

**Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ύστερα από τη θέση σε ισχύ της  
Συνθήκης της Λισσαβόνας  
Βασίλης Χατζόπουλος\***

*Υστερα από περιπέτειες μιας δεκαετίας, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ο Χάρτης) κατέστη εν τέλει υποχρεωτικός με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, με ισχύ από το 2009. Τίθεται το ερώτημα τι σηματοδοτεί η αίσια αυτή κατάληξη του Χάρτη για την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με άλλα λόγια, δεδομένου ότι α) ο Χάρτης αντανακλά, σε μεγάλο βαθμό, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου – πηγές δικαιωμάτων οι οποίες ήδη δεσμεύουν τόσο τα Όργανα όσο και τα κράτη μέλη – και β) ο ίδιος ο Χάρτης, έστω και ως κείμενο δίχως δεσμευτική ισχύ, αποτελεί ήδη σημείο αναφοράς για την προάσπιση των δικαιωμάτων, ερωτάται ποια μπορεί να είναι η προστιθέμενη αξία της αναγωγής του Χάρτη σε κείμενο δεσμευτικό βάσει της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Το ερώτημα αυτό τίθεται σε τρία επίπεδα. Πρώτον, τίθεται το ζήτημα αν η ένταξη του Χάρτη στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ σηματοδοτεί τροποποίηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και αν επηρεάζει διαδικαστικά τη λειτουργία των Οργάνων της. Δεύτερον, ερωτάται κατά πόσο ο Χάρτης θα εισφέρει στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι άλλων ανταγωνιστικών αρχών και πολιτικών της ΕΕ. Τρίτον, ερευνητέο είναι κατά πόσο ο Χάρτης θα μπορέσει να προωθήσει «θετικά» στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μέσω της χάραξης συγκεκριμένων πολιτικών θετικής ενοποίησης.*

---

\* Αν. Καθηγητής στο ΔΠΘ, Επισκ. Καθηγητής στο Κολλέγιο της Ευρώπης, Μπρυζ, Επί τιμή Λέκτορας στο Πανεπιστήμιο του Νότιγχαμ, Δικηγόρος Αθηνών. Το παρόν άρθρο έχει ήδη δημοσιευθεί σε ΔτΑ 2/2011, 365-396 και *Το Δημόσιο Δίκαιο σε Εξέλιξη, Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι Παραρά*, 1137-116.

Εν όψει της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας όλες οι αναφορές σε άρθρα των Συνθηκών γίνονται με βάση τη νέα αρίθμηση. Αντιθέτως, παρά την αντικατάσταση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), εξακολουθεί να χρησιμοποιείται ο όρος ΔΕΚ μιας και η περισσότερες αναφορές στο Όργανο αυτό αφορούν σε παρελθόντα χρόνο – και για την αποφυγή σύγχυσης με τη χρήση διπλής ονομασίας.

Εισαγωγή .....	3
I. Αρμοδιότητες – διαδικασίες .....	6
Α. Τα Όργανα .....	6
Β. Τα κράτη μέλη.....	8
II. Νομική χρήση του Χάρτη .....	11
Α. Τα θεμελιώδη δικαιώματα ως ασπίδα: αντιστάθμισμα άλλων πολιτικών της ΕΕ .....	12
Β. Τα θεμελιώδη δικαιώματα ως ξίφος: μέσο εκτατικής εφαρμογής άλλων κοινοτικών ελευθεριών .....	16
1. Δικαιώματα απορρέοντα από την ιθαγένεια σε συνδυασμό με τις οικονομικές ελευθερίες .....	18
2. Φορητότητα υγειονομικών δικαιωμάτων.....	20
3. Αναγνώριση τίτλων σπουδών.....	22
III. Πολιτική αξιοποίηση του Χάρτη .....	25
Α. Ευθυγράμμιση (mainstreaming) των άλλων πολιτικών στα θεμελιώδη δικαιώματα.....	26
Β. Σημείο αναφοράς για την υβριδική διακυβέρνηση .....	27
Επίλογος.....	29

## Εισαγωγή

Ύστερα από περιπέτειες μιας δεκαετίας, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ο Χάρτης) καθίσταται εν τέλει υποχρεωτικός με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας.<sup>1</sup> Η πρόταση για την υιοθέτηση ενός Χάρτη

---

<sup>1</sup> Γενικά για τον Χάρτη βλ. Στ. Περράκης & Ν. Λυμούρης, *Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ* (Αθήνα/Κομοτηνή: Σάκκουλας, 2003), Γ. Παπαδημητρίου, Γ. Καρισιάδης & Κ. Παπανικολάου, *Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της ΕΕ* (Αθήνα/Κομοτηνή: Σάκκουλας, 2002), Θ. Κατσούφρος, *Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινοτική δικαιοσύνη, Εφαρμογές της θεωρίας της ενδικοσιμότητας*, Σειρά: Διοίκηση και Πολιτεία - Μελέτες (Αθήνα/Κομοτηνή: Σάκκουλας, 2002). Βλ επίσης ανάμεσα στην πλούσια αρθρογραφία (σε αλφαβητική σειρά): Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγκα, «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα» (2008) *ΕυρΠολ* 91-123, Θ. Κατσούφρος, «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και ο Κοινοτικός δικαστής» (2003) *ΔτΑ* 1107-1135, Γ. Καρισιάδης, «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σε προοπτική» (2001) *ΤοΣ* 1211-1229, Ι. Κουκιάδης, «Η σχεδιαζόμενη υιοθέτηση από την ΕΕ Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας» (2001: μνήμη Κ. Ιωάννου) *ΕΕΕυρΔ* 241-260, Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ανταποκρίνεται στο ευρωπαϊκό κεκτημένο;» (2001) *ΔτΑ* 203-223, Γ. Παπαδημητρίου, «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων: προπομπός της συνταγματοποίησης της ΕΕ» (2001) *ΤοΣ* 1207-1210, του ιδίου, «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του» (2001) *ΕΕΕυρΔ* 521-532, του ιδίου, «Δεσμευτική ισχύς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων» (2002) *ΕΕΕυρΔ* 213-226, Λ. Παπαδοπούλου, «Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη» (2001) *ΤοΣ* 1267-1326, Ρ-Ε. Παπαδοπούλου, «Από τις γενικές αρχές του δικαίου στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ» (2001) *ΔτΑ* 1029-1082, Σ. Περράκης, «Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ» (2000) *ΔτΑ* 19-33, Χ. Ροζάκης, «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ευρώπη» (2001: μνήμη Κ. Ιωάννου) *ΕΕΕυρΔ* 427-439, Ν. Φραγκάκης, «Ανθρώπινα δικαιώματα και Ευρωπαϊκή ενοποίηση, Από την ΕΣΔΑ στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ» (2002) *NoB* 1413-1425. Βλ. στα αγγλικά Τ. Hervey & J. Kenner (eds) *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective* (Portland: Hart, 2003) ; S. Peers & A. Ward, *The Charter of Fundamental Rights and the Future of Human Rights Protection in Europe* Oxford/Portland: Hart, 2004); Κ. Lenaerts & E. de Smijter ‘A “Bill of Rights” for the EU’ (2001) 38 *CMLRev* 273-300; G. de Burca & J.-B. Aschenbrenner, ‘The development of European Constitutionalism and the role of the Charter of Fundamental Rights’ 9 (2002-03) *ColumJEurL* 355; M. Poiares Maduro, ‘The double constitutional life of the Charter of Fundamental Rights of the EU’ in T. Hervey & J. Kenner (eds) *Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective* (Portland: Hart, 2003) 269-299. Βλ επίσης στα Γαλλικά: E. Roger « Les Droits de l’Homme dans l’UE » (2003) *ΔτΑ* 1053-1068, P. Tavernier « L’insertion de la Charte des droits fondamentaux de l’UE dans le système européen de protection des

δικαιωμάτων για την ΕΕ, ο οποίος θα μπορούσε ενδεχομένως να αποκτήσει δεσμευτική ισχύ, εκφράστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας, το 1999. Η σύνταξη του Χάρτη ολοκληρώθηκε ύστερα από εννέα μήνες διαβουλεύσεων στα πλαίσια της Διάσκεψης, την οποία συγκροτούσαν εκπρόσωποι κυβερνήσεων, εθνικών κοινοβουλίων, του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, της Επιτροπής, των υπό ένταξη χωρών καθώς και της κοινωνίας των πολιτών.<sup>2</sup> Ο Χάρτης ανακηρύχθηκε επισήμως από το Συμβούλιο (για λογαριασμό των κρατών μελών) την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη Νίκαια τον Δεκέμβριο του 2000. Παρότι καταρχήν μη δεσμευτικός, Ο Χάρτης, στο τελικό του (έβδομο) Τίτλο περιείχε την ρητή πρόβλεψη (άρθρο 51(2)) σύμφωνα με την οποία «ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες» καθώς και την περίφημη ρύθμιση «πασαρέλλα» (άρθρο 52(3)) σύμφωνα με την οποία «[σ]το βαθμό 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 αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία». Περαιτέρω, τόσο το προοίμιο όσο και το άρθρο 52 του Χάρτη διακρίνουν μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών». Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει σαφώς η πρόθεση των συντακτών του Χάρτη να καταστεί αυτός

---

droits de l'homme et des libertés fondamentales» (2003) ΔτΑ 1069-1080. Για μια πιο πλήρη βιβλιογραφία βλ. την ιστοθέση <http://www.arena.uio.no/cidel/cwatch/bibliography.html>

<sup>2</sup> Βλ. σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθήθηκε για την υιοθέτηση του Χάρτη, Lord Goldsmith 'A Charter of Rights, Freedoms and Principles' 38:5 (2001) CMLRev 1201-1216, G. de Burca, 'The drafting of the EU Charter of Fundamental Rights' (2001) 26 ELR 126, F. Deloche-Gaudez 'The Convention on a Charter of Fundamental Rights: A Method for the Future?' Notre Europe Research and Policy Paper 15/2001, available at [http://74.125.155.132/scholar?q=cache:XlxIe4L-DDUJ:scholar.google.com/+fundamental+rights+Weiler&hl=el&as\\_sdt=2000](http://74.125.155.132/scholar?q=cache:XlxIe4L-DDUJ:scholar.google.com/+fundamental+rights+Weiler&hl=el&as_sdt=2000), καθώς και Γ. Παπαδημητρίου, «Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων: προπομπός της συνταγματοποίησης της ΕΕ» ο.π. υποσημ. 1.

δεσμευτικός.<sup>3</sup> Πράγματι, ο Χάρτης, με κάποιες μικρο-προσαρμογές εντάχθηκε στη Συνταγματική Συνθήκη μετά τις Γενικές Αρχές, ως το μέρος II αυτής – στη φυσική θέση ενός χάρτη δικαιωμάτων σε οποιοδήποτε κείμενο συνταγματικής φύσης.<sup>4</sup> Ύστερα από το ναυάγιο της Συνταγματικής Συνθήκης και στα πλαίσια του εξορκισμού κάθε στοιχείου που να παραπέμπει σε αυτήν, ο Χάρτης «περιορίστηκε» σε παράρτημα της Συνθήκης της Λισσαβόνας, το περιεχόμενο του οποίου καθίσταται δεσμευτικό βάσει του άρθρου 6(1) της Συνθήκης για την ΕΕ.<sup>5</sup>

Τίθεται εύλογα το ερώτημα τι σηματοδοτεί η αίσια αυτή κατάληξη του Χάρτη για την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, από 1-12-09. Με άλλα λόγια, δεδομένου ότι α) ο Χάρτης αντανακλά, σε μεγάλο βαθμό, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου – πηγές δικαιωμάτων οι οποίες ήδη δεσμεύουν τόσο τα Όργανα όσο και τα κράτη μέλη<sup>6</sup> – και β) ο ίδιος ο Χάρτης, έστω και ως κείμενο δίχως δεσμευτική ισχύ, αποτελεί ήδη σημείο αναφοράς για την προάσπιση των δικαιωμάτων, ερωτάται ποια

---

<sup>3</sup> Η παρούσα μελέτη δεν έχει σκοπό να προτείνει άλλη μια ανάλυση του Χάρτη, για την οποία βλ. παραπ. υποσημ. 1. Αντιθέτως, βασιζόμενη στις ως άνω αναλύσεις η μελέτη φιλοδοξεί να εξετάσει αν προκύπτει κάποια προστιθέμενη αξία από την αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στο Χάρτη.

<sup>4</sup> Βλ. X. Koutiadis ‘Social Rights in the Draft Constitutional Treaty’ in I. Pernice/M. Poiares Maduro (eds.), *A Constitution for the European Union: First Comments on the 2003 - Draft of the European Convention*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2004) 59-74, επίσης δημοσιευμένο σε (2003) ΔτΑ 1081-1106.

<sup>5</sup> Κατά πόσο αυτή η αλλαγή στη δομή των Συνθηκών συνεπάγεται και ουσιαστικές διαφορές για την εφαρμογή και δεσμευτικότητα των κανόνων του Χάρτη έχει εκτενώς συζητηθεί στη θεωρία, βλ. λ.χ. Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγκα ο.π. υποσημ. 1, βλ. επίσης I. Pernice ‘The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights’ in St. Griller & J. Ziller (eds) *EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty* (Wien/New York: Springer, 2008) 235-254 - η υπερισχύουσα απάντηση μοιάζει να είναι αρνητική.

<sup>6</sup> Για τη σταδιακή αναγνώριση και προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ενωσιακή έννομη τάξη βλ. Σ. Περράκης, ‘Δικαιώματα του ανθρώπου και Ευρωπαϊκή δημόσια τάξη. Σκέψεις πάνω στις διαστάσεις μιας αναδυόμενης νομικής διαδρομής ανάμεσα στην πραγματικότητα και την ουτοπία (;)’ (2001: μνήμη Κ. Ιωάννου) *ΕΕΕορΔ* 383-416, του ίδιου, πιο πρόσφατα, ‘Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης;’ (2009) *ΕυρΠολ* 405-416.

μπορεί να είναι η προστιθέμενη αξία της αναγωγής του Χάρτη σε κείμενο δεσμευτικό βάσει της Συνθήκης της Λισσαβόνας.

Το ερώτημα αυτό τίθεται σε τρία επίπεδα. Πρώτον, τίθεται το ζήτημα αν η ένταξη του Χάρτη στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ σηματοδοτεί τροποποίηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ και αν επηρεάζει διαδικαστικά τη λειτουργία των Οργάνων της. Δεύτερον, ερωτάται κατά πόσο ο Χάρτης θα εισφέρει στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων έναντι άλλων ανταγωνιστικών αρχών και πολιτικών της ΕΕ. Τρίτον, ερευνητέο είναι κατά πόσο ο Χάρτης θα μπορέσει να προωθήσει «θετικά» στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μέσω της χάραξης συγκεκριμένων πολιτικών θετικής ενοποίησης.

## **I. Αρμοδιότητες – διαδικασίες**

Το ίδιο το άρθρο 6 ΣυνθΕΕ το οποίο αναγνωρίζει δεσμευτική ισχύ στο Χάρτη, στην παράγραφο 2 προβλέπει ρητά ότι οι διατάξεις του Χάρτη δεν επεκτείνουν τις αρμοδιότητες της ΕΕ πέραν αυτών που προβλέπονται από τις Συνθήκες. Ανάλογη ρύθμιση περιέχεται και στο άρθρο 52(2) του Χάρτη καθώς και στην Δήλωση υπ' αριθ. 1. Επί της αρχής, συνεπώς, δεν τίθεται ζήτημα παρέκτασης των αρμοδιοτήτων της ΕΕ ή των Οργάνων της βάσει του Χάρτη. Ωστόσο, είναι ανακριβές να ειπωθεί ότι ο Χάρτης δεν αλλάζει τίποτε στον τρόπο λειτουργίας της ΕΕ, τόσο αναφορικά με τα Όργανα όσο και σχετικά με τα κράτη μέλη. Σημαντικές, ως προς αυτό το σημείο, είναι οι λεγόμενες «οριζόντιες» διατάξεις του Χάρτη.

### **A. Τα Όργανα**

Το άρθρο 51 του Χάρτη ορίζει ως αποδέκτες των υποχρεώσεων που θεσπίζει τα Όργανα (Institutions), Οργανισμοί (Agencies), Γραφεία (Offices) κτλ της ΕΕ. Αυτά έχουν την υποχρέωση να σέβονται τα δικαιώματα και τις αρχές και να προωθούν τις αρχές του Χάρτη. Θεσπίζεται έτσι ένας διττός κανόνας. Αφενός ο κανόνας της «εσωτερίκευσης» (mainstreaming) των θεμελιωδών δικαιωμάτων και αρχών στα πλαίσια όλων των πολιτικών της ΕΕ και αφετέρου η υποχρέωση προώθησης των αρχών.

Όσον αφορά στην υποχρέωση εσωτερίκευσης, είναι σαφές ότι, όπως έχει ήδη συμβεί με την προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 11 ΣυνθΛΕΕ), την προστασία του καταναλωτή (άρθρο 12 ΣυνθΛΕΕ) και την προστασία της υγείας (άρθρο 168(1) ΣυνθΛΕΕ), τα Όργανα οφείλουν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους να

προστατεύουν τα δικαιώματα και να μην παραγνωρίζουν τις αρχές του Χάρτη. Σε αντίθεση με την προστασία του περιβάλλοντος, του καταναλωτή και της υγείας, η οποία συνιστά κατευθυντήρια γραμμή για τη χάραξη Ενωσιακών πολιτικών, τα δικαιώματα του Χάρτη είναι άμεσα απαιτητά (το ίδιο δεν ισχύει για τις αρχές του Χάρτη). Συνεπώς, τόσο οι ιδιώτες (μη προνομιούχοι διάδικοι) όσο η Επιτροπή και οι άλλοι προνομιούχοι διάδικοι, μπορούν πλέον να αξιώνουν δικαστικά, στα πλαίσια της αίτησης ακύρωσης (άρθρο 263 ΣυνθΛΕΕ) και, σπανιότερα, στα πλαίσια προσφυγής κατά παράληψης Οργάνου (άρθρο 265 ΣυνθΛΕΕ) την προστασία των δικαιωμάτων αυτών. Η σχετική αρμοδιότητα διευρύνεται μάλιστα βάσει της νέας διατύπωσης του άρθρου 263 ΣυνθΛΕΕ, η οποία διευρύνει το παραδεκτό αιτήσεων ακύρωσης από μη προνομιούχους διαδίκους και σε κανονιστικές πράξεις οι οποίες τους θίγουν άμεσα (αν και όχι ατομικά).

Όσον αφορά στην υποχρέωση προώθησης των αρχών του Χάρτη, αυτή αναλύεται εκτενέστερα στο άρθρο 52(5) του Χάρτη το οποίο προβλέπει ότι «οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη που περιέχουν αρχές μπορούν να εφαρμόζονται με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και με πράξεις των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους». Βασικός στόχος της διάταξης αυτής είναι να διακρίνει τα «δικαιώματα» τα οποία προστατεύονται άμεσα από τις «αρχές» η προστασία των οποίων απαιτεί τη νομοθετική ρύθμισή τους.<sup>7</sup> Παράλληλα, η διάταξη είναι διατυπωμένη με τέτοιο τρόπο ώστε να μην μπορεί να θεωρηθεί ως βάση νέων αρμοδιοτήτων. Παρόλα αυτά, η παραπάνω διάταξη έχει τουλάχιστον τρεις συνέπειες. Πρώτον ανοίγει ένα νέο πεδίο κανονιστικής δράσης στα Όργανα, στα πλαίσια των ήδη υπαρχουσών αρμοδιοτήτων τους: ενώ μέχρι τώρα το περιεχόμενο των υιοθετούμενων νομοθετικών πράξεων είχε πρωταρχικά οικονομικό χαρακτήρα, μετά τη θέση σε ισχύ του Χάρτη, τα Όργανα θα μπορούν να νομοθετήσουν και σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δεύτερον, για τα ζητήματα αυτά, το άρθρο 52(2) αναγνωρίζει ελεγκτική αρμοδιότητα του ΔΕΚ. Τρίτον, το άρθρο 52(2) θα μπορούσε ενδεχομένως να χρησιμεύσει ως συμπληρωματική νομική βάση και, σε κάθε περίπτωση, ως αιτιολόγηση για την ίδρυση Οργανισμών, Γραφείων, κτλ της ΕΕ για την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Είναι γεγονός ότι ο Οργανισμός για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα της ΕΕ συστάθηκε (ως Παρατηρητήριο) και μεταμορφώθηκε

---

<sup>7</sup> Βλ. μεταξύ άλλων T. Tridimas *The General Principles of EU Law*, 2d ed (Oxford: OUP, 2006) 367.

σε Οργανισμό (Agency) βάσει του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ (νυν 352 ΣυνθΛΕΕ), όμως ενδεχόμενη επέκταση των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού ή η σύσταση άλλου παρόμοιου οργάνου μπορεί να «πατήσει» και στην εν λόγω διάταξη.

## **Β. Τα κράτη μέλη**

Το άρθρο 51(1) του Χάρτη προβλέπει ότι αυτός δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνον όταν εφαρμόζουν το Ενωσιακό δίκαιο. Ο περιορισμός αυτός υπολείπεται της νομολογίας του ΔΕΚ σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο ότι καταλείπει εκτός του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη όλους εκείνους τους τομείς στους οποίους τα κράτη, χωρίς να εφαρμόζουν άμεσα κανόνες της Ενωσιακής έννομης τάξης, δεσμεύονται όμως από αυτήν: υγεία, παιδεία, κοινωνική ασφάλιση, φορολογία είναι μερικά από τα παραδείγματα με σημαντικές επιπτώσεις για τα θεμελιώδη δικαιώματα.<sup>8</sup> Η ως άνω δυσαρμονία, η οποία έχει ήδη εντοπιστεί από την επιστήμη,<sup>9</sup> αποκτά ιδιαίτερη σημασία από τη στιγμή που ο Χάρτης καθίσταται δεσμευτικός. Είναι ασαφές αν η προκύπτουσα ανωμαλία μπορεί να θεραπευθεί από το άρθρο 53 του Χάρτη το οποίο προβλέπει ότι το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων που προκύπτει από τη Συνθήκη δε μπορεί να υποβαθμιστεί συνεπεία των διατάξεων του Χάρτη ή αν το ΔΕΚ θα αναγάγει σε γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου δικαιώματα και αρχές του Χάρτη, ώστε να τους εξασφαλίσει καθολική εφαρμογή έναντι των κρατών μελών.<sup>10</sup>

Σε κάθε περίπτωση πάντως, η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, έχει το δικαίωμα να κινεί διαδικασίες κατά των κρατών μελών στο μέτρο που αυτά εφαρμόζοντας το κοινοτικό δίκαιο παραβιάζουν τον Χάρτη.<sup>11</sup> Το ίδιο δικαίωμα έχουν και τα άλλα κράτη μέλη, πράγμα όμως το οποίο, βάσει α) της μέχρι τώρα εμπειρίας της εφαρμογής του άρθρου 259 ΣυνθΛΕΕ και β) του γεγονότος ότι οι παραβιάσεις του οικονομικού δικαίου βλάπτουν άμεσα την οικονομία των άλλων κρατών μελών

---

<sup>8</sup> Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα ακόμη κι εκτός του πεδίου εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης, βλ. λ.χ. ΔΕΚ, 25 Μαρτίου 2994, *Karner*, υπ. C-71/02, Συλ I-3025.

<sup>9</sup> Βλ. λ.χ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, ο.π. υποσημ. 1 και Tridimas, ο.π. υποσημ. 7, 363.

<sup>10</sup> Tridimas 363-4.

<sup>11</sup> J. McHale 'Fundamental rights and health care' in E. Mossialos, G. Permanand, R. Baeten & T. Hervey, (eds) *Health Systems Governance in Europe: the role of EU Law and Policy*, (Cambridge: CUP, forthcoming 2010) 284-316, 298.



ενώ αυτές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν έχουν συνήθως γενικές οικονομικές επιπτώσεις αλλά αφορούν στο/α θιγόμενο/α άτομο/α, είναι μάλλον απίθανο το δικαίωμα αυτό να εφαρμοστεί. Η δυνατότητα αυτή της Επιτροπής (και των άλλων κρατών μελών) δεν ενέχει τον κίνδυνο να μετατρέψει το ΔΕΚ σε αμιγές δικαστήριο ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς α) η αρμοδιότητα του ΔΕΚ δεν είναι γενική αλλά περιορίζεται από το πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης και β) η πιθανότερη χρήση που θα κάνει η Επιτροπή του νέου μέσου ελέγχου της συμμόρφωσης των κρατών είναι σε συνδυασμό με άλλες ουσιαστικές παραβάσεις οικονομικού δικαίου και όχι αυτοτελώς. Παρά τους προαναφερθέντες περιορισμούς πάντως, η δυνατότητα ελέγχου της συμμόρφωσης των κρατών προς τα δικαιώματα του Χάρτη αποκτά ιδιαίτερη σημασία εν' όψει της κατάρτησης των Πυλώνων και της πλήρους υπαγωγής στην αρμοδιότητα του ΔΕΚ των πολιτικών για τη μετανάστευση, το άσυλο και τις θεωρήσεις, καθώς και των πολιτικών για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία.<sup>12</sup> Είναι προφανές ότι στα πλαίσια αυτών των νέων τομέων αρμοδιότητας της ΕΕ, πολύ περισσότερο από ότι στο δίκαιο της εσωτερικής αγοράς και του ανταγωνισμού, είναι πιθανό να ανακύψουν ζητήματα απτόμενα του Χάρτη. Επίσης, είναι προφανές ότι, στο μέτρο που στον Χάρτη διασφαλίζονται και κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία θεωρούνται από πολλούς ως το αντιστάθμισμα των οικονομικών πολιτικών της ΕΕ, και οι παραδοσιακοί τομείς αρμοδιοτήτων της ΕΕ αναμένεται να προκαλέσουν την εφαρμογή του Χάρτη. Η βασική διαφορά μεταξύ των δύο παραπάνω κατηγοριών συνίσταται στο ότι τα ατομικά δικαιώματα είναι διατυπωμένα με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η δυνατότητα άμεσης επίκλησής τους από τους ιδιώτες, ενώ οι κοινωνικές διατάξεις του Χάρτη είναι κυρίως διατυπωμένες με τη μορφή αρχών.

Πιο κρίσιμη από την προσφυγή της Επιτροπής κατά των κρατών μελών κρίνεται η δυνατότητα διενέργειας προδικαστικής παραπομπής των εθνικών δικαστηρίων ενώπιον του ΔΕΚ για θέματα που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με τον τρόπο αυτόν, βάσει του Χάρτη, δίδεται στους διαδίκους πρόσθετη δυνατότητα ελέγχου των εθνικών διοικήσεων, κατά τρόπο πιο ευρύ και πιο άμεσο χρονικά απ' ότι

---

<sup>12</sup> Για τις νέες αρμοδιότητες του ΔΕΚ στους τομείς αυτούς βλ. V. Hatzopoulos, 'Casual but smart: The Court's new clothes in the Area of Freedom, Security and Justice after the Lisbon Treaty', in J. Monar (ed) *The institutional dimension of the EU "Area of Freedom, Security and Justice"* (Brussels etc: PIE Peter Lang, forthcoming 2010); paper already available at <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=lawpapers>

βάσει της ΕΣΔΑ: πιο ευρύ διότι τα προστατευόμενα δικαιώματα είναι περισσότερα και πιο άμεσο χρονικά διότι η προδικαστική παραπομπή δεν προϋποθέτει την εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων. Το γεγονός ότι οι διάδικοι δεν μπορούν να υποχρεώσουν το εθνικό δικαστήριο για τη διενέργεια προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΚ μπορεί να θεωρηθεί ως αντίστοιχο, στην πράξη, με τους ιδιαίτερα αυστηρούς όρους παραδεκτού που διέπουν τις προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου.

Ο σημαντικός ρόλος που ενδέχεται να διαδραματίσει η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής εξηγεί το γεγονός ότι κάποια κράτη μέλη, φοβούμενα τη δικαστική διεκδίκηση δικαιωμάτων τα οποία από επιλογή περιορίζουν στην επικράτειά τους, διαπραγματεύτηκαν ειδικά πρωτόκολλα αποκλεισμού της προδικαστικής διαδικασίας. Το Ηνωμένο Βασίλειο φοβούμενο διεκδικήσεις στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων και η Πολωνία επιθυμώντας να διασφαλιστεί έναντι του ενδεχομένου δικαστικής αναγνώρισης του γάμου μεταξύ ομοφύλων, διαπραγματεύτηκαν το Πρωτόκολλο Αρ. 30.<sup>13</sup> Αντίστοιχα, η Ιρλανδία διαπραγματεύτηκε το Πρωτόκολλο Αρ. 35 για να εξαιρέσει από τις συνέπειες της Συνθήκης και των συνοδευτικών της (άρα και του Χάρτη) το άρθρο 40.3.3 του Συντάγματός του 1992, το οποίο διασφαλίζει τα δικαιώματα του αγέννητου τέκνου.

Περαιτέρω, σχετικά με τη συμμόρφωση των κρατών μελών προς τον Χάρτη, ασάφεια προκαλεί το άρθρο 53 του Χάρτη, σύμφωνα με το οποίο «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 ... τα Συντάγματα των κρατών μελών». Η διάταξη αυτή φαίνεται να υποσκάπτει την υπεροχή του Χάρτη – ως δεσμευτικού δικαίου ισότιμου με τις Συνθήκες – έναντι των Συνταγμάτων των κρατών μελών. Με δεδομένο ότι η εκτατική ερμηνεία και προστασία ενός δικαιώματος συχνά αποβαίνει εις βάρος κάποιου άλλου δικαιώματος (ή του δικαιώματος κάποιου άλλου), γεννάται το ερώτημα κατά πόσο τα κράτη μέλη θα μπορούν να αντιτάξουν – τόσο στα πλαίσια ευθείας εις βάρος τους προσφυγής όσο και στα πλαίσια προδικαστικής διαδικασίας –

---

<sup>13</sup> Ύστερα από την κυβερνητική αλλαγή στην Πολωνία τον Οκτώβριο του 2007, η νέα κυβέρνηση παρότι ήταν καταρχήν πιο ανεκτική έναντι των ομοφυλοφίλων δεν αποσύρθηκε από το σχετικό πρωτόκολλο, καθώς είχε ανάγκη τις ψήφους της συντηρητικής αντιπολίτευσης για την επικύρωση της Συνθήκης της Λισσαβόνας. Συμπλήρωσε όμως τη μονομερή Δήλωση αρ. 62 σύμφωνα με την οποίαν «σέβεται πλήρως τα κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα» του Τίτλου IV του Χάρτη.

τις ιδιαίτερες συνταγματικές τους αξίες. Παρότι η απάντηση μοιάζει μάλλον αρνητική,<sup>14</sup> ο κίνδυνος ευθείας αντιπαράθεσης μεταξύ του Χάρτη και των εθνικών Συνταγμάτων δε μπορεί να αποκλειστεί.

## II. Νομική χρήση του Χάρτη

Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες του Χάρτη είναι ότι απαριθμεί ως προστατευόμενα, δικαιώματα και αρχές πολύ πιο εκτεταμένα απ'ότι τα προϋπάρχοντα αντίστοιχα κείμενα τα οποία περιορίζονται κυρίως στα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα πρώτης γενιάς. Όσον αφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα ο Χάρτης σε μεγάλο βαθμό επαναλαμβάνει προγενέστερα κείμενα και έχει περιορισμένη προστιθέμενη αξία. Αντιθέτως, μπορεί να ειπωθεί ότι ο Χάρτης ενσωματώνει την κοινωνική αρχή η οποία απουσιάζει, ως τέτοια, από τη Συνθήκη της ΕΕ. Όπως έχει παρατηρηθεί «ενώ εκφράζεται με όρους δικαιωμάτων, ο Χάρτης δεν είχε ποτέ στόχο να αντιγράψει παραδοσιακά κείμενα θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά να προβάλλει μια φιλόδοξη νέα προσέγγιση, ενσωματώνοντας ατομικά και πολιτικά δικαιώματα με κοινωνικοοικονομικά δικαιώματα και αναθέτοντας θετικές υποχρεώσεις δράσης στο κράτος».<sup>15</sup> Σε κάποιο βαθμό ο Χάρτης έρχεται να καλύψει το κοινωνικό έλλειμμα από το οποίο πάσχει η ΕΕ.<sup>16</sup> Το πράττει όμως με τρόπο άνισο, καθώς αντιτάσσει στους υποχρεωτικούς κανόνες οικονομικού δικαίου γενικές υποχρεώσεις και αρχές κοινωνικού περιεχομένου. Σε πολλές περιπτώσεις, άλλωστε, οι γενικές αρχές αυτές αντιστοιχούν σε προηγούμενες αποφάσεις του ΔΕΚ. Έτσι, ενώ σαφώς ενισχύει την ορατότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, ο Χάρτης μάλλον δεν εισφέρει αποφασιστικά στην προάσπισή τους. Το θέμα τίθεται με διαφορετικούς

---

<sup>14</sup> J.B. Liisberg 'Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?' 38:5 (2001) *CMLRev* 1171-1199.

<sup>15</sup> S. Fredman 'Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space' 12:1 (2006) *ELJ*, 41-60, 49, σε ελεύθερη μετάφραση του γράφοντος.

<sup>16</sup> Για την ύπαρξη κοινωνικού ελλείμματος βλ. μεταξύ πολλών, T. Faist, *Social Citizenship in the EU: Nested Membership* (2001) *JCMS* 37-58, , M. Poiares Maduro, *We Still Have Not Found What We Have Been Looking For: The Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU*, Working Paper n. 4/99 του Νέου Πανεπιστημίου της Λισσαβόνας, διαθέσιμο στην ηλ. διεύθυνση [www.fd.unl.pt/web/investigacao/wpapers/pdf/1999/wp004-99.pdf](http://www.fd.unl.pt/web/investigacao/wpapers/pdf/1999/wp004-99.pdf), R. Mishra, *Beyond the Nation State: Social Policy in an Age of Globalization*, (1998) *Social Policy and Administration* 481-500 καθώς και τον Γ. Παπαδημητρίου, *Η κοινωνική αρχή στη Συνθήκη του Αμστερνταμ*, (2001 – μνήμη Κρατερού Ιωάννου) *ΕΕΕυρΔ* 355-362 ο οποίος κάνει λόγο για «κοινωνική αναληψία» ή «κοινωνική αδιαφορία».

όρους αναλόγως με τη χρήση που γίνεται των κοινωνικών δικαιωμάτων, αν δηλαδή τα δικαιώματα χρησιμεύουν «ως ασπίδα» για τον περιορισμό, ή «ως ξίφος» για την εκτατική εφαρμογή, άλλων Ενωσιακών ελευθεριών.

#### **A. Τα θεμελιώδη δικαιώματα ως ασπίδα: αντιστάθμισμα άλλων πολιτικών της ΕΕ**

Η δυναμική των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως μέσου ανάσχεσης των θεμελιωδών ελευθεριών (κυκλοφορίας κλπ) της ΕΕ διαφάνηκε κατά την τελευταία δεκαετία. Η πρώτη τέτοια περίπτωση προέκυψε στην υπόθεση *Schmidberger*<sup>17</sup> στην οποία τέθηκε το ζήτημα κατά πόσο ήταν νόμιμος, ιδιαίτερα υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ο αποκλεισμός ενός αυτοκινητοδρόμου στην Αυστρία από οικολογική οργάνωση προκειμένου να διαδηλώσει αιτήματά της. Στην πλάστιγγα τοποθετήθηκαν αφενός η ελευθερία εμπορίου (θεμελιώδης για την ΕΕ) και αφετέρου τα δικαιώματα ελευθερίας έκφρασης και ειρηνικής συγκέντρωσης (άρθρα 10 και 11 ΕΣΔΑ). Το Δικαστήριο έκρινε τις δύο κατηγορίες δικαιωμάτων εξίσου σημαντικές αλλά και εξίσου επιδεκτικές περιορισμών. Η ισορροπία μεταξύ των δύο εξασφαλίζεται, σύμφωνα με το ΔΕΚ, με βάση την αρχή της αναλογικότητας κατά την εφαρμογή της οποίας διακριτική ευχέρεια καταλείπεται στις εθνικές αρχές. Με βάση την παραπάνω λογική το ΔΕΚ αναγνώρισε ως νόμιμο τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων. Αντίστοιχη λογική ακολούθησε το ΔΕΚ, μερικώς μήνες αργότερα, στην υπόθεση *Omega*,<sup>18</sup> στην οποία η ελευθερία παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών (leasing) υπόκειτο σε περιορισμό (ακριβέστερα: σε πλήρη αποκλεισμό) βάσει της αρχής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, συνταγματικά κατοχυρωμένης στην Γερμανία.

Και στις δύο αυτές περιπτώσεις το ΔΕΚ αναγνώρισε στα κράτη μέλη την ευχέρεια να προτάξουν και να προστατεύσουν τα θεμελιώδη δικαιώματα έναντι των θεμελιωδών Ενωσιακών ελευθεριών, σύμφωνα με τις συνταγματικές τους παραδόσεις (*Omega*) ή, απλούστερα, με τις διοικητικές τους επιλογές (*Schmidberger*). Στην υπόθεση *Omega* μάλιστα το ΔΕΚ απέρριψε ισχυρισμό σύμφωνα με τον οποίον προκειμένου να δικαιολογεί παρέκκλιση από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης ένα θεμελιώδες

<sup>17</sup> ΔΕΚ, 12 Ιουνίου 2003, *Schmidberger*, υπ. C-112/00, Συλ I-5659.

<sup>18</sup> ΔΕΚ, 18 Μαρτίου 2004, *Omega*, υπ. C-36/02, Συλ I-9609.

δικαίωμα οφείλει να θεωρείται ως τέτοιο από την πλειοψηφία των κρατών μελών. Αντιθέτως έκρινε ότι κάθε κράτος μέλος μπορεί, στα πλαίσια της νομιμότητας και της αναλογικότητας, να κατοχυρώνει τα δικαιώματα τα οποία κρίνει άξια προστασίας.

Η παραπάνω στάση ανοχής και αυτοπεριορισμού του ΔΕΚ αναφορικά με θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα (πρώτης γενιάς) δεν επιβεβαιώθηκε στις πιο πρόσφατες αποφάσεις του στις υποθέσεις *Viking* και *Laval*,<sup>19</sup> οι οποίες αφορούν σε κοινωνικά δικαιώματα (δεύτερης γενιάς). Στις υποθέσεις αυτές – για τις οποίες ήδη πολύ μελάνι έχει χυθεί<sup>20</sup> – τις θεμελιώδεις ελευθερίες εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών αντιμάχονταν το δικαίωμα απεργίας και η γενικότερη συνδικαλιστική

---

<sup>19</sup> ΔΕΚ, 18 Δεκεμβρίου 2007, *Laval and Partneri*, υπ. C-341/05, Συλ I-11767, ΔΕΚ, 11 Δεκεμβρίου 2007, *Viking* υπ. C-438/05, Συλ I-10779 και ΔΕΚ, 3 Απριλίου 2008, *Rüffert*, υπ. C-346/06 Συλ. I-1989.

<sup>20</sup> Βλ. στην Ελληνική θεωρία, για την απόφαση *Viking* Α. Τσαδήρας (2007) *ΕΕΕυρΔ* 771-792, Χ. Σταμέλος (2008) *ΕυρΠολ* 479-487, Μ. Μπουλούκος «Κοινωνικές ελευθερίες κατά κοινωνικής Ευρώπης: Συνδικαλιστική δράση κατά μετανολόγησης πλοίου ως δικαιολογημένος περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης» (2008) *ΕΕΔ* 664-677, για την απόφαση *Viking* βλ. Α. Μητσολίδου (2008) *ΕυρΠολ* 470-479, Β. Τουντόπουλος (2007) *ΕΝΔ* 369-383, για τις δύο αποφάσεις μαζί βλ. Ν. Αλιπράντης & Γ. Κατρούγκαλος «Το ΔΕΚ ως απορρυθμιστής του εργατικού δικαίου» (2008) *ΕΔΔ* 674-681. Στην αλλοδαπή θεωρία βλ., μεταξύ πολλών, J. Cremers, J.-E. Dolvik & G. Bosch, 'Posting of workers in the single market: attempts to prevent social dumping and regime competition in the EU?' 38:6 *Industrial Relations Journal* (2007) 524-541, J. Malmberg, & T. Sigeman, 'Industrial actions and EU economic freedoms: the autonomous collective bargaining model curtailed by the ECJ' (2008) 45 *CMLRev* 1115-1146, M. Ronmar, 'Free movement of services vs national labour law and industrial relations systems: understanding the *Laval* case from a Swedish and Nordic perspective' (2008) 10 *CYEL* 493-521, D. Ashiagbor, 'Collective Labor Rights and the European Social Model' (2009) 3 *Law and Ethics of Human Rights*, 222-266, C. Barnard, '*Viking* and *Laval*: An Introduction' (2008) 10 *CYEL* 463-492; A. Dashwood, '*Viking* and *Laval*: Issues of Horizontal Direct Effect' (2008) 10 *CYEL* 525-540; S. Deakin, 'Regulatory Competition after *Laval*' (2008) 10 *CYEL* 581-609, N. Hös, 'The principle of proportionality in the *Viking* and *Laval* cases: an appropriate standard of judicial review?' (2009) 6 *EUI Working paper*, T. Novitz, 'A Human Rights Analysis for the *Viking* and *Laval* Judgments' (2008) 10 *CYEL* 541-562, S. Sciarra, '*Viking* and *Laval*: Collective Labour Rights and Market Freedoms in the Enlarged EU' (2008) 10 *CYEL* 563-580, Ch. Woolfson & J. Sommers, 'Labour Mobility in Construction: European Implications of the *Laval* un *Partneri* Dispute with Swedish Labour' (2006) 12 *European Journal of Industrial Relations* 49-68, Ch. Joerges & Fr. Rödl, 'Informal Politics, Formalised Law and the "Social Deficit" of European Integration: Reflections after the Judgments of the ECJ in *Viking* and *Laval*' (2009) 15 *ELJ* 1-19, βλ. επίσης R. Blanpain (ed) *The Laval and Viking Cases. Freedom of Services and Establishment v. Industrial Conflict in the European Economic Area and Russia* (2009) 69 *Bulletin of Comparative Labour Relations*, The Netherlands, Kluwer Law International.

ελευθερία με σκοπό την προστασία των κεκτημένων εργασιακών δικαιωμάτων έναντι πιθανού κοινωνικού dumping. Και στις δύο υποθέσεις το ΔΕΚ έκρινε ότι η συνδικαλιστική ελευθερία συνιστά θεμελιώδες δικαίωμα το οποίο προστατεύεται από κείμενα του διεθνούς δικαίου – και από τον (μη δεσμευτικό τότε) Χάρτη. Η ενάσκηση του σχετικού δικαιώματος «πρέπει να συμβιβάζεται με τις επιταγές που αφορούν τα δικαιώματα τα οποία προστατεύει η εν λόγω Συνθήκη και να είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας».<sup>21</sup> Συναφώς το ΔΕΚ κρίνει ότι «δεδομένου ότι οι σκοποί της Κοινότητας δεν είναι μόνον οικονομικοί αλλά και κοινωνικοί, τα δικαιώματα που απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων πρέπει να σταθμίζονται με τους σκοπούς που επιδιώκει η κοινωνική πολιτική».<sup>22</sup> Στα πλαίσια αυτά, όμως, ο έλεγχος της αναλογικότητας των μέτρων από το ΔΕΚ είναι πολύ πιο αυστηρός απ'ότι για τα δικαιώματα πρώτης γενιάς και το αποτέλεσμα δίνει προβάδισμα στις ελευθερίες της ΣυνθΕΕ έναντι των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο η λύση στις παραπάνω υποθέσεις – ή σε μελλοντικές αντίστοιχες – θα μπορούσε να είναι διαφορετική ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας και την αναγνώριση της δεσμευτικότητας του Χάρτη. Είναι προφανές ότι όσον αφορά στην προστασία των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων ο Χάρτης θα έχει ελάχιστη – ή και καμία – προστιθέμενη αξία. Τα ατομικά δικαιώματα προστατεύονται ικανοποιητικά από όλα τα Συντάγματα των κρατών μελών (όπως άλλωστε αναγνωρίζεται ρητά και στο Πρωτόκολλο αρ. 24 ΣυνθΕΕ, γνωστό και ως «Πρωτόκολλο Αθνά» το οποίο, στα πλαίσια της διαδικασίας χορήγησης ασύλου, αναγνωρίζει όλα τα κράτη μέλη ως «ασφαλείς χώρες προέλευσης»). Επίσης, προστατεύονται από σειρά συνθηκών στα πλαίσια του ΟΗΕ και, βέβαια, από την ΕΣΔΑ από την οποία δεσμεύονται όλα τα κράτη μέλη. Στον τομέα των ατομικών δικαιωμάτων, τόσο η επικείμενη προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ όσο και η αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη έχουν μάλλον αμελητέα προστιθέμενη αξία. Αυτό άλλωστε επιβεβαιώνεται και από τις αποφάσεις του ΔΕΕ στις αποφάσεις *Schmidberger* και *Omega* στις οποίες εξασφαλίστηκε υψηλό επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων.

---

<sup>21</sup> Βλ. *Laval* σκέψη 94.

<sup>22</sup> Βλ. *Laval* σκέψη 105.

Η κατάσταση είναι μάλλον διαφορετική για τα κοινωνικά δικαιώματα. Είναι γεγονός ότι στις υποθέσεις *Viking* και *Laval* το ΔΕΚ αναγνώρισε ως θεμελιώδες δικαίωμα τη συνδικαλιστική ελευθερία, πριν την αναγνώριση δεσμευτικότητας υπέρ του Χάρτη, βασιζόμενο σε άλλα κείμενα του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου – και μόνον ως εκ περισσού αναφερόμενο στον Χάρτη. Στο επόμενο βήμα του συλλογισμού του, όμως, όταν δηλαδή οδηγήθηκε στην περίφημη «στάθμιση» των οικονομικών με τους κοινωνικούς στόχους της ΕΕ, σχετικά με τους δεύτερους το ΔΕΚ μπορούσε να αντλήσει μόνον από το άρθρο 136 ΣυνθΕΚ (τόρα 151 ΣυνθΛΕΕ). Αντιθέτως, ύστερα από την αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη όλες οι κοινωνικές διατάξεις του Τίτλου IV θα μπορούσαν ενδεχομένως να στηρίξουν μια λίγο διαφορετική – πιο κοινωνική – στάθμιση.

Το έλλειμμα κοινωνικών στόχων από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ έχει εντοπιστεί από πολλούς συγγραφείς ως παράγοντας λειτουργικής ανισοροπίας της εσωτερικής αγοράς καθώς οδηγεί σε μια βεβιασμένη υπερίσχυση των οικονομικών έναντι των κοινωνικών στόχων της ΕΕ.<sup>23</sup> Το έλλειμμα αυτό μπορεί ενδεχομένως να καλυφθεί από την αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη.

Η παραπάνω πρόταση μόνον ως εικασία μπορεί να υποστηριχθεί, καθώς είναι δύσκολο να προβλεφθεί με βεβαιότητα η μελλοντική στάση του ΔΕΚ. Ωστόσο, η θέση αυτή στηρίζεται σε δύο παρατηρήσεις. Πρώτον, ενώ ο Χάρτης έχει ανακηρυχθεί ήδη από τα 2000 και ενώ έχουν αντλήσει από αυτόν (επικουρικά κυρίως) επιχειρήματα πολυάριθμοι Γενικοί Εισαγγελείς<sup>24</sup> και, σε ορισμένες αποφάσεις του και

---

<sup>23</sup> Καταρχήν από τον F. Scharpf, 'Economic Integration, Democracy and the Welfare State' (1997) *JEPP* 18-36 και F. Scharpf, 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity' (2002) *JCMS* 645-670. Βλ. επίσης, ανάμεσα σε πολλούς άλλους, V. Hatzopoulos, 'Current problems of social Europe' σε J. Baquero-Cruz & C. Closa (eds) *European Integration from Rome to Berlin 1957-2007, History, Law and Politics* (Brussels etc: PIE Peter Lang, 2009) 147-180 και Β. Χατζόπουλος «Το αναδυόμενο κοινωνικό πρόσωπο της Εσωτερικής Αγοράς: εμπνευσμένη πολιτική επιλογή ή νομική αναγκαιότητα;», *ΕΕΕυρΔ* 3/2005, 529-560.

<sup>24</sup> Βλ. λ.χ. τον ΓΕ Tizzano στην υπόθεση ΔΕΚ, 26 Ιουνίου 2001, *BECTU*, υπ. C-173/99, Συλ I-4881, τον ΑΓ Léger στην υπόθεση ΔΕΚ, 6 Δεκεμβρίου 2001, Συμβούλιο κ *Hautala*, υπ. C-353/99 P, Συλ I-9565, τον ΓΕ Geelhoed στην υπόθεση ΔΕΚ, 17 Σεπτεμβρίου 2002, *Baumbast*, υπ. C-413/99, Συλ. I-7091, τον ΓΕ Poiares Maduro στην υπόθεση ΔΕΚ, 15 Μαρτίου 2005, *Ισπανία κ Eurojust*, υπ. C160/03, Συλ I-2077, την ΓΕ Stix-Hackl στην υπόθεση *Omega* παραπ. υποσημ. 18, την ΓΕ Kokkot στην υπόθεση ΔΕΚ, 16 Ιουνίου 2005, *Pupino*, υπ. C-105/03, Συλ I-5285, κ.α.

το ΠΕΚ,<sup>25</sup> το ΔΕΚ για πρώτη φορά αναφέρεται ρητά σε αυτόν στις υποθέσεις *Laval* και *Viking*. Στις ίδιες αυτές αποφάσεις το ΔΕΕ για πρώτη φορά αναγνωρίζει κατά τρόπο πανηγυρικό ότι η ΕΕ εκτός από οικονομικούς έχει και κοινωνικούς στόχους<sup>26</sup>! Δεύτερον, η προηγούμενη εμπειρία από την εφαρμογή, από το ΔΕΚ, των κανόνων περί ιθαγένειας και των εκεί αναγνωριζόμενων δικαιωμάτων, στηρίζει την άποψη ότι σταδιακά το Δικαστήριο θα κάνει πλήρη χρήση του Χάρτη προκειμένου να στηρίξει τα δικαιώματα που αυτός προστατεύει: μια συγκριτική ανάγνωση της πρώτης απόφασης του ΔΕΚ σχετικά με την ιθαγένεια, στην υπόθεση *Wijsenbeek*<sup>27</sup> με τις πιο πρόσφατες αποφάσεις στις υποθέσεις *D'Hoop, Zhu & Chen*<sup>28</sup> και τόσες άλλες στις οποίες η ιθαγένεια χαρακτηρίζεται ως η «θεμελιώδης ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών»,<sup>29</sup> δεν αφήνει κανένα περιθώριο αμφιβολίας. Πράγματι, όπως οι διατάξεις για την ιθαγένεια, ο Χάρτης αναγνωρίζει δικαιώματα τα οποία α) αντιστοιχούν εν πολλοίς με ήδη υπάρχουσες διατάξεις της Συνθήκης και β) τα οποία είναι διατυπωμένα με τρόπο που να γεννά ερωτηματικά ως προς τη δεσμευτικότητά τους. Η τελευταία αυτή σκέψη, σχετικά με την ενεργό προώθηση των δικαιωμάτων του Χάρτη από το ΔΕΚ, οδηγεί στο ζήτημα της χρήσης του Χάρτη «ως ξίφος».

## **B. Τα θεμελιώδη δικαιώματα ως ξίφος: μέσο εκτατικής εφαρμογής άλλων κοινοτικών ελευθεριών**

Η χρήση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως μέσου εκτατικής εφαρμογής των άλλων ελευθεριών της Συνθήκης λαμβάνει δύο μορφές, συναφείς αλλά αντίστροφες. Σε έναν πρώτο χρόνο, και ύστερα από ενδοιασμούς,<sup>30</sup> το ΔΕΚ χρησιμοποίησε τα θεμελιώδη δικαιώματα ως μέσο περιορισμού των εθνικών μέτρων με τα οποία τα κράτη μέλη

---

<sup>25</sup> Βλ. λ.χ. ΠΕΚ, 30 Ιανουαρίου 2002, *max.mobil Telekommunikation* [2002] Συλ II-313, η οποία αναιρέθηκε με την απόφαση ΔΕΚ, 22 Φεβρουαρίου 2005, *Επιτροπή κ T-Mobile Austria*, υπ C-141/02 P, Συλ I-1283. Επίσης, ΠΕΚ, 3 Μαΐου 2002, *Jégo-Quéré κ Επιτροπής* υπ. T-177/01, Συλ II-2365, η οποία αναιρέθηκε με την απόφαση ΔΕΚ, 1 Απριλίου 2004, *Επιτροπή κ Jégo-Quéré*, υπ C-263/02 P, Συλ I-3425.

<sup>26</sup> Βλ. παραπ. υποσημείωση 22.

<sup>27</sup> ΔΕΚ, 21 Σεπτεμβρίου 1999, *Wijsenbeek*, C-378/97, Συλ I-6207.

<sup>28</sup> ΔΕΚ, 11 Ιουλίου 2002, *D'Hoop*, aff. C-224/98, Συλ I-6191, ΔΕΚ, 19 Οκτωβρίου 2004, *Zhu & Chen*, υπ. C-200/02, Συλ I-9925, ΔΕΚ, 9 Ιανουαρίου 2007, *Jia*, υπ. C-1/05, Συλ I-1.

<sup>29</sup> Για τις οποίες βλ. παρακάτω υποσημ. 36-49 και το σχετικό κείμενο.

<sup>30</sup> Βλ ΔΕΚ, 11 Ιουλίου 1985, *Cinéthèque*, υπ. 60 & 61/84, Συλ 2605 και ΔΕΚ 30 Σεπτεμβρίου 1987, *Demirel*, υπ. 12/86, Συλ 3719.



παρεμποδίζουν την υλοποίηση των κοινοτικών ελευθεριών. Έτσι, στην υπόθεση *EPT*<sup>31</sup> το ΔΕΚ έκρινε ότι η διατήρηση τηλεοπτικού μονοπωλίου, η οποία περιόριζε την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από καμία από τις ρητές εξαιρέσεις της Συνθήκης (δημόσια τάξη, ασφάλεια και υγεία) αν παράλληλα δεν ήταν σύμφωνη και με τη θεμελιώδη ελευθερία έκφρασης, η οποία κατοχυρώνεται από το άρθρο 10 ΕΣΔΑ. Η ίδια λύση υιοθετήθηκε μερικά χρόνια αργότερα και αναφορικά με την επίκληση, από τα κράτη μέλη, επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος (και όχι εξαίρεσης ρητά προβλεπόμενης από τη Συνθήκη), προκειμένου να δικαιολογήσουν παρεκκλίσεις από τις κοινοτικές ελευθερίες. Στην υπόθεση *Familiapress*, στην οποίαν κρινόταν η συμβατότητα του Σουηδικού μέτρου απαγόρευσης της διαφήμισης αλκοολούχων ποτών με την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το Δικαστήριο ζύγισε τον προστατευτικό σκοπό, της καταπολέμησης του αλκοολισμού, όχι μόνον με τις ως άνω ελευθερίες αλλά και με το άρθρο 10 ΕΣΔΑ.<sup>32</sup>

Στην πιο πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα λειτουργούν πολύ πιο «επιθετικά» καθώς δεν αποκρούουν απλώς τους εθνικούς περιορισμούς στις Ενωσιακές ελευθερίες, αλλά θεμελιώνουν την επέκταση εφαρμογής των ελευθεριών αυτών σε τομείς οι οποίοι, καταρχήν, φαίνεται να μην υπάγονται σε αυτές.

Έχει ήδη αποτυπωθεί με αρκετή λεπτομέρεια ο τρόπος με τον οποίον το ΔΕΚ αναδεικνύοντας την κοινωνική του ευαισθησία διευρύνει το πεδίο εφαρμογής των Ενωσιακών ελευθεριών.<sup>33</sup> Ενδεικτικά υπενθυμίζεται ότι κατά την τελευταία δεκαετία το ΔΕΚ έχει κινηθεί ρηξικέλευθα σε τρεις βασικούς άξονες: διεύρυνση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιθαγένεια της Ένωσης, φορητότητα υγειονομικών και ασφαλιστικών παροχών και αναγνώριση τίτλων σπουδών.

---

<sup>31</sup> ΔΕΚ, 18 Ιουνίου 1991, *EPT*, υπ. C-260/89, Συλ I-2925.

<sup>32</sup> ΔΕΚ, 26 Ιουνίου 1997, *Familiapress*, υπ. C-368/95, Συλ I-3689.

<sup>33</sup> Βλ. Χατζόπουλος ο.π. υποσημ. 23 και V. Hatzopoulos, 'A (more) social Europe: A political crossroad or a legal one-way? Dialogues between Luxembourg and Lisbon' (6/2005) *CMLRev* 1599-1635.

### 1. Δικαιώματα απορρέοντα από την ιθαγένεια σε συνδυασμό με τις οικονομικές ελευθερίες

Στα πλαίσια διασφάλισης των δικαιωμάτων που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, το Δικαστήριο, ύστερα από μια πρώτη φάση διστακτικότητας,<sup>34</sup> κινήθηκε προς τρεις βασικές κατευθύνσεις.<sup>35</sup> Καταρχήν, το ΔΕΚ κινήθηκε προς την κατάργηση των αντίστροφων διακρίσεων εις βάρος πολιτών των κρατών μελών. Με τις αποφάσεις της ίδιας ημέρας στις υποθέσεις *Carpenter*<sup>36</sup> και *D'Hoop*<sup>37</sup> το ΔΕΚ κατοχύρωσε τη δυνατότητα επίκλησης, έναντι του κράτους προέλευσης, δικαιωμάτων που απορρέουν άμεσα από το κοινοτικό δίκαιο και τα οποία αναγνωρίζονται ειδικά υπέρ των πολιτών των άλλων κρατών μελών που βρίσκονται στο εν λόγω κράτος μέλος. Η πρώτη υπόθεση αφορούσε στο δικαίωμα Βρετανού, ο οποίος διέμενε στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου και παρείχε υπηρεσίες (ενίοτε προς αποδέκτες σε άλλα κράτη μέλη), να διεκδικήσει έναντι των αρχών του κράτους του το δικαίωμα να έχει μαζί του την αλλοδαπή σύζυγό του. Στην υπόθεση *D'Hoop* αναγνωρίστηκε το δικαίωμα Βελγίδας υπηκόου να διεκδικήσει έναντι των αρχών της χώρας της «επίδομα αναμονής» μέχρι την εύρεση πρώτης εργασίας, το οποίο της αρνούνταν επειδή είχε ολοκληρώσει μέρος της εκπαίδευσής της σε άλλο κράτος μέλος: παρότι δεν ήταν ούτε αποδέκτης υπηρεσιών ούτε εργαζόμενη, ως Ευρωπαϊά υπήκοος δε ήταν επιτρεπτό να υφίσταται δυσμενή διάκριση. Με τις αποφάσεις αυτές το ΔΕΚ διασφάλισε την αρχή της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης όλων των πολιτών της Ένωσης (άρθρα 20 και 21 του Χάρτη).

Κατά δεύτερον, στις υποθέσεις *Carpernter*, *Baumbast* και *Jia*, το ΔΕΚ αναγνώρισε ευρύ δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Και πριν από τις αποφάσεις αυτές το ΔΕΚ

---

<sup>34</sup> ΔΕΚ, 21 Σεπτεμβρίου 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, Συλ I-6207 και ΔΕΚ, 11 Απριλίου 2000, *Kaba*, υπ. C-356/98, Συλ I-2623. Βλ. επίσης στην αγγλόφωνη βιβλιογραφία, τον λαλίστατο επικριτή της ιθαγένειας J. Weiler, *Citizenship and Human Rights*, σε J. Winter e.a. (eds). *Reforming the TEU: The Legal Debate* (Deventer: Kluwer, 1996).

<sup>35</sup> Για την κοινωνική υπόσταση της έννοιας της ιθαγένειας βλ. Γ. Κραβαρίτου «Κοινωνικά δικαιώματα και κοινωνική ιδιότητα του πολίτη» (2002) *NoB* 1426-1430. Βλ. επίσης, για μια πιο νομική – συνταγματική προσέγγιση Π. Στάγκος, «Προς ένα ευρωπαϊκό σύνταγμα: Κράτος δικαίου, θεμελιώδη δικαιώματα, ιδιότητα του 'πολίτη της Ένωσης'» σε Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρος & Θ. Χριστοδουλίδης (επιμ) *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α'*, (Αθήνα: Σιδέρης, 2001) 404-443.

<sup>36</sup> ΔΕΚ, 11 Ιουλίου 2002, *Carpenter*, υπ. C-60/00, Συλ I-6279.

<sup>37</sup> Ο.π. σημ. 28.

έχει επιδείξει ευαισθησία σε θέματα οικογένειας, εκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής των σχετικών προνομίων (δικαίωμα παραμονής, εργασίας, ίσης μεταχείρισης, κοινωνικών προνομίων) σε ευρύ κύκλο δικαιούχων: στη χήρα ενός κοινοτικού εργαζόμενου μετά το θάνατο του συζύγου της,<sup>38</sup> στην αλλοδαπή η οποία τελεί σε διάσταση από τον κοινοτικό σύζυγό της,<sup>39</sup> στον ανύπαντρο σύντροφο υπηκόου κράτους μέλους.<sup>40</sup> Ωστόσο, διανύοντας ακόμη ένα βήμα, το ΔΕΚ στην υπόθεση *Baumbast*<sup>41</sup> αναγνώρισε τη δυνατότητα επίκλησης της ιθαγένειας, υπέρ των μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης, ακόμη κι αν αυτός α) έχει διακόψει τους δεσμούς του με την οικογένεια, β) βρίσκεται εκτός της επικράτειας της Ένωσης ή γ) δεν είναι ούτε έχει υπάρξει εργαζόμενος. Περαιτέρω, στην υπόθεση *Zhu & Chen*<sup>42</sup> το ΔΕΚ προέβη στην πλήρη απογαλάκτιση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας από τις λοιπές διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με τις οικονομικές ελευθερίες, καθώς έκρινε ότι ένα βρέφος, το οποίο κατείχε την Ευρωπαϊκή ιθαγένεια είχε καταρχήν δικαίωμα παραμονής σε άλλο κράτος μέλος, παρά το γεγονός ότι δεν ανήκε (ούτε και θα μπορούσε να ανήκει) σε καμία από τις επί μέρους κατηγορίες δικαιούχων του δικαιώματος εγκατάστασης (εργαζόμενοι, συνταξιούχοι κτλ). Περαιτέρω, η μητέρα του βρέφους, από την οποία αυτό εξαρτάται πρακτικά και συναισθηματικά, αντλεί και εκείνη δικαίωμα παραμονής στο εν λόγω κράτος μέλος. Στις αποφάσεις αυτές το ΔΕΚ αναφέρεται ρητά στο άρθρο 8 ΕΣΔΑ και στην προστασία της οικογενειακής ζωής. Πιο πρόσφατα στην υπόθεση *Jia* στην οποία αναγνωρίστηκε κατά τρόπο ιδιαίτερα ευρύ το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης υπέρ της μητέρας Κινέζου συζύγου Γερμανίδας εργαζόμενης στη Σουηδία, το ΔΕΚ περιορίστηκε στην εφαρμογή των κανόνων του δευτερογενούς δικαίου για τους εργαζόμενους, χωρίς καμία αναφορά στην ΕΣΔΑ. Με τον έναν ή τον άλλον τρόπο, πάντως, το ΔΕΚ διασφαλίζει το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή (το οποίο κατοχυρώνεται πολλαπλά στα άρθρα 7, 9 και 33(1) του Χάρτη).

---

<sup>38</sup> ΔΕΚ, 1975, *Cristini κ. SNCF*, υπ. 32/75, Συλ 1085.

<sup>39</sup> ΔΕΚ, 13 Φεβρουαρίου 1985, *Diatta*, υπ. 267/83, Συλ 567.

<sup>40</sup> Το ΔΕΚ θεώρησε ότι το δικαίωμα συνοδείας από τον ανύπαντρο σύντροφο, στο βαθμό που το κράτος αναγνωρίζει την ελεύθερη ένωση προσώπων, συνιστά «κοινωνικό πρόνομιο» σχετικά με το οποίο απαγορεύεται κάθε είδους διάκριση, βλ. ΔΕΚ 17 Απριλίου 1986, *Reed*, υπ. 59/85, Συλ 1283.

<sup>41</sup> ΔΕΚ, 17 Σεπτεμβρίου 2002, *Baumbast*, υπ. C-413/99, Συλ I-7091.

<sup>42</sup> ΔΕΚ, 19 Οκτωβρίου 2004, *Zhu & Chen*, υπ. C-200/02, Συλ I-9925.

Τρίτον, το ΔΕΚ σταδιακά αναγνωρίζει στον πολίτη της Ένωσης το δικαίωμα πρόσβασης, υπό όρους, στις παροχές πρόνοιας των άλλων κρατών μελών. Το σχετικό σώμα της νομολογίας είναι ιδιαίτερα πλούσιο: από τις διστακτικές και δυσανάγνωστες αποφάσεις στις υποθέσεις *Martinez Sala*<sup>43</sup> και *Grzelczyk*<sup>44</sup>, στις διατυπώσεις αρχών στις αποφάσεις *D'Hoop*<sup>45</sup>, *Collins*<sup>46</sup>, *Trojani*<sup>47</sup> και *Bidar*<sup>48</sup>. Η νομολογία αυτή η οποία δε δύναται να αναλυθεί στα πλαίσια της παρούσας μελέτης,<sup>49</sup> υλοποιεί στο μέτρο του δυνατού, την αρχή της αλληλεγγύης, σε επίπεδο Ευρωπαϊκό. Με τον τρόπο αυτόν η νομολογία του ΔΕΚ αντιστοιχίζεται, ως προς την γενική της κατεύθυνση, προς τον Τίτλο IV του Χάρτη που φέρει τον τίτλο «αλληλεγγύη».

## 2. Φορητότητα υγειονομικών δικαιωμάτων

Το σώμα της νομολογίας του ΔΕΚ που αναγνωρίζει τη φορητότητα των υγειονομικών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης σε άλλα κράτη μέλη ξεκινά με τις αποφάσεις *Kohll* και *Decker*<sup>50</sup>, συμπληρώνεται με τις αποφάσεις *Peerbooms*,<sup>51</sup> *Vanbraekel*,<sup>52</sup> *Müller Fauré*<sup>53</sup> και *Watts*<sup>54</sup>, ενώ αποσαφηνίζεται με άλλες αποφάσεις όπως οι *Leichte*,<sup>55</sup> *IKA κ. Ιωαννίδης*,<sup>56</sup> *Van der Duin*,<sup>57</sup> *Bosch*<sup>58</sup> και άλλες. Η σχετική

<sup>43</sup> ΔΕΚ, 12 Μαΐου 1998, *Martinez Sala*, υπ. C-85/96, Συλ I-2691.

<sup>44</sup> ΔΕΚ, 20 Σεπτεμβρίου 2001, *Grzelczyk*, υπ. C-184/99, Συλ I-6193.

<sup>45</sup> Ο.π. σημ. **Error! Bookmark not defined.**

<sup>46</sup> ΔΕΚ, 23 Μαρτίου 2004, *Collins*, υπ. C-138/02, Συλ I-2703.

<sup>47</sup> ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, *Trojani*, υπ. C-456/02, Συλ I-7573.

<sup>48</sup> ΔΕΚ, 15 Μαρτίου 2005, *Bidar*, υπ. C-209/03, Συλ I-2119.

<sup>49</sup> Βλ. όμως την πιο αναλυτική τους παρουσίαση στα άρθρα τα οποία παραπέμπονται παραπ. υποσημ. 33.

<sup>50</sup> ΔΕΚ, 28 Απριλίου 1998, *Decker*, υπ. C-120/95, Συλ I-1831, της ίδιας ημερομηνίας, *Kohll*, υπ. C-158/96, Συλ I-1931. Για τις αποφάσεις αυτές βλ. μεταξύ άλλων Π. Μαυρίδη, «Υγειονομική περίθαλψη χωρίς σύνορα στην Ευρώπη; Μια πρώτη διάγνωση μετά τις αποφάσεις *Kohll & Decker*» (1999) *ΕΑΚΑ* 249, του ίδιου (1998) *RMUE* 145-196 καθώς και S. Van Raepenbusch in (1998) *CDE* 683-697 and J.-G. Huglo (1998) *RTDEur* 584-589.

<sup>51</sup> ΔΕΚ, 12 Ιουλίου 2001, *Smits & Peerbooms*, υπ. C-157/99, Συλ I-5473.

<sup>52</sup> ΔΕΚ, 12 Ιουλίου 2001, *Vanbraekel*, υπ. C-368/98, Συλ I-5363.

<sup>53</sup> ΔΕΚ, 13 Μαΐου 2003, *Müller Fauré*, υπ. C-385/99, Συλ I-4509.

<sup>54</sup> ΔΕΚ, 16 Μαΐου 2006, *Watts*, υπ. C-372/04, Συλ I-4325.

<sup>55</sup> ΔΕΚ, 18 Μαρτίου 2004, *Leichte*, υπ. C-8/02, Συλ I-2641.

<sup>56</sup> ΔΕΚ, 25 Φεβρουαρίου 2003, *IKA κ. Ιωαννίδη*, υπ. C-326/00, Συλ I-1703. Βλ. και τον σχολιασμό της απόφασης αυτής από τον γράφοντα σε *CMLRev* 5/2003, p. 1251-1268.

<sup>57</sup> ΔΕΚ, 3 Ιουλίου 2003, *Van der Duin*, υπ. C-156/01, Συλ I-7045.

νομολογία, ιδιαίτερα περίπλοκη έχει αποτελέσει το αντικείμενο συστηματικής εξέτασης από τη θεωρία.<sup>59</sup> Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης αρκεί να σημειωθεί ότι το ΔΕΚ βασιζόμενο στην ελευθερία λήψης υπηρεσιών, θεμελιώνει ατομικό δικαίωμα πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη στο σύνολο της επικράτειας της ΕΕ. Το δικαίωμα αυτό μπορεί κατά περίπτωση να περιορίζεται προκειμένου να εξασφαλιστεί το δημόσιο συμφέρον των κρατών μελών, με τη μορφή του προγραμματισμού και της οργάνωσης των υγειονομικών υποδομών, της διατήρησης όλων των ιατρικών ειδικοτήτων και εν γένει την εκλογίκευση των συστημάτων «κοινωνικής» παροχής υγειονομικής περίθαλψης. Οι περιορισμοί αυτοί όμως κάμπτονται και δεν δικαιολογούν άρνηση πρόσβασης σε υγειονομικές υπηρεσίες, κάθε φορά που η κατάσταση της υγείας του ασθενή το απαιτεί και που δεν είναι δυνατό να του παρασχεθεί α) κατάλληλη θεραπεία<sup>60</sup> β) εντός εύλογου χρόνου.<sup>61</sup> Συνεπώς, σε περιπτώσεις απόλυτης διακινδύνευσης το ατομικό δικαίωμα πρόσβασης

---

<sup>58</sup> ΔΕΚ, 14 Οκτωβρίου 2004, *Bosch*, υπ. C-193/03, Συλ I-9911.

<sup>59</sup> Βλ. Μεταξύ πολλών, V. Hatzopoulos, 'Killing national health and insurance systems but healing patients? The European market for health care services after the judgments of the ECJ in *Vanbraekel* and *Peerbooms*' (2002) *CMLRev* 683-729, και πιο πρόσφατα 'Health law and policy, the impact of the EU', in De Burca (ed) *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity* (Oxford, OUP/EUI, 2005), 123-160. Βλ. επίσης, G. Davies, 'Welfare as a service' (2002) *LIEI* 27-40, P. Cabral, 'The Internal Market and the right to cross-border medical care' (2004) *ELRev* 673-685, και A.P. van der Mei, 'Cross-border access to health care within the EU: Some reflections on *Geraets-Smits and Peerbooms* and *Vanbraekel*', (2002) *Medical Law* 289-215 and 'Cross-border access to medical care: Non-hospital care and waiting lists' (2004) *LIEI* 57-67. Πιο πρόσφατα βλ. A. Dawes, 'Bonjour Herr Doctor: national healthcare systems, the Internal Market and cross-border medical care within the EU', (2006) *LIEI* 167-182. Για μια συνολική θεώρηση των σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και του δικαίου της υγείας βλ. T. Hervey and J. McHale, *Health Law and the European Union*, CUP (Cambridge, 2004). Στην ελληνική βιβλιογραφία βλ. μεταξύ πολλών Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Δικαιώματα του ασθενή και αποτελεσματικές υπηρεσίες υγείας», (1999) *ΕΔΚΑ* 505, Γ. Κατρούγκαλου, «Η επιρροή του κοινοτικού δικαίου στο δίκαιο κοινωνικής ασφάλειας» (2006) *ΕΔΚΑ* 241, Σ. Κτιστάκη, 'Δικαίωμα επιχειρηματικής δραστηριότητας και δικαίωμα στην υγεία - Νέες τάσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας' ΘΠΔΔ 8-9/09, 913-923, J.-L. Clergerie & X. Καραθανάση, «Τα δικαιώματα των ασθενών στην διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη» (2009) *ΕΕΕυρΔ* 43-48, Π. Μαυρίδη, «Επικουρικά συνταξιοδοτικά συστήματα: κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού ή κοινοτικό κοινωνικό δίκαιο; Μερικές σκέψεις όχι πολύ συμβατικές» (1998) *ΕΔΚΑ* 769.

<sup>60</sup> Βλ. λ.χ. *Smits & Peerbooms* ο.π. υποσημ. 51.

<sup>61</sup> Βλ. λ.χ. *Müller-Fauré* και *Watts*, ο.π. υποσημ. 53 και 54, αντίστοιχα.

στην υγεία, όπως αυτό διασφαλίζεται στο άρθρο 35 του Χάρτη, προστατεύεται και υπερέχει.

### 3. Αναγνώριση τίτλων σπουδών

Προκειμένου να διασφαλιστεί η ελεύθερη κυκλοφορία και εγκατάσταση των εργαζομένων στην ΕΕ κρίθηκε απαραίτητο ένα σύστημα αναγνώρισης των επαγγελματικών τους δικαιωμάτων. Η σχετική αρμοδιότητα προβλεπόταν από την ίδια την ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης (άρθρο 57) και έχει οδηγήσει τον νομοθέτη στην υιοθέτηση σειράς μέτρων, με τη μορφή α) «μεταβατικών» μέτρων αναγνώρισης ήδη από τη δεκαετία του '60, β) διπλών οδηγιών εναρμόνισης των κύκλων σπουδών και αναγνώρισης των παρεχόμενων τίτλων, κατά τις δεκαετίες '70-'80 και γ) Γενικών Συστημάτων αναγνώρισης χωρίς προηγούμενη εναρμόνιση από το 1989 και εντεύθεν. Το σύνολο της σχετικής νομοθεσίας, κωδικοποιημένο, βρίσκεται πλέον στην Οδηγία 2005/36.<sup>62</sup> Το ΔΕΚ, ωστόσο, παράλληλα και πέρα από τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής και ρυθμίζονται από την Οδηγία, έχει αναπτύξει ιδιαίτερα πλούσια νομολογία η οποία διασφαλίζει, σε κάθε περίπτωση, ένα ελάχιστο δικαίωμα αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων των Ευρωπαίων πολιτών. Ύστερα από τις πρώτες «θεμελιώδεις» αποφάσεις,<sup>63</sup> στις οποίες το ΔΕΚ στήριζε την υποχρέωση αναγνώρισης των τίτλων σπουδών και της επαγγελματικής εμπειρίας που είχαν αποκτηθεί σε άλλο κράτος μέλος στις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία (άρθρα 39, 41 και 49 ΣυνθΕΚ), η πιο πρόσφατη νομολογία του ακολουθεί δύο κατευθύνσεις: αφενός διευρύνει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής και τα έννομα αποτελέσματα των κανόνων του δευτερογενούς δικαίου σχετικά με την αναγνώριση και αφετέρου εμμένει στην παράλληλη και συμπληρωματική εφαρμογή των κανόνων του πρωτογενούς δικαίου.

Όσον αφορά στην πρώτη νομολογιακή τάση, της διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του Γενικού Συστήματος αναγνώρισης, μπορούν να

---

<sup>62</sup> Οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, ΕΕ L 255/22.

<sup>63</sup> ΔΕΚ, 28 Απριλίου 1977, *Thieffry*, υπ. 71/76, Συλ 765, Ελλ. Έκδ. 229, ΔΕΚ, 7 Φεβρουαρίου 1979, *Knoors*, υπ. 115/78, Συλ 399, Ελλ. Έκδ. 169, ΔΕΚ, 15 Οκτωβρίου 1987, *Heylens*, υπ. 222/86, Συλ 4097, ΔΕΚ, 7 Μαΐου 1991, *Βλασοπούλου*, υπ. C-340/89, Συλ I-2357, ΔΕΚ, 31 Μαρτίου 1993, *Kraus*, υπ. 19/92, Συλ I-1663, ΔΕΚ 9 Φεβρουαρίου 1994, *Haim*, υπ. C-319/92, Συλ I-425, ΔΕΚ, 1 Φεβρουαρίου 1996, *Αρανίτης*, υπ. C-164/94, Συλ. I-135.

εντοπιστούν τρεις τάσεις: α) το ΔΕΚ ερμηνεύει ιδιαίτερα διασταλτικά τα στοιχεία που οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής των εν λόγω οδηγιών, όπως λ.χ. την έννοια του «νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος»<sup>64</sup> και του «διπλώματος»<sup>65</sup> β) επεκτείνει την εφαρμογή της οδηγίας στα πλαίσια διαγωνισμών πρόσληψης στο δημόσιο<sup>66</sup> και γ) αναγνωρίζει την δυνατότητα άμεσης εφαρμογής των σχετικών διατάξεων σε περιπτώσεις εσφαλμένης ή καθυστερημένης μεταφοράς τους.<sup>67</sup>

Παράλληλα το ΔΕΚ εξακολουθεί<sup>68</sup> να αναπτύσσει κι ένα πλούσιο σώμα νομολογίας που αφορά στις υποχρεώσεις αναγνώρισης που απορρέουν απευθείας από τις διατάξεις της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία και εγκατάσταση και για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, προκειμένου να καλύψει τις περιπτώσεις που εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2005/36. Σχετικά το ΔΕΚ κρίνει ότι η «νομολογία αυτή δεν είναι παρά η νομολογιακή έκφραση μιας αρχής συμφυούς προς τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης και ότι η αρχή αυτή δεν μπορεί να απολέσει μέρος της νομικής της αξίας λόγω της εκδόσεως οδηγιών σχετικών με την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων».<sup>69</sup>

Η παραπάνω νομολογία στηρίζεται είτε στη διασταλτική ερμηνεία των όρων της οδηγίας 2005/36 (και αυτών τις οποίες κωδικοποιεί) είτε στις διατάξεις της Συνθήκης για τις θεμελιώδεις «προσωπικές» ελευθερίες της ΣυνθΛΕΕ. Τείνει όμως, παράλληλα, και στη διασφάλιση δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη, όπως λ.χ. το δικαίωμα στην εκπαίδευση (άρθρο 14), την ελευθερία επιλογής απασχόλησης και επαγγελματικής δραστηριότητας (άρθρο 15) και την ελευθερία επιχείρησης (άρθρο 16).

Εν όψει όλων των παραπάνω τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη δύναται να επηρεάσει την ως άνω νομολογία – η οποία εξυπηρετεί θεμελιώδη ατομικά και κοινωνικά (κυρίως) δικαιώματα – και κατά

---

<sup>64</sup> ΔΕΚ, 8 Ιουλίου 1999, *Bobadilla*, υπ. C-234/97, Συλ I-4773.

<sup>65</sup> ΔΕΚ, 9 Σεπτεμβρίου 2003, *Burbaud*, υπ. C-285/01, Συλ I-8219 και ΔΕΚ, 29 Απριλίου 2004, *Beuttenmüller κ. Land Baden-Württemberg*, υπ. C-102/02, Συλ I-5405.

<sup>66</sup> *Burbaud* και *Beuttenmüller*, προηγούμενη υποσημ.

<sup>67</sup> *Beuttenmüller*, ο.π. και ΔΕΚ, 14 Ιουλίου 2005, *Πέρος*, υπ. 141/04, Συλ I-7163.

<sup>68</sup> Πέραν των «θεμελιωδών» αποφάσεων που αναφέρονται παραπάνω υποσημ. 63.

<sup>69</sup> ΔΕΚ, 22 Ιανουαρίου 2002, *Dreessen*, υπ. C-31/00, Συλ I-663, σκέψη 25, όπου γίνεται παραπομπή και στην προηγούμενη ΔΕΚ, 14 Σεπτεμβρίου 2000, *Hocsmann*, υπ. C-238/98, Συλ I-6623, σκέψεις 24 και 31. Βλ. και ΔΕΚ, 13 Νοεμβρίου 2003, *Morgenbesser*, υπ. C-313/01, Συλ I-13467.

πόσο μπορεί να προκαλέσει νέες νομολογιακές τροπές σε καθέναν από τους τομείς που αναφέρθηκαν παραπάνω. Και σε αυτό το ερώτημα απάντηση δε μπορεί να δοθεί παρά με τη μορφή «ενημερωμένων εικασιών». Ένας τριμερής διαχωρισμός φαίνεται να μπορεί να γίνει:

α) Τομείς όπου το ΔΕΚ έχει ήδη παρέμβει δυναμικά, όπως λ.χ. στην εξάλειψη κάθε μορφής διακρίσεων βάσει της ιθαγένειας ή στη φορητότητα των υγειονομικών δικαιωμάτων. Στους τομείς αυτούς ο Χάρτης θα προσφέρει άλλη μια «νομική βάση» δικαιολογώντας τη δράση του ΔΕΚ. Μια τέτοια πρόσθετη βάση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον περαιτέρω περιορισμό των εξαιρέσεων από τις αναγνωριζόμενες ελευθερίες (λ.χ. φορητότητα υγειονομικών δικαιωμάτων). Επίσης, στο βαθμό που ο Χάρτης εμπλουτίζει παλιές έννοιες με νέο περιεχόμενο, το νέο αυτό περιεχόμενο αναμένεται να δώσει λαβή ανάπτυξης της νομολογίας του ΔΕΚ: το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση ως συστατικό της ιθαγένειας (άρθρο 41 Χάρτη) είναι ένα καλό παράδειγμα.

β) Τομείς οι οποίοι ρυθμίζονται από κανόνες δευτερογενούς δικαίου και όπου το ΔΕΚ έχει παρέμβει τεχνικά (για την εφαρμογή του δευτερογενούς δικαίου) ή δεν έχει ακόμη παρέμβει καθόλου. Στους τομείς αυτούς η μελλοντική δράση του ΔΕΚ αναμένεται να είναι διευρυμένη, λιγότερο τεχνική καθώς θα μπορεί να αντλήσει επιχειρήματα και από τον Χάρτη και περισσότερο προσανατολισμένη στην προστασία: προστασία των προσωπικών δεδομένων (άρθρο 8 Χάρτη), προστασία καταναλωτή (άρθρο 38 Χάρτη), προστασία περιβάλλοντος (άρθρο 37 Χάρτη) κ.α.

γ) Τομείς όπου το ΔΕΚ δεν έχει ακόμη παρέμβει και στους οποίους δεν υπάρχουν σχετικοί κανόνες δευτερογενούς δικαίου. Ως προς αυτήν την τρίτη κατηγορία ο διαχωρισμός μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών» ανακτά όλη του τη σημασία. Με δεδομένο ότι μόνον τα δικαιώματα είναι δικαστικά επιδιώξιμα και ότι ο Χάρτης δε μπορεί να διευρύνει τις αρμοδιότητες της Ένωσης και των Οργάνων της, οι «αρχές», όταν αυτές δεν αντιστοιχούν σε κάποιο τομέα αρμοδιότητας της ΕΕ δεν αναμένεται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη νομολογία του ΔΕΕ: ελευθερία τεχνών κι επιστημών (άρθρο 13 Χάρτη) δικαιώματα του παιδιού (άρθρο 24 Χάρτη) και του ενήλικα (άρθρο 25 Χάρτη), ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες (άρθρο 26 Χάρτη).



### III. Πολιτική αξιοποίηση του Χάρτη

Ο Χάρτης ενσωματώνοντας ατομικά δικαιώματα πρώτης γενιάς, κοινωνικά δικαιώματα δεύτερης γενιάς, δικαιώματα τρίτης γενιάς (λ.χ. προστασία των γυναικών, των παιδιών, των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των μεταναστών) και δικαιώματα τέταρτης γενιάς (λ.χ. προστασία του περιβάλλοντος, προστασία του καταναλωτή) διαφοροποιείται από τα κλασσικά κείμενα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.<sup>70</sup> Ξεπερνά την παραδοσιακή αντίληψη σύμφωνα με την οποία τα θεμελιώδη δικαιώματα α) είναι αυστηρά ατομικά, β) επιβάλλουν τον περιορισμό της δράσης του κράτους, γ) διασφαλίζονται διορθωτικά εκ των υστέρων και όχι προληπτικά δ) με κεντρικό όργανο για την επιτήρησή τους τα δικαστήρια. Απεναντίας, προβλέποντας – έστω και με τη μορφή «αρχών» - υποχρεώσεις ενέργειας για τα κράτη (και για την Ένωση), φέρνει τις δημόσιες αρχές στο προσκήνιο για την προάσπιση των δικαιωμάτων που θεσπίζει. Από το ρόλο του παραβάτη, το κράτος (και η ΕΕ) μεταμορφώνεται σε εν δυνάμει προστάτη των δικαιωμάτων.<sup>71</sup> Περαιτέρω, «ο διαχωρισμός μεταξύ σκληρού δικαίου (δικαιώματα) και ήπιας διακυβέρνησης (παρακολούθηση και αξιολόγηση) φαίνεται να εγκαταλείπεται (υπό την έννοια ότι – στα πλαίσια του δικαίου – διάφοροι τρόποι διακυβέρνησης μπορούν να συνδυαστούν σε ‘υβριδικές’ μορφές) και νέα σύνορα ανοίγονται για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων».<sup>72</sup>

Η παραπάνω διάσταση του Χάρτη ενέχει τουλάχιστον δύο συνιστώσες. Αφενός ο Χάρτης δύναται να συμβάλλει στην «ευθυγράμμιση» (mainstreaming) όλων των λοιπών Ενωσιακών πολιτικών με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Αφετέρου, μπορεί να χρησιμεύσει ως σημείο εκκίνησης για νεότερες, υβριδικές, μορφές διασφάλισης των δικαιωμάτων.

---

<sup>70</sup> Βλ. και παραπ. υποσημ. 15.

<sup>71</sup> Fredman, ο.π. υποσημ. 15, 48-49. Ομοίως και O. de Schutter, ‘The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination’ Jean Monnet Working Paper 7/04, 16-24.

<sup>72</sup> K. Armstrong, ‘The Open Method of Co-ordination and Fundamental Rights: A Critical Appraisal’ Draft Paper for Discussion at the ‘Fundamental Rights and Reflexive Governance’, Seminar, Columbia Law School, NY, 4th November 2005 διαθέσιμο στην ιστοθέση <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/Rights/armstrong.pdf>, 2, σε ελεύθερη μετάφραση του γράφοντος.

## **A. Ευθυγράμμιση (mainstreaming) των άλλων πολιτικών στα θεμελιώδη δικαιώματα**

Κάποιες από τις διατάξεις του Χάρτη προβλέπουν ρητά την ευθυγράμμιση των λοιπών πολιτικών της Ένωσης στα δικαιώματα τα οποία αυτές διασφαλίζουν: προστασία της υγείας (άρθρο 35), προστασία του περιβάλλοντος (άρθρο 37), προστασία του καταναλωτή (άρθρο 38). Γεγονός είναι ότι για καθέναν από αυτούς τους τομείς πολιτικής αντίστοιχη υποχρέωση προβλέπεται στις ουσιαστικές διατάξεις της ΣυνθΛΕΕ: άρθρο 168(1) για την υγεία, άρθρο 11 ΣυνθΛΕΕ για το περιβάλλον, άρθρο 12 ΣυνθΛΕΕ για τον καταναλωτή. Ωστόσο, η αναγωγή της σχετικής υποχρέωσης σε θεμελιώδες δικαίωμα – και όχι σε τεχνική υποχρέωση – δημιουργεί ένα πιο πειστικό/πιστικό πλαίσιο επίτευξης των στόχων αυτών, καθώς την καθιστά εν δυνάμει δικαστικά επιδιώξιμη.

Ωστόσο, η δυνατότητα δικαστικής επιδίωξης των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν είναι κατ'ανάγκη η πιο σημαντική εισφορά του Χάρτη. Εξίσου σημαντική είναι η «ορατότητα» (visibility) που εξασφαλίζει ο Χάρτης στα δικαιώματα και το γεγονός ότι τα καθιστά πλαίσιο αναφοράς για το σύνολο της νομοθετικής/κανονιστικής δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών. Η ύπαρξή και μόνο του Χάρτη, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι, πλέον, έχει εγκριθεί και έχει αναγνωριστεί ως προς το περιεχόμενό του από το σύνολο των κρατών μελών (πριν δεν είχε μεγάλη διαφορά από τη Συνταγματική Συνθήκη η οποία είχε εγκριθεί από τα Όργανα της Ένωσης αλλά απέτυχε να κερδίσει την υποστήριξη των κρατών), γεννά πίεση για σεβασμό των δικαιωμάτων τα οποία αυτός απαριθμεί. Η ιδέα αυτή εκφράζεται ρητά και στο άρθρο 52(5) του Χάρτη σύμφωνα με το οποίο «οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη που περιέχουν αρχές μπορούν να εφαρμόζονται με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και με πράξεις των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους. Η επίκληση των διατάξεων αυτών ενώπιον δικαστηρίου είναι παραδεκτή μόνον για την ερμηνεία των εν λόγω πράξεων και τον έλεγχο της νομιμότητάς τους». Συνεπώς, τόσο η Επιτροπή, όσο και τα άλλα νομοθετικά και επικουρικά όργανα θα οφείλουν να διαμορφώνουν και να αιτιολογούν τις προτάσεις τους κατά τρόπο ώστε να διαφαίνεται πως αυτές εξυπηρετούν την επίτευξη των στόχων του Χάρτη – ή τουλάχιστον δεν έρχονται σε αδικαιολόγητη αντίθεση με αυτούς.

## **B. Σημείο αναφοράς για την υβριδική διακυβέρνηση**

Όπως εξηγήθηκε παραπάνω ο Χάρτης δημιουργεί τις προϋποθέσεις ενεργής εμπλοκής του κράτους (και της Ένωσης) για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που απαριθμεί. Έχει υποστηριχθεί στη θεωρία η δυνατότητα προώθησης των στόχων του Χάρτη βάσει της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ).<sup>73</sup> Η άποψη αυτή στηρίζεται στην ιδέα ότι σε κάποιο βαθμό είναι απαραίτητη η ενεργή προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων καθώς α) ενισχύει την ασφάλεια δικαίου καθώς καθιστά σαφή τα όρια της στάθμισης μεταξύ αντικρουόμενων δικαιωμάτων, β) εξασφαλίζει ενιαία θεώρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων απαλείφοντας συγκρούσεις μεταξύ των κρατών μελών και γ) αποτρέπει τον «ανταγωνισμό προς τα κάτω» (race to the bottom) σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων.<sup>74</sup> Ωστόσο στις περισσότερες περιπτώσεις η Ένωση, βάσει της αρχής της ειδικότητας των αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας, δεν έχει τις αντίστοιχες αρμοδιότητες. Το κενό αυτό μπορεί να καλυφθεί από ένα σύστημα συντονισμού τύπου ΑΜΣ, στο οποίο μάλιστα η νεοσυσταθείσα Υπηρεσία για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα (FRA) θα μπορούσε να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο μέσω των εκθέσεων της, της διάχυσης πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών κτλ. Η άποψη αυτή ενισχύεται και από άλλους συγγραφείς οι οποίοι υποστηρίζουν ότι, στο μέτρο που ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από πρακτικές και όχι μόνον από την ύπαρξη κανόνων, η ΑΜΣ είναι ιδανική για τη διασφάλισή τους.<sup>75</sup>

Είναι γεγονός, περαιτέρω, ότι η ΑΜΣ χρησιμοποιείται ήδη τουλάχιστον μια δεκαετία στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση<sup>76</sup> και της Στρατηγικής για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού<sup>77</sup> – και οι δύο

---

<sup>73</sup> Βλ. O. de Schutter, 'The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination' Jean Monnet Working Paper 7/04.

<sup>74</sup> de Schutter, ο.π. 16-29.

<sup>75</sup> Βλ. λ.χ. G. de Burca, 'EU Race Discrimination Law: A Hybrid Model?' in de Burca & Scott (eds) *Law and New Governance in the EU and the US* (Oxford/Portland: Hart, 2006) 97-120; S. Smismans, 'New Governance – The Solution for Active European Citizenship, or the End of Citizenship?' (2007) 13:3 *ColumJEurL* 95-622.

<sup>76</sup> Έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 149 ΣυνθΛΕΕ (129 ΣυνθΕΚ).

<sup>77</sup> Έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 153(2) ΣυνθΛΕΕ (137(2) ΣυνθΕΚ).

αυτές Στρατηγικές εντάσσονται πλέον ως επί μέρους στόχοι της Στρατηγικής της Λισσαβόνας.<sup>78</sup>

Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα της ΑΜΣ αμφισβητείται έντονα,<sup>79</sup> όπως επίσης αμφισβητείται η νομιμοποίησή της<sup>80</sup> και η σκοπιμότητα της «εξάπλωσής» της ειδικότερα σε θέματα που άπτονται των θεμελιωδών δικαιωμάτων.<sup>81</sup> Ειδικότερα σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ένας πρώτος λόγος που συνηγορεί κατά της χρήσης της ΑΜΣ είναι ότι τα αποτελέσματα της δεν ελέγχονται δικαστικά – κατάσταση η οποία αντιμετωπίζεται θεμελιωδώς τις ειλημμένες και γενικώς παραδεκτές πρακτικές προστασίας των δικαιωμάτων.<sup>82</sup> Περαιτέρω, σε σχέση με τα τρέχοντα συστήματα παρακολούθησης και αξιολόγησης των κρατών ως προς τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η ΑΜΣ παρουσιάζει διάφορα επί μέρους μειονεκτήματα.<sup>83</sup> α) παίρνει τη διαδικασία από τα χέρια ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων και τη δίνει σε πολιτικούς και τεχνοκράτες των κρατών μελών, β) έχει ως βασικούς παίκτες – και αποδέκτες – τα κράτη, όχι την Ένωση, γ) επιτρέπει ευελιξία ως προς τους προς επίτευξη στόχους, η οποία είναι μάλλον ανεπιθύμητη όταν πρόκειται για την

---

<sup>78</sup> Για την εφαρμογή της ΑΜΣ στους δύο αυτούς τομείς βλ. J Zeitlin and P Pochet (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels e.a.: P.I.E.-Peter Lang, 2005), C. Kilpatrick, 'New EU Employment Governance and Constitutionalism' in de Burca & Scott, J. (eds) *Law and New Governance in the EU and the US* (Oxford/Portland: Hart, 2006) 121-151, K. Jacobsson, 'Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy' in U. Mörth (ed.) *Soft Law and Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar, 2004), D. Ashiagbor, 'Soft Harmonisation: The OMC in the EES' (2004) *EPL* 305-332, C. de la Porte, Ph. Pochet & G. Room, 'Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU', *JESP* (2001) 291-307, G. Pagoulatos & M. Stasinopoulou, 'Governance in EU Social Employment Policy: A Survey', (2006) *Report for the Study on Social Impact of Globalisation in the EU* (SIMGLOBE) European Commission and CEPS (VC/2005/0228).

<sup>79</sup> K. Featherstone, "'Soft co-ordination meets 'hard' politics: the EU and pension reform in Greece" (2005) *JEPP* 733-750, M. Lodge, 'The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation' (2005) *JEPP* 649-667, του ίδιου 'Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pension and Information Society' 45:2 (2007) *JCMS* 343-365.

<sup>80</sup> M. Büchs, 'How Legitimate is the Open Method of Co-ordination?' 46:4 (2008) *JCMS* 765-786.

<sup>81</sup> V. Hatzopoulos, 'Why the Open Method of Coordination is bad for you: A letter to the EU' (2007) 13 *ELJ* 259-292.

<sup>82</sup> Ο.π. 291.

<sup>83</sup> Armstrong, ο.π. υποσημ. 72, 8-14.

προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, δ) ακόμη κι αν επιτρέπει τον εντοπισμό ζητημάτων όπου η ύπαρξη «εξωτερικότητων» συνηγορεί στην από κοινού δράση η ίδια η ΑΜΣ αδυνατεί να προσφέρει τον επιθυμητό συντονισμό. Τέλος, η εμπειρία από την ΑΜΣ/απασχόληση καταδεικνύει ότι υπάρχει ο κίνδυνος «υποταγής» της ΑΜΣ στις οικονομικές επιταγές της στιγμής, παραμερίζοντας τους μη μετρήσιμους στόχους της ΑΜΣ, όπως είναι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.<sup>84</sup>

Σε όλες τις παραπάνω αδυναμίες παρέχει μερική απάντηση η αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη. Στα πλαίσια εφαρμογής υβριδικής διακυβέρνησης «ο Χάρτης επιτελεί έναν βασικό ρόλο στη χάραξη πολιτικής προσφέροντας ουσιαστικό υπόβαθρο σε μια διαδικασία λήψης αποφάσεων που υπό άλλες συνθήκες θα έτεινε προς την υπέρμετρη αβεβαιότητα».<sup>85</sup> Κωδικοποιώντας τα δικαιώματα και τις αξίες που πρέπει σε κάθε περίπτωση να διασφαλίζονται, ο Χάρτης αναιρεί πολλές από τις αδυναμίες της υβριδικής διακυβέρνησης και την καθιστά βιώσιμη λύση για την επιδίωξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

### **Επίλογος**

Στο ερώτημα αν η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας και η αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη αλλάζει κάτι στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ, η εύκολη απάντηση είναι «όχι». Αφενός, διότι ο Χάρτης έχει ήδη «ανακηρυχθεί» από το 2000 και υπάρχει ήδη εδώ και μια δεκαετία με τη μορφή «ήπιου δικαίου». Αφετέρου, τόσο ο ίδιος ο Χάρτης όσο και το άρθρο 6(1) ΣυνθΕΕ το οποίο του αναγνωρίζει δεσμευτική ισχύ, ορίζουν ρητά ότι αυτός δε μπορεί να στηρίξει νέες αρμοδιότητες υπέρ της ΕΕ. Μια προσεκτικότερη ανάλυση, ωστόσο, καταδεικνύει ότι η εξέλιξη αυτή διανοίγει νέες προοπτικές για την προστασία των δικαιωμάτων, τόσο σε επίπεδο δικαστικό όσο και σε επίπεδο πολιτικό. Η διαπίστωση αυτή μάλιστα, καταλήγει να αναιρεί την αρχική ιδέα, ότι δηλαδή ο Χάρτης δεν επιφέρει καμία τροποποίηση των αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών της ΕΕ.

Η ανάλυση που προηγείται καταλήγει στο μάλλον αισιόδοξο συμπέρασμα ότι το επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων αναμένεται να βελτιωθεί με την αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη. Εσκεμμένα αποσιωπά τον κίνδυνο να συμβεί το αντίθετο: στην υπόθεση *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κ Συμβουλίου* σχετικά με

---

<sup>84</sup> Armstrong ο.π. 14, Fredman, ο.π. υποσημ. 15, 59.

<sup>85</sup> Fredman, ο.π. υποσημ. 15, 59, σε ελεύθερη μετάφραση του γράφοντος.

την ακύρωση της οδηγίας 2003/86 για την οικογενειακή επανένωση,<sup>86</sup> το ΔΕΚ απέφυγε να ακυρώσει συγκεκριμένες διατάξεις της οδηγίας οι οποίες προφανώς παραβίαζαν το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, επικαλούμενο το γεγονός ότι κατά την μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο τα κράτη μέλη διατηρούν διακριτική ευχέρεια, την οποία οφείλουν να ασκήσουν σύμφωνα με τις γενικές αρχές της οδηγίας (οι οποίες είναι πράγματι προστατευτικές) και τις υποχρεώσεις τους από την ΕΣΔΑ.<sup>87</sup> Ο κίνδυνος να χρησιμοποιηθεί ο Χάρτης ως άλλοθι για αντίστοιχες νομοθετικές αστοχίες στο μέλλον δε μπορεί να αποκλειστεί.

Ένας ακόμη σημαντικός παράγοντας αβεβαιότητας σχετικά με τον ρόλο που θα διαδραματίσει ο Χάρτης στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ είναι ο χρόνος και τρόπος προσχώρησης της ΕΕ στην ΕΣΔΑ. Το θέμα αυτό από μόνο του εμπεριέχει πολλές αστάθμητες παραμέτρους.<sup>88</sup>

Εν όψει όλων των παραπάνω αβεβαιοτήτων, είναι πολύ νωρίς για να εκτιμήσει κανείς το ουσιαστικό αποτέλεσμα που θα έχει στην προστασία των δικαιωμάτων η αναγνώριση δεσμευτικής ισχύος στον Χάρτη. Το αποτέλεσμα αυτό θα είναι συνάρτηση τόσο νομικών διαδικασιών όσο και πολιτικών διεργασιών. Ο ρόλος που θα διαδραματίσουν οι διάφοροι συντελεστές – ιδιώτες, δικαστήρια, εθνικές κυβερνήσεις, το ΔΕΕ, τα λοιπά Όργανα της ΕΕ – είναι ακόμη απροσδιόριστος. Έχουν όμως στα χέρια τους ένα εργαλείο που επιτρέπει, εν δυνάμει, την βελτίωση του επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κυρίως των κοινωνικών, που συνιστούν και τον βασικό τομέα στον οποίον κρίνεται, επί του παρόντος, ή αξιολογείται το ενοποιητικό εγχείρημα της ΕΕ.

---

<sup>86</sup> ΔΕΚ, 27 Ιουνίου 2007, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κ Συμβουλίου, οικογενειακή επανένωση, υπ. C-540/03, Συλ I- 5769.

<sup>87</sup> Βλ. σχετ. Δ. Παπαγιάννης, «Η Προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ανάμεσα στο Λουξεμβούργο και στο Στρασβούργο. Με παράδειγμα την επανένωση» (2008) *ΔτΑ* 753-787, S. Peers 'EU Law and Family Reunion: A Human Rights Critique' (2005) *Essays for Civil Liberties and Democracy in Europe* n. 16, European Civil Liberties Network, <http://www.ecln.org>; A. Bailey & P. Boyle 'Untying and Retying Family Migration in the New Europe' (2/2004) *JEMS*, 229-241. Also, F. Kauff-Gazin 'Quand le juge refuse de reconnaître l'existence d'un véritable droit au regroupement familial' (2006) *Europe*, comm. 236, p. 13.

<sup>88</sup> Βλ. λ.χ. Tridimas ο.π. υποσημ. 7, 353-356.