

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

*Επιμέλεια: Μ.Α. Χρυσομάλλης
Επίκουρος Καθηγητής στη Νομική ΔΠΘ*

ΣυνθΕΚ 43

Ελευθερία εγκαταστάσεως. Αναγνώριση διπλώματος που χορηγείται από πανεπιστήμιο εγκατεστημένο σε κράτος - μέλος. Προπαρασκευαστική εκπαίδευση για το δίπλωμα η οποία παρέχεται σε άλλο κράτος - μέλος και από άλλο εκπαιδευτικό ίδρυμα. Αρχή της αναλογικότητας.

Το άρθρο 43 ΣυνθΕΚ απαγορεύει μια διοικητική πρακτική, σύμφωνα με την οποία τα πανεπιστημιακά διπλώματα τα οποία χορηγούνται από Πανεπιστήμιο Κράτους - μέλους, δεν μπορούν να αναγνωρισθούν σε άλλο κράτος - μέλος, όταν τα προπαρασκευαστικά μαθήματα για τα ως άνω διπλώματα έχουν παρασχεθεί στο τελευταίο κράτος - μέλος από άλλο εκπαιδευτικό ίδρυμα βάσει συμφωνίας η οποία συνήφθη μεταξύ των δύο αυτών ιδρυμάτων. Μια τέτοια διοικητική πρακτική δεν ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας, καθώς υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της.

ΔΕΚ (5ο τμήμα), Υπόθεση C-153/02, Valentina Neri κατά European School of Economics (ESE), απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2003 Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Giudice di pace di Genova - Ιταλία

(D.A.O. Edward, προεδρεύων, A. La Pergola και S. von Bahr, εισηγητής, Γενικός Εισαγγελέας F.C.Jacobs)

I. Πραγματικά περιστατικά (συνοπτικά)

Η V.Neri, Ιταλίδα υπήκοος, προτίμησε για την απόκτηση τίτλου τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στις πολιτικές επιστήμες και στις διεθνείς σπουδές να εγγραφεί στην European School of Economics (ESE) και στο παράρτημά της στη Γένοβα.

Η ESE, έχει έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο και συμπεριλαμβάνεται στους πίνακες του Βρετανικού Υπουργείου Παιδείας ως οργανισμός που μπορεί να παρέχει προπαρασκευαστικά μαθήματα για την απόκτηση πτυχίου που απονέμεται από άλλο αναγνωρισμένο οργανισμό.

Στο πλαίσιο αυτό η ESE, κατόπιν συμφωνίας με το Nottingham Trent University (NTU) που είναι «αναγνωρισμένος οργανισμός που δικαιούται να χορηγεί πτυχία (Bachelor of Arts)» κατά το βρετανικό δίκαιο, μπορεί να παρέχει σπουδές τετραε-

τούς διάρκειας, μεταξύ άλλων, και σε παραρτήματά της στην Ιταλία που οδηγούν στην απόκτηση πτυχίου πολιτικών επιστημών και διεθνών σχέσεων του NTU.

Κατά τη συμφωνία το NTU ασκεί ποιοτικό έλεγχο και εποπτεία τόσο στα προγράμματα σπουδών που παρέχει η ESE όσο και στις εξεταστικές διαδικασίες που εφαρμόζει, ενώ οι σπουδαστές, όπως η V. Neri, που εγγράφονται στην ESE εγγράφονται ταυτόχρονα και στο NTU, παρά το γεγονός ότι οι σπουδές παρέχονται εξ ολοκλήρου σε παραρτήματα της ESE στην Ιταλία.

Κατά την ιταλική νομοθεσία πτυχία τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που χορηγήθηκαν από αλλοδαπά ιδρύματα μπορούν να αναγνωρίζονται ως ισότιμα των τίτλων που χορηγούν τα ιταλικά πανεπιστήμια σύμφωνα με ορισμένες κατά περίπτωση διαδικασίες.

Εντούτοις, με το ν.δ. 115/1992 για την εφαρμογή στην ιταλική έννομη τάξη της Οδηγίας 89/48, σχετικά με την καθιέρωση γενικού συστήματος αναγνώρισης των διπλωμάτων τριετούς τουλάχιστον διάρκειας, προβλέφθηκαν διοικητικοί κανόνες σύμφωνα με τους οποίους, τίτλοι που χορηγήθηκαν από αλλοδαπά εκπαιδευτικά ιδρύματα μπορούν να αναγνωρισθούν στην Ιταλία μόνο αν έχουν αποκτηθεί κατόπιν τακτικής φοιτήσεως καθ' όλη τη διάρκεια του προγράμματος σπουδών στα Ιδρύματα αυτά.

Προς τούτο απαιτείται από του ιταλούς υπηκόους να προσκομίσουν βεβαίωση της ιταλικής προξενικής αρχής από την οποία να αποδεικνύεται η πραγματική διαμονή του ενδιαφερομένου για αναγνώριση στη χώρα που έχει την έδρα του το Ίδρυμα που χορήγησε το πτυχίο καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών του.

Μετά την εγγραφή της, το καλοκαίρι του 2001, στην ESE και την καταβολή τέλους εγγραφής 2.065 Euro, η V. Neri πληροφορήθηκε την ιταλική νομοθεσία και πρακτική και διαπίστωσε ότι το πτυχίο που θα αποκτούσε από το NTU, μέσω της ESE, δεν θα μπορούσε να αναγνωριστεί στην Ιταλία καθώς και ότι αυτό συνεπάγονταν για την πρόσβασή της στην ιταλική αγορά εργασίας. Έτσι, ζήτησε να της επιστραφεί το τέλος εγγραφής και όταν η ESE αρνήθηκε, προσέφυγε στο αρμόδιο ιταλικό δικαστήριο. Ο Ιταλός δικαστής (Giudice di Pace di Genova) για την επίλυση της διαφοράς μεταξύ Neri και ESE απευθύνθηκε στο ΔΕΚ και με την προδικαστική του παραπομπή ζήτησε να πληροφορηθεί κατ' ουσίαν αν η παραπάνω ιταλική νομοθεσία αντιβαίνει στις διατάξεις της Συνθήκης για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, την ελευθερία εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών, στην Οδηγία 89/48, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, και στην Απόφαση 63/266 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως των γενικών αρχών για την εφαρμογή κοινής πολιτικής επαγγελματικής κατάρτισης.

Στην διαδικασία ενώπιον του ΔΕΚ γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η V. Neri, η ESE, η Ιταλική κυβέρνηση και η Επιτροπή.

II. Η απόφαση του ΔΕΚ (απόσπασμα)

39. Συναφώς, πρέπει να διευκρινιστεί ότι η επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης είναι μια οικονομική δραστηριότητα η οποία εμπίπτει στο κεφάλαιο της Συνθήκης που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως, οσάκις η εν λόγω δραστηριότητα ασκείται από υπήκοο ενός κράτους - μέλους εντός άλλου κράτους - μέλους κατά τρόπο σταθερό και συνεχή, μέσω κύριας ή δευτερεύουσας εγκαταστάσεως εντός του τελευταίου αυτού κράτους - μέλους (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2002, σ. I-305, σκέψη 21).

40. Δεδομένου ότι η ESE, της οποίας η κύρια εγκατάσταση βρίσκεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, διοργανώνει μαθήματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μέσω δευτερευουσών εγκαταστάσεών της στην Ιταλία, και, εν προκειμένω, μέσω της εγκαταστάσεώς της στη Γένοβα, τα προδικαστικά ερωτήματα, κατά το μέτρο που αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες που προστατεύονται από τη Συνθήκη, πρέπει να εξετασθούν υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκαταστάσεως της ESE.

41. Το άρθρο 43 ΕΚ επιβάλλει την κατάργηση των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Ως τέτοιος περιορισμός πρέπει να θεωρείται κάθε μέτρο το οποίο απαγορεύει, παρακωλύει ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ως άνω ελευθερίας (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση της 7ης Μαρτίου 2002, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 22).

42. Προκειμένου περί ενός εκπαιδευτικού ιδρύματος, όπως είναι η ESE, που διοργανώνει μαθήματα τα οποία αποσκοπούν στο να παράσχουν στους φοιτητές τη δυνατότητα να αποκτήσουν διπλώματα ικανά να διευκολύνουν την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας, η αναγνώριση των ως άνω διπλωμάτων εκ μέρους των αρχών ενός κράτους - μέλους αποκτά ιδιαίτερη σημασία.

43. Είναι πρόδηλο ότι μια διοικητική πρακτική, όπως είναι η επίμαχη στην κύρια δίκη, σύμφωνα με την οποία ορισμένα διπλώματα που χορηγούνται μετά την περάτωση των παρεχόμενων από την ESE μαθημάτων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης δεν αναγνωρίζονται στην Ιταλία, είναι ικανή να αποτρέπει τους φοιτητές από το να παρακολουθούν τα μαθήματα αυτά και να παρακωλύει, κατ' αυτόν τον τρόπο, σοβαρά την άσκηση, εκ μέρους της ESE, της οικονομικής δραστηριότητάς της στο εν λόγω κράτος - μέλος.

44. Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι μια διοικητική πρακτική όπως η επίμαχη στη διαφορά της κύριας δίκης συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως της ESE κατά την έννοια του άρθρου 43 ΕΚ.

45. Η Ιταλική Κυβέρνηση φαίνεται να θέλει να δικαιολογήσει τον ως άνω περιορισμό λόγω της ανάγκης να διασφαλιστεί ένα υψηλό επίπεδο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης. Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η ιταλική έννομη τάξη δεν αναγνωρίζει συμφωνίες, όπως είναι η επίμαχη στην κύρια δίκη, στον τομέα της πα-

νεπιστημιακής εκπαίδευσης, κατά το μέτρο που εμμένει στην αντίληψη ότι η εν λόγω εκπαίδευση είναι «δημόσιο αγαθό» μέσω του οποίου εκφράζονται οι πολιτιστικές και ιστορικές αξίες ενός κράτους. Κατά την ως άνω κυβέρνηση, μια τέτοια συμφωνία στον τομέα της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης εμποδίζει τον άμεσο ποιοτικό έλεγχο των ιδιωτικών φορέων από τις αρμόδιες αρχές τόσο στο κράτος καταγωγής όσο και στο κράτος υποδοχής.

46. Ωστόσο, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, καίτοι ο σκοπός της διασφάλισης ενός υψηλού επιπέδου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης είναι θεμιτός προκειμένου να δικαιολογηθούν περιορισμοί στις θεμελιώδεις ελευθερίες, οι εν λόγω περιορισμοί πρέπει να είναι κατάλληλοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν πρέπει να υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 23).

47. Δεδομένου ότι η ιταλική έννομη τάξη αναγνωρίζει, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 1, του νόμου 341/90, συμφωνίες μεταξύ των ιταλικών πανεπιστημίων και άλλων ιταλικών ιδρυμάτων ανωτέρων ή ανωτάτων σπουδών, οι οποίες συμφωνίες είναι ανάλογες με τη σύμβαση που συνήφθη μεταξύ του NTU και της ESE και δεδομένου ότι από την προαναφερθείσα στη σκέψη 13 της παρούσας αποφάσεως ανακοίνωση προκύπτει ότι η μη αναγνώριση των διπλωμάτων, τα οποία χορηγούνται υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, αφορά μόνον τους τίτλους σπουδών που χορηγούνται σε Ιταλούς υπηκόους, η εκτεθείσα στη διάταξη περί παραπομπής διοικητική πρακτική δεν είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της διασφάλισης ενός υψηλού επιπέδου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης τον οποίο επικαλέστηκε η Ιταλική Κυβέρνηση.

48. Εν πάση περιπτώσει, η επίμαχη διοικητική πρακτική δεν ανταποκρίνεται στην απαίτηση της αναλογικότητας σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

49. Πράγματι, όπως υπογραμμίζει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 49 των προτάσεων του, η εκτεθείσα στη διάταξη περί παραπομπής διοικητική πρακτική αποκλείει κάθε έλεγχο εκ μέρους των εθνικών αρχών και, επομένως, κάθε δυνατότητα αναγνώρισης των διπλωμάτων που χορηγούνται υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη.

50. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι μια τέτοια διοικητική πρακτική υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

51. Υπό τις συνθήκες αυτές, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 43 ΕΚ απαγορεύει μια διοικητική πρακτική, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, σύμφωνα με την οποία τα πανεπιστημιακά διπλώματα τα οποία χορηγούνται από πανεπιστήμιο κράτους - μέλους δεν μπορούν να αναγνωρισθούν σε άλλο κράτος - μέλος όταν τα προπαρασκευαστικά μαθήματα για τα ως άνω διπλώματα έχουν παρασχεθεί στο τελευταίο κράτος - μέλος από άλλο εκπαιδευτικό ίδρυμα βάσει συμφωνίας η οποία συνήφθη μεταξύ των δύο αυτών ιδρυμά-

των.

III. Σχόλιο

Η απόφαση V. Neri, εκ πρώτης όψεως, φαίνεται μια τυπική τοποθέτηση του ΔΕΚ σε ζητήματα Εσωτερικής Αγοράς, όπως είναι το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης για τις κοινοτικές ελευθερίες, το δικαίωμα των Κρατών - μελών να τις περιορίζουν για λόγους επιτακτικών απαιτήσεων δημοσίου συμφέροντος και τα όρια της άσκησης του δικαιώματος αυτού (τήρηση των αρχών της καταλληλότητας και της αναλογικότητας).

Εντούτοις, λόγω, κυρίως, του αντικειμένου της, δηλαδή, της παροχής μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ιδιωτικούς φορείς με διάφορες μορφές (παραρτήματα αλλοδαπών Πανεπιστημίων, κέντρα ελευθέρων σπουδών κ.λ.π.) προκαλεί πρόδηλο ενδιαφέρον.

1. Κατά τρόπο σαφή το ΔΕΚ τόνισε ότι η «*επ' αμοιβή διοργάνωση μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης από ιδιωτικούς φορείς είναι μια οικονομική δραστηριότητα*», που ως τέτοια εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, όταν σ' αυτήν εμπλέκονται δύο τουλάχιστον Κράτη - μέλη.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι και παλαιότερα το ΔΕΚ είχε κρίνει ότι η εκπαιδευτική δραστηριότητα εκ μέρους των ιδιωτών έναντι αμοιβής υπάγεται στις διατάξεις της ΣυνθΕΚ (βλ. ενδ. Υπόθεση 147/86, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, που αφορούσε το δικαίωμα αλλοδαπών υπηκόων των Κρατών - μελών να ιδρύουν στο έδαφος της Ελλάδας φροντιστήρια, σχολές επαγγελματικής εκπαίδευσης κ.ά.)¹ αλλά μέχρι την απόφαση V. Neri το ΔΕΚ δεν είχε την ευκαιρία να αντιμετωπίσει ζητήματα που άπτονται της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης ιδιαίτερα σε Κράτη - μέλη, όπου ο δημόσιος χαρακτήρας της αποτελεί νομοθετική και σε κάποιες περιπτώσεις, όπως η Ελλάδα, συνταγματική επιταγή.

Κατά πάγια νομολογία, σύμφωνα με την οποία στο πεδίο εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου υπάγονται διασυνοριακού χαρακτήρα οικονομικές - κερδοσκοπικές κατά τον μία άποψη² - δραστηριότητες έκρινε ότι η είσπραξη της αμοιβής για την παρακολούθηση των μαθημάτων (δίδακτρα, τέλη εγγραφής κ.ά.) αποτελεί το κριτήριο εκείνο που καθιστά την τριτοβάθμια εκπαίδευση αντικείμενο ρύθμισης από το Κοινοτικό Δίκαιο.

Οι διατάξεις, που εφαρμόζονται σε περιπτώσεις, όπως η επίδικη, όπου η εκπαιδευτική δραστηριότητα ασκείται από υπήκοο Κράτους - μέλους στο έδαφος άλλου Κράτους - μέλους, απ' αυτό της υπηκοότητας, κατά τρόπο συνεχή και σταθερό, είναι αυτές για την ελευθερία εγκαταστάσεως των άρθρων 43 επ. ΣυνθΕΚ (έτσι το ΔΕΚ δεν χρειάστηκε να απαντήσει στα άλλα ερωτήματα).

1. Βλ. Συλλογή 1998, σ. 1637.

2. Πρ. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο II, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1998, σ. 206.

2. Το ΔΕΚ, εξάλλου είχε την ευκαιρία να αντιμετωπίσει τη συνηθέστερη πρακτική των Κρατών - μελών για τον περιορισμό του δικαιώματος εγκατάστασης, δηλαδή την υιοθέτηση μέτρων που, ενώ εφαρμόζονται αδιακρίτως και δεν αρνούνται την εγκατάσταση, στην ουσία την περιορίζουν. Στην επίδικη περίπτωση των μαθημάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης οι ιταλικές αρχές, ενώ δεν εμπόδιζαν την εγκατάσταση και τη διοργάνωση μαθημάτων από την ESE, επικέντρωσαν τις νομοθετικές τους ρυθμίσεις στο ζήτημα της αναγνώρισης των διπλωμάτων,

– είτε αρνούμενες την αναγνώρισή τους, όταν η φοίτηση πραγματοποιούνταν στο ιταλικό έδαφος και όχι σ' αυτό του Κράτους - μέλους της έδρας του Πανεπιστημίου που χορηγεί το δίπλωμα,

– είτε εξαρτώντας την αναγνώριση των διπλωμάτων από τη διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης,

– είτε, τέλος, περιορίζοντας την αναγνώριση αποκλειστικά για την άσκηση επαγγέλματος που θα μπορούσε ο ενδιαφερόμενος να ασκήσει στο Κράτος - μέλος χορήγησης του διπλώματος, αποκλείοντας έτσι οποιαδήποτε αναγνώριση για σκοπούς πρόσβασης σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα (ακόμα και αν το επάγγελμα αυτό δεν ασκούνταν προηγουμένως).

Κρίνοντας το ΔΕΚ ότι η αναγνώριση των διπλωμάτων αποκτά έτσι «διαίτερη σημασία», αφού διευκολύνει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, τόνισε ότι οι παραπάνω περιορισμοί, επειδή έχουν ως αποτέλεσμα να απαγορεύουν ή να παρακωλύουν ή να καθιστούν λιγότερο ελκυστική την ασκούμενη από τον αλλοδαπό εκπαιδευτικό οργανισμό δραστηριότητα θα πρέπει σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 43 ΣυνθΕΚ να καταργηθούν³.

Με τη θέση αυτή του Δικαστηρίου συμφώνησε και ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs τονίζοντας με τις προτάσεις του ότι *«η επίμαχη διοικητική πρακτική καθιστά τα μαθήματα που παρέχει η ESE στην Ιταλία, λιγότερο ελκυστικά για του ιταλούς φοιτητές, (και) τούτο καθιστά αναπόφευκτα λιγότερο ελκυστική για την ESE την εγκατάσταση στην Ιταλία για την παροχή των ως άνω μαθημάτων στη χώρα αυτή»*⁴. Έτσι, συνιστά αντίθετο με τη Συνθήκη περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης.

3. Η ελευθερία εγκατάστασης αλλοδαπών οργανισμών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, υπηκόων άλλων Κρατών - μελών, κατά την απόφαση του ΔΕΚ δεν είναι απεριορίστη. Το Δικαστήριο, δεχόμενο σχετικά επιχειρήματα της Ιταλικής κυβέρνησης, που δε δίστασε να χαρακτηρίσει τα χορηγούμενα διπλώματα «υβριδικού» τύπου πτυχία κατόπιν συμφωνίας «franchising» μεταξύ του NTU και της ESE, τόνισε ότι η ελευθερία εγκατάστασης μπορεί να περιοριστεί, όταν οι περιορισμοί αποσκοπούν στην εξασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και

3. Βλ. αναλυτικά ΔΕΚ, Υπόθεση C-439/99, Επιτροπή/Ιταλία, απόφαση της 15.1.2002, Συλλογή 2002, σ. I-305.

4. Σκέψη 41.

της αυθεντικότητας των διπλωμάτων.

Οι ανησυχίες αυτές της Ιταλικής Κυβέρνησης, που εδράζονται στο γεγονός ότι κατά το ιταλικό δίκαιο η πανεπιστημιακή εκπαίδευση είναι ζήτημα που άπτεται του δημοσίου συμφέροντος, αποτελούν τη βάση μιας επιτακτικής απαιτήσεως δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή, θεμιτοί περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως⁵.

4. Η αναγνώριση όμως, του δικαιώματος των Κρατών - μελών να θέτουν περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως αλλοδαπών εκπαιδευτικών οργανισμών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης για λόγους δημοσίου συμφέροντος υπόκειται στον έλεγχο τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, που διατρέχει, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ, τις διατάξεις της Συνθήκης για την εσωτερική αγορά⁶.

Κατά την απόφαση *V. Neri* τα Κράτη - μέλη υποδοχής έχουν το δικαίωμα να υιοθετήσουν μηχανισμούς ελέγχου της ποιότητας των παρεχομένων προγραμμάτων σπουδών, χωρίς, μάλιστα, να αρκούνται στο έλεγχο που ασκείται στο Κράτος παραγωγής.

Ένας τέτοιος μηχανισμός ελέγχου θα μπορούσε κατά το ΔΕΚ να συνδέεται με διαδικασίες αναγνώρισης της ισοτιμίας των διπλωμάτων με τα χορηγούμενα από τα ιταλικά πανεπιστήμια.

Αντίθετα, η εκ προοιμίου άρνηση της αναγνώρισης ή του δικαιώματος του κατόχου του διπλώματος να υπαχθεί σε διαδικασία αναγνώρισης αποτελεί, δυσανάλογο περιορισμό, αφού υπερακοντίζει τον επιδιωκόμενο σκοπό (εξασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και της αυθεντικότητας των διπλωμάτων) την επιτακτική απαίτηση δημοσίου συμφέροντος) και οδηγεί τελικά στην παρεμπόδιση ή και στην αναιρέση της απόλαυσης του δικαιώματος εγκατάστασης, θεωρείται απαγορευμένη από τη Συνθήκη.

5. Όπως προαναφέρθηκε στην εισαγωγική παράγραφο αυτού του σχολίου η απόφαση *V. Neri* αποτελεί κλασσικό παράδειγμα της επί σειρά ετών νομολογίας του ΔΕΚ σε ζητήματα Εσωτερικής Αγοράς και του τρόπου εφαρμογής των διατάξεων για τις κοινοτικές ελευθερίες. Η αξία της, όμως, δεν είναι μικρή αφού, για μια ακόμη φορά το ΔΕΚ προλαμβάνει τα νομοθετικά όργανα της κοινότητας αντιμετωπίζοντας ένα ζήτημα αιχμής⁷, του οποίου η νομοθετική ρύθμιση εκκρεμεί στο πλαίσιο των χρονοβόρων κοινοτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων λόγω των αντιθέσεων μεταξύ των Κρατών - μελών και της αδυναμίας τους για την επίτευξη

5. Για τις επιτακτικές απαιτήσεις δημοσίου συμφέροντος βλ. αναλυτικά *Al. Mattera*, Η Ενιαία Εσωτερική Αγορά, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1992, σ. 377 επ.

6. *P. Graig*, *Gr. De Burca*, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford Univ. Press, 3rd edition 2003, σ. 371 επ.

7. Ενώπιον των Ιταλικών δικαστηρίων εκκρεμούσαν πολλές αγωγές κατά της ESE για την επιστροφή τελών εγγραφής, ενώ μία αίτηση προδικαστικής παραπομπής εκκρεμούσε στο ΔΕΚ. Βλ. σκέψη 24 προτάσεων ΓΕ και τη σχετική υποσημείωση 8.

των αναγκαίων συμβιβασμών⁸.

Πέραν της λύσεως που δίνεται στο πρόβλημα, η απόφαση του ΔΕΚ, θα σηματοδοτήσει και την οποιαδήποτε μελλοντική ρύθμιση, αφού τα νομοθετικά όργανα της Κοινότητας, εξ αντικειμένου, υποχρεούνται να λάβουν υπόψη τους τις αιτιολογικές σκέψεις της Αποφάσεως του Δικαστηρίου.

Η παρέμβαση του ΔΕΚ γίνεται κατά τρόπο σαφή, πλήρη και αρκετά ισορροπημένο, αφού αφενός αναγνωρίζει το δικαίωμα εγκατάστασης είτε μέσω παραρτημάτων είτε μέσω κύριας εγκατάστασης αλλοδαπών οργανισμών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, που στην ουσία θα λειτουργήσουν ανταγωνιστικά στα δημόσια πανεπιστήμια και, αφετέρου αναγνωρίζει το δικαίωμα του Κράτους - μέλους υποδοχής τέτοιων οργανισμών να ασκούν έλεγχο αυτών των εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων.

Μάλιστα, λόγω της σημασίας της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης φαίνεται να γίνεται δεκτό ένα «σύστημα διπλού ελέγχου» τόσο από τη χώρα καταγωγής όσο και από τη χώρα υποδοχής.

Είναι γνωστό ότι το Κοινοτικό δίκαιο δεν εφαρμόζεται, σε καθαρά εσωτερικές καταστάσεις αλλά σ' αυτές όπου εμπλέκονται δύο τουλάχιστον Κράτη - μέλη (έχουν δηλαδή διασυνοριακό χαρακτήρα)⁹.

Έτσι, η απόφαση *V. Neri* δεν αφορά άμεσα το δικαίωμα ιδιωτών να ιδρύουν οργανισμούς τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, όταν δεν τίθεται θέμα διακίνησης από ένα Κράτος - μέλος σε ένα άλλο. Σε οποιαδήποτε όμως μελλοντική συζήτηση θα αποτελεί μια σοβαρή συνισταμένη που εκ των πραγμάτων θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αφού η εμμονή ορισμένων Κρατών - μελών στο δημόσιο χαρακτήρα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης θα οδηγεί σε αρνητικές διακρίσεις σε βάρος των υπηκόων τους, όταν οι αλλοδαποί θα μπορούν να εγκαθίστανται και να ασκούν εκπαιδευτικές δραστηριότητες, ενώ οι υπήκοοι του κράτους υποδοχής όχι.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, η απόφαση *V.Neri* έχει ολοφάνερο ελληνικό ενδιαφέρον, εκτός των άλλων, λόγω της ομοιότητας που παρουσιάζει το Ελληνικό δίκαιο με τις επίμαχες ιταλικές ρυθμίσεις και ειδικά με τους περιορισμούς στην αναγνώριση διπλωμάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων κατόπιν σπουδών εν όλω ή εν μέρει στην Ελλάδα από παραρτήματα των εν λόγω οργανισμών. Έτσι, δεν αποκλείεται η απόφαση του Δικαστηρίου να αποτελέσει προσεχώς αντικείμενο επίκλησης ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων.

ΣυνΘΕΚ 230

8. Για τις σχετικές νομοθετικές εξελίξεις βλ. www.europa.eu.int/pol/educ/idex-el.htm.

9. Βλ. ενδ. ΔΕΚ, Υπόθεση 115/78, Knoors/Secretary of State for Economics, Συλλογή 1979, σ. 399 και Υπόθεση 246/80, Brookmeulen/Huisarts Registratie Commissie, Συλλογή 1981, σ. 2311.

Προσφυγή ακυρώσεως – Λόγοι ακυρώσεως – Αδυναμία επίκλησης των συμφωνιών ΠΟΕ (Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου) προς αμφισβήτηση της νομιμότητας κοινοτικής πράξεως – Εξαιρέσεις – Κοινοτική πράξη αποβλέπουσα στην εφαρμογή των κανόνων αυτών και αναφερόμενη σαφώς και ρητώς σε αυτούς.

Λόγω της φύσεως και της οικονομίας τους, οι συμφωνίες ΠΟΕ δεν περιλαμβάνονται, καταρχήν, στους κανόνες βάσεις των οποίων το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, ως στερούμενες άμεσης ισχύος.

Μόνο στην περίπτωση που πρόθεση της Κοινότητας ήταν να εκπληρώσει μια ειδική υποχρέωση που αναλήφθηκε στο πλαίσιο του ΠΟΕ ή στην περίπτωση που η κοινοτική πράξη ρητώς παραπέμπει σε συγκεκριμένες διατάξεις των συμφωνιών ΠΟΕ, εναπόκειται στο Δικαστήριο να ελέγχει τη νομιμότητα της σχετικής κοινοτικής πράξεως με βάση τους κανόνες του ΠΟΕ.

ΔΕΚ, Υπόθεση C-149/96, Πορτογαλική Δημοκρατία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απόφαση της 23 Νοεμβρίου 1999, Συλλογή 1999, σελ. I - 8395

(J. C. Moitinho de Almeida, προεδρεύων, D.A.O. Edward, L. Sevón, R. Schintgen, P.J.G. Karpeyn, εισηγητής, C. Gulmann, J.- P. Puissochet, G.Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm και M. Wathelet, δικαστές, Γενικός Εισαγγελέας A.Saggio)

I. Πραγματικά περιστατικά (συνοπτικά)

Στις 15.12.1993 έληξαν επισήμως οι διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994). Παρά την επίσημη λήξη τους οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τα ζητήματα της πρόσβασης στην αγορά συνεχίστηκαν μεταξύ ορισμένων από τους συμμετέχοντες, ώστε να καταλήξουν σε μια πληρέστερη και πιο ισορροπημένη συμφωνία.

Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή εξ ονόματος της Κοινότητας συνέχισε τις διαπραγματεύσεις σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων ιδίως με το Πακιστάν και την Ινδία.

Πριν από την λήξη, πάντως, των διαπραγματεύσεων, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου και ο αρμόδιος Επίτροπος υπέγραψαν στο Μαρακές (15.4.1994) για την Κοινότητα και υπό την επιφύλαξη της εκ των υστέρων έγκρισης, την τελική πράξη της ολοκλήρωσης των διαπραγματεύσεων του Γύρου της Ουρουγουάης, την συμφωνία περί ιδρύσεως του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (στο εξής ΠΟΕ) καθώς και το σύνολο των συμφωνιών, μνημονίων και παραρτημάτων της συμφωνίας. Μεταξύ των συμφωνιών αυτών περιλαμβάνονταν και αυτές για τα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα.

Το σύνολο των παραπάνω συμφωνιών συνάφθηκαν από την Κοινότητα με την Απόφαση του Συμβουλίου 94/800/ΕΚ της 22.12.1994.

Τον Οκτώβριο και Δεκέμβριο 1994 η Επιτροπή καταλήγοντας σε συμφωνίες μονόγραψε το Μνημόνια Συμφωνίας (Memorandums of Understanding) με το Πακιστάν και την Ινδία, αντίστοιχα, καταλήγοντας σε συμφωνίες σχετικά με τις διευθετήσεις στον τομέα της πρόσβασης στην αγορά κλωστοϋφαντουργικών προϊόντων.

Οι παραπάνω συμφωνίες συνάφθηκαν από την πλευρά της Κοινότητας με την Απόφαση 96/386/ΕΚ του Συμβουλίου της 26.2.1996 με ειδική πλειοψηφία, αφού μειοψήφισαν η Ισπανία, η Ελλάδα και η Πορτογαλία. Η Απόφαση του Συμβουλίου δημοσιεύτηκε, τελικά, στην Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ μόλις στις 27.6.1996.

Κατόπιν των παραπάνω, η Πορτογαλία προσέφυγε στο ΔΕΚ στις 3/5/1996 και ζήτησε, σύμφωνα με το άρθρο 230 εδ. α' ΣυνθΕΚ, την ακύρωση της Απόφασης 96/386 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη των Συμφωνιών με το Πακιστάν και την Ινδία (στο εξής προσβαλλόμενη Απόφαση).

Προς στήριξη της προσφυγής της η Πορτογαλία ισχυρίστηκε ότι η προσβαλλόμενη Απόφαση υιοθετήθηκε κατά παράβαση αφενός ορισμένων κανόνων και θεμελιωδών αρχών του ΠΟΕ και αφετέρου ορισμένων θεμελιωδών αρχών και κανόνων της κοινοτικής έννομης τάξης (οι τελευταίες αυτές αιτιάσεις, που πάντως δεν έγιναν δεκτές από το ΔΕΚ, δεν θα παρουσιασθούν εδώ, όπου η παρουσίαση περιορίζεται μόνο στα ζητήματα της εφαρμογής του διεθνούς δικαίου στην κοινοτική έννομη τάξη και ειδικότερα των συμφωνιών ΠΟΕ).

Στη δίκη ενώπιον του ΔΕΚ παρενέβησαν, υπέρ του Συμβουλίου, η Επιτροπή και η Γαλλική κυβέρνηση.

II. Η απόφαση του ΔΕΚ (απόσπασμα)

34. Επιβάλλεται προκαταρκτικώς να υπομνηστεί ότι, σύμφωνα με τις αρχές του διεθνούς δικαίου, τα κοινοτικά όργανα που είναι αρμόδια για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνιών με τις τρίτες χώρες, είναι ελεύθερα να συμφωνήσουν με τις χώρες αυτές τα αποτελέσματα που οι διατάξεις της συμφωνίας πρέπει να παράγουν στην εσωτερική έννομη τάξη των συμβαλλομένων μερών. Μόνον αν το ζήτημα αυτό δεν έχει διευθετηθεί από τη συμφωνία, εναπόκειται στα αρμόδια δικαστήρια, και ιδίως στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της αρμοδιότητός του δυνάμει της Συνθήκης ΕΚ, να το επιλύσει, όπως και κάθε άλλο ζήτημα ερμηνείας σχετικό με την εφαρμογή της συμφωνίας εντός της Κοινότητας (βλ. απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 1982, 104/81, Kupferberg, Συλλογή 1982, σ. 3641, σκέψη 17).

35. Επιβάλλεται επίσης να υπομνηστεί ότι, κατά τους γενικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου, τα μέρη οφείλουν να εκτελούν με καλή πίστη κάθε συμφωνία. Ενώ κάθε συμβαλλόμενο μέρος ευθύνεται για την πλήρη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει, έχει απεναντίας την ευχέρεια να προσδιορίζει τα κατάλληλα νομικά μέσα για την επίτευξη του σκοπού αυτού στην έννομη τάξη του, εκτός αν η

συμφωνία, ερμηνευόμενη υπό το φως του αντικειμένου και του στόχου της, προσδιορίζει η ίδια τα μέσα αυτά (προαναφερθείσα απόφαση Kupferberg, σκέψη 18).

36. Καίτοι οι συμφωνίες ΠΟΕ παρουσιάζουν, όπως υπογραμμίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, σημαντικές διαφορές σε σχέση με τις διατάξεις της ΓΣΔΕ του 1947, ιδίως λόγω της ενισχύσεως του συστήματος διασφαλίσεως και του μηχανισμού διευθετήσεως των διαφορών, εντούτοις, το σύστημα που προκύπτει από τις συμφωνίες αυτές επιφυλάσσει σημαντική θέση στη μεταξύ των μερών διαπραγμάτευση.

37. Καίτοι ο πρωταρχικός σκοπός του μηχανισμού διευθετήσεως διαφορών έγκειται, καταρχήν, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 7, του μνημονίου συμφωνίας περί των κανόνων και διαδικασιών που διέπουν τη διευθέτηση διαφορών (παράρτημα II της συμφωνίας ΠΟΕ), στο να επιτευχθεί η ανάκληση των επιμάχων μέτρων όταν διαπιστώνεται ότι αυτά είναι ασυμβίβαστα με τους κανόνες του ΠΟΕ, εντούτοις το μνημόνιο αυτό προβλέπει, στην περίπτωση που είναι αδύνατη η άμεση ανάκληση αυτών των μέτρων, τη δυνατότητα παροχής αντισταθμίσεως, προσωρινώς και μέχρις ότου ανακληθεί το ασυμβίβαστο μέτρο.

38. Είναι αληθές ότι, κατά το άρθρο 22, παράγραφος 1, του εν λόγω μνημονίου, η παροχή αντισταθμίσεως συνιστά προσωρινό μέτρο δυνάμενο να ληφθεί μόνο σε περίπτωση που οι συστάσεις και οι αποφάσεις του οργάνου διευθετήσεως διαφορών που προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 1, του εν λόγω μνημονίου δεν εφαρμοστούν εντός εύλογης προθεσμίας, καθώς και ότι η εν λόγω διάταξη τάσσεται κατά προτίμηση υπέρ της πλήρους εφαρμογής μιας συστάσεως περί εναρμονίσεως ενός μέτρου με τις σχετικές συμφωνίες ΠΟΕ.

39. Εντούτοις, η ίδια διάταξη προβλέπει, στην παράγραφο 2, ότι, αν το οικείο μέλος δεν τηρήσει την υποχρέωσή του να εκτελέσει τις εν λόγω συστάσεις και αποφάσεις εντός εύλογης προθεσμίας, το μέλος αυτό θα είναι διατεθειμένο, αν του ζητηθεί και το βραδύτερο μέχρι της λήξεως της εύλογης προθεσμίας, να διαπραγματευθεί με οποιοδήποτε μέρος επικαλεστεί τις διαδικασίες διευθετήσεως διαφορών, με σκοπό την εξεύρεση αμοιβαίως αποδεκτού αντισταθμίσεως.

40. Υπό τις συνθήκες αυτές, το να επιβληθεί στα δικαστικά όργανα η υποχρέωση της μη εφαρμογής των εσωτερικών κανόνων δικαίου που είναι ασυμβίβαστοι με τις συμφωνίες ΠΟΕ θα είχε ως αποτέλεσμα να στερήσει τα νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα των συμβαλλομένων μερών από τη δυνατότητα, που τους παρέχει το άρθρο 22 του εν λόγω μνημονίου, να εξεύρουν, έστω και προσωρινώς, λύσεις κατόπιν διαπραγματεύσεων.

41. Συνεπώς, οι συμφωνίες ΠΟΕ, ερμηνευόμενες υπό το φως του αντικειμένου και του σκοπού τους, δεν προσδιορίζουν τα νομικά μέσα που θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την καλόπιστη εκτέλεσή τους στην εσωτερική έννομη τάξη των συμβαλλομένων μερών.

42. Όσον αφορά, ειδικότερα, την εφαρμογή των συμφωνιών ΠΟΕ στην κοινο-

τική έννομη τάξη, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, σύμφωνα με το προοίμιό της, η συμφωνία περί ιδρύσεως του ΠΟΕ, περιλαμβανομένων των παραρτημάτων της, στηρίζεται, όπως η ΓΣΔΕ του 1947, στην αρχή των διαπραγματεύσεων «βάσει της αμοιβαιότητας και των αμοιβαίων πλεονεκτημάτων» και διακρίνεται, όσον αφορά την Κοινότητα, από τις συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ αυτής και τρίτων χωρών, οι οποίες καθιερώνουν κάποια ασυμμετρία υποχρεώσεων ή δημιουργούν ειδικές σχέσεις ολοκληρώσεως με την Κοινότητα, όπως η συμφωνία που είχε αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας στην προαναφερθείσα απόφαση *Kupferberg*.

43. Δεν αμφισβητείται, εξάλλου, ότι ορισμένα από τα συμβαλλόμενα μέρη, στα οποία από εμπορικής απόψεως περιλαμβάνονται οι σημαντικότεροι εταίροι της Κοινότητας, κατέληξαν στο συμπέρασμα, λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενο και τον σκοπό των συμφωνιών ΠΟΕ, ότι οι συμφωνίες αυτές δεν περιλαμβάνονται μεταξύ των κανόνων βάσει των οποίων τα δικαστικά τους όργανα ελέγχουν τη νομιμότητα των κανόνων της εσωτερικής εννόμου τάξεως.

44. Βεβαίως, το γεγονός ότι τα δικαστήρια ενός των συμβαλλομένων μερών κρίνουν ότι ορισμένες από τις διατάξεις της συμφωνίας που έχει συνάψει η Κοινότητα έχουν απευθείας εφαρμογή, ενώ τα δικαστήρια του άλλου μέρους δεν δέχονται αυτή την απευθείας εφαρμογή, δεν μπορεί να συνιστά καθεαυτό έλλειψη αμοιβαιότητας κατά την εκτέλεση της συμφωνίας (βλ. προαναφερθείσα απόφαση *Kupferberg*, σκέψη 18).

45. Εντούτοις, η έλλειψη αμοιβαιότητας ως προς το σημείο αυτό, εκ μέρους των εμπορικών εταίρων της Κοινότητας, σε σχέση με τις συμφωνίες ΠΟΕ, οι οποίες βασίζονται στην «αρχή της αμοιβαιότητας των εκατέρωθεν πλεονεκτημάτων» και οι οποίες, για τον λόγο αυτό, διακρίνονται από τις συμφωνίες που έχει συνάψει η Κοινότητα, για τις οποίες γίνεται λόγος στη σκέψη 42 της παρούσας αποφάσεως, δημιουργεί τον κίνδυνο ανατροπής της ισορροπίας κατά την εφαρμογή των κανόνων του ΠΟΕ.

46. Πράγματι, αν γίνει δεκτό ότι αποτελεί ευθέως καθήκον του κοινοτικού δικαστή να διασφαλίζει τη συμφωνία του κοινοτικού δικαίου με τους εν λόγω κανόνες, το αποτέλεσμα θα ήταν να αφαιρεθεί από τα νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας το περιθώριο χειρισμών που διαθέτουν τα αντίστοιχα όργανα των εμπορικών εταίρων της Κοινότητας.

47. Εξ όλων των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι, λόγω της φύσεως και της οικονομίας τους, οι συμφωνίες ΠΟΕ δεν περιλαμβάνονται, καταρχήν, στους κανόνες βάσει των οποίων το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων.

48. Η ερμηνεία αυτή ανταποκρίνεται, εξάλλου, στο γράμμα της τελευταίας αιτιολογικής σκέψεως του προοιμίου της αποφάσεως 94/800, κατά την οποία «εκ φύσεως δεν είναι δυνατή η άμεση επίκληση της συμφωνίας για την ίδρυση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου και των παραρτημάτων της ενώπιον του Δικαστη-

ρίου ή των δικαστηρίων των κρατών - μελών».

49. Μόνο στην περίπτωση που πρόθεση της Κοινότητας ήταν να εκπληρώσει μια ειδική υποχρέωση που αναλήφθηκε στο πλαίσιο του ΠΟΕ ή στην περίπτωση που η κοινοτική πράξη ρητώς παραπέμπει σε συγκεκριμένες διατάξεις των συμφωνιών ΠΟΕ, εναπόκειται στο Δικαστήριο να ελέγχει τη νομιμότητα της σχετικής κοινοτικής πράξεως με βάση τους κανόνες του ΠΟΕ (βλ., όσον αφορά τη ΓΣΔΕ του 1947, τις προαναφερθείσες αποφάσεις Fediol κατά Επιτροπής, σκέψεις 19 έως 22, και Nakajima κατά Συμβουλίου, σκέψη 31).

50. Συνεπώς, πρέπει να εξεταστεί αν αυτό συμβαίνει στην παρούσα υπόθεση, όπως ισχυρίζεται η Πορτογαλική Κυβέρνηση.

51. Η απάντηση στο ερώτημα πρέπει να είναι αρνητική. Πράγματι, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αποσκοπεί στη διασφάλιση της εκπληρώσεως εντός της κοινοτικής εννόμου τάξεως μιας ειδικής υποχρεώσεως που έχει αναληφθεί στο πλαίσιο του ΠΟΕ, ούτε αυτή παραπέμπει ρητώς σε συγκεκριμένες διατάξεις των συμφωνιών ΠΟΕ. Μοναδικός της σκοπός είναι η έγκριση των μνημονίων συμφωνίας που προέκυψαν από τις διαπραγματεύσεις της Κοινότητας με το Πακιστάν και την Ινδία.

52. Εξ όλων των ανωτέρω προκύπτει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν μπορεί βασίμως να ισχυρίζεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ελήφθη κατά παραβίαση συγκεκριμένων κανόνων και ορισμένων θεμελιωδών αρχών του ΠΟΕ.

III. Σχόλιο

1. Το νομολογιακό κεκτημένο

Σύμφωνα με τα άρθρα 281 και 300 ΣυνθΕΚ η Κοινότητα έχει νομική προσωπικότητα και κατ' επέκταση ικανότητα σύναψης διεθνών συμβάσεων με τρίτα Κράτη και Διεθνείς Οργανισμούς. Εξάλλου, η παρ. 7 του άρθ. 300 ΣυνθΕΚ ορίζει ότι «οι συμφωνίες που συνάπτονται υπό τους όρους που καθορίζονται στο παρόν άρθρο δεσμεύουν τα όργανα της Κοινότητας και τα Κράτη - μέλη».

Ένα από τα πιο κρίσιμα ζητήματα που δημιουργήθηκαν εξ αρχής, αφορά την ισχύ των διεθνών συμβάσεων, που συνάπτει η Κοινότητα, τόσο στην κοινοτική έννομη τάξη όσο και στις έννομες τάξεις των Κρατών - μελών, παρά τη σχετική σαφήνεια της παραπάνω διάταξης.

Οι διεθνείς συμβάσεις παραδοσιακά απευθύνονται και δεσμεύουν τις Αρχές των συμβαλλομένων μερών. Οι συμβάσεις, όμως, που διαπραγματεύεται και συνάπτει η Κοινότητα, λόγω του έντονου κοινοτικού τους χαρακτήρα, παρουσιάζουν ορισμένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του Κοινοτικού Δικαίου και ειδικότερα την άμεση ισχύ, δηλαδή, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επίκλησης εκ μέρους των ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ώστε να θεμελιώσουν αυτοί αξίωση δικαστικής προστασίας.

Το ερώτημα, πάντως, που από πολύ νωρίς βρέθηκε στο επίκεντρο της σχετικής

συζήτησης ήταν αν και η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου του 1947 (στο εξής ΓΣΔΕ) παρουσίαζε τα παραπάνω χαρακτηριστικά, αν, δηλαδή, οι διατάξεις της αναπτύσσουν άμεση ισχύ και ειδικότερα αν με βάση αυτές μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα των μέτρων που θεσπίζονται από τα Κοινοτικά όργανα.

Το ΔΕΚ είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί στα παραπάνω ζητήματα στις αρχές της δεκαετίας του '70 στην υπόθεση *International Fruit Company* (στο εξής *IFC*)¹, όπου αφού δέχτηκε ότι οι συμφωνίες, που συνάπτει η Κοινότητα ή τη δεσμεύουν, μπορούν να αναπτύξουν άμεση ισχύ, όταν οι ρυθμίσεις τους είναι αφενός «*αρκού-ντως ακριβείς και ανεπιφύλακτες*» και αφετέρου απονέμουν δικαιώματα στους ιδιώτες, έκρινε ότι η ΓΣΔΕ δεν παρουσίαζε τέτοια χαρακτηριστικά και ως εκ τούτου δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης από τους ιδιώτες για τον έλεγχο της νομιμότητας της κοινοτικής νομοθεσίας.

Για να θεμελιώσει τη θέση του αυτή τόνισε ότι η ΓΣΔΕ «*χαρακτηρίζεται από μεγάλη ευκαμψία και ενδοτικότητα των διατάξεών της, ιδίως εκείνων που προβλέπουν τη δυνατότητα παρεκκλίσεων, τα μέτρα που λαμβάνονται προς αντιμετώπιση εξαιρετικών δυσκολιών και τη διευθέτηση συγκρούσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών*».

Στα τέλη της δεκαετίας του '80 το ΔΕΚ έκρινε, στις υποθέσεις *Nakajima* και *Fediol*², ότι κατ' εξαίρεση μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα των πράξεων των Κοινοτικών οργάνων με βάση τις διατάξεις της ΓΣΔΕ όταν α) η πρόθεση της Κοινότητας κατά τη θέσπιση της πράξης ήταν η εκπλήρωση μιας ειδικής υποχρέωσης που αναλήφθηκε στο πλαίσιο της ΓΣΔΕ και β) η προσβαλλόμενη κοινοτική πράξη παραπέμπει σε συγκεκριμένες διατάξεις της ΓΣΔΕ.

Το 1994 το ΔΕΚ στην υπόθεση *C-280/93 Γερμανία κ. Συμβουλίου* (που έγινε γνωστή ως *υπόθεση των Μπανανών*)³, εμμένοντας στην επιχειρηματολογία της απόφασης *IFC* αρνήθηκε το δικαίωμα Κράτους - μέλους να προσβάλει ευθέως τη νομιμότητα κοινοτικών πράξεων, επικαλούμενο την αντίθεσή τους με τους κανόνες της ΓΣΔΕ.

Με άλλα λόγια η άμεση ισχύς, που επί χρόνια συνδέθηκε με του ιδιώτες και την αξίωση δικαστικής προστασίας εκ μέρους τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, αντιμετωπίστηκε ως προαπαιτούμενο για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως εκ μέρους των Κρατών - μελών ενώπιον του ΔΕΚ για τον έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων.

Η ιδιαίτερα περιοριστική αυτή θέση του ΔΕΚ αποτέλεσε αντικείμενο οξείας κριτικής από τη θεωρία, αφού, εκτός των άλλων, αυτό κατηγορήθηκε ότι με την απόφασή του δεν έλαβε υπόψη του τη χρονική συγκυρία της λήξης των διαπραγμα-

1. ΔΕΚ, υποθ. 21-24/72, *International Fruit Company III*, Συλλ. 1972, σ. 1219.

2. ΔΕΚ, υποθ. C-69/89, *Nakajima κ. Συμβουλίου*, Συλλ. 1991, σ. 2069. Υποθ. 70/87, *Fediol κ. Επιτροπής*, Συλλ. 1989, σ. 1781.

3. ΔΕΚ, υποθ. C-280/93, *Γερμανία κ. Συμβουλίου*, Συλλ. 1994, σ. 4873.

τεύσεων του Γύρου της Ουρουγουάης και την ίδρυση του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου (στο εξής ΠΟΕ) που διαδέχθηκε την ΓΣΔΕ.

Η κριτική αυτή δεν φάνηκε να υποχωρεί ούτε και μετά την απόφαση *Hermes*⁴ (1998), όπου το ΔΕΚ διακήρυξε, αναφερόμενο στη συμφωνία TRIPS⁵ στο πλαίσιο του ΠΟΕ, την υποχρέωση των δικαστηρίων να ερμηνεύουν το Κοινοτικό δίκαιο υπό το φως των διεθνών κανόνων. Η υποχρέωση αυτή (obligation of harmonius interpretation) θεωρήθηκε ότι μπορεί να συνεισφέρει στην εφαρμογή των διεθνών κανόνων στην Κοινοτική έννομη τάξη, χωρίς πάντως να αρκεί ώστε να τους καταστήσει ένα σύνολο κανόνων που λαμβάνονται υπόψη για τον έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων.

Την ίδια χρονική περίοδο κατά την οποία το ΔΕΚ αντιμετώπιζε σταθερά αρνητικά το ενδεχόμενο της άμεσου ισχύος της ΓΣΔΕ και του ελέγχου της νομιμότητας των Κοινοτικών πράξεων με βάση τους κανόνες της, δεν δίσταζε να δεχτεί την άμεση ισχύ διατάξεων άλλων συμφωνιών που συνάπτονται από την Κοινότητα και ιδιαίτερα των Συμφωνιών Σύνδεσης (ΣΣ).

Με σημείο εκκίνησης το 198 στην απόφαση *Kupferberg*⁶, σχετικά με την άμεση ισχύ της ΣΣ ΕΟΚ - Πορτογαλίας, το ΔΕΚ έκρινε ότι οι ΣΣ «είναι αναπόσπαστο μέρος του Κοινοτικού Δικαίου» και ως εκ τούτου «έχουν έντονο κοινοτικό χαρακτήρα». Από το χαρακτήρα αυτό προκύπτει ότι «τα αποτελέσματά τους δεν μπορεί να ποικίλουν εντός της Κοινότητας». Έτσι, αν περιέχουν ρυθμίσεις που είναι «ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς» μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επίκλησης εκ μέρους των ιδιωτών στις έννομες τάξεις των Κρατών - μελών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τη διατύπωση της θέσης του το ΔΕΚ απέρριψε το επιχείρημα της έλλειψης αμοιβαιότητας, κρίνοντας ότι στην περίπτωση που τα δικαστήρια του ενός μέρους δεν δέχονται την άμεση ισχύ των διατάξεων της συμφωνίας «το γεγονός αυτό δεν συνιστά έλλειψη αμοιβαιότητας κατά την εκτέλεση της συμφωνίας».

Με την ίδια επιχειρηματολογία θεωρήθηκε από το ΔΕΚ ότι η ΣΣ με την Τουρκία και οι Συμφωνίες Λομέ (με τις χώρες Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού)⁷ παράγουν άμεσο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των Κρατών - μελών.

Η νομολογία του ΔΕΚ, που συνοπτικά αναφέρθηκε παραπάνω, προκάλεσε οξύτατη κριτική, που αρθρώθηκε στις εξής, κυρίως, αιτιάσεις⁸:

4. ΔΕΚ, υποθ. C-53/96, *Hermes*, Συλλ. 1998, σ. I-3603.

5. Agreement on Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS).

6. ΔΕΚ, υποθ. 104/81, *Kupferberg*, Συλλ. 1982, σ. 3641.

7. ΔΕΚ, υποθ. 12/86, *Demirel*, Συλλ. 1987, σ. 3719. Υποθ. C-469/93, *Chiquita*, Συλλ. 1995, σ. I-453.

8. Για τη συζήτηση αυτής βλ. συνοπτικά, P. Craig, Gr. De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford Univ. Press, 3rd ed., σελ. 193 επ.

– Έλλειψη συνέπειας και συνοχής στο ζήτημα της αμέσου ισχύος των διεθνών συμφωνιών, αφού πολλές από τις συμφωνίες για τις οποίες το ΔΕΚ έχει δεχτεί το άμεσο αποτέλεσμα τους παρουσιάζουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά μ' αυτά της ΓΣΔΕ και αργότερα του ΠΟΕ.

– Προστατευτισμό, αφού η νομολογία του ΔΕΚ φαίνεται να συμβαδίζει με τις προστατευτικές αντιλήψεις των πολιτικών οργάνων της ΕΕ και των εσωτερικών ομάδων πίεσης σε βάρος της φιλελευθεροποίησης του διεθνούς εμπορίου ακόμη και με τη χρήση, όπου αυτό χρειάζεται, των εθνικών και κοινοτικών δικαστηρίων.

– Δικαστικό ακτιβισμό, αφού το ΔΕΚ αρνείται σε κάθε περίπτωση να δεχτεί το άμεσο αποτέλεσμα των διεθνών συμφωνιών όταν πρόκειται να κριθεί η νομιμότητα των κοινοτικών κανόνων, όταν δηλαδή το διακύβευμα είναι τελικά η συρρίκνωση του Κοινοτικού Δικαίου, ενώ φαίνεται ιδιαίτερα πρόθυμο να αναγνωρίσει ένα τέτοιο αποτέλεσμα στις έννομες τάξεις των Κρατών - μελών, ιδιαίτερα για να κριθεί η νομιμότητα εθνικών ρυθμίσεων, όταν δηλαδή το διακύβευμα είναι η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου σε βάρος του Δικαίου των Κρατών - μελών.

Στις παραπάνω αιτιάσεις θα πρέπει να προσθέσει κανείς ότι μετά την απόφαση στην υπόθεση των Μπανανών το ΔΕΚ κατηγορήθηκε, ότι εμμένοντας σε μια θέση βασισμένη στη φύση των ρυθμίσεων της ΓΣΔΕ, δεν έλαβε υπόψη του τις αλλαγές που συντελέστηκαν με την ίδρυση της ΠΟΕ που παρουσιάζει σοβαρές διαφορές με την ΓΣΔΕ, ιδιαίτερα σε ότι αφορά το σύστημα επίλυσης των διαφορών μεταξύ των συμβαλλομένων μερών.

Υπό το πρίσμα των παραπάνω καταλαβαίνει κανείς ότι η απόφαση στην υπόθεση Πορτογαλίας κ. Συμβουλίου ήταν πολυαναμενόμενη, ως αντίδραση του ΔΕΚ στις εξελίξεις που παρατηρήθηκαν με την ίδρυση του ΠΟΕ.

2. Τα επιχειρήματα των διαδίκων και η γνώμη του ΓΕ Α. Saggio

Προς στήριξη της προσφυγής της και στην προσπάθειά της η Πορτογαλική κυβέρνηση να παρακάμψει στην σχετικά πρόσφατα εκφρασθείσα άρνηση του ΔΕΚ να αναγνωρίσει την άμεση ισχύ των κανόνων της ΓΣΔΕ (υπόθεση Μπανανών), επικαλέσθηκε τις αποφάσεις *Nakajima* και *Fediol*, ισχυριζόμενη ότι το ΔΕΚ μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα της προσβληθείσας κοινοτικής πράξης, υπό το πρίσμα των κανόνων της ΓΣΔΕ και του ΠΟΕ, αφού αυτή έχει ως σκοπό την εφαρμογή κανόνων που περιέχονται στη ΓΣΔΕ και στη Συμφωνία για τα Κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα και τα είδη Ένδυσης (στο εξής ΣΚΕ).

Το Συμβούλιο και οι παρεμβαίνοντες υπέρ αυτού υποστήριξαν ότι κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει, αφού η προσβληθείσα απόφαση και τα σχετικά Μνημόνια δεν αποτελούν Κοινοτική εμπορική ρύθμιση αποβλέπουσα στη «μεταφορά» των διατάξεων της ΣΚΕ στο Κοινοτικό Δίκαιο. Ακόμη, επικαλέσθηκαν την πάγια νομολογία του

ΔΕΚ σχετικά με την έλλειψη αμέσου αποτελεσμάτων της ΓΣΔΕ 1947 και τη συνακόλουθη αδυναμία ελέγχου της νομιμότητας των Κοινοτικών πράξεων με βάση αυτή.

Η Πορτογαλική κυβέρνηση αντέτεινε ότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν τίθεται σε συζήτηση το ζήτημα της αμέσου ισχύος της ΓΣΔΕ 1947 αλλά αυτό των συμφωνιών του ΠΟΕ (μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η ΓΣΔΕ 1994 και η ΣΚΕ), που παρουσιάζει σημαντικές διαφορές με τη ΓΣΔΕ 1947 και ιδίως αυτές που αναμορφώνουν εκ βάθρων το σύστημα διευθετήσεως των διαφορών.

Εξάλλου, η προσφεύγουσα επιχειρώντας να τονίσει τη διαφορά μεταξύ αμέσου ισχύος μιας διεθνούς συμφωνίας και του ζητήματος που αφορά τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες ένα Κράτος - μέλος μπορεί να επικαλεσθεί ενώπιον του ΔΕΚ τις συμφωνίες ΠΟΕ προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητα μιας πράξης του Συμβουλίου, ισχυρίσθηκε ότι ένας τέτοιος έλεγχος δικαιολογείται όταν πρόκειται για πράξεις οι οποίες εγκρίνουν διμερείς συμφωνίες που διέπουν, στο πλαίσιο των σχέσεων της Κοινότητας με τρίτες χώρες, τομείς στους οποίους εφαρμόζονται οι κανόνες του ΠΟΕ.

Τέλος, τα κοινοτικά όργανα και κυρίως η Επιτροπή επικαλέσθηκαν το τελευταίο εδάφιο του Προοιμίου της Αποφάσεως 94/800 του Συμβουλίου για τη σύναψη των Συμφωνιών του ΠΟΕ που προβλέπει ότι «*εκ φύσεως δεν είναι δυνατή η άμεση επίκληση της συμφωνίας για την ίδρυση του ΠΟΕ και των παραρτημάτων της ενώπιον του Δικαστηρίου ή των δικαστηρίων των Κρατών - μελών*».

Κατά την Επιτροπή η παραπάνω πρόβλεψη δικαιολογείται από το γεγονός ότι οι ΗΠΑ και πολλοί άλλοι εμπορικοί εταίροι της ΕΕ ρητά αρνούνται κάθε άμεσο αποτέλεσμα των συμφωνιών του ΠΟΕ. Χωρίς την παραπάνω ρητή πρόβλεψη στην κοινοτική επικυρωτική πράξη, κατά την Επιτροπή, θα γεννηθούν στο μέλλον σοβαρά προβλήματα στη διαχείριση των υποχρεώσεων της Κοινότητας στο πλαίσιο του ΠΟΕ.

Ο Γενικός Εισαγγελέας A. Saggio με τις προτάσεις του, αν και κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα με την απόφαση του ΔΕΚ προτείνοντας την απόρριψη της προσφυγής, υιοθέτησε διαφορετική επιχειρηματολογία απ' αυτήν του Δικαστηρίου, αφού ήταν της γνώμης ότι η προσβαλλόμενη πράξη μπορούσε να ελεγχθεί ως προς τη νομιμότητά της με βάση τους κανόνες του ΠΟΕ. Τα κυριότερα σημεία των προτάσεων του ΓΕ ήταν τα εξής:

Η διάκριση μεταξύ αμέσου ισχύος και ελέγχου της νομιμότητας

Ο ΓΕ A. Saggio αρχικά τόνισε τη διάκριση μεταξύ της αμέσου ισχύος (direct applicability) μιας συμφωνίας και του κατά πόσο μπορεί αυτή να αποτελέσει κριτήριο για τον έλεγχο της νομιμότητας μιας κοινοτικής πράξης (invocability). Κατά τον ΓΕ η πρώτη ιδιότητα αναφέρεται στα δικαιώματα των ιδιωτών να επικαλούνται διατάξεις των διεθνών συμφωνιών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ενώ η δεύτε-

ρη ιδιότητα (invocability) αναφέρεται στο δεσμευτικό αποτέλεσμα των συμφωνιών στα όργανα των συμβαλλομένων μερών.

Έτσι, μια διεθνής συμφωνία μπορεί να αποτελέσει βάση του ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων εκ μέρους του ΔΕΚ, ακόμη και αν στερείται αμέσου ισχύος. Η αντίθετη περίπτωση κατά το ΓΕ συνιστά ανεπίτρεπτο περιορισμό του άρθρου 300 παρ. 7 ΣυνθΕΚ που ορίζει ότι οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Κοινότητα δεσμεύουν τα Κοινοτικά όργανα και τα Κράτη - μέλη.

Το νομικό καθεστώς του Προοιμίου της Απόφασης 94/800

Σε αντίθεση με άλλους συναδέλφους του σε παλαιότερες υποθέσεις, ο ΓΕ Α. Saggio έδωσε μικρή σημασία στο τελευταίο εδάφιο του Προοιμίου της Απόφασης 94/800 σχετικά με τη σύναψη των συμφωνιών του ΠΟΕ, περί του οποίου έγινε λόγος παραπάνω.

Κατά τον ΓΕ εναπόκειται στο Δικαστήριο να κρίνει αν μια διεθνής σύμβαση αναπτύσσει ή όχι άμεση ισχύ, αφού σύμφωνα με τις γενικές αρχές για την ερμηνεία των διεθνών συμβάσεων η μονομερής δήλωση ενός μέρους, ως προς το νομικό καθεστώς μιας συμφωνίας, έχει μικρή νομική αξία. Έτσι, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η δήλωση του Συμβουλίου, που εμπεριέχεται στο Προοίμιο της Απόφασης 94/800, σχετικά με τα αποτελέσματα των συμφωνιών του ΠΟΕ στην κοινοτική έννομη τάξη, είναι απλώς μια πολιτική δήλωση, που ως τέτοια δεν μπορεί να θίξει την αρμοδιότητα του ΔΕΚ να αποφανθεί για την άμεση ισχύ της Συμφωνίας του ΠΟΕ.

Η αρχή της αμοιβαιότητας

Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαιότητας, που προβλήθηκε από άλλους ΓΕ σε συναφείς αποφάσεις (π.χ. προτάσεις του ΓΕ Tesaro στην υπόθεση *Hermes*), η άρνηση της αμέσου ισχύος των συμφωνιών του ΠΟΕ εκ μέρους των εμπορικών εταιρών της Κοινότητας αποτελεί επαρκή λόγο για την άρνηση αντίστοιχα της αμέσου ισχύος των συμφωνιών αυτών στην κοινοτική έννομη τάξη.

Σύμφωνα με τη γνώμη του ΓΕ Α. Saggio, πάντως, το αποτέλεσμα των συμφωνιών του ΠΟΕ σε άλλες έννομες τάξεις δεν μπορεί να θίξει το δεσμευτικό χαρακτήρα των συμφωνιών αυτών στα πλαίσια της κοινοτικής έννομης τάξης.

Μόνο στην περίπτωση που αποδεδειγμένα ένα μέρος δεν τηρεί τις συμφωνίες και δεν υπάρχουν διαθέσιμα αποτελεσματικά μέτρα προσφυγής εναντίον αυτής της παραβίασεως, θα μπορούσε άλλο συμβαλλόμενο μέρος να αρνηθεί το δεσμευτικό χαρακτήρα των Συμφωνιών του ΠΟΕ. Επικαλούμενος τα άρθρα 54 ως 64 της Συνθήκης της Βιέννης του 1964 σχετικά με το δίκαιο των Συνθηκών και τις αρχές του διεθνούς εθνικού δικαίου, όπως η «*inadimplenti non est adimplendum*» και η «*rebus sic stantibus*», υποστήριξε ότι στην περίπτωση αυτή μπορεί να δικαιολογηθεί εκ μέρους της Κοινότητας η αναστολή ή και η πρόκληση της λήξης των συμφωνιών.

3. Η επιχειρηματολογία του ΔΕΚ και οι αντιδράσεις που προκάλεσε

Όπως συνάγεται από το απόσπασμα που παρατέθηκε το ΔΕΚ με την απόφασή του τελικά επέμεινε στην παλαιά του θέση, όπως αυτή θεμελιώθηκε με την απόφαση *IFC* από το 1972, εμπλουτίζοντάς την με νέα επιχειρήματα, που αναφέρονται στις νέες συμφωνίες του ΠΟΕ και κατά γενική ομολογία είναι περισσότερο πολιτικά παρά νομικά.

Πολύ γρήγορα ένας πολύ μεγάλος αριθμός σχολίων είδε το φως της δημοσιότητας⁹, τονίζοντας έτσι τη σημασία της απόφασης του ΔΕΚ στην υπόθεση *Πορτογαλίας κ. Συμβουλίου*.

Παρακάτω θα προσεγγίσουμε τα κυριότερα σημεία της επιχειρηματολογίας του Δικαστηρίου σε συνδυασμό με τις αντιδράσεις που αυτή προκάλεσε.

Οι συμφωνίες ΠΟΕ και ο έλεγχος νομιμότητας της κοινοτικής νομοθεσίας

Το ΔΕΚ χωρίς ιδιαίτερη συζήτηση, παρά την αντίθετη σοβαρή επιχειρηματολογία του ΓΕ Α. Saggio, επέμεινε στη θέση του ότι η άμεση ισχύς ενός διεθνούς κανόνα είναι το προαπαιτούμενο για να αποτελέσει αυτός κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων.

Η θέση αυτή, που δεν συναντά αντιδράσεις στην περίπτωση που η επίκληση του διεθνούς κανόνα γίνεται από ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, φαίνεται αδικαιολόγητη στην περίπτωση της πρόκλησης εκ μέρους των Κρατών - μελών ελέγχου της νομιμότητας ενώπιον του ΔΕΚ. Και αυτό γιατί, ενώ η νομολογία του ΔΕΚ για την άμεση ισχύ των κοινοτικών κανόνων, μεταξύ άλλων, χρησιμοποιήθηκε για την ενίσχυση του δικαστικού ελέγχου κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στις έννομες τάξεις των Κρατών - μελών, στην συγκεκριμένη περίπτωση τείνει στο αντίθετο αποτέλεσμα.

Ένα τέτοιο αποτέλεσμα επέρχεται, κατά τη γνώμη μας, αφού, τελικά, με τη θέση του ΔΕΚ τα Κράτη - μέλη («προνομιούχοι προσφεύγοντες» στο πλαίσιο της ακυρωτικής προσφυγής, λόγω του γενικού και απεριορίστου δικαιώματος προσφυγής), όταν πρόκειται να επικαλεστούν διεθνείς κανόνες, θα πρέπει να αποδείξουν την άμεση ισχύ τους, κάτι που το άρθ. 230 ΣυνθΕΚ απαιτεί μόνο για τους ιδιώτες (άμεση σχέση προσφεύγοντος - προσβαλλόμενης πράξης) όταν πρόκειται να προσβάλλουν γενική πράξη ενώπιον του ΔΕΚ. Στην ουσία, δηλαδή, Κράτη - μέλη και ιδιώτες προσφεύγοντες εξομοιώνονται. Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται από το άρθ. 300 παρ. 7 ΣυνθΕΚ σύμφωνα με το οποίο το δεσμευτικό αποτέλεσμα των διεθνών

9. Βλ. ενδεικτικά, S. Griller, *Judicial Enforceability of WTO Law in the EU*, JIEL 2000, 441 επ. S. Peers, *Fundamental Rights or Political Whim? WTO Law and the ECJ*, στο G. de Burca and J. Scott (edit.), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues*, Hart 2001, σελ. 111 επ. A. Rosas, *Portugal v. Council*, CMLR 2000, σ. 797 επ. G. Zonnekyn, *The Status of WTO Law in the Community Legal Order: Some Comments in the Light Portuguese Textiles Case*, ELRev 2000, σ. 293 επ.

συμβάσεων απευθύνεται εξίσου στα Κοινοτικά όργανα και στα Κράτη - μέλη.

Έτσι, όμως, η έλλειψη αμέσου ισχύος ενός διεθνούς κανόνα καθιστά την κοινοτική πράξη απρόσβλητη και χωρίς τον αναγκαίο έλεγχο νομιμότητας με βάση αυτόν. Χαρακτηριστικά ο *Maresceau*¹⁰ χαρακτηρίζει τη θέση του ΔΕΚ «δαμόκλειο σπάθη», ενώ ο *Bebr*¹¹ αναφέρει ότι η έλλειψη αμέσου ισχύος προστατεύει τελικά, μια παράνομη κοινοτική πράξη.

Η φύση των συμφωνιών ΠΟΕ

Οι διαφορές που παρουσιάζουν οι συμφωνίες ΠΟΕ σε σύγκριση με τις διατάξεις ΓΣΔΕ του 1947 δεν κρίθηκαν ικανές από το Δικαστήριο ώστε να αλλάξει την αρνητική του θέση στο ζήτημα της αμέσου ισχύος.

Αντίθετα, τόνισε ότι οι συμφωνίες ΠΟΕ συνεχίζουν να στηρίζονται «στην αρχή των διαπραγματεύσεων βάσει της αμοιβαιότητας και των αμοιβαίων πλεονεκτημάτων».

Ιδιαίτερα επέμεινε στο νέο σύστημα επίλυσης διαφορών μεταξύ των μελών του ΠΟΕ, το οποίο, άλλωστε, αποτέλεσε το βασικό επιχείρημα τόσο της Πορτογαλικής κυβέρνησης όσο και των υποστηρικτών της αμέσου ισχύος των συμφωνιών ΠΟΕ.

Κατά το ΔΕΚ η δυνατότητα που παρέχεται στα Κράτη - μέλη να μη συμμορφωθούν, έστω προσωρινά, με απόφαση του δικαιοδοτικού μηχανισμού του ΠΟΕ, που τα καλεί σε άμεση ανάκληση μέτρων αντιθέτων με τις διατάξεις του, παρέχοντας, κατόπιν διαπραγματεύσεων με τα ενδιαφερόμενα κράτη «αμοιβαία αποδεκτό αντιστάθμισμα» στερεί, τελικά, από το μηχανισμό αυτό την αναγκαία δεσμευτικότητα των αποφάσεών του.

Το νομικό αυτό επιχείρημα συμπληρώνεται από ένα περισσότερο πολιτικό, σύμφωνα με το οποίο η αναγνώριση αμέσου ισχύος των συμφωνιών ΠΟΕ στην κοινοτική έννομη τάξη, που εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή τους, θα στερήσει από τα νομοθετικά και εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας την παραπάνω δυνατότητα διαπραγμάτευσης με τα ενδιαφερόμενα Κράτη κατά τη διαδικασία συμμόρφωσης με τις αποφάσεις των οργάνων του ΠΟΕ.

Η παραπάνω επιχειρηματολογία του ΔΕΚ και στα δύο σκέλη της προκάλεσε ισχυρό αντίλογο.

Έτσι, ο *Peers* υποστήριξε ότι ο μηχανισμός επίλυσης διαφορών του ΠΟΕ είναι πολύ περισσότερο «δικαστικός» (*judicial*) σε σύγκριση με τον αμιγώς πολιτικό χαρακτήρα των αντίστοιχων μηχανισμών, που καθιερώνουν διμερείς συμφωνίες που συνάπτει η Κοινότητα, όπως π.χ. οι ΣΣ και εν τούτοις το ΔΕΚ έχει αποδεχτεί την

10. *M. Maresceau*, the GATT in the case-law of the European Court of Justice, στο F. G. Jacobs et al. (ed) *The European Community and GATT*, Deventer, Kluwer 1986, σ. 107-126, ειδικά 116.

11. *G. Bebr*, *Agreements concluded by the Community and their possible direct effect: From International Fruit Company to Kupferberg*, CMLL 1983, σ. 46.

άμεση ισχύ τους¹².

Ακόμη, όπως επισημαίνει ο *Zonnekeyn*, η δυνατότητα διαπραγμάτευσης για την παροχή αντισταθμίματος, αντί της άμεσης συμμόρφωσης, στις αποφάσεις των μηχανισμών του ΠΟΕ, δεν αναιρεί την βασική υποχρέωση συμμόρφωσης στους κανόνες του ΠΟΕ, έχει προσωρινό χαρακτήρα, δεν αποτελεί τον κανόνα αλλά την απευκταία εξαίρεση, ενώ, τέλος, το γεγονός ότι ένα κράτος δέχεται να καταβάλει αντισταθμισμα ισοδυναμεί με αποδοχή του δεσμευτικού αποτελέσματος των κανόνων του ΠΟΕ και όχι ένα «δικαίωμα» παραβιάσεώς τους.

Εξίσου έντονη ήταν η κριτική και στο δεύτερο, το πολιτικό, σκέλος της επιχειρηματολογίας του ΔΕΚ, αφού υποστηρίχθηκε ότι ο αυτοπεριορισμός του Δικαστηρίου από την αρμοδιότητά του να κρίνει τη νομιμότητα των κοινοτικών κανόνων ως προς τη συμμόρφωσή τους με τις διατάξεις του ΠΟΕ, για να μην αφαιρεθεί η δυνατότητα διαπραγμάτευσης από τα πολιτικά όργανα της Κοινότητας, ισοδυναμεί με προσβολή ή και «θυσία» της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών, που αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του ευρωπαϊκού συστήματος¹³.

Η αμοιβαιότητα ως όρος για την αναγνώριση της άμεσου ισχύος

Κατά το ΔΕΚ, όσο οι κυριότεροι εμπορικοί εταίροι της Κοινότητας, αρνούνται να αναγνωρίσουν την άμεση ισχύ στην έννομη τάξη των συμφωνιών ΠΟΕ, μια τέτοια αναγνώριση στην κοινοτική έννομη τάξη «θα δημιουργούσε τον κίνδυνο ανατροπής της ισορροπίας κατά την εφαρμογή των κανόνων του ΠΟΕ» και «θα αφαιρούσε από τα νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας το περιθώριο χειρισμών που διαθέτουν τα αντίστοιχα όργανα των εμπορικών εταίρων της».

Το γεγονός ότι, στην απόφαση *Kupferberg*, η έλλειψη μιας τέτοιας αμοιβαιότητας δεν εμπόδισε το ΔΕΚ από το να αναγνωρίσει την άμεση ισχύ διμερών συμφωνιών που συνάπτει η Κοινότητα (όπως π.χ. οι ΣΣ), δεν μπορεί να έχει επιπτώσεις στην περίπτωση των συμφωνιών του ΠΟΕ.

Οι δεύτερες, επειδή βασίζονται στην αρχή «της αμοιβαιότητας των εκατέρωθεν πλεονεκτημάτων», διακρίνονται από τις πρώτες, που καθιερώνουν «κάποια ασυμμετρία υποχρεώσεων ή δημιουργούν ειδικές σχέσεις ολοκλήρωσης με τη Κοινότητα».

Τα σχόλια στην παραπάνω επιχειρηματολογία του ΔΕΚ ήταν έντονα επικριτικά, αφού υποστηρίχθηκε ότι δεν υφίσταται πραγματική διαφορά μεταξύ των συμφωνιών ΠΟΕ και των διμερών συμφωνιών που συνάπτει η Κοινότητα, μια που αυτές συνδέονται στενά με του κανόνες του ΠΟΕ, που επιτρέπουν την προώθηση της στενότερης οικονομικής ολοκλήρωσης¹⁴.

Εξάλλου, πολλές αρχές των συμφωνιών ΠΟΕ, όπως αυτή «της εθνικής μετα-

12. S. Peers, οπ. παρ.

13. G. Zonnekeyn, οπ. παρ.

14. S. Peers, οπ., παρ.

χείρισης» και του «μάλλον ευνοούμενου κράτους» απέχουν από το να χαρακτηρισθούν «αμοιβαίες εμπορικές παραχωρήσεις». Οι αρχές αυτές που είναι αρκετά σαφείς και ανεπιφύλακτες δείχνουν την ωρίμανση του ΠΟΕ και τη μετεξέλιξή του από ένα πολυμερές forum βασισμένο στις αμοιβαίες παραχωρήσεις σ' ένα σύστημα βασισμένο στο διεθνές δίκαιο στο πλαίσιο του οποίου η τήρηση των δεσμεύσεων εξασφαλίζεται από ένα υποχρεωτικό μηχανισμό επίλυσης των διαφορών. Από την άποψη, λοιπόν, της εξέλιξης των δεσμών του ΠΟΕ, «η επιμονή του ΔΕΚ στην αμοιβαιότητα φαντάζει αναχρονιστική».

Τέλος, επισημαίνεται τόσο η ασυνέπεια του πολιτικού επιχειρήματος του ΔΕΚ, που έχει αναγνωρίσει την άμεση ισχύ συμφωνιών της Κοινότητας με μεγάλους εμπορικούς εταίρους της (Ελβετία, Νορβηγία), χωρίς να υπάρχει εξασφαλισμένη αμοιβαιότητα από τα δικαστήριά τους όσο και ότι φαντάζει αφελές να υποστηρίζει κανείς ότι η άρνηση της αμέσου ισχύος των κανόνων του ΠΟΕ στην κοινοτική έννομη τάξη θα εμποδίσει τους ισχυρούς ανταγωνιστές της Κοινότητας (ΗΠΑ, Ιαπωνία και αργότερα Κίνα ή Ταϊβάν) από το να αποκτήσουν εμπορικά πλεονεκτήματα¹⁵.

Δεν έλειψαν βέβαια και οι υποστηρικτές της επιχειρηματολογίας του ΔΕΚ την οποία μάλιστα φρόντισαν να εμπλουτίσουν. Έτσι, ο *Rosas* υποστήριξε ότι, αν και κάποιες από τις αρχές του ΠΟΕ είναι σαφείς και δεν επιτρέπουν παρεκκλίσεις, αυτές εντάσσονται σε ένα διακυβερνητικό πλαίσιο αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, όπου ειδικά οι δεσμεύσεις σχετικά με τους δασμούς και τις υπηρεσίες μπορούν να τροποποιηθούν ανάλογα με τις εκτιμήσεις των Κρατών - μελών¹⁶.

4. Νεότερες εξελίξεις - Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η θέση του ΔΕΚ στην υπόθεση *Πορτογαλίας κ. Συμβουλίου* φάνηκε να δικαιώνεται, όταν λίγες μέρες μετά, panel του ΠΟΕ έκρινε ότι οι συμφωνίες που συνάφθηκαν στο πλαίσιο του στερούνται αμέσου ισχύος, αν και δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο κάποιο κράτος - μέλος, ακολουθώντας συνταγματικές επιταγές, να θεωρήσει ότι κάποιες από τις υποχρεώσεις θα μπορούσαν να αναπτύξουν ένα άμεσο αποτέλεσμα για τους ιδιώτες¹⁷.

Έκτοτε και στο διάστημα που διέρρευσε το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αποκρούσει κάθε προσπάθεια αναγνώρισης αμέσου ισχύος και invocability των συμφωνιών ΠΟΕ καθώς και άλλων που συνάπτονται στο πλαίσιο του, όπως η TRIPS και η TBT¹⁸, ενώ χωρίς αποτέλεσμα, επίσης, ήταν και η προσπάθεια της νομολογίας *Nakajima* και *Fediol* για τον ίδιο σκοπό.

15. G. Zennekeyn, οπ., παρ.

16. A. Rosas, οπ., παρ.

17. WT/DS 152, Report της 8.11.1999 (δημοσιεύτηκε 22.12.1999). Usa-Sections 301-310 του Trade Art 1974 (προσφεύγουσα η Ε.Κ.).

18. Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).

Αντίθετα, συνέχισε να αναγνωρίζει την άμεση ισχύ και invocability τόσο διμερών συμφωνιών που συνάπτει η Κοινότητα, π.χ. στην υπόθεση *Racke* αναγνώρισε ένα τέτοιο αποτέλεσμα στις διατάξεις της συμφωνίας ΕΟΚ - Γιουγκοσλαβίας για να ακυρώσει κοινοτικό κανονισμό, όσο και πολυμερών συμφωνιών που δεν εγκαθιδρύουν ειδικό καθεστώς περαιτέρω ενοποιήσεως¹⁹.

Μια τέτοια συμφωνία είναι η *Συμφωνία του Rio για τη Βιοποικιλότητα* η οποία, σύμφωνα με την απόφαση *Βιοτεχνολογίας* (υπόθεση C-377/98 Ολλανδίας κ. Συμβουλίου)²⁰ διαφέρει από τις συμφωνίες του ΠΟΕ γιατί δεν βασίζεται στην αμοιβαιότητα των εκατέρωθεν πλεονεκτημάτων.

Η απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση *Πορτογαλίας κ. Συμβουλίου* ήρθε σε μια κρίσιμη περίοδο, αυτή της μετάβασης από τη ΓΣΔΕ 1947 στον ΠΟΕ, για να άρει οποιαδήποτε αμφιβολία σχετικά με το status των νέων συμφωνιών στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης και ενώ αρκετές υποθέσεις στις οποίες γίνονταν επίκληση των συμφωνιών, με αίτημα την ακύρωση κοινοτικών μέτρων εκκρεμούσαν ενώπιόν του. Την ίδια περίοδο δικαστήρια των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας έπαιρναν παρόμοιες θέσεις.

Η έντονη πολιτική επιχειρηματολογία του ΔΕΚ ξαφνιάζει, αφού ακόμη και τα νομικά του επιχειρήματα διαπνέονται από ένα πολιτικό σκεπτικό. Ενδεικτικά θα μπορούσε να αναφερθεί ότι η αμφισβητούμενη διάκριση των συμφωνιών ΠΟΕ από τις συμφωνίες «που καθιερώνουν κάποια ασυμμετρία υποχρεώσεων» ή «προωθούν την ενοποίηση» και οι οποίες αναπτύσσουν άμεση ισχύ στην κοινοτική έννομη τάξη, υποκρύπτει την πολιτική διαπίστωση εκ μέρους του ΔΕΚ ότι στο πλαίσιο των συμφωνιών αυτών η Κοινότητα έχει τα πολιτικά και οικονομικά μέσα για να επιβάλει την τήρησή τους από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη, κάτι που δεν συμβαίνει στο πλαίσιο του ΠΟΕ.

Τα πολιτικά επιχειρήματα του Δικαστηρίου προκάλεσαν την αμηχανία, ως προς την αντιμετώπισή τους, ακόμη και στους υποστηρικτές τους, ορισμένοι απ' αυτούς μάλιστα, φτάνουν στην υπερβολή προσπαθώντας να τα δικαιολογήσουν με άλλα πολιτικά επιχειρήματα. Γιατί, κατά τη γνώμη μας, υπερβολική φαντάζει η άποψη ότι η απόφαση του ΔΕΚ εναρμονίζεται με το διαρκώς ογκούμενο ρεύμα κατά της παγκοσμιοποίησης, που λειτουργεί τελικά υπέρ των πολυεθνικών και σε βάρος των κοινωνικών κατακτήσεων στους τομείς της υγείας, του περιβάλλοντος, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων²¹. Προφανώς η διατύπωση αυτής της άποψης ενισχύεται από το γεγονός ότι η απόφαση του ΔΕΚ δημοσιεύτηκε λίγες μέρες μετά τις μεγάλες διαδηλώσεις στο Seattle κατά της παγκοσμιοποίησης επ' ευκαιρία της υπουργικής συνό-

19. ΔΕΚ, υποθ C-162/96, *Racke*, Σημ. 1998, I 3655.

20. Συλλ. 2001, σ. I-7079.

21. A. *Rosas*, οπ. παρ. ιδιαίτερα σ. 813-814.

δου των μελών του ΠΟΕ²².

Ανεξάρτητα από την έκπληξη ή την αμηχανία που προκάλεσε η απόφαση του ΔΕΚ, στο πλαίσιο του ΠΟΕ διεξάγεται μια σκληρή οικονομική και εμπορική αναμέτρηση μεταξύ της Κοινότητας και εμπορικών ανταγωνιστών της, ιδιαίτερα των ΗΠΑ, που αγγίζει τα όρια της πολιτικής σύγκρουσης.

Μένει να αποδειχτεί, τελικά, αν η απόφαση του ΔΕΚ συνιστά, όπως ήταν άλλωστε και η πρόθεσή του, αποτελεσματική συνδρομή στα πολιτικά όργανα της Κοινότητας στο πλαίσιο αυτής της αναμέτρησης και για την προάσπιση των κοινωνικών συμφερόντων.

22. Η σύνοδος συνήλθε από 30.11 έως 3.12.1999 στο Seattle, των ΗΠΑ και σηματοδεύτηκε από βίαιες διαδηλώσεις κατά της παγκοσμιοποίησης.