ πυρήνα τῶν υπηρεσιῶν αὐτῶν, που συνίσταται στὴν παροχὴ τῆς καθολικῆς υπηρεσίας ὡς στόχου γενικοῦ συμφέροντος<sup>81</sup>. Εἶναι δε χαρακτηριστικό ὅτι ἡ δράση αὐτὴ εστιάζει στὴν προστασία τῶν χρηστών, που πρέπει νὰ ἀπολαύουν τῶν υπηρεσιῶν αὐτῶν ὑπὸ συνθήκες ασφαλείας<sup>82</sup>. Μὲ τὸν τρόπο αὐτό, ἡ ἐναρμονιστικὴ δράση τῆς Ἑνώσεως ἐρχεται νὰ συγκεράσει τὸ στόχο προστασίας τοῦ γενικοῦ συμφέροντος μὲ ἐκεῖνον τῆς υλοποίησης τῆς ἐνιαίας ἀγοράς, ἀκόμα δε περισσότερο, νὰ οριοθετήσῃ τὴν ἔκταση καὶ τὸ περιεχόμενο τοῦ στόχου αὐτοῦ: ἡ ἐννοία τῆς «καθολικῆς υπηρεσίας» ὀρίζεται πλέον σὲ ἐπίπεδο ἐνωσιακὸ καὶ ὄχι ἐθνικὸ<sup>83</sup>.

*β. Οἱ υπηρεσίες γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος ὡς «κοινές ἀξίες» τῆς Ἑνώσεως*

Ἡ ὁλοένα ἀυξανόμενη ἐμπλοκὴ τῆς Ἑνώσεως στὴ διαχείριση ἐνός συμφέροντος που νοεῖτο παραδοσιακὰ ὡς ἐθνικὸ, κατακυρώθηκε στὸ ἀρθρο 16 τῆς Συνθήκης ΕΚ, που εισηχθῆ με τὴ Συνθήκη τοῦ Ἀμστερνταμ καὶ ἀνήγαγε γιὰ πρώτη φορὰ τὶς υπηρεσίες γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος σὲ «κοινές ἀξίες» τῆς Ἑνώσεως, καὶ μάλιστα σὲ παράμετρο διασφάλισης τῆς κοινωνικῆς καὶ ἐδαφικῆς συνοχῆς τῆς. Σύμφωνα μὲ τὴ διάταξη αὐτή, που ἀναριθμήθηκε σὲ

---

κοινοτικῶν ταχυδρομικῶν υπηρεσιῶν καὶ τὴ βελτίωση τῆς ποιότητας τῶν παρεχομένων υπηρεσιῶν, ΕΕ L 15 τῆς 21.01.1998, σελ. 14.

<sup>80</sup> Οδηγία 91/440 γιὰ τὴν ἀνάπτυξη τῶν κοινοτικῶν σιδηροδρόμων, ΕΕ L 237 τῆς 24.08.1991, σελ. 25, που τροποποιήθηκε ἀπὸ τὴν οδηγία 2007/58, ΕΕ L 315 τῆς 31.12.2007, σελ. 44.

<sup>81</sup> Στὸ πλαίσιο αὐτό, τὸ Δικαστήριό θεωρεῖ ὡς κρίσιμα ἐννοιολογικὰ στοιχεῖα τῆς «υπηρεσίας γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος» τὴν *καθολικότητα* καὶ τὴ *συνέχεια*, βλ. Corbeau, C-320/91, Συλλ. 1993, σελ. I-2555, Corsica Ferries France, C-266/96, Συλλ. 1998, σελ. I-3944, Albany, C-67/96, Συλλ. 1999, σελ. I-5751.

<sup>82</sup> Βλ. Λευκὴ Βίβλο τῆς Επιτροπῆς σχετικὰ μὲ τὶς υπηρεσίες κοινῆς ὠφέλειας: «Ἐπιπλέον, πρέπει νὰ ἐξασφαλίζεται ἡ σωματικὴ ἀσφάλεια τῶν καταναλωτῶν καὶ τῶν χρηστών, ὅλων τῶν ἐμπλεκόμενων στὴν παραγωγή καὶ τὴν παροχὴ τῶν ἐν λόγῳ υπηρεσιῶν, καθὼς καὶ τοῦ ἐρέως κοινού, συμπεριλαμβανομένης καὶ τῆς προστασίας ἐναντὶ πιθανῶν ἀπειλῶν ὅπως οἱ τρομοκρατικὲς ἐπιθέσεις καὶ ἡ καταστροφὴ τοῦ περιβάλλοντος (...). Οἱ ὅροι μὲ τοὺς ὁποίους παρέχονται οἱ υπηρεσίες πρέπει ἐπίσης νὰ προσφέρουν στοὺς φορεῖς ἐπαρκῆ κίνητρα γιὰ νὰ διατηροῦν ἀνεκτὰ ἐπίπεδα μακροχρόνιων ἐπενδύσεων», παρ. 3.4.

<sup>83</sup> Ἀλλὰ καὶ ἡ ἴδια ἡ πρωτοβουλία τῆς Κοινότητας νὰ προβεῖ σὲ ἐναρμόνιση τῶν ἐθνικῶν δικαίων στὸν τομέα αὐτό καταδεικνύει ἀκριβῶς ὅτι τὰ κράτη μέλη δὲν ἔχουν πλέον περιθώριο ἀνάληψης αὐτόνομης διαφορετικῆς δράσης, ἀλλὰ οφείλουν νὰ διαμορφώσουν τὸ ἐσωτερικὸ τοὺς δίκαιο κατὰ τρόπο ὥστε νὰ συμφωνεῖ πρὸς τὶς ἐπιταγὲς τῶν οἰκείων οδηγιῶν.

ἄρθρο 14 ΣΛΕΕ με τὴ Συνθήκη τῆς Λισαβόνας χωρὶς νὰ υποστεί τροποποίηση ὡς πρὸς τὸ περιεχόμενό της, «... ἐνόψει τῆς θέσης ποὺ κατέχουν οἱ υπηρεσίες γενικοῦ οικονομικοῦ ενδιαφέροντος στὰ πλαίσια τῶν κοινῶν ἀξιών τῆς Ἑνώσεως, καθὼς καὶ τῆς συμβολῆς τους στὴν προώθηση τῆς κοινωνικῆς καὶ εδαφικῆς συνοχῆς, ἡ Ἑνωσις καὶ τὰ κράτη μέλη, ἐντὸς τῶν πλαισίων τῶν ἀντίστοιχων ἀρμοδιοτήτων τους, καὶ ἐντὸς τοῦ πεδίου ἐφαρμογῆς τῶν συνθηκῶν, μεριμνοῦν οὕτως ὥστε οἱ υπηρεσίες αὐτές νὰ λειτουργοῦν βάσει ἀρχῶν καὶ προϋποθέσεων οἱ ὁποῖες ἐπιτρέπουν τὴν εκπλήρωση τοῦ σκοποῦ τους». Εἰκόλου, στὸ Πρωτόκολλο υπ' ἀριθ. 26 ποὺ προσαρτήθηκε στὴ νέα Συνθήκη σχετικὰ με τὶς υπηρεσίες γενικοῦ συμφέροντος διακηρύσσονται ὡς «κοινές ἀξίες τῆς Ἑνώσεως», γιὰ τὶς υπηρεσίες αὐτές, «τὸ υψηλὸ ἐπίπεδο ποιότητας, ἀσφάλειας καὶ οικονομικῆς προσιτότητας, ἡ ἴση μεταχείριση καὶ ἡ προώθηση τῆς καθολικῆς πρόσβασης καὶ τῶν δικαιωμάτων τῶν χρηστῶν»<sup>84</sup>.

Με τὸν τρόπο αὐτό, ἡ παροχὴ τῶν υπηρεσιῶν γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος ἐκφεύγει πλέον ἀπὸ τὸ χαρακτῆρα μιᾶς παρέκκλισης ἀπὸ τοὺς κανόνες τοῦ ανταγωνισμοῦ, καὶ ἀποκτᾶ θετικὸ περιεχόμενο, συνεπάγεται δηλαδὴ τὴν ἀνάληψη θετικῆς δράσης, τόσο ἀπὸ τὴν Κοινότητα ὅσο καὶ ἀπὸ τὰ κράτη μέλη, στὸ πλαίσιο τῶν ἀρμοδιοτήτων τους<sup>85</sup>. Ἐτσι, τὸ ἴδιο τὸ πρωτογενές δίκαιο τῆς Ἑνώσεως, ἐνῶ ἀποδέχεται τὸ ρόλο τῶν κρατῶν μελῶν ὅσον ἀφορᾷ στὸν καθορισμὸ καὶ τὴν οργάνωση τῶν ἐν λόγῳ υπηρεσιῶν<sup>86</sup>, ἀναθέτει στὴν Ἑνωσις οὐσιαστικὴ συμμετοχὴ στὴ διασφάλιση τῆς ἀποστολῆς τους<sup>87</sup>.

Τὸ ἄρθρο 16 ΕΚ ἀντιμετωπίστηκε ἀπὸ τὴ θεωρία ὡς μιὰ διάταξη με ἔντο-

<sup>84</sup> Ὑπὸ τὸ προηγούμενο καθεστῶς, οἱ ἀρχές αὐτές διακηρύσσονταν στὴ Δήλωση 13 ποὺ προσαρτήθηκε στὴ Συνθήκη τοῦ Ἄμστερνταμ. Ἡ ἐνταξί τους πλέον σὲ Πρωτόκολλο, τὸ ὁποῖο ἔχει τὴν ἴδια νομικὴ ἰσχὺ με τὶς διατάξεις τῶν Συνθηκῶν, καταδεικνύει τὴ βαρῦτητα ποὺ προσδίδει ἡ Ἑνωσις –ἀλλὰ καὶ τὰ κράτη μέλη– στὸν τομέα αὐτό.

<sup>85</sup> Βλ. Μ. Ross, Article 16 EC and services of general interest: from derogation to obligation, CMLR 2000, σελ. 30.

<sup>86</sup> Τὸ Πρωτόκολλο υπ' ἀριθ. 26 ἀναφέρεται, πράγματι, στὸν «οὐσιώδη ρόλο καὶ τὴν εὐρεία διακριτικὴ εὐχέρεια τῶν ἐθνικῶν, τοπικῶν καὶ περιφερειακῶν ἀρχῶν ὅταν παρέχουν, ἀναθέτουν καὶ οργανώνουν υπηρεσίες γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος ὅσο τὸ δυνατόν ἐγγύτερα σὲς ἀνάγκες τῶν χρηστῶν».

<sup>87</sup> Γιὰ «κοινὴ εὐθύνη» τῆς Κοινότητος καὶ τῶν κρατῶν μελῶν κάνει λόγο ἡ Επιτροπὴ στὴ Λευκὴ Βίβλο γιὰ τὶς υπηρεσίες κοινῆς ωφέλειας, παρ. 2.3, θεωρεῖ μάλιστα ὅτι «οἱ ἀρμοδιότητες ποὺ ἔχει πρὸς τὸ παρόν ἡ Κοινότητα ὅσον ἀφορᾷ τὶς υπηρεσίες κοινῆς ωφέλειας ἐνδείκνυνται καὶ ἐπαρκοῦν γιὰ νὰ διασφαλίσουν τὴ διατήρηση καὶ τὴν ἀνάπτυξη ἐύρυθμων υπηρεσιῶν σὲ ὅλη τὴν Ἑνωσις».



να πολιτικό περιεχόμενο αλλά στερούμενη πρακτικού αποτελέσματος<sup>88</sup>. Ὅμως, εἶναι προφανές ὅτι ἡ εἰσαγωγή του στο πρωτογενές δίκαιο σηματοδοτεῖ τὴ βούληση τῆς Ἑνώσεως νὰ ἀναγνώρισει τὸ γενικό συμφέρον, σε ὅλες του τὶς ἐκφάνσεις, ὡς μὴ ἓννοια στὴν ὁποία συναντῶνται ὀρισμένες ἀξίες που ἀπτονται τῆς προστασίας του κοινωνικοῦ συνόλου καὶ ἐπιτάσσουν τὴν παροχὴ ὀρισμένων υπηρεσιῶν ὑπὸ ὄρους ἰσότητας, ἀσφάλειας, διαφάνειας, ποιότητας, συνέχειας κλπ. Εἶναι ἀλήθεια ὅτι ἡ διάταξη αὐτὴ στερεῖται ἀμέσου αποτελέσματος, δηλαδὴ δε μπορεῖ νὰ γίνῃ ἀντικείμενο ἀπευθείας ἐπίκλησης ἀπὸ τοὺς ἰδιώτες ἐνώπιον τῶν ἐθνικῶν δικαστηρίων, ὅμως ἡ μετέπειτα ἀντιμετώπισή της ἀπὸ τὸν συντακτικό νομοθέτη ἀρκεῖ, φρονούμε, γιὰ νὰ διασκεδάσει κάθε σκεπτικισμό ὡς πρὸς τὴ σημασία της: ἀφενός, ὁ Χάρτης τῶν Θεμελιωδῶν Δικαιωμάτων τῆς Ἑρωπαϊκῆς Ἑνώσεως διακηρύσσει τὸ δικαίωμα πρόσβασης τῶν πολιτῶν στὶς υπηρεσίες γενικοῦ οικονομικοῦ ενδιαφέροντος (ἄρθρο 36) καὶ, ἀφετέρου, ἡ Συνθήκη τῆς Λισαβόνας πρόσθεσε στὸ ἄρθρο 14 ΣΛΕΕ τὴν ἐξῆς φράση: «*Τὸ Ἑρωπαϊκὸ Κοινοβούλιο καὶ τὸ Συμβούλιο, ἀποφασίζοντας μέσω κανονισμῶν σύμφωνα με τὴ συνήθη νομοθετικὴ διαδικασία, καθιερῶνουν τὶς ἐν λόγῳ προϋποθέσεις [δηλ. τὶς προϋποθέσεις ἐκπλήρωσης τῶν σκοπῶν τῶν υπηρεσιῶν αὐτῶν], με τὴν ἐπιφύλαξη τῆς ἀρμοδιότητος τῶν κρατῶν μελῶν, τηρουμένων τῶν Συνθηκῶν, γιὰ τὴν παροχὴ, τὴν ἀνάθεση καὶ τὴ χρηματοδότηση τῶν υπηρεσιῶν αὐτῶν*». Ἀπὸ τὴ διατύπωση τῆς διάταξης αὐτῆς εἶναι ἐμφανές ὅτι, ἀν καὶ δὲν θίγει τὴν κατανομὴ ἀρμοδιοτήτων μετὰ τῆς Ἑνώσεως καὶ τῶν κρατῶν μελῶν, παρέχει ρητῶς μὴ νέα νομικὴ βάση γιὰ τὴν ἀνάληψη ἐνωσιακῆς δράσης στὸς οἰκείους τομείς<sup>89</sup>. Εἶναι δε χαρακτηριστικό ὅτι ὡς νομικὸ ὄχημα γιὰ τὴν ἀνάληψη δράσης ἐκ μέρους τῆς Ἑνώσεως ὀρίζεται ὁ κανονισμός, ὁ ὁποῖος ἰσχύει ἀμεσα σε ὅλα τὰ κράτη, καὶ ὄχι ἡ ὁδηγία, που καταλείπει στὰ τελευταῖα τὴν ἐπιλογή τῶν μέσων καὶ προβλέπει χρονικὸ περιθώριο γιὰ τὴ μεταφορὰ τῆς στο ἐσωτερικὸ δίκαιο. Με τὸν τρόπο αὐτό, ἡ Ἑνὼση στοχεύει στὴν ὁμοιόμορφη παροχὴ τῶν υπηρεσιῶν γενικοῦ οικονομικοῦ συμφέροντος σε ὅλους τοὺς χρήστες στὸ ἔδαφός της.

Θὰ πρέπει νὰ θεωρεῖται βέβαιο ὅτι τὰ ὄργανα τῆς Ἑνώσεως θὰ ἀξιοποιήσουν τὴ διάταξη αὐτὴ ὥστε νὰ ὀριοθετήσουν τὸ γενικό συμφέρον κατὰ τρό-

<sup>88</sup> Βλ. Y. Rojanski, *L'Union européenne et les services d'intérêt général*, ὅπ. παρ., σελ. 763, P. Nihoul, *Les services d'intérêt général dans le Traité d'Amsterdam*, in *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, ὅπ. παρ., σελ. 341-355, σελ. 353.

<sup>89</sup> Ἡ ὁποία πρέπει, βεβαίως, πάντοτε νὰ ἀσκεῖται στὸ πλαίσιο τῆς ἀρχῆς τῆς ἐπικουρικότητας, βλ. κατ., ὑποσημ. 94.

πο δεσμευτικό για τα κράτη μέλη και, συνεπώς, θα καθορίσουν τον τρόπο με τον οποίο τα κρατικά ὄργανα, που εἶναι επιφορτισμένα με τη διασφάλισή του, οφείλουν να εκπληρώσουν την αποστολή τους αυτή.

## **2. Οι πολιτικές γενικού συμφέροντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Η θέση του «γενικού συμφέροντος», ως στόχου που καλείται να προασπίσει η Ένωση, υπερβαίνει κατά πολύ τα ὄρια μιας οικονομικής παραμέτρου και έχει πλέον προσλάβει ευρύτερες διαστάσεις. Υπό την πολιτική του πτυχή, το γενικό συμφέρον νομιμοποιεί τη δράση της Ένωσης σε μια σειρά τομέων που ἄπτονται παραδοσιακά της προστασίας μη οικονομικών συμφερόντων – και που, ως τέτοιοι, προσδιορίζονται καταρχήν από τα ἴδια τα κράτη μέλη. Ειδικότερα:

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ μετονόμασε την «Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα» σε «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» και της ανέθεσε αρμοδιότητες σε μια σειρά νέων τομέων, που βαίνουν πέραν της οικονομικής συνεργασίας<sup>90</sup>. Με τον τρόπο αυτό, σηματοδοτήθηκε η βούληση των ἰδίων των κρατῶν μελῶν – που εἶναι και οι «κύριοι των Συνθηκῶν» – να αναγνωρίσουν στην Κοινότητα δυνατότητα δράσης με στόχο την προάσπιση του γενικού συμφέροντος, ὄχι πλέον αποκλειστικά υπό την οικονομική του πτυχή, αλλά κυρίως ως μια επιταγή πολιτικής φύσης. Σήμερα πλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση εἶναι ο διεθνῆς οργανισμός που εντάσσει ὅλους αυτούς τους τομείς στο πεδίο δράσης του.

Οι τομείς αυτοὶ ἄπτονται της κοινωνικής πολιτικής (ἄρθρα 151 επ. ΣΛΕΕ, παλαιά 136 επ. ΕΚ), της παιδείας, επαγγελματικής εκπαίδευσης και νεολαίας (ἄρθρο 165 ΣΛΕΕ, παλαιό 149 ΕΚ), του πολιτισμοῦ (ἄρθρο 167 ΣΛΕΕ, παλαιό 151 ΕΚ), της δημόσιας υγείας (ἄρθρο 168 ΣΛΕΕ, παλαιό 152 ΕΚ), της προστασίας των καταναλωτῶν (ἄρθρο 169 ΣΛΕΕ, παλαιό 153 ΕΚ), των διευρωπαϊκῶν δικτύων (ἄρθρο 170 ΣΛΕΕ, παλαιό 155 ΕΚ). Εἶναι χαρακτηριστικό ὅτι η Συνθήκη περιέχει σήμερα συγκεκριμένες νομικές βάσεις που επιτρέπουν στην Ένωση να αναλαμβάνει δράση σε τομείς που παραμένουν στην εθνική αρμοδιότητα. Σε ορισμένους από τους τομείς αυτούς, η δράση της Ένωσης προβλέπεται ως συμπληρωματική (ἢ ενισχυτική) της εθνικής αρμοδιότητας (βλ. ἄρθρο 6 ΣΛΕΕ), υπό την έννοια ὅτι αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την ενθάρρυνση του συντονισμοῦ ἢ/και της κοινῆς δράσης των κρατῶν μελῶν: πρόκειται για

<sup>90</sup> Για τους νέους τομείς αρμοδιότητας που εισήγαγε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, βλ. V. Constantinesco, *La structure du Traité instituant la Communauté européenne. Les dispositions communes et finales. Les nouvelles compétences*, CDE 1993, σελ. 251.



τη δημόσια υγεία, τον πολιτισμό, την εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση και τη νεολαία. Η πρόβλεψη μιας τέτοιας ενωσιακής αρμοδιότητας είναι αποφασιστικής σημασίας, επειδή δίνει τη δυνατότητα στα ὄργανα της Ἑνώσεως να θέσουν ἓνα πλαίσιο εντὸς τοῦ οὐοίου τα κράτη μέλη καλοῦνται να συνεργάζονται και συντονίζουν τις δράσεις τους, αναθέτει δηλαδή στην Ἑνωση ἓναν κομβικό ρόλο στον προσανατολισμό και την οργάνωση των εθνικών δράσεων<sup>91</sup>. Ἐτσι, με τις πολυάριθμες πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει στους τομείς «γενικοῦ συμφέροντος» (μέσω προγραμμάτων δράσης, ψηφισμάτων κλπ.<sup>92</sup>), η Ἑνωση προβάλλει τη δική της οπτική ὡσον αφορά στον τρόπο με τον οὐοίο τα κράτη μέλη πρέπει να διαχειρίζονται τους τομείς αυτοῦς, μια οπτική που δίνει ἔμφραση στην ευρωπαϊκή διάστασή τους<sup>93</sup>.

Ἀκόμα πιο σημαντικό είναι το γεγονός ὅτι σε ορισμένους ἀπὸ τους τομείς που ἀπτονται του γενικοῦ (μη οικονομικοῦ) συμφέροντος, η αρμοδιότητα της Ἑνώσεως προβλέπεται συντρέχουσα προς εκείνη των κρατῶν μελῶν: πρόκειται για την προστασία του περιβάλλοντος, την κοινωνική πολιτική (ὡς προς ορισμένες πτυχές της), την προστασία των καταναλωτῶν ἢ τα διευρωπαϊκά δίκτυα (ἄρθρο 4 ΣΛΕΕ). Το γεγονός αὐτὸ ἔχει την ἔννοια ὅτι, ὅταν η Ἑνωση ασκήσει την αρμοδιότητά της<sup>94</sup>, τα κράτη δεν θα είναι πλέον σε θέση να νομοθετήσουν για να ρυθμίσουν το οικείο ζήτημα.

<sup>91</sup> Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Η Συνεργασία στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ἑνώσεως. Προς μια τυπολογία, ὄπ. παρ., σελ. 153-157.

<sup>92</sup> Βλ. Ch. Boutayeb, Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire, ὄπ. παρ., σελ. 609, που απαριθμεί σειρά ενωσιακῶν δράσεων στο πλαίσιο των πολιτικῶν γενικοῦ συμφέροντος.

<sup>93</sup> Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του προγράμματος Erasmus, με το οὐοίο θεσπίστηκε κοινοτική δράση χρηματοδότησης για την κινητικότητα των φοιτητῶν –ἀπόφαση 87/327. Το πρόγραμμα αὐτὸ συνιστά ενισχυτική δράση της Ἑνώσεως στον τομέα της παιδείας, ο οὐοίος ανήκει στην εθνική αρμοδιότητα, και θέτει ἔτσι ἐμμέσως την κινητικότητα ὡς βασική αρχή που πρέπει να διέπει τη λειτουργία της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης στα κράτη μέλη.

<sup>94</sup> Ὑπὸ την ἐπιφύλαξη της αρχῆς της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οὐοία η Ἑνωση μπορεί να δρα μόνο στο βαθμὸ που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθῶν ἐπαρκῶς ἀπὸ τα κράτη μέλη και μπορούν, λόγω της κλίμακας ἢ των αποτελεσμάτων της δράσης αὐτῆς, να επιτευθῶν καλύτερα στο ἐπίπεδο της Ἑνώσεως, βλ. ἄρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο ἔλεγχος της τήρησης της αρχῆς της επικουρικότητας ἀνατέθηκε κατὰ κύριο λόγο στα εθνικά κοινοβούλια, οργάνωνεται δε στο Πρωτόκολλο για το Ρόλο των εθνικῶν κοινοβουλίων και στο Πρωτόκολλο για την Εφαρμογή των αρχῶν της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, βλ. ἀναλυτικά Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ἑνώσεως μετὰ τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕυρΠολ 1/2008, σελ. 136-156.

Παράλληλα, ὁμως, ἡ ἴδια ἡ Συνθήκη προβλέπει ὅτι οἱ επιταγές του γενικού συμφέροντος οφείλουν νὰ λαμβάνονται υπόψη ἀπὸ τὴν Κοινότητα κατὰ τὴν ἀσκηση τῶν δικῶν τῆς ἀρμοδιότητων (ἀποκλειστικῶν ἢ συντρεχουσῶν πρὸς τὶς ἐθνικές) καὶ διατρέχουν, κατὰ τρόπο ὀριζόντιο, τὸ σύνολο τῆς ἐνωσιακῆς δράσης<sup>95</sup>. Με τὴ νέα ἀναθεώρηση πὺ ἐπέφερε ἡ Συνθήκη τῆς Λισαβόνας, ἡ ΣΛΕΕ περιέχει σειρά διατάξεων «γενικῆς ἐφαρμογῆς», οἱ ὁποῖες προβλέπουν ὅτι οἱ ἀπαιτήσεις τῆς κοινωνικῆς προστασίας καὶ του ὑψηλοῦ ἐπιπέδου ἐκπαίδευσης (ἄρθρο 9 ΣΛΕΕ), τῆς περιβαλλοντικῆς προστασίας (ἄρθρο 11 ΣΛΕΕ), τῆς προστασίας του καταναλωτῆ (ἄρθρο 12 ΣΛΕΕ) ἢ τῆς προστασίας τῶν ζώων (ἄρθρο 13 ΣΛΕΕ), πὺ συνιστοῦν κατ' οὐσίαν ἐπιμέρους ἐκφάνσεις του γενικού συμφέροντος, πρέπει νὰ λαμβάνονται υπόψη κατὰ τον καθορισμὸ του συνόλου τῶν δράσεων τῆς Ἑνώσης. Ἐτσι, ἡ διασφάλιση του γενικού συμφέροντος, ὑπὸ τὴν πολιτικὴ πτυχὴ του, πρέπει νὰ ἐνυπάρχει ὡς «ὀριζόντιος» στόχος τῆς Ἑνώσης, ἀνεξάρτητα ἀπὸ τον τύπο ἀρμοδιότητος πὺ ἀπονέμεται στὴν τελευταία. Με ἄλλα λόγια, ἡ προσέγγιση στο πλαίσιο τῆς ἐσωτερικῆς ἀγορᾶς πρέπει νὰ λαμβάνει περισσότερο υπόψη τὶς ἐπιταγές του γενικού συμφέροντος στο πλαίσιο τῆς νέας ἀντίληψης πὺ υιοθετεῖ ἡ Ἑνωση σχετικὰ με τὸ στόχο τῆς ἐνημερίας τῶν πολιτῶν τῆς, τὴν ἀνοδο του βιοτικού ἐπιπέδου καὶ τῆς ποιότητας ζωῆς, τὴν ὀικονομικὴ καὶ κοινωνικὴ συνοχὴ καὶ τὴν ἀλληλεγγύη.

Ἐτσι, τὸ γενικὸ (μη ὀικονομικὸ) συμφέρον καταλαμβάνει πλέον σημαντικὴ θέση, προσανατολίζοντας καὶ καθοδηγώντας τὸ σύνολο τῆς δράσης τῆς Ἑνώσης. Τοῦτο δε, ἀνεξάρτητα πρὸς τὴν ἀσκηση τῶν ἀντίστοιχων ἐθνικῶν ἀρμοδιότητων ἢ καὶ παράλληλα πρὸς αὐτές<sup>96</sup>.

## Συμπέρασμα

Απὸ τὶς ἀναπτύξεις πὺ προηγήθηκαν ἐγινε ἐμφανές ὅτι ἡ ἐννοια του δημοσίου συμφέροντος διαδραματίζει, στο πλαίσιο τῆς Ἑρωπαϊκῆς Ἑνώσης, ἕνα ρόλο πολυσχιδὴ καὶ, κυρίως, ταχύτατα ἐξελισσόμενο. Ἐκκινεῖ ὡς μια παραδο-

<sup>95</sup> Ἀναφέρουμε ἐνδεικτικὰ, ὅσον ἀφορὰ στον πολιτισμὸ ὡς τομέα γενικού συμφέροντος, τὶς προτάσεις του Γεν. Εἰσαγγελέα La Pergola στὴν ὑπόθεση Ἑρωπαϊκὸ Κοινοβούλιο κατὰ Συμβουλίου, C-42/97, Συλλ. 1999, σελ. I-871, πὺ τονίζει ὅτι πρόκειται γιὰ «μια γενικὴ ἀξία, ἡ ὁποία ἀπτεται δυνητικὰ ὅλων τῶν τομέων δραστηριότητος τῆς Κοινότητος».

<sup>96</sup> Βλ. χαρακτηριστικὰ τὸ Πρωτόκολλο σχετικὰ με τὶς ὑπηρεσίες γενικού συμφέροντος πὺ προσαρτᾶται στὴ Συνθήκη τῆς Λισαβόνας, τὸ ὁποῖο προβλέπει στο ἄρθρο 2 ὅτι «οἱ διατάξεις τῆς Συνθήκης οὐδόλως ἐπηρεάζουν τὴν ἀρμοδιότητα τῶν κρατῶν μελῶν ὅσον ἀφορὰ τὴν παροχὴ, τὴν ἀνάθεση καὶ τὴν ὀργάνωση ὑπηρεσιῶν γενικού συμφέροντος μη ὀικονομικὸ ἡαρακτήρα».



σιακή έκφραση της εγγυητικής λειτουργίας του κράτους έναντι του κοινωνικού συνόλου, η οποία δικαιολογεί περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των συντελεστών της παραγωγής σε συγκεκριμένες περιστάσεις, οριοθετείται όμως, ακόμα και στο πλαίσιο της λειτουργίας του αυτής, από το ίδιο το δίκαιο της Ένωσης, ώστε η επίκλησή του να ενεργοποιείται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις και να αποκλείεται η χρησιμοποίησή του ως μοχλού που θα επέτρεπε στα κράτη να ματαιώσουν την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Εξάλλου, η παραχώρηση κρατικών αρμοδιοτήτων προς την Ένωση και η άσκησή τους σε ένα επίπεδο μεταεθνικής διακυβέρνησης, έχει σταδιακά στερήσει το κράτος μέλος από το μονοπώλιο του εγγυητή ενός τέτοιου συμφέροντος. Η Ένωση έχει πλέον διαπλάσει ένα «αυτόνομο γενικό συμφέρον», τόσο στον οικονομικό όσο και στον πολιτικό τομέα, το οποίο προασπίζει όχι μόνο εναρμονίζοντας τα εθνικά δίκαια, αλλά και αναλαμβάνοντας συγκεκριμένες δράσεις στους οικείους τομείς. Έχει πολύ εύστοχα παρατηρηθεί ότι «η έννοια του γενικού συμφέροντος εκπληρώνει μια πολλαπλή λειτουργία (παράμετρος ελέγχου των εμποδίων και παράμετρος της νομοθετικής πολιτικής της Κοινότητας), αλλά έχει και σύνθετη φύση. Αρχικά αμιγώς εθνικής προέλευσης, έχει καταστεί πλέον (...) «κοινοτικό συμφέρον»»<sup>97</sup>.

*Rébecca-Emmanuèla Papadopoulou*

### **De l'intérêt des Etats membres à l'intérêt de l'Union.**

#### **Le rôle multiple et évolutif de l'intérêt public dans l'ordre juridique européen**

#### **(Résumé)**

L'ordre juridique de l'Union européenne représente un mode inédit de co-existence entre Etats, qui s'écarte tant du modèle intergouvernemental que du modèle fédéral. Si les Etats membres de l'Union demeurent souverains, leur souveraineté est sérieusement entamée du fait du transfert de compétences à l'Union dans plusieurs domaines, tels que le marché intérieur, la concurrence, l'agriculture, la protection de l'environnement et des consommateurs, etc. Il en est d'autant plus ainsi que les règles édictées par l'Union priment sur les droits

---

<sup>97</sup> M. Fallon et H. Leclercq, Vers une dimension nouvelle du marché intérieur plus proche au citoyen? in *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998, σελ. 297-339, σελ. 330.

internes et sont directement applicables dans les ordres juridiques nationaux.

Au niveau national, l'Etat « gouverne » au sens traditionnel du terme et le « gouvernement » s'identifie à la « gouvernance » (dans le sens de la gestion des populations et de la satisfaction des besoins sociaux). Dans un tel cadre, le pouvoir étatique s'arroge le monopole de gérer les impératifs qui découlent de la protection de l'intérêt public. Pourtant, l'Union européenne, en tant que modèle post-national de gouvernance (et non de gouvernement), projette sa propre vision des impératifs d'intérêt général et des moyens pouvant assurer sa satisfaction. Le présent rapport examine la fonction évolutive de l'intérêt public, qui constituait initialement une exception d'origine étatique apte à ralentir le rythme de l'intégration économique (Première Partie), pour se transformer ensuite en un impératif autonome d'« intérêt général européen » qui est assuré au niveau de l'Union et mis au service de l'intégration (Deuxième Partie).

Dans la Première Partie du présent rapport, il est souligné que la création du marché intérieur a toujours représenté un point de friction entre l'Union et ses Etats membres, dans la mesure où elle implique l'abandon du protectionnisme national. Les Etats revendiquent le droit d'assurer sur leur territoire le maintien de l'ordre et de la sécurité publics, la protection de la santé publique etc, même aux dépens de la libre circulation.

Le droit de l'Union, tant primaire que secondaire, reconnaît expressément des réserves nationales d'intérêt public de nature à justifier des limitations à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Les dispositions du Traité prévoient que de telles limitations peuvent être imposées pour des raisons d'ordre public, de sécurité, de santé et de moralité publiques etc. Des textes de droit secondaire, tels que la directive 2004/38 qui concerne la libre circulation en tant que droit généralisé découlant du statut de citoyen européen, réitère la référence à cette possibilité. Il est évident que ces considérations relèvent du « noyau dur » de la sphère étatique. Par ailleurs, l'ordre public, la sécurité et la moralité publique etc, constituent des notions génériques qui doivent être spécifiées au cas par cas en tant qu'elles reflètent la situation sociale, culturelle, etc, et donc l'« échelle des valeurs » en vigueur dans chaque Etat à un moment donné. Toutefois, elles n'introduisent en aucun cas une réserve permanente de souveraineté en faveur des Etats; elles tolèrent à titre exceptionnel des mesures nationales restrictives ponctuelles.

En outre, la jurisprudence de la Cour de Justice a reconnu que, en cas d'absence d'harmonisation au niveau européen, des dispositions réglementaires



nationales qui posent des obstacles à la libre circulation doivent être acceptées, lorsqu'elles sont dictées par des «exigences impératives d'intérêt général» relevant, entre autres, de la protection des consommateurs et de l'environnement, de l'efficacité des contrôles fiscaux, de la sécurité routière, etc. De telles «exigences impératives» sont des manifestations d'un intérêt public que les Etats gèrent au niveau normatif en édictant des règles sur la fabrication et la commercialisation de marchandises, les conditions d'exercice des professions, etc. Tant que l'Union ne régit pas ces matières, les Etats peuvent agir pour assurer de tels intérêts, qui sont considérés dignes de protection.

Il est pourtant souligné que la reconnaissance de certaines réserves d'intérêt public en faveur des Etats membres n'est en aucun cas un «chèque blanc» leur permettant d'annihiler la libre circulation, puisque ces réserves sont placées sous une perspective européenne qui les prive de leur caractère purement national. L'encadrement de l'intérêt public par le droit de l'Union est doublement assuré : d'une part, la Cour de Justice interprète toutes les manifestations de l'intérêt public (ordre public, sécurité et moralité publiques etc) de manière restrictive, dans la mesure où elles justifient des limitations au principe fondamental de libre circulation. Elle souligne ainsi leur nature exceptionnelle, elle restreint leur champ d'application et elle en exclut les considérations d'ordre économique. En outre, les mesures nationales prises au nom de l'intérêt public sont sujettes à un contrôle strict de proportionnalité, qui permet au juge de vérifier si elles sont aptes et nécessaires à la poursuite de ce but et si ce dernier ne saurait être atteint au moyen de mesures moins restrictives.

Il en ressort que, si l'intérêt public est en principe lié à des considérations nationales, il est encadré par la législation et la jurisprudence européennes, ce qui empêche les Etats membres de l'invoquer afin de ralentir le rythme de l'intégration. L'Union est décidée à gérer elle-même les conditions du recours national à l'intérêt public.

La Deuxième Partie du présent rapport est consacrée à l'intérêt général dans une perspective inverse, à savoir en tant qu'élément inhérent à l'intégration. Il est souligné que le rôle des Etats est de plus en plus marginalisé et que l'Union a progressivement élaboré la notion d'un «intérêt général» européen, qui dépasse le cadre national et contribue à l'approfondissement du processus d'intégration, tant au niveau économique que politique. Elle joue ainsi un rôle déterminant à la gestion des services «d'intérêt économique général», autrement connus comme services d'utilité publique : d'une part, elle a harmonisé

les règles nationales concernant les conditions de satisfaction de l'intérêt économique général en imposant aux Etats d'abolir les droits exclusifs ou spéciaux dans les domaines relevant de l'utilité publique (télécommunications, énergie, services postaux etc) dans le sens de l'ouverture à la concurrence, et, en même temps, en délimitant le contenu minimal du service auquel doivent avoir accès les utilisateurs. Ainsi, l'Union maintient le noyau du service d'intérêt général intact indépendamment de l'identité de son prestataire et en délimite le contenu.

D'autre part, le traité d'Amsterdam a reconnu dès 1997 que les services d'intérêt général constituent des «valeurs communes» de l'Union. Cette déclaration est réitérée dans le traité de Lisbonne, qui prévoit que l'Union et les Etats membres doivent, dans le cadre de leurs compétences respectives, veiller à ce que ces services fonctionnent de sorte à accomplir leur but. En outre, le Protocole 26 annexé au traité de Lisbonne reconnaît en tant que valeurs de l'Union «un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs», tandis que le droit d'accès à ces services est aussi reconnu dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne. Il est ainsi évident que l'Union jouera désormais un rôle décisif en vue de la satisfaction des besoins découlant de l'intérêt général.

En dernier lieu, l'intérêt général en tant qu'objectif de l'Union est examiné aussi dans ses dimensions politiques : la culture, l'éducation, la jeunesse, la protection des consommateurs, la politique sociale, la santé publique, etc, sont autant de secteurs d'intérêt général où l'Union entreprend une action au moyen de directives ou d'initiatives et de programmes d'action –selon que sa compétence est concurrente ou complémentaire à celle des Etats. Les exigences d'intérêt général doivent, en plus, être prises en compte par l'Union lors de l'exercice de toutes ses compétences et, de ce fait, elles orientent de manière «horizontale» l'ensemble de son action.

Au terme du présent rapport, il est conclu que l'intérêt public tient au sein de l'Union européenne une place évolutive. Bien que d'origine nationale, et même de nature à légitimer des restrictions étatiques à la libre circulation, cette notion a progressivement acquis un contenu positif et des dimensions européennes, avec l'émergence d'un «intérêt général européen» indépendant des conceptions nationales, qui est assuré et promu par l'Union elle-même.