

Μπροστά σ' ένα ενδεχόμενο BREXIT:

Η Απόφαση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων του Φεβρουαρίου 2016 σχετικά με μια νέα διευθέτηση για το Ηνωμένο Βασίλειο στην Ευρωπαϊκή Ένωση*

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Αναπληρωτής Καθηγητής, Νομική Σχολή ΔΠΘ

1. Εισαγωγικά

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που συνήλθε στις 18 – 19 Φεβρουαρίου 2016, ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα, που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα Κράτη-μέλη, ήταν η εξεύρεση συμβιβαστικής λύσης, ικανής, μέσω μιας νέας διευθέτησης των σχέσεων Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ) και Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), να καθησυχάσει τις ανησυχίες των βρετανών πολιτών και αποτρέψει την επικράτηση των υποστηρικτών της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ (BREXIT) στο σχετικό δημοψήφισμα, που προκηρύχθηκε από την Βρετανική Κυβέρνηση για τις 23 Ιουνίου του τρέχοντος έτους¹. Η διευθέτηση αυτή ζητήθηκε με την επιστολή που απεύθυνε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου *Donald Tusk* την 10^η Νοεμβρίου 2015 ο Βρετανός Πρωθυπουργός *David Cameron*². Τα προς διευθέτηση ζητήματα, δηλαδή το πλαίσιο της διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με την ανωτέρω επιστολή αφορούσαν: την **Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση**, την **Ανταγωνιστικότητα**, την **Κυριαρχία** και την **Μετανάστευση** (οι τίτλοι των υπό διαπραγμάτευση θεματικών παρατίθενται, όπως αυτοί αναφέρονται στην επιστολή *Cameron*, χωρίς περαιτέρω επεξήγηση)³. Στις 2 Φεβρουαρίου 2016 ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, μετά από εντατική τρίμηνη προετοιμασία, παρουσίασε «*Σχέδιο Απόφασης*», που αποτέλεσε τη βάση της συζήτησης μεταξύ των Αρχηγών Κρατών-μελών ή

*Βάση της παρούσας μελέτης αποτελεί η ομότιτλη συμβολή μας στο Τιμητικό Τόμο Π. Ιωακειμίδη, η δημοσίευση του οποίου αναμένεται

¹Στο ερώτημα που καλούνται να απαντήσουν οι βρετανοί, σύμφωνα με την *European Union Referendum Act 2015* είναι «*Θα πρέπει το Ηνωμένο Βασίλειο να παραμείνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή να εγκαταλείψει την Ευρωπαϊκή Ένωση;*» Και οι διαθέσιμες εναλλακτικές απαντήσεις είναι «*Να παραμείνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» και «*Να εγκαταλείψει την Ευρωπαϊκή Ένωση*». Βλ. σχ. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/section/1/enacted>

²Το πλήρες κείμενο της επιστολής *D. Cameron* διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf, 28/3/2016, 17.35

³ Για την εξελικτική πορεία της διαμόρφωσης των βρετανικών αιτημάτων από το 2010 και μετά βλ αναλυτική παρουσίαση *E.-M. Poptcheva, D. Eatock* (European Parliamentary Research Service), *The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and Referendum*, February 2016, σελ. , 8 – 9, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA\(2016\)577983_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/577983/EPRS_IDA(2016)577983_EN.pdf)

Κυβερνήσεων⁴. Το σχέδιο αυτό, χωρίς ουσιαστικές αλλαγές έγινε τελικά αποδεκτό. Η διευθέτηση αποτελείται από τα εξής κείμενα, που τέθηκαν ως Παραρτήματα στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁵:

α) Απόφαση των Αρχηγών των Κρατών ή των Κυβερνήσεων συνελθόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σχετικά με νέα διευθέτηση για το Ηνωμένο Βασίλειο στην Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής Απόφαση Διευθέτησης). Η απόφαση αποτελείται από 5 Μέρη, με τα 4 πρώτα να αντιστοιχούν στα θέματα που έθεσε η Κυβέρνηση του ΗΒ (Οικονομική Διακυβέρνηση, Ανταγωνιστικότητα, Κυριαρχία, Κοινωνικές Παροχές και Ελεύθερη Κυκλοφορία) ενώ το 5^ο αφορά την εφαρμογή της Απόφασης και τις τελικές Διατάξεις.

β) Δήλωση των Αρχηγών των Κρατών ή των Κυβερνήσεων, που αφορά το πρώτο μέρος της Απόφασης (Οικονομική Διακυβέρνηση) και εμπεριέχει σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου περί ειδικών διατάξεων σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση της τραπεζικής ένωσης και των συνεπειών της περαιτέρω ολοκλήρωσης της ευρωζώνης.

γ) Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την Ανταγωνιστικότητα.

δ) Τέσσερις Δηλώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίες κατά σειρά αναφέρονται: στον μηχανισμό εφαρμογής της επικουρικότητας και στον μηχανισμό εφαρμογής της μείωσης του φόρτου, στην τιμαριθμοποίηση του επιδόματος τέκνων που εξάγεται σε Κράτος-μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο κατοικεί ο εργαζόμενος, στον μηχανισμό διασφάλισης που αναφέρεται στο Δ Μέρος της Απόφασης Διευθέτησης και, τέλος, στα θέματα σχετικά με την κατάχρηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Με τις τρεις τελευταίες Επιτροπή δηλώνει την πρόθεση της, σε υλοποίηση της Απόφασης Διευθέτησης, να προχωρήσει στην τροποποίηση ή συμπλήρωση του Καν. 883/2004, του Καν. 492/2011 και της Οδ. 2004/38.

⁴Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Σχέδιο απόφασης των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, συνελθόντων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σχετικά με μια νέα διευθέτηση για το Ηνωμένο Βασίλειο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, EUCO 4/16, Βρυξέλλες 2 Φεβρουαρίου 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/>

⁵Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 1/16, Βρυξέλλες, 19/2/2016, διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/el/pdf> Η Απόφαση Διευθέτησης δημοσιεύτηκε επίσης στην Επίσημη Εφημερίδα, C 69, της 23/2/2016, σελ. 1

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι παρόμοιες Διευθετήσεις έγιναν το 1992 για την αντιμετώπιση των προβλημάτων επικύρωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ από τη Δανία και το 2009 για την αντιμετώπιση του αρνητικού επικυρωτικού δημοψηφίσματος της Συνθήκης της Λισαβόνας στην Ιρλανδία. Στην πρώτη περίπτωση οι Αρχηγοί των Κρατών και των Κυβερνήσεων, που συνήλθαν στις 11–12/12/1992 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου, υιοθέτησαν την Απόφαση «*σχετικά με ορισμένα προβλήματα που ανέκυψαν στην Δανία επί της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» (Απόφαση του Εδιμβούργου)⁶. Στην δεύτερη περίπτωση κατά τον ίδιο τρόπο υιοθετήθηκε στις 18 – 19/6/2009 η Απόφαση «*σχετικά με τις ανησυχίες του Ιρλανδικού λαού για τη Συνθήκη της Λισαβόνας*» (Απόφαση του 2009)⁷. Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλές από τις δεσμεύσεις, που ανέλαβαν τα Κράτη-μέλη με την Απόφαση του 2009, ενσωματώθηκαν στην Συνθήκη Προσχώρησης της Κροατίας (2013). Τα ιστορικά και νομικά αυτά προηγούμενα παρέχουν στοιχεία ικανά για να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση των ζητημάτων, που θέτει η νέα Απόφαση Διευθέτησης, που αφορά το ΗΒ.

Εξάλλου, το ίδιο το ΗΒ το 1974 – 1975 με πρωτοβουλία του τότε Πρωθυπουργού *Harold Wilson*, που μόλις είχε ανέλθει στην εξουσία με το κόμμα των Εργατικών (Οκτώβριος 1974), επαναδιαπραγματεύθηκε τους όρους προσχώρησης του ΗΒ στις Κοινότητες (1973) με επίκεντρο το ακανθώδες ζήτημα της βρετανικής συνεισφοράς στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Μετά τη λήξη των διαπραγματεύσεων, που κατέληξαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που συνήλθε στο Δουβλίνο στις 10 – 11 Μαρτίου 1975 σε συμφωνία για τη δημιουργία ενός «*διορθωτικού μηχανισμού*» που διασφάλιζε την επιστροφή κάποιων ποσών στο ΗΒ, ο Βρετανός Πρωθυπουργός ανακοίνωσε ότι οι στόχοι του ΗΒ επιτεύχθηκαν και προκήρυξε δημοψήφισμα στο οποίο πλειοψήφησε η θέση υπέρ της παραμονής στις Κοινότητες με ποσοστό 67%⁸. Μια νέα διαπραγμάτευση μεταξύ της Βρετανίας και των εταίρων

⁶Επίσημη Εφημερίδα, C 348, της 31/12/1992, σελ. 1

⁷Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18-19/6/2009, 11225/2/09, της 10/7/2009, διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf

⁸Βλ. σχ. *St. Wall*, *Official History of Britain and the European Community*, Vol II, *From Rejection to Referendum*, 1963-75, Routledge 2014.

της επαναλήφθηκε όταν Πρωθυπουργός του ΗΒ έγινε η *Margaret Thatcher* (1979), που με την ιστορική της φράση «θέλω τα λεφτά μου πίσω» (“*I want my money back*”) έθεσε εκ νέου το ζήτημα του περιορισμού της βρετανικής συνεισφοράς στο κοινοτικό προϋπολογισμό. Οι βρετανικές απαιτήσεις βασίστηκαν στις αρχές του προσδιορισμού των εθνικών συνεισφορών στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων με βάση την αναλογία του ΑΕΠ κάθε χώρας στο συνολικό κοινοτικό προϊόν καθώς και αυτής της «*δίκαιης απόδοσης*». Οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που συνήλθε στο Fontainebleau στις 25 – 26 Ιουνίου 1984 σε συμφωνία, που προέβλεπε ότι το ΗΒ θα ελάμβανε αποζημίωση (επιστροφή) ίση με το 66% της διαφοράς μεταξύ της συνεισφοράς που κατέβαλλε και των εσόδων της από την Κοινότητα. Το ποσό της διαφοράς αυτής κατανέμονταν μεταξύ των υπολοίπων Κρατών-μελών⁹

Παρακάτω θα επιχειρήσουμε να διερευνήσουμε αρχικά τη νομική φύση της Απόφασης Διευθέτησης (2) και κατόπιν να προσεγγίσουμε τα κυριότερα σημεία της με βάση τα τεθέντα ζητήματα (3). Θα πρέπει, πάντως, να σημειώσουμε ότι μέχρι σήμερα πολύ λίγα έχουν γραφεί για την Απόφαση, οι δε πηγές μιας πρώτης προσέγγισης της φύσης και του περιεχομένου της Διευθέτησης είναι κατά βάση διαδικτυακές.

2. Η νομική φύση της Απόφασης Διευθέτησης

Πρόθεση του Βρετανού Πρωθυπουργού ήταν να αποσπάσει για τις αιτούμενες εκ μέρους του αλλαγές μια ισχυρή νομική δέσμευση, κάτι που μόνο μια διεθνή συμφωνία μπορούσε να προσφέρει σύμφωνα με τους σχεδιασμούς του. Στις 3 Φεβρουαρίου 2016, λίγες μέρες πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τόνιζε ενώπιον του Βρετανικού Κοινοβουλίου ότι οι αλλαγές που ζήτησε **«θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο συμφωνίας νομικά δεσμευτικής κατά το διεθνές δίκαιο, που θα πρωτοκολληθεί στον ΟΗΕ. Μιας συμφωνίας που δεν θα μπορεί να αλλάξει παρά μόνο με συναίνεση όλων των συμβαλλομένων μερών,**

⁹A. *Geddes*, *Britain and the European Union*, Palgrave Macmillan 2013, σελ.. 68.

συμπεριλαμβανομένης και της Βρετανίας»¹⁰, για να συμπληρώσει ότι «όταν είπα ότι θέλω αλλαγές, που να είναι νομικά δεσμευτικές και αμετάκλητες αυτό εννοούσα». Ωστόσο η βρετανική θέση συνάντησε την απροθυμία των υπολοίπων Κρατών-μελών να συμπράξουν σε μια τροποποίηση των Συνθηκών, τουλάχιστον για το άμεσο μέλλον¹¹.

Στο σημείο 3 (iii) των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 18 – 19/2/2016 ορίζεται ότι η Απόφαση Διευθέτησης **«είναι νομικά δεσμευτική και μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί μόνο με κοινή συμφωνία των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»** ενώ παρακάτω προβλέπεται (iv) ότι αυτή **«θα αρχίσει να παράγει αποτελέσματα την ημερομηνία κατά την οποία η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θα ενημερώσει τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο έχει αποφασίσει να παραμείνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης»**. Είναι, δηλαδή, μια Συμφωνία υπό αίρεση, αφού η θέση της σε ισχύ και η παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων της εξαρτάται από ένα αβέβαιο γεγονός, αυτό της επικράτησης των υποστηρικτών της παραμονής του ΗΒ στην ΕΕ. Παρά το γεγονός ότι το δημοψήφισμα έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα ο *D. Cameron* δήλωσε επανειλημμένως ότι δεσμεύεται πολιτικά να ακολουθήσει τη θέληση του βρετανικού λαού, δεσμευόμενος από το αποτέλεσμα. Έτσι, για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης λαμβάνεται ως δεδομένο, παρά τα ποικίλα σενάρια που έχουν διατυπωθεί (δεύτερο δημοψήφισμα, σημαντικές διαφοροποιήσεις στην ψήφο μεταξύ των τμημάτων του Ηνωμένου Βασιλείου κα), ότι, αν επικρατήσει η άποψη υπέρ της αποχώρησης (leave), η Κυβέρνηση του ΗΒ θα εκκινήσει τις διαδικασίες αποχώρησης από την ΕΕ¹². Στην περίπτωση αυτή η Απόφαση Διευθέτησης δεν θα τεθεί ποτέ σε ισχύ, παρά το γεγονός ότι μεγάλο μέρος των προβλέψεων της

¹⁰ Βλ. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160203/debtext/160203-0001.htm>,

¹¹ *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σελ. 12, όπου και σχετική δήλωση του Βρετανού ΥΠΕΞ, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmeuleg/458/458.pdf>

¹² Για μια συνοπτική παρουσίαση όλων των σεναρίων ανάλογα με το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος της 23/6/2016 βλ. *E.-M. Poptcheva, D. Eatock* (European Parliamentary Research Service), The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and Referendum, February 2016, σπ. παρ., σελ. 23 επ

αναφέρεται σε όλα τα Κράτη-μέλη¹³ και θα εφαρμοσθεί η προβλεπόμενη από το άρθρο 50 ΣΕΕ (αποχώρηση Κράτους-μέλους) διαδικασία για τη σύναψη συμφωνίας, που θα ρυθμίζει της μελλοντικές σχέσεις του αποχωρούντος ΗΒ με την Ένωση¹⁴.

Με την Απόφαση Διευθέτησης οι Κυβερνήσεις των Κρατών-μελών «υπόσχονται» μια μελλοντική τροποποίηση των Συνθηκών, που θα ενσωματώσει δύο μέρη της, αυτό «της προστασίας του Ηνωμένου Βασιλείου ως οικονομίας εκτός Ευρωζώνης» και αυτό της «μόνιμης εξαίρεσής του από την διαρκώς στενότερη ένωση»¹⁵. Αυτό, βεβαίως δεν της αφαιρεί τη νομική της δεσμευτικότητα. Αντίθετα, σε περίπτωση που συμβεί μια τέτοια τροποποίηση αυτή θα ενισχυθεί περαιτέρω, αφού αυτή θα αποτελέσει πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης και ως τέτοιο θα δεσμεύσει μέρη, που σήμερα δεν δεσμεύονται από αυτή (Δικαστήριο). Από την άλλη πλευρά λόγω της ανάγκης επικύρωσης από όλα τα Κράτη-μέλη κατά τους συνταγματικούς τους κανόνες μια μελλοντική τροποποίηση καθίσταται αβέβαιη παρά την πρόθεση των Κυβερνήσεων των Κρατών-μελών¹⁶. Η δεσμευτικότητα της «υπόσχεσης» τροποποίησης των Συνθηκών θα εξετασθεί παρακάτω.

Η νομική δεσμευτικότητα της Απόφασης Διευθέτησης εξαρτάται από το αν αυτή αντιμετωπισθεί ως πράξη του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή, στην περίπτωση

¹³St. Peers, The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect, EU Law Analysis Blog, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>

¹⁴Για μια ανάλυση όλων των νομικών ενδεχόμενων κατά την εφαρμογή του άρθρου 50 ΣΕΕ βλ. J.-C. Piris, Should the UK withdraw from the UK: Legal aspects of possible option, Fondation Robert Schuman Policy Paper 335, 5/5/2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-355-en.pdf> Br. De Witte, Constitutional Pathways: Partial EU Membership – Which Legal Options and Scenarios?, στο *European Parliament, DG for Internal Policies, United Kingdom's Renegotiation of its Constitutional Relationship with the EU: Agenda, Priorities and Risks*, Δεκέμβριος 2015, σελ. 30 - 35, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536489/IPOL_STU\(2015\)536489_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536489/IPOL_STU(2015)536489_EN.pdf). Για μια γενικότερη ανάλυση της διάταξης του άρθρου 50 ΣΕΕ βλ. H.Hofmeister, Should I stay or should I go? – a critical analysis of the right to withdraw from the EU, *European Law Journal* 2010, σελ. 589-603' A. Lazowski, Withdrawal from the European Union and alternatives to membership, *European Law Review* 2012, σελ. 523 - 540' Ph. Nicolaidis, Withdrawal from the European Union: a typology of effects, *Maastricht Journal* 2013, σελ. 209 - 219' St. Peers, Article 50 TEU: The uses and abuses of the process of withdrawing from the EU, *EU Law Analysis blog*, December 2014, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2014/12/article-50-teu-uses-and-abuses-of.html>

¹⁵HM Government, The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union (Presented to Parliament pursuant to section 6 of the European Union Referendum Act 2015), February 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502291/54284_EU_Series_No_1_Web_Accessible.pdf

¹⁶Για τον βαθμό έντασης της αναληφθείσας δέσμευσης για μελλοντική τροποποίηση των Συνθηκών βλ. σχ. συζήτηση στο *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σελ. 12 επ, οπ. παρ.

που αποκλειστεί ένα τέτοιο ενδεχόμενο, ως μια συμφωνία του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου.

2.1. Η Απόφαση Διευθέτησης και το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σκοπός των Αρχηγών των Κρατών και των Κυβερνήσεων με την Απόφασή τους ήταν «να διευθετήσουν, σύμφωνα με τις Συνθήκες, ορισμένα ζητήματα που έθεσε το Ηνωμένο Βασίλειο με την επιστολή του της 10ης Νοεμβρίου 2015». Η επιστολή του D. Cameron προς τον D. Tusk δεν καταλείπει καμία αμφιβολία ότι η επιδιωκόμενη διευθέτηση αφορά το καθεστώς του ΗΒ ως Κράτους-μέλους της ΕΕ. Ο Βρετανός Πρωθυπουργός ανέφερε συγκεκριμένα στην επιστολή του ότι παρακάτω προτίθεται «να θέσει τους τομείς στους οποίους επιδιώκει **μεταρρυθμίσεις (reforms)** για να αντιμετωπισθούν οι ανησυχίες των Βρετανών σχετικά με τη **συμμετοχή (membership)** του ΗΒ στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (οι υπογραμμίσεις δικές μας). Το καθεστώς, όμως, Κράτους-μέλους της Ένωσης τόσο γενικά όσο και ειδικά καθορίζεται από τις Συνθήκες (Πρωτογενές Δίκαιο της ΕΕ). Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι το ΗΒ ως Κράτος-μέλος της Ένωσης απολαμβάνει ειδικό καθεστώς, όπως αυτό έχει καθορισθεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009) και τα προσαρτημένα σ' αυτήν Πρωτόκολλα. Το καθεστώς αυτό, χωρίς να αμφισβητεί την ιδιότητα του μέλους, παρέχει στο ΗΒ εκτεταμένα περιθώρια εξαιρέσεων ή opt – outs¹⁷ και συγκεκριμένα:

- να μην υιοθετήσει το ευρώ και να διατηρήσει τη στερλίνα ως το εθνικό του νόμισμα (Πρωτόκολλο αριθ. 15),
- να μην συμμετάσχει στο *κεκτημένο Schengen* (Πρωτόκολλο αριθ. 19),
- να διενεργεί συνοριακούς ελέγχους επί των προσώπων και, ως εκ τούτου, να μην συμμετάσχει στον *χώρο Schengen* (Πρωτόκολλο αριθ. 20),
- να επιλέξει εάν θα συμμετάσχει ή όχι στη θέσπιση μέτρων στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (Πρωτόκολλο αριθ. 21),

¹⁷Βλ. Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα 2010, Εκδόσεις Β. Ν. Κατσαρού, σελ. 25 και 61

- να παύσει να εφαρμόζει από την 1η Δεκεμβρίου 2014 την πλειοψηφία των νομικών πράξεων της Ένωσης στον τομέα της Αστυνομικής Συνεργασίας και της Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις, οι οποίες εκδόθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας (Τρίτος Πυλώνας) και παράλληλα να επιλέξει ότι θα εξακολουθήσει να δεσμεύεται σε ορισμένες από αυτές τις πράξεις (Πρωτόκολλο αριθ. 36, άρθρο 10 παρ. 4 και 5),
- τέλος, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν διευρύνει την ευχέρεια του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή οποιουδήποτε δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου, να κρίνει ότι οι νόμοι και οι πρακτικές του ΗΒ δεν συνάδουν με τα προστατευόμενα Θεμελιώδη Δικαιώματα (Πρωτόκολλο αριθ. 30).

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οποιαδήποτε τροποποίηση του (ειδικού) καθεστώτος του ΗΒ ως μέλους της Ένωσης απαιτεί τροποποίηση των Συνθηκών και δεν μπορεί παρά να γίνει σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία τροποποίησης του άρθρου 48 ΣΕΕ, που προβλέπει τη σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης των Κρατών-μελών και σε κάθε περίπτωση την θέση σε ισχύ των τροποποιήσεων στις οποίες θα καταλήξει *«μετά την επικύρωσή τους από όλα τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες»*. Αυτό, άλλωστε, έχει τονισθεί νωρίς από το ΔΕΚ, το οποίο στην υπόθεση *Defrenne II*¹⁸ επισήμανε σε αντίστοιχη περίπτωση ότι *«Η απόφαση των κρατών μελών της 30ής Δεκεμβρίου 1961, υπό την επιφύλαξη των αποτελεσμάτων που ενδεχομένως μπορούσε να έχει όσον αφορά την προώθηση και την επίσπευση της πλήρους εφαρμογής του άρθρου 119, δεν μπόρεσε να τροποποιήσει εγκύτως την τελική προθεσμία που τάσσει η Συνθήκη. Διότι τροποποίηση της Συνθήκης μπορεί να επέλθει - υπό την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων - μόνο με αναθεώρηση που διενεργείται σύμφωνα με το άρθρο 236»*. Εξάλλου, μέσα στο 2015 το ΔΕΕ τόνισε στην υπόθεση C-28/12, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*¹⁹ ότι *«ότι οι κανόνες που ρυθμίζουν τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται η βούληση των οργάνων της Ένωσης προβλέπονται από τις*

¹⁸ ΔΕΚ, απόφαση της 8/4/1976, υπόθεση 43/75, *Defrenne/SABENA (Defrenne II)*, Συλλ. 1976, σ. 175, σκ. 57 -58

¹⁹ ΔΕΚ, απόφαση της 28/4/2015, υπόθεση 28/12, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, Ψηφιακή Συλλογή ECLI:EU:C:2015:282, σκ. 42

Συνθήκες και είναι δεσμευτικοί τόσο για τα κράτη μέλη όσο και για τα ίδια τα θεσμικά όργανα». Η Απόφαση Διευθέτησης δεν συνιστά, βέβαια, τέτοια τροποποίηση, αφού δεν πληροί τις διαδικαστικές προϋποθέσεις, που θέτει το άρθρο 48 για την τροποποίηση των Συνθηκών. Συνεπώς η νομική της δεσμευτικότητα δεν μπορεί να κριθεί με βάση το δίκαιο της Ένωσης.

Ο «έξω-ενωσιακός» χαρακτήρας της Απόφασης Διευθέτησης συνάγεται, εξάλλου, από την πρόβλεψη ότι «κάθε Κράτος-μέλος μπορεί να ζητήσει από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να συζητηθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο οποιοδήποτε θέμα σχετικό με την εφαρμογή της παρούσας απόφασης». Έτσι, η επίλυση διαφορών μεταξύ των Κρατών-μελών υπάγεται σε πολιτική επίλυση (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) και όχι στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 273 ΣΛΕΕ. Πάντως, η μελλοντική αναγνώριση της αρμοδιότητας του ΔΕΕ δυνάμει ρήτρας διαιτησίας δεν μπορεί να αποκλεισθεί²⁰.

Υποστηρίζεται, εξάλλου, ότι το σύνολο σχεδόν των ουσιαστικών ρυθμίσεων που επιδιώκει το ΗΒ θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί με τις κατάλληλες πράξεις του παραγώγου ενωσιακού δικαίου ή με πολιτικού χαρακτήρα διακηρύξεις σε ότι αφορά τουλάχιστον τα ζητήματα της κυριαρχίας (διαρκώς στενότερη ένωση)²¹. Είναι, γεγονός, ότι η Συμφωνία Διευθέτησης δεν συνιστά τέτοια πράξη ενώ προς υλοποίησή της παραπέμπει στη θέσπιση νομικών πράξεων στο μέλλον. Στην περίπτωση αυτή οι εν λόγω πράξεις θα πρέπει να θεσπιστούν σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 289 επ ΣΛΕΕ (συνήθης ή ειδική αναλόγως νομοθετική διαδικασία) και να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου ως προς τη συμβατότητά τους με τις Συνθήκες από το ΔΕΕ.

2.2. Η Απόφαση Διευθέτησης και το Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο

²⁰Παρόμοια ρήτρα διαιτησίας κατά το άρθρο 273 ΣΛΕΕ προβλέπεται στο άρθρο 8 Δημοσιονομικού Συμφώνου, που πήρε τη μορφή inter se συμφωνίας μεταξύ των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης

²¹J.-C. Piris, *Constitutional Pathways: Which Institutional and Constitutional Adjustments for the UK?*, στο *European Parliament, DG for Internal Policies, United Kingdom's Renegotiation of its Constitutional Relationship with the EU: Agenda, Priorities and Risks*, Δεκέμβριος 2015, σελ. 19.29 και ειδικά σελ 22, οπ. παρ.

Η Απόφαση Διευθέτησης πήρε τη μορφή **Απόφασης των Αρχηγών των Κρατών και των Κυβερνήσεων των Κρατών-μελών και όχι απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου** στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του κατά το άρθρο 15 ΣΕΕ. Έχει, δηλαδή, **διακυβερνητικό χαρακτήρα** και αποτελεί έκφραση της διεθνούς δικαιοπρακτικής ικανότητας των Κρατών-μελών²². Η ικανότητα αυτή διατηρείται πάντα από τα Κράτη-μέλη, στο βαθμό που δεν αφορά τις αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης²³ και κατά την άσκησή της δεν συγκρούεται με τις Συνθήκες²⁴. Εξάλλου, διακυβερνητικού χαρακτήρα είναι και η διαδικασία ελέγχου της τήρησης σημαντικών τμημάτων της (πχ αρχή της επικουρικότητας, σεβασμός του ιδιαίτερου καθεστώτος του ΗΒ στον ΧΕΑΔ), αφού αρμόδιοι καθίστανται «*οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών υπό την ιδιότητά τους ως μελών του Συμβουλίου*».

Η φράση "*συνελθόντες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου*» δεν αλλάζει τη διακυβερνητική φύση της Απόφασης, αφού στοχεύει μόνο στη διευκρίνιση ότι οι Αρχηγοί Κρατών ή Κυβερνήσεων εκμεταλλεύθηκαν την ευκαιρία της συμμετοχής τους σε μια συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του οποίου είναι όλα τα μέλη της, για να εκδώσουν την Απόφασή Διευθέτησης. **Η διαπίστωση αυτή καθιστά αναγκαία τη διερεύνηση της νομικής φύσης και των αποτελεσμάτων της Απόφασης Διευθέτησης σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο (Συνθήκη της Βιέννης για το Δίκαιο των Συνθηκών)**. Το γεγονός αυτό, εξάλλου, αποκλείει και την περίπτωση της απλοποιημένης τροποποίησης της ΣΛΕΕ κατά το άρθρο 48 παρ. 6 ΣΕΕ, που προβλέπει (α) **ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου** και (β) **θέση σε ισχύ κατόπιν επικύρωσής της απ' όλα τα Κράτη-μέλη**. Στην λύση αυτή κατέφυγαν τα Κράτη-μέλη για την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ με σκοπό την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας²⁵. Ωστόσο, η λύση της απλοποιημένης τροποποίησης με ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν θα μπορούσε να εφαρμοσθεί για το σύνολο της Απόφασης Διευθέτησης, αφού κατά το

²²Βλ. ενδ. *St. Peers*, The draft UK/EU renegotiation deal: is it 'legally binding and irreversible'?, EU Law Analysis Blog, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/02/the-draft-ukeu-renegotiation-deal-is-it.html>,

²³Άρθρο 3 ΣΛΕΕ

²⁴ΔΕΕ, απόφαση της 27/11/2012, υπόθεση C-370/2012, *Thomas Pringle κατά της Ιρλανδικής Κυβέρνησης, της Ιρλανδίας και του Γενικού Εισαγγελέα* (προδικαστική), ECLI:EU:C:2012:756, σκ. 69

²⁵Απόφαση 2011/199/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25/3/2011, που τροποποιεί το άρθρο 136 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ. Επίσημη Εφημερίδα, L 91, της 6/4/2011, σελ. 1

άρθρο 48 παρ.6 ΣΕΕ η απλοποιημένη διαδικασία αφορά τροποποίηση «εν όλω ή εν μέρει διατάξεις του Τρίτου Μέρους της ΣΛΕΕ, σχετικά με τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης». Έτσι, οποιαδήποτε τροποποιητική παρέμβαση στις διατάξεις των Συνθηκών που αφορούν την «κυριαρχία» (en ever closer Union, επικουρικότητα κα) αποκλείεται.

Κατά τη γνώμη μας η Απόφαση Διευθέτησης, αν και προσομοιάζει σε ένα *Μνημόνιο Κατανόησης (Memorandum of Understanding)*²⁶, θα πρέπει να αντιμετωπισθεί ως «**ερμηνευτική συμφωνία**» σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 31 (ερμηνεία των συνθηκών), παρ. 3 (α) της Συνθήκης της Βιέννης²⁷. Η συγκεκριμένη διάταξη ορίζει ότι μαζί με το γενικό πλαίσιο μιας Συνθήκης θα λαμβάνεται υπόψη για την ερμηνεία της «κάθε μεταγενέστερη συμφωνία μεταξύ των μερών που έχει ως θέμα την ερμηνεία της συνθήκης ή την εφαρμογή των διατάξεών της»²⁸. Στην θέση αυτή συνηγορούν τα εξής:

Πρώτον, ο ερμηνευτικός χαρακτήρας της Απόφασης Διευθέτησης τονίζεται ρητώς στο Προοίμιό της, στο οποίο οι Αρχηγοί των Κρατών και των Κυβερνήσεων (συμβαλλόμενα μέρη) δηλώνουν ότι πρόθεσή τους είναι «να **διασαφηνίσουν** στην παρούσα απόφαση ορισμένα ζητήματα τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία για τα κράτη μέλη, κατά τρόπο ώστε η **διασαφήνιση αυτή να ληφθεί υπόψη ως μέσο ερμηνείας των Συνθηκών**» (οι υπογραμμίσεις δικές μας). Η πρόθεση των συμβαλλομένων μερών αποτελεί, άλλωστε, κρίσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό ενός διεθνούς κειμένου ως νομικά δεσμευτικής συμφωνίας ή όχι²⁹.

Δεύτερον, ο τρόπος με τον οποίο αντιμετώπισε την «Απόφαση του Εδιμβούργου» του 1992 (Διευθέτηση για τη Δανία) το ΔΕΚ, το οποίο στην υπόθεση *C-135/08, Rottmann*³⁰ τόνισε « Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η δήλωση αριθ. 2, για την ιθαγένεια

²⁶A. Lang, V. Miller, D. Harari, St. Kennedy, M. Gower, House of Commons – Library, EU Referendum: summary and analysis of the new Settlement for the UK in the EU, Briefing Paper 8/3/2016, σελ. 8, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.eureferendum.com/documents/000ahocbriefing.pdf>

²⁷Βλ. ενδ. P. Eleftheriadis, On the new Legal Settlement of the UK with the EU, 2016, Verfassungsblog on Matter Constitutional, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://verfassungsblog.de/on-the-new-legal-settlement-of-the-uk-with-the-eu/>

²⁸Βλ. Κρ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χρ. Ροζάκη, Αργ. Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Τόμος Β, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1983, σελ. 163 επ

²⁹Ant. Aust, Modern Treaty Law and Practice, 3rd Edition, Cambridge University Press 2014, σελ. 36

³⁰ΔΕΚ, απόφαση της 2/3/2010, υπόθεση C-135/08, *Rottman/Freistaat Bayern*, Συλλ. 2010, σ. I-1449, σκ. 40

κράτους μέλους, την οποία τα κράτη μέλη προσάρτησαν στην Τελική Πράξη της Συνθήκης ΕΕ, καθώς και η απόφαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων που συνήλθαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο στις 11 και στις 12 Δεκεμβρίου 1992, για ορισμένα προβλήματα που έθεσε η Δανία σχετικά με τη Συνθήκη ΕΕ, με τις οποίες επιδιωκόταν **η διασαφήνιση ενός ιδιαίτερα σημαντικού ζητήματος για τα κράτη μέλη**, και συγκεκριμένα η οριοθέτηση του προσωπικού πεδίου εφαρμογής των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που κάνουν αναφορά στην έννοια της ιθαγένειας, **πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ως μέσα ερμηνείας της Συνθήκης ΕΚ**, και ειδικότερα ενόψει της οριοθέτησης του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της εν λόγω της Συνθήκης» (οι υπογραμμίσεις δικές μας). Είναι χαρακτηριστικό ότι το Προοίμιο της Απόφασης Διευθέτησης επαναλαμβάνει αυτολεξεί την διατύπωση του Δικαστηρίου στην απόφαση *Rottmann*. Εξάλλου, και από την πλευρά των Κρατών-μελών οι δύο προηγούμενες διευθετήσεις αντιμετωπίστηκαν ως διεθνείς συμφωνίες ερμηνευτικού χαρακτήρα και ως τέτοιες πρωτοκολλήθηκαν στον ΟΗΕ³¹.

Τρίτον, το γεγονός ότι μετ' επιτάσεως τονίζεται στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ότι οι Αρχηγοί των Κρατών και των Κυβερνήσεων δήλωσαν ότι το περιεχόμενο της Απόφασης Διευθέτησης **«είναι πλήρως συμβατό με τις Συνθήκες»** εκ πρώτης όψεως αποκλείει την υπαγωγή της Απόφασης Διευθέτησης στην περίπτωση του άρθρου 30 (εφαρμογή διαδοχικών συνθηκών που σχετίζονται με το ίδιο αντικείμενο) παρ. 3 της Συνθήκης της Βιέννης, που προβλέπει ότι μια νεώτερη συνθήκη μεταξύ όλων των μερών, που ρυθμίζει διαφορετικά το ίδιο αντικείμενο, υπερισχύει της προγενέστερης, που δεν λύνεται ή αναστέλλεται και ισχύει «στο βαθμό που οι διατάξεις της είναι συμβατές με αυτές της μεταγενέστερης συνθήκης»³². Η προαναφερθείσα «δήλωση συμβατότητας», αν και δεν τοποθετήθηκε στο σώμα της Απόφασης Διευθέτησης, φαίνεται ικανή να ενεργοποιήσει τη ρήτρα διασφάλισης του άρθρου 30 παρ. 2 της Συνθήκης της Βιέννης, που προβλέπει ότι «όταν μια συνθήκη ορίζει ότι υπόκειται σε μια προγενέστερη ή μεταγενέστερη συνθήκη ή ότι δεν πρέπει να θεωρηθεί ως

³¹A. Lang, V. Miller, D. Harari, St. Kennedy, M. Gower, House of Commons – Library, EU Referendum: summary and analysis of the new Settlement for the UK in the EU, Briefing Paper 8/3/2016, σελ. 11, οπ. παρ.

³²Κρ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χρ. Ροζάκη, Αργ. Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Τόμος Β, οπ. παρ., σελ. 163 επ

ασυμβίβαστη με μια προγενέστερη ή μεταγενέστερη συνθήκη, οι διατάξεις αυτής ή της άλλης συνθήκης υπερτερούν»³³.

Τέταρτον, υπέρ της υπαγωγής της Απόφασης Διευθέτησης στην διάταξη του άρθρου 31 παρ. 3 (α) της Συνθήκης της Βιέννης (ερμηνευτική συμφωνία) τοποθετήθηκε και η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου³⁴, η οποία διαπίστωσε ότι «όπως και στα δύο προηγούμενα παραδείγματα του 1992 και του 2009, το (σχέδιο) απόφασης των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων στην προκειμένη περίπτωση είναι ένα όργανο του διεθνούς δικαίου με το οποίο τα 28 Κράτη-μέλη συμφωνούν σε μια κοινή ερμηνεία ορισμένων διατάξεων των Συνθηκών, καθώς και σε αρχές και ρυθμίσεις για την ανάληψη δράσης σε σχετικές περιπτώσεις»³⁵.

Πέμπτον, η λύση της διεθνούς ερμηνευτικής συμφωνίας που επιλέχθηκε ήταν περισσότερο ρεαλιστική και πρακτικά εφικτή, αφού, λαμβάνοντας υπόψη ότι η τροποποίηση των Συνθηκών απαιτεί χρόνο, ιδιαίτερα κατά την φάση της επικύρωσης, ως ένα βαθμό ικανοποιούσε την Βρετανική Κυβέρνηση, που δεν μπορούσε να πετύχει τον αρχικό στόχο της τροποποίησης των Συνθηκών αλλά απέσπασε τη δέσμευση της μελλοντικής ενσωμάτωσης ουσιαστικών ρυθμίσεων της Απόφασης Διευθέτησης στις Συνθήκες σε επόμενη τροποποίηση κατά το προηγούμενο της Απόφασης του 2009 (Ιρλανδία), προβλέψεις της οποίας ενσωματώθηκαν στην Συνθήκη Προσχώρησης της Κροατίας³⁶.

Θα πρέπει να σημειώσουμε, τέλος, ότι, σύμφωνα με την «αρχή του άτυπου των διεθνών συμβάσεων» κατά το άρθρο 11 της Συνθήκης της Βιέννης, ο τίτλος και η μορφή που προσέδωσαν τα Κράτη-μέλη στην Απόφαση Διευθέτησης και κυρίως το

³³P. Eleftheriadis, *On the new Legal Settlement of the UK with the EU*, οπ. παρ.

³⁴European Council, Opinion of the Legal Council, EUCO 15/16, Brussels, 8/2/2016, διαθέσιμη στο διαδικτυακό τόπο: http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/0413_001.pdf

³⁵Υπάρχουν βέβαια και αυτοί, που βλέπουν με επιφύλαξη τη θέση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, τονίζοντας ότι αυτή είναι εξοικειωμένη στο να βρίσκει τρόπους μεταβολών στις Συνθήκες, χωρίς την τροποποίηση τους. Βλ. *Ant. Aust, Modern Treaty Law and Practice*, οπ. παρ., σελ. 214. Προς υποστήριξη της θέσης αυτής καθώς και της άποψης ότι δεν είναι πάντα ευδιάκριτη η διαφορά μεταξύ ερμηνευτικής και τροποποιητικής συνθήκης χρησιμοποιείται το παράδειγμα της μετατροπής των αναφορών της Συνθήκης από το EUCO στο Ευρώ, που έγινε το 1995, χωρίς τροποποίηση της Συνθήκης αλλά με ερμηνεία των διατάξεων της από τα Κράτη-μέλη στο περιθώριο των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που συνήλθε στη Μαδρίτη. Βλ. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Παράρτημα I, διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: <file:///C:/Users/Lakis/Downloads/MADRID%20EUROPEAN%20COUNCIL.pdf>

³⁶*Ph. Moser QC, How UK renegotiation will be enforced*, EU Law Blog, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://ukaelblog.wordpress.com/2015/11/13/philip-moser-qc-how-uk-renegotiation-will-be-enforced/>

ότι δεν χρήζει υπογραφής και επικύρωσης, δεν επηρεάζουν το νομικό χαρακτηρισμό, τα αποτελέσματά και τη νομική δεσμευτικότητα της, ως ερμηνευτικής συμφωνίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών των Συνθηκών της ΕΕ κατά το 31 παρ. 3 (α) της Συνθήκης της Βιέννης. Σε μια προσπάθεια να τονισθεί η δεσμευτικότητα της Απόφασης Διευθέτησης κατά το Διεθνές Δίκαιο η Βρετανική Κυβέρνηση την πρωτοκόλλησε στις 24 Φεβρουαρίου 2016 στον ΟΗΕ, παρά το γεγονός ότι αυτή δεν έχει τεθεί σε ισχύ και οι Κανονισμοί του ΟΗΕ για την πρωτοκόλληση των Διεθνών Συνθηκών προβλέπουν ότι αυτές δεν πρωτοκολλούνται πριν τεθούν σε ισχύ³⁷.

Αφού καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι η Απόφαση Διευθέτησης αποτελεί διεθνή ερμηνευτική συμφωνία, ως τέτοια δεσμεύει, κατ' αρχήν, μόνο τα συμβαλλόμενα μέρη σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο των συνθηκών³⁸. Συνεπώς η Απόφαση Διευθέτησης δεσμεύει μόνο τις Κυβερνήσεις των Κρατών-μελών της ΕΕ και αυτό στο βαθμό, που οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν δεν συγκρούονται με το δίκαιο της Ένωσης³⁹. Αντίθετα, η συμφωνία δεν δεσμεύει τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στο βαθμό που δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη. Βέβαια σε κάποιες περιπτώσεις η Απόφαση Διευθέτησης αναφέρεται στα όργανα της Ένωσης, όπως για παράδειγμα το σημείο Γ.5, που προβλέπει ότι «κατά την άσκηση των εξουσιών τους, τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα σέβονται πλήρως την εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών σε θέματα εθνικής ασφάλειας». Η πρόβλεψη αυτή όμως θα πρέπει να θεωρηθεί ερμηνεία της Συνθήκης (άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ) και όχι νέα υποχρέωση. Ιδιαίτερη σημασία για το πόσο ισχυρές είναι οι δεσμεύσεις, που ανέλαβαν οι Κυβερνήσεις των Κρατών-μελών έχει το γεγονός ότι δεν δεσμεύονται από αυτή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο. Το πρώτο θα κληθεί να συναποφασίσει με το Συμβούλιο στο πλαίσιο της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας»⁴⁰ για τη

³⁷A. Lang, V. Miller, D. Harari, St. Kennedy, M. Gower, House of Commons – Library, EU Referendum: summary and analysis of the new Settlement for the UK in the EU, Briefing Paper 8/3/2016, σελ. 12 και 18, σπ. παρ

³⁸Κρ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χρ. Ροζάκη, Αργ. Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, Τόμος Β, σπ. παρ., σελ. 173

³⁹St. Peers, The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect, EU law analysis blog, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>

⁴⁰Άρθρο 294 ΣΛΕΕ

θέσπιση των πράξεων του παραγώγου δικαίου, που προβλέπονται για να τεθούν σε εφαρμογή οι αναληφθείσες δεσμεύσεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τις κοινωνικές παροχές. Το Δικαστήριο από την άλλη πλευρά, που κατά το άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ «εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών», αν και λαμβάνει υπόψη «ως μέσο ερμηνείας» την Απόφαση Διευθέτησης κατά την προαναφερθείσα απόφαση *Rottman*, εντούτοις δεν δεσμεύεται από τη δοθείσα ερμηνεία, ιδιαίτερα αν διαπιστώσει ότι αυτή συγκρούεται με τις διατάξεις των Συνθηκών. Κατ' αναλογία όσα ισχύουν για το ΔΕΕ θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύουν και για τα εθνικά δικαστήρια.

Όπως προαναφέρθηκε, η Απόφαση Διευθέτησης, προς ικανοποίηση του ΗΒ, προβλέπει με την μορφή «υπόσχεσης» την ενσωμάτωση «της ουσίας» των προβλέψεων της σε δύο μέρη της (Οικονομική Διακυβέρνηση και Κυριαρχία) σε μελλοντική τροποποίηση της Συνθήκης. Η αλήθεια είναι ότι η υλοποίηση της «υπόσχεσης» θα ισχυροποιήσει τη δέσμευση, προσδίδοντας της το καθεστώς του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης με ότι αυτό συνεπάγεται (πχ δέσμευση του Δικαστηρίου). Ωστόσο, αμφισβητείται έντονα η νομική ισχύς της «υπόσχεσης» τροποποίησης των Συνθηκών. Κατά τον *J.-C. Piris* είναι αδύνατη μια τέτοια νομική δέσμευση, στο βαθμό που θα παρέκαμπε τις εξουσίες των εθνικών κοινοβουλίων ή των λαών σε περίπτωση δημοψηφίσματος, που θα κληθούν να επικυρώσουν την τροποποίηση των Συνθηκών⁴¹. Θα πρέπει, εξάλλου, να σημειώσουμε και την θέση που εξέφρασε η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου, σύμφωνα με την οποία διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε (ουσία των προβλέψεων και όχι το ακριβές τους κείμενο), δεν προκαταλαμβάνονται οι εξουσίες των παραγόντων, που κατά το άρθρο 48 ΣΕΕ εμπλέκονται στην τροποποίηση των Συνθηκών, ούτε το ακριβές περιεχόμενο που θα λάβουν οι διατάξεις των Συνθηκών μετά την τροποποίησή τους⁴².

⁴¹*J.-C. Piris*, Constitutional pathways: which institutional and constitutional adjustments for the United Kingdom?, οπ. παρ., σελ. p. 22

⁴²European Council, Opinion of the Legal Counsel, οπ. παρ., σελ 5

Τέλος, και για να ολοκληρωθεί η ακριβής αποτύπωση της νομικής δεσμευτικότητας της Απόφασης Διευθέτησης θα πρέπει να τονισθεί ότι το μεγαλύτερο μέρος του Δ Τμήματος (ελεύθερη κυκλοφορία και κοινωνικές παροχές), αν και νομικά δεσμευτικό, όπως το σύνολο της συμφωνίας για τις Κυβερνήσεις των Κρατών-μελών, για να αποκτήσει άμεση ισχύ (enforceability) απαιτεί τη θέσπιση πράξεων του παραγώγου δικαίου για την τροποποίηση του Καν. 883/2004, του Καν. 492/2011 και της Οδ. 2004/38. Ο βαθμός υλοποίησης αυτής της δέσμευσης, όμως, είναι εξαιρετικά αβέβαιος στο βαθμό που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο κατά τα προαναφερθέντα δεν δεσμεύονται από την Απόφαση Διευθέτησης. Οι θέσεις που εξέφρασε ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου *Martin Schulz* ενώπιον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 18/2/2016, ιδιαίτερα για ορισμένα ζητήματα της διαπραγμάτευσης (στενότερη ένωση, ελεύθερη κυκλοφορία) δείχνουν ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην πλειοψηφία του δεν θα πρέπει να θεωρείται δεδομένο κατά την υλοποίηση της Απόφασης Διευθέτησης⁴³.

3. Το ουσιαστικό περιεχόμενο της Απόφασης Διευθέτησης

Παρακάτω θα προσεγγίσουμε συνοπτικά τα κυριότερα σημεία των ουσιαστικών προβλέψεων της Απόφασης Διευθέτησης, σύμφωνα με τα ζητήματα προς διαπραγμάτευση, που έθεσε ο Βρετανός Πρωθυπουργός με την από 10/11/2015 επιστολή του προς το Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

3.1. Οικονομική Διακυβέρνηση

Όπως προαναφέρθηκε το ΗΒ σύμφωνα με το Πρωτόκολλο αριθ. 15, με το οποίο αναγνωρίζεται ότι αυτό «δεν υποχρεούται ούτε δεσμεύεται να υιοθετήσει το ευρώ χωρίς ειδική σχετική απόφαση από την κυβέρνηση και το Κοινοβούλιό του», απολαμβάνει μόνιμο opt-out από το Ευρώ και την Ευρωζώνη. Αυτό, βεβαίως, σημαίνει ότι το ΗΒ δεν δεσμεύεται από το κανονιστικό πλαίσιο διακυβέρνησης της

⁴³Το πλήρες κείμενο της ομιλίας *Schulz* διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο:
http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/speeches/speeches-2016/speeches-2016-february/html/speech-at-the-european-council-by-martin-schulz-president-of-the-european-parliament

Ευρωζώνης καθώς και τους κανόνες (ενωσιακούς ή διακυβερνητικούς) για την εμβάθυνση αυτής της διακυβέρνησης. Από την άλλη πλευρά το ΗΒ, όπως και όλα τα Κράτη-μέλη της Ένωσης, ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους στην Ευρωζώνη, δεσμεύονται από τη διάταξη του άρθρου 121 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία *«Τα κράτη μέλη θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 120»*⁴⁴.

Με την επιστολή του ο D. Cameron αφενός τονίζει ότι το ΗΒ *«δεν προτίθεται να σταθεί εμπόδιο στην υιοθέτηση των αναγκαίων αλλαγών από τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης, που θα σκοπεύουν στη διασφάλιση του μακροπρόθεσμου μέλλοντος του νομίματός τους»* και αφετέρου, στην προσπάθεια να αντιμετωπίσει ένα ενδεχόμενο spill over της εμβάθυνσης της Ευρωζώνης στη λειτουργία της Εσωτερικής Αγοράς⁴⁵, ζητά ***«να διασφαλιστεί ότι αυτές οι αλλαγές θα σέβονται την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς, καθώς και τα έννομα συμφέροντα των μελών εκτός Ευρώ»***. Ο Βρετανός Πρωθυπουργός για να υπάρξει αυτή η διασφάλιση έθεσε προς συζήτηση και διευθέτηση τα εξής ζητήματα (παρουσιάζονται ομαδοποιημένα για την οικονομία της παρούσας μελέτης):

- Σεβασμός των διαφορών μεταξύ των Κρατών-μελών με νόμισμα το Ευρώ και αυτών που δεν είναι μέλη της Ευρωζώνης είτε προσωρινά (Κράτη υπό παρέκκλιση) είτε μόνιμα και ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς.
- Απαγόρευση κάθε διάκρισης μεταξύ των Κρατών-μελών ή των φυσικών και νομικών προσώπων (επιχειρήσεων) με βάση των νόμισμα.
- Προώθηση των αναγκαίων αλλαγών στο σύστημα λήψης αποφάσεων, ώστε να διασφαλισθεί ότι δεν θα επιβάλλονται δεσμεύσεις στα Κράτη-μέλη εκτός Ευρωζώνης είτε κατά τη διαχείριση κρίσεων (χρηματοδοτική συνδρομή) είτε

⁴⁴Βλ. ενδ. Β. Αγραπίδη, Ερμηνεία άρθρου 121 ΣΛΕΕ, στο Β. Χριστιανού (επιμ), Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 659

⁴⁵Ε.-Μ. Poptcheva, D. Eatock (European Parliamentary Research Service), The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and Referendum, February 2016, σελ. 11, οπ. παρ

κατά την ενίσχυση της διακυβέρνησης της Ζώνης του Ευρώ (Τραπεζική Ένωση).

Η αντιμετώπιση των παραπάνω αιτημάτων με την Απόφαση Διευθέτησης γίνεται σε δύο επίπεδα. Πρώτα, με τη διατύπωση **αρχών**, για τις σχέσεις μεταξύ των Κρατών-μελών εντός και εκτός Ευρώ και κατόπιν με την **ρύθμιση ειδικών θεμάτων**.

3.1.1. Αρχές που διέπουν τις σχέσεις των Κρατών-μελών εντός και εκτός Ευρωζώνης

Αναγνωρίζεται η ανάγκη *«περαιτέρω εμβάθυνσης, προκειμένου να εκπληρωθεί ο στόχος των Συνθηκών για την εγκαθίδρυση οικονομικής και νομισματικής ένωσης με νόμισμα το ευρώ»* καθώς και το δικαίωμα των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης να λάβουν αυτά τα μέτρα. Τα μέτρα, πάντως, αυτά *«θα είναι προαιρετικά για τα κράτη μέλη που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ και η συμμετοχή σε αυτά θα είναι ανοικτή, όπου αυτό είναι εφικτό»*. Από την άλλη πλευρά *«τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στην περαιτέρω εμβάθυνση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης δεν θα δημιουργήσουν εμπόδια αλλά θα διευκολύνουν αυτήν την περαιτέρω εμβάθυνση, ενώ, αντιστρόφως, αυτή η διαδικασία θα σέβεται τα δικαιώματα και τις αρμοδιότητες των μη συμμετεχόντων κρατών μελών»*. Η δέσμευση αυτή των εκτός Ευρωζώνης Κρατών-μελών κρίνεται σημαντική, αν ληφθεί υπόψη ότι η εναντίωση του ΗΒ στην τροποποίηση της Συνθήκης οδήγησε στο να τεθεί η εμβάθυνση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης μέσω του Δημοσιονομικού Συμφώνου⁴⁶ εκτός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ένωσης (inter se διεθνής συμφωνία)⁴⁷.

Η Απόφαση Διευθέτησης τονίζει ότι *«απαγορεύεται η διάκριση μεταξύ φυσικών ή νομικών προσώπων με βάση το επίσημο νόμισμα του Κράτους-μέλους ή, ανάλογα με την περίπτωση, το νόμισμα που αποτελεί το νόμιμο χρήμα στο Κράτος-μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένα. Οποιαδήποτε διαφορετική μεταχείριση πρέπει να*

⁴⁶ Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στο πλαίσιο της ΟΝΕ

⁴⁷ Βλ. ενδ. P. Craig, The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism, 37 European Law Review 2012, σελ 231

Βασιίζεται σε αντικειμενικούς λόγους». Παρά το γεγονός ότι υπάρχει ο φόβος από την βρετανική πλευρά μετεγκατάστασης επιχειρήσεων με έδρα σήμερα το ΗΒ στο έδαφος της Ευρωζώνης, αμφισβητείται ισχυρά το κατά πόσο υπάρχει σοβαρός κίνδυνος διάκρισης με βάση το νόμισμα⁴⁸, ενόψει της κατά το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ υποχρέωσης της ένωσης να «σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών», της γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης για την κατάργηση των διακρίσεων αλλά και της διασφάλισης της εφαρμογής της από το Δικαστήριο, όπως συνέβη πρόσφατα με την απόφαση T-496/11, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά ΕΚΤ*⁴⁹.

Επιβεβαιώνεται η **αρχή της ακεραιότητας της Εσωτερικής Αγοράς**, αφού ορίζεται ότι «οι νομικές πράξεις, περιλαμβανομένων των διακυβερνητικών συμφωνιών μεταξύ κρατών μελών, που συνδέονται άμεσα με τη λειτουργία της ζώνης του ευρώ σέβονται τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, καθώς και την οικονομική και κοινωνική και εδαφική συνοχή, και δεν συνιστούν διάκριση ή φραγμό στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Οι πράξεις αυτές σέβονται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ». Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η παραπάνω αρχή ήδη διατυπώνεται στα άρθρα 1 και 10 του Δημοσιονομικού Συμφώνου και βρίσκει την εφαρμογή της στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ (λήψη ειδικών μέτρων για τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης) και των άρθρων 326 έως 334 (ενισχυμένες συνεργασίες). Από την άλλη πλευρά τα Κράτη-μέλη, που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ, «δεν παρεμποδίζουν την εφαρμογή των νομικών πράξεων που συνδέονται άμεσα με τη λειτουργία της ζώνης του ευρώ και απέχουν από τη λήψη μέτρων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν την πραγμάτωση των στόχων της οικονομικής και νομισματικής ένωσης».

Αποσαφηνίζεται ότι χρηματοδοτική συνδρομή Κρατών-μελών της Ευρωζώνης (ΕΜΣ) σε περιπτώσεις καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και κρίσεων για τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ **«δεν θα συνεπάγεται δημοσιονομική ευθύνη για τα κράτη μέλη που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ ή, ανάλογα με την περίπτωση, για τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στην**

⁴⁸Βλ. P. Craig, Explaining the EU deal: the UK and the Eurozone, 2016, Full Fact, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-uk-and-eurozone/>

⁴⁹ΓΔΕΕ, απόφαση της 4/3/2016, υπόθεση T-496/11, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ)*, Ψηφιακή Συλλογή ECLI:EU:T:2015:133

τραπεζική ένωση». Είναι φανερό ότι το ΗΒ δεν είναι διατεθειμένο να συμπράξει στη διάσωση Κρατών-μελών της Ευρωζώνης ή αν το κάνει θα αποφασίζει κυρίαρχα και κρίνοντας κατά περίπτωση, όπως συνέβη στη χρηματοδοτική συνδρομή που παρείχε στην Ιρλανδία σε διμερές επίπεδο. Ακόμη, με τη θέσπιση των κατάλληλων μηχανισμών (πχ μιας μορφής εγγύησης εκ μέρους των Κρατών-μελών της Ευρωζώνης), θα διασφαλιστεί η **προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης** με την επιστροφή στο ακέραιο χρημάτων όταν αυτός καλύπτει δαπάνες, πλην των διοικητικών εξόδων, που απορρέουν από τα μέτρα αντιμετώπισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και κρίσεων, όπως συνέβη τον Δεκέμβριο του 2019 και το καλοκαίρι του 2015 με την ενεργοποίηση του EFSM στην περίπτωση της Ελλάδας. Πάντως, μετά την ίδρυση και τη θέση σε επιχειρησιακή λειτουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ), ως διακυβερνητικού μηχανισμού χρηματοδοτικής συνδρομής της Ευρωζώνης⁵⁰, η Απόφαση Διευθέτησης *«παραβιάζει ανοικτές θύρες»*, επιβεβαιώνοντας το ισχύον καθεστώς. Εξάλλου, ικανοποιητική διασφάλιση των συμφερόντων των εκτός Ευρωζώνης Κρατών-μελών στην περίπτωση χρηματοδοτικής συνδρομής Κράτους-μέλους της Ζώνης του Ευρώ από τον κατά τη EFSM μετά την τροποποίηση του Κανονισμού του τον Αύγουστο του 2015 από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1360/2015⁵¹.

Οι Αρχηγοί των Κρατών και των Κυβερνήσεων ανέλαβαν, τέλος, τη δέσμευση ότι οι παραπάνω αρχές, που συγκροτούν το ουσιαστικό μέρος της Απόφασης Διευθέτησης στη θεματική ενότητα της Οικονομικής Διακυβέρνησης **«θα ενσωματωθούν στις**

⁵⁰Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 Συνθήκης ΕΜΣ, *«ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας αποτελεί χρηματοδοτικό οργανισμό δημοσίου διεθνούς δικαίου»*, με έδρα το Λουξεμβούργο, έχει δηλαδή διακυβερνητικό χαρακτήρα.

⁵¹Κανονισμός (ΕΕ) 1360/15 του Συμβουλίου, της 4ης Αυγούστου 2015, σχετικά με την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 407/2010 για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης, Επίσημη Εφημερίδα, L 210, της 7/815, σελ. 1. Ο νέος Κανονισμός προβλέπει ότι «Όταν το δικαιούχο κράτος μέλος είναι κράτος με νόμισμα το ευρώ, η χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής συνδρομής εξαρτάται από την εφαρμογή νομικά δεσμευτικών διατάξεων, με ειδική ρύθμιση για το σκοπό αυτό που θα έχει θεσπιστεί πριν την εκταμίευση, που εγγυώνται ότι τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα δεν είναι το ευρώ, αποζημιώνονται άμεσα και πλήρως για οποιαδήποτε επιβάρυνση μπορεί να υποστούν ως αποτέλεσμα της μη αποπληρωμής από το δικαιούχο κράτος μέλος της χρηματοδοτικής συνδρομής σύμφωνα με τους όρους που τη διέπουν.

Θεσπίζονται επίσης κατάλληλες ρυθμίσεις, έτσι ώστε να αποφεύγεται η υπεραντιστάθμιση από τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα δεν είναι το ευρώ, όταν ενεργοποιούνται μέσα προστασίας του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της είσπραξης της οφειλής, εφόσον είναι απαραίτητο, με συμπληρωματικό των εισπρακτέων και των πληρωτέων ποσών σε βάθος χρόνου».

Συνθήκες κατά την επόμενη αναθεώρησή τους σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών και τις αντίστοιχες συνταγματικές επιταγές των κρατών μελών»⁵², υπό τη γενική προϋπόθεση, βέβαια, ότι το ΗΒ θα αποφασίσει την παραμονή του στην Ένωση.

3.1.2. Ειδικά θέματα

(α) Τραπεζική Ένωση

Η διασφάλιση των εποπτικών αρμοδιοτήτων της Τράπεζας της Αγγλίας επί του βρετανικού τραπεζικού συστήματος αποτέλεσε κεντρικό αίτημα του *D. Cameron*. Έτσι, στην επιστολή του ανέφερε ότι **«οποιοσδήποτε αλλαγές αποφασίζει να κάνει η ευρωζώνη, όπως η δημιουργία μιας τραπεζικής ένωσης, θα πρέπει να είναι προαιρετική για τις χώρες εκτός ευρωζώνης και ποτέ υποχρεωτική»** για να τονίσει ότι **«όπως ακριβώς η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και η εποπτεία αποτελεί βασικό τομέα των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων της Ευρωζώνης, όπως η ΕΚΤ, έτσι η χρηματοπιστωτική σταθερότητα και η εποπτεία αποτελεί βασικό τομέα της αρμοδιότητας για τους εθνικούς φορείς, όπως η Τράπεζα της Αγγλίας, για τα μη μέλη του ευρώ»**. Η σχετική συμφωνία που επιτεύχθηκε μπορεί να κριθεί ως ισορροπημένη, στο βαθμό που αναγνωρίζεται:

Πρώτον, ότι «η εφαρμογή μέτρων, περιλαμβανομένων της εποπτείας ή της εξυγίανσης πιστωτικών ιδρυμάτων και αγορών, καθώς και μακροπροληπτικών αρμοδιοτήτων, που πρέπει να λαμβάνονται με σκοπό τη διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας των κρατών μελών που δεν έχουν ως νόμισμα το ευρώ εναπόκειται, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της συνολικής και ενοποιημένης εποπτείας και εξυγίανσης, στις δικές τους αρχές και στη δική τους δημοσιονομική ευθύνη» (η υπογράμμιση δική μας), εκτός, βέβαια, εάν τα εν λόγω Κράτη-μέλη επιθυμούν να προσχωρήσουν σε κοινούς μηχανισμούς ανοικτούς στη συμμετοχή τους.

⁵² Η ανάγκη τροποποίησης των Συνθηκών για να καταστεί αποτελεσματική η διασφάλιση των εκτός Ευρώ Κρατών-μελών τονίζεται και από την αρμόδια επιτροπή του Βρετανικού Κοινοβουλίου. Βλ. σχ. *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σελ. 22, σπ. παρ

Δεύτερον, αν και κατά τα παραπάνω αναγνωρίζεται «η ισότητα των χρηματοοικονομικών κέντρων» και η ανεξαρτησία της Τράπεζας της Αγγλίας κατά την άσκηση των εποπτικών αρμοδιοτήτων της, ορίζεται ότι αυτή πρέπει να γίνεται «σύμφωνα με τις απαιτήσεις της συνολικής και ενοποιημένης εποπτείας και εξυγίανσης» σύμφωνα με το **Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων**⁵³, του οποίου η εξέλιξη δεν θίγεται και με σεβασμό των μηχανισμών μακροπροληπτικής εποπτείας της Ένωσης και των εξουσιών της για τη λήψη των απαιτούμενων μέτρων αντιμετώπισης απειλών, που στρέφονται κατά της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η αναγνώριση εκ μέρους της βρετανικής πλευράς της υποχρέωσης τήρησης του Ενιαίου Εγχειριδίου Κανόνων είναι ιδιαίτερα σημαντική στο βαθμό, που αυτό «παρέχει ένα ενιαίο σύνολο εναρμονισμένων εποπτικών κανόνων για τα χρηματοοικονομικά ιδρύματα σε ολόκληρη την ΕΕ, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού και στην παροχή υψηλής προστασίας σε καταθέτες, επενδυτές και καταναλωτές»⁵⁴. Από την άλλη πλευρά μέσω της Ευρωπαϊκής Αρχής Τραπεζών, που θεσπίζει το Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων και εξασφαλίζει τη συνοχή της ερμηνείας και της εφαρμογής εντός και εκτός της Ευρωζώνης, τονίζεται ο κυρίαρχος ρόλος της ΕΚΤ και του Ενιαίου Εποπτικού Μηχανισμού⁵⁵. Το ζήτημα αυτό, στο πλαίσιο της επιτευχθείσας συμφωνίας, ήταν κρίσιμο για της χώρες της Ευρωζώνης, όπως φαίνεται από της δηλώσεις του Γάλλου Προέδρου *François Hollande*, ο οποίος τόνισε ότι «Δεν ήθελα να υπάρχουν διαφορετικοί κανόνες για το χρηματοοικονομικό κέντρο του Λονδίνου σε σύγκριση με τα άλλα χρηματοοικονομικά κέντρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά αντιθέτως να εφαρμόζονται οι ίδιοι κανόνες, βάσει των ίδιων ρυθμιστικών διατάξεων, των ίδιων οργάνων, των ίδιων αρχών και τίποτε να μην εμποδίζει τη θέσπιση νέων κανόνων από τα ίδια όργανα, τις ίδιες αρχές»⁵⁶.

⁵³Χρ. Γκόρτσου, Η πορεία προς την «Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση»: Θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος», 2014, σελ. 24, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylltomos14/21-44%20Gortsos%202014.pdf>

⁵⁴Κατά το Συμβούλιο το Ενιαίο Εγχειρίδιο Κανόνων «αποτελεί τη ραχοκοκαλιά της τραπεζικής ένωσης και, γενικότερα, του ρυθμιστικού πλαισίου για τον χρηματοπιστωτικό τομέα της ΕΕ. Αποτελείται από νομικές πράξεις προς τις οποίες οφείλουν να συμμορφώνονται όλοι τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της ΕΕ (στα οποία περιλαμβάνονται περίπου 8.300 τράπεζες)», βλ. <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/banking-union/single-rulebook/>

⁵⁵Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Χάρτης πορείας προς την τραπεζική ένωση, COM (2012) 510, τελικό

⁵⁶<http://www.capital.gr/story/3105513>

(β) Λήψη αποφάσεων

Για τη διασφάλιση του ΗΒ αλλά και των υπολοίπων Κρατών-μελών εκτός Ευρωζώνης ότι οι παραπάνω αρχές (απαγόρευση διακρίσεων με βάση το νόμισμα, ακεραιότητα της Εσωτερικής Αγοράς, οικιοθελής συμμετοχή στην εμβάθυνση της Τραπεζικής Ένωσης κα) θα τηρηθούν ο *D. Cameron* ζήτησε με την επιστολή την δημιουργία ενός **«μηχανισμού διασφάλισης, ο οποίος θα εγγυάται ότι αρχές θα γίνονται σεβαστές και θα εφαρμόζονται»**. Αυτό που φοβίζει τη βρετανική πλευρά είναι η υπόθεση ότι τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης (19 σήμερα) μπορούν μέσα από τη λειτουργία του Eurogroup, στο οποίο δεν συμμετέχει το ΗΒ, να συντονίζουν τη θέση τους και κατόπιν στο Συμβούλιο, όταν αυτό καλείται να αποφασίσει *«σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση της τραπεζικής ένωσης και των συνεπειών της περαιτέρω ολοκλήρωσης της ευρωζώνης»*, έχοντας εξασφαλισμένη την αναγκαία ειδική πλειοψηφία και λειτουργώντας ως block να επιβάλλουν τη θέση τους στα εκτός Ευρωζώνης Κράτη-μέλη (πρακτική γνωστή ως *caucusing*) παραβιάζοντας τις συμφωνηθείσες παραπάνω αρχές⁵⁷. Στην περίπτωση αυτή τα Κράτη-μέλη εκτός Ευρωζώνης, ιδιαίτερα μετά την 1/4/2017, όταν και θα εφαρμοσθεί πλήρως το σύστημα ειδικής πλειοψηφίας που καθιέρωσε η Συνθήκη της Λισαβόνας (διπλή πλειοψηφία), αδυνατούν να αντιδράσουν μη μπορώντας να συγκροτήσουν blocking minority⁵⁸. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι καθηγητές *S. Hix* και *H. Laski* «απαιτείται μιας μορφής διασφάλιση απέναντι στη δυνατότητα της Ευρωζώνης να κυβερνά de facto την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της»⁵⁹. Υπάρχουν, βέβαια, και αυτοί που αμφισβητούν τη βασιμότητα αυτής της υπόθεσης, σημειώνοντας ότι *«η πραγματικότητα αυτή τη στιγμή είναι ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές απόψεων και συμφερόντων εντός της Ευρωζώνης, στο βαθμό που αυτή περιλαμβάνει Κράτη-πιστωτές και Κράτη-οφειλέτες, ενώ επίσης χαρακτηρίζεται από διαφορές στη φύση*

⁵⁷ Βλ. σχ. συζήτηση *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημεία 60 – 63, σελ. 18 - 19, σπ. παρ

⁵⁸ Για τη συγκρότηση ειδικής πλειοψηφίας μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας βλ. *Μ. Δ. Χρυσομάλλη*, Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Στοιχεία Συνθήκης της Λισαβόνας, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010, σελ. 75 επ

⁵⁹ Για να ενισχύσουν την θέση τους χρησιμοποιούν το παράδειγμα της συγκλήσεως στις 5/10/2015 με ευθύνη της Προεδρίας του Συμβουλίου (Λουξεμβούργο) «Άτυπης Συνόδου των Υπουργών Απασχόλησης της Ευρωζώνης». Βλ σχ <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/10/05-info-epsco-eurozone/index.html>

των οικονομιών των μελών της»⁶⁰. Εξάλλου, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι πρακτική του Συμβουλίου είναι να αποφεύγει τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και να αναζητεί ευρύτερες συναινέσεις (consensus). Από την άλλη πλευρά υπάρχει το άρθρο 7 του Δημοσιονομικού Συμφώνου, που προβλέπει ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη με νόμισμα το ευρώ δεσμεύονται να υποστηρίζουν τις προτάσεις ή συστάσεις τις οποίες υποβάλλει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όταν θεωρεί ότι ένα κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με νόμισμα το ευρώ παραβιάζει το κριτήριο του ελλείμματος στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος»⁶¹. Η δέσμευση, βέβαια, αφορά την Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (άρθρο 126 ΣΛΕΕ) αλλά τίποτα δεν αποκλείει την εφαρμογή της και σε άλλες περιπτώσεις.

Η αντιμετώπιση του βρετανικού αιτήματος για ένα «μηχανισμό διασφάλισης» από την Απόφαση Διευθέτησης γίνεται σε δύο επίπεδα:

Πρώτον, στο επίπεδο αρχών οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων τονίζουν ότι «Οι άτυπες σύνοδοι των υπουργών των κρατών μελών που έχουν ως νόμισμα το ευρώ, όπως αναφέρεται στο Πρωτόκολλο (αριθ. 14) σχετικά με την Ευρωζώνη, **σέβονται τις εξουσίες του Συμβουλίου** ως θεσμικού οργάνου στο οποίο οι Συνθήκες αναθέτουν νομοθετικές αρμοδιότητες, και στο πλαίσιο του οποίου τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές πολιτικές τους». Σημειώνεται, εξάλλου, ότι «**σύμφωνα με τις Συνθήκες, όλα τα μέλη του Συμβουλίου συμμετέχουν στις συσκέψεις του, ακόμη και αν δεν έχουν όλα τα μέλη δικαίωμα ψήφου**» (πρόκειται για τη λήψη μέτρων κατά το άρθρο 136 ΣΛΕΕ, που αφορούν την Ευρωζώνη).

Δεύτερον, στο επίπεδο των ειδικών ρυθμίσεων της διαδικασίας λήψης αποφάσεων από το Συμβούλιο με Δήλωσή τους οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων (Παράρτημα II), που εμπεριέχει **σχέδιο Απόφασης του Συμβουλίου «περί ειδικών διατάξεων σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση της τραπεζικής ένωσης και**

⁶⁰P. Craig, Explaining the EU deal: the UK and the Eurozone, 2016, οπ. παρ. Βλ. Ακόμη σχετική συζήτηση *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημεία 66 – 72, σελ. 20 - 22, οπ. παρ

⁶¹Ο Miguel Maduro, στη συμβολή του στο *Anna Kocharov (edit)*, Another Legal Monster? An EUI debate on the Fiscal Compact Treaty, EUI, Department of Law Working Papers 2012/09, σελ. 4, χρησιμοποιεί τον όρο "voting syndicate" για να χαρακτηρίσει τον τρόπο με τον οποίο δεσμεύονται να ενεργούν τα συμβαλλόμενα μέρη του Δημοσιονομικού Συμφώνου κατά το άρθρο 7, (http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21496/LAW_2012_09_Kocharov_ed.pdf.)

των συνεπειών της περαιτέρω ολοκλήρωσης της ευρωζώνης», επιχειρούν κατά τρόπο συμβατό με τις Συνθήκες, έτσι ώστε και οι βρετανικές ανησυχίες και συμφέροντα να λαμβάνονται υπόψη και η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων να διασφαλίζεται. Συγκεκριμένα το προσαρτημένο σχέδιο Απόφασης, που θα τεθεί σε ισχύ ταυτόχρονα με την Απόφαση Διευθέτησης, συμπληρώνοντας την Απόφαση 2009/857/ΕΚ⁶², προβλέπει τα εξής:

- Εάν, όσον αφορά τις νομοθετικές πράξεις για τις οποίες ισχύει το τμήμα Α της απόφασης των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων (Οικονομική Διακυβέρνηση) και η έγκριση των οποίων υπόκειται σε ψηφοφορία με τη συμμετοχή όλων των μελών του Συμβουλίου, **τουλάχιστον ένα Κράτος-μέλος, που δεν συμμετέχει στην τραπεζική ένωση, αναφέρει την αιτιολογημένη αντίθεσή του στην έκδοση μιας τέτοιας πράξης από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, το Συμβούλιο συζητά το θέμα.** Το ενδιαφερόμενο Κράτος-μέλος καλείται να δικαιολογήσει την αντίθεσή του, αναφέροντας τους λόγους για τους οποίους το σχέδιο πράξης δεν τηρεί τις αρχές που καθορίζονται στην Απόφαση Διευθέτησης.
- Το Συμβούλιο, κατά τη διάρκεια των ανωτέρω συζητήσεων, καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να καταλήξει, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος και χωρίς να θίγονται τα υποχρεωτικά χρονικά όρια που ορίζει η Συνθήκη, **σε ικανοποιητική λύση για την αντιμετώπιση των ανησυχιών τις οποίες εξέφρασαν το μέλος ή τα μέλη του Συμβουλίου.** Προς τούτο, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, με τη βοήθεια της Επιτροπής και την επικουρία των λοιπών μελών του Συμβουλίου, **αναλαμβάνει κάθε αναγκαία πρωτοβουλία για να διευκολύνει την επίτευξη ευρύτερης βάσης συμφωνίας στα πλαίσια του Συμβουλίου.** Στις δυνατότητες της Προεδρίας συγκαταλέγεται και **αυτή της παραπομπής του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο** πριν αυτό επανέλθει στο Συμβούλιο για τη λήψη απόφασης,

⁶² Απόφαση του Συμβουλίου 2009/857/ΕΚ, της 13ης Δεκεμβρίου 2007, όσον αφορά την εφαρμογή των άρθρων 9Γ παράγραφος 4 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και 205 παράγραφος 2 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταξύ της 1ης Νοεμβρίου 2014 και της 31ης Μαρτίου 2017, αφενός, και από 1ης Απριλίου 2017, αφετέρου, ΕΛ 314 της 1.12.2009, σ. 73

λαμβάνοντας δεόντως υπόψη τον ενδεχόμενο επείγοντα χαρακτήρα του θέματος.

- Ρητά ορίζεται ότι **«οποιαδήποτε τέτοια παραπομπή δεν επηρεάζει την ομαλή λειτουργία της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης και δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μια κατάσταση που θα ισοδυναμεί με δυνατότητα άσκησης δικαιώματος αρνησικυρίας από ένα κράτος μέλος».**

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι με την Απόφαση Διευθέτησης αναγνωρίζεται ένα **δικαίωμα εναντίωσης** υπέρ των Κρατών-μελών εκτός Ευρωζώνης, σε καμιά, όμως περίπτωση **δεν αναγνωρίζεται δικαίωμα αρνησικυρίας (veto)** και **πολύ περισσότερο δικαίωμα opt-out** από τις αποφάσεις που λαμβάνονται τελικά, παρά την εναντίωσή τους, όπως ίσως θα επιθυμούσε η βρετανική πλευρά⁶³. Άλλωστε, κάτι τέτοιο θα απαιτούσε τροποποίηση της Συνθήκης, που δεν προβλέπεται. Με βάση τα παραπάνω ο βαθμός ικανοποίησης των βρετανικών αιτημάτων κρίνεται εξαιρετικά μικρός σε ένα ζήτημα που βρέθηκε στο επίκεντρο των συζητήσεων στο ΗΒ πολύ πριν από την επιστολή του *D. Cameron*. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο νομικό κόσμο, που κλήθηκε να συνδράμει στη σχετική συζήτηση σε κοινοβουλευτικό επίπεδο, διαμορφώθηκε η εξής άποψη: (α) Η πλήρης διασφάλιση των συμφερόντων του ΗΒ, μέσω της υιοθέτησης κάποιου ισχυρού μηχανισμού διασφάλισης από τους πολλούς που προτάθηκαν, απαιτεί τροποποίηση της Συνθήκης⁶⁴ και (β) ένας τέτοιος μηχανισμός διασφάλισης θα πρέπει να έχει ευρύτατο πεδίο εφαρμογής και να μη περιορίζεται μόνο κατά τη θέσπιση νομοθεσίας στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς ή της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής⁶⁵

3.2. Ανταγωνιστικότητα

⁶³*P. Craig*, Explaining the EU deal: the UK and the Eurozone, 2016, οπ. παρ.

⁶⁴Βλ. ενδ. *St. Peers*, Is it possible to reform the EU without amending the Treaties?, EU Law Analysis blog, 2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2015/05/is-it-possible-to-reform-eu-without.html>

⁶⁵Βλ. σχετική συζήτηση *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημεία 68 – 76, σελ. 20 - 22, οπ. παρ

Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας, που ομολογουμένως χαρακτηρίζεται από έλλειμμα, αποτελεί τη δεύτερη θεματική ενότητα της επιστολής του *D. Cameron*. Για την Βρετανική Κυβέρνηση «μεγάλο μέρος της απογοήτευσης στο Ηνωμένο Βασίλειο σήμερα οφείλεται στο ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εμφανίζεται, για πολλούς ανθρώπους, ως τροχοπέδη στην ανταγωνιστικότητα της Βρετανίας και όχι ως ένας επιταχυντής της»⁶⁶. Αφού αυτόρεσκα δηλώνεται ότι «το ΗΒ υπήρξε πάντοτε πρωταθλητής των προσπαθειών για να γίνει η Ευρώπη περισσότερο ανταγωνιστική», καθώς και η υποστήριξη στις τρέχουσες πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «να εστιάσει στην στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης με την κατάργηση νομοθεσίας, που δεν είναι αναγκαία», όπως, επίσης, η ικανοποίηση για τη νέα εμπορική στρατηγική της Ένωσης «που αντικατοπτρίζει μια ατζέντα στην οποία συμπεριλαμβάνεται η επιδίωξη σύναψης μαζικών εμπορικών συμφωνιών με την Αμερική, την Κίνα, την Ιαπωνία και τις χώρες ASEAN»⁶⁷, ετέθησαν τα εξής αιτήματα: η επιτάχυνση των βημάτων για την εγκαθίδρυση μιας «**Ενιαίας Ψηφιακής Αγοράς**» (κατά τον βρετανό Πρωθυπουργό αυτό θα αυξήσει κατά 3% το συνολικό ΑΕΠ της ΕΕ)⁶⁸ και μιας «**Ένωσης των Κεφαλαιαγορών**», που θα βοηθήσει στην χρηματοδότηση των επιχειρηματιών και των αναπτυσσόμενων επιχειρήσεων, κυρίως, όμως, η «**θέση ενός στόχου για την κατάργηση ενωσιακής νομοθεσίας, που επιβαρύνει με διοικητικό κόστος τις επιχειρήσεις, το οποίο παρά τις προσπάθειες περιορισμού της ροής νομοθεσίας παραμένει υψηλό**».

Για την αξιολόγηση των απαντήσεων που δίνει στα ανωτέρω αιτήματα η Απόφαση Διευθέτησης θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας δεν αποτελεί τομέα παραχωρημένων αρμοδιοτήτων στην Ένωση αλλά ως μέρος της Οικονομικής Πολιτικής παραμένει στην αρμοδιότητα των Κρατών-μελών. Στο πλαίσιο αυτό τα Κράτη-μέλη παραμένουν αρμόδια για την χάραξη των

⁶⁶Βλ. σχετική δήλωση του Βρετανού Υπουργού Οικονομικών στο συζήτηση *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημείο 77, σελ. 23, σπ. παρ

⁶⁷*European Commission*, Trade for all towards a more responsible trade and transparent investment policy, October 2015

⁶⁸Η εγκαθίδρυση μιας «Ενιαίας Ψηφιακής Αγοράς» συμπεριλαμβάνεται ήδη στις προτεραιότητες του Προγράμματος Εργασίας της Επιτροπής. Βλ. σχ. *A. Debyser, E.-M. Poptcheva, L. Tilindyte*, The ten priorities of the *Junker Commission: State of play a year on*, (European Parliamentary Research Service), September 2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/565912/EPRS_BRI\(2015\)565912_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/565912/EPRS_BRI(2015)565912_EN.pdf)

εθνικών τους πολιτικών, που σχετίζονται με την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας τους. Ωστόσο, οι εθνικές οικονομικές πολιτικές **συντονίζονται** σε διάφορα επίπεδα στο πλαίσιο της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ 3 ΣΛΕΕ. Σε ένα πρώτο και συνολικό επίπεδο ο συντονισμός επιδιώκεται στο πλαίσιο της **Στρατηγικής Ευρώπη 2020**⁶⁹, που διαδέχθηκε τη **Στρατηγική της Λισαβόνας (2000)**⁷⁰. Βασικό εργαλείο για την επίτευξη των κοινών στοχεύσεων αποτελεί η **Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)**, που χαρακτηρίζεται, ως εκ της φύσεώς της, κατά γενική ομολογία από αναποτελεσματικότητα⁷¹. Θα πρέπει να σημειώσουμε, πάντως, ότι η ΑΜΣ, ως εναλλακτική μέθοδος διακυβέρνησης που αμφισβητεί την παραδοσιακή «κοινοτική μέθοδο» υποστηρίχθηκε σθεναρά από το Ηνωμένου Βασιλείο. Εξάλλου, στο πλαίσιο της διαδικασίας της Πολυμερούς Εποπτείας των Οικονομικών Πολιτικών των Κρατών-μελών (άρθρο 121 ΣΛΕΕ) καθιερώθηκε με τον Καν. **1176/2011 σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών**⁷² (πακέτο των έξι νομοθετικών πράξεων) Μηχανισμός Επαγρύπνησης (Πίνακας Αποτελεσμάτων) για την πρόληψη, μεταξύ άλλων, ανισορροπιών ανταγωνιστικότητας. Τέλος, τα Κράτη-μέλη της Ευρωζώνης σύμφωνα με το άρθρο 9 της **Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ (Δημοσιονομικό Σύμφωνο)**, που αποτελεί και αυτή διακυβερνητικό πλαίσιο συνεργασίας, έχουν αναλάβει την υποχρέωση «να εργαστούν από κοινού για τη χάραξη οικονομικής πολιτικής που να ευνοεί την καλή λειτουργία της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και την οικονομική ανάπτυξη μέσω ενισχυμένης σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας». Από την άλλη πλευρά, γενικώς υποστηρίζεται, ότι η ολοκλήρωση και η εμβάθυνση της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς συμβάλλει στην ενίσχυση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας, όπως επίσης ότι το «ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο» (προστασία των εργαζομένων, του περιβάλλοντος,

⁶⁹Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση: ΕΥΡΩΠΗ 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM (2010) 2020 final

⁷⁰Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας της 23 – 24 Μαρτίου 2000, διαθέσιμα στο διαδικτυακό τόπο: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00100-r1.gr0.htm. Βλ. εξάλλου, A. Bongardt, F. Torres, The Lisbon Strategy, στο E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, (eds.), The Handbook on the European Union, Oxford University Press, Oxford 2012, σελ. 469-483

⁷¹Για την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ) βλ. Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Η «Κοινοτική Μέθοδος» σε αμφισβήτηση, ο «Ευρωπαϊκός Συνταγματισμός» σε κίνδυνο: Σκέψεις γύρω από την τρέχουσα κρίση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, σελ. 34 επ, όπου και πλούσια βιβλιογραφία, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.digestaonline.gr/pdfs/Digesta%202015/Chrismel13.pdf>

⁷²Επίσημη Εφημερίδα L 306 της 23/11/2011 σελ. 25

της υγείας και των καταναλωτών), ως αποτέλεσμα και της ενωσιακής νομοθεσίας, αντανακλά στην ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας. Σ' αυτό, κατά τη γνώμη μας, στόχευε η επιστολή του Βρετανού Πρωθυπουργού.

Οι απαντήσεις που δίνει η Απόφαση Διευθέτησης αποτελούνται από **γενικότητες και κοινοτοπίες ενώ προεξάρχει ο προγραμματικός τους χαρακτήρας και η έλλειψη συγκεκριμένων νομικών δεσμεύσεων**⁷³. Συγκεκριμένα,

- Επιβεβαιώνεται ως κεντρικός στόχος η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,
- Τονίζεται η ανάγκη να υλοποιηθεί πλήρως και να ενισχυθεί η Εσωτερική Αγορά, προσαρμοζόμενη στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον, καθώς και να εφαρμοσθεί από την ΕΕ μια ενεργός και φιλόδοξη εμπορική πολιτική,
- Καλούνται τα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα Κράτη-μέλη να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα για τη βελτίωση της νομοθεσίας, κάτι που σημαίνει μείωση του διοικητικού φόρτου και του κόστους συμμόρφωσης για τους οικονομικούς παράγοντες, ιδίως τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, και την κατάργηση της περιττής νομοθεσίας,
- Τονίζεται ότι η βελτίωση ή και η κατάργηση της ενωσιακής νομοθεσίας θα πρέπει παράλληλα να διασφαλίζει υψηλού επιπέδου πρότυπα προστασίας του καταναλωτή, του εργαζομένου, της υγείας και του περιβάλλοντος.

Η ενίσχυση της Απόφασης Διευθέτησης επιχειρείται με τη σχετική *Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου*, που κρίθηκε απαραίτητη αφενός εκ της αρμοδιότητάς του «να παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση»⁷⁴ και αφετέρου λόγω του κεντρικού ρόλου που κατέχει στο πλαίσιο της ΑΜΣ και της Στρατηγικής Ευρώπη 2020, σύμφωνα με την οποία θέτει τις «κατευθυντήριες γραμμές» της δράσης των Κρατών-μελών και της Ένωσης στο τομέα της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας. Με τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

⁷³Κ. Armstrong, Brexit, Voice and Loyalty: What “New Settlement” for the UK in the EU? Verfassungsblog on Matter Constitutional, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://verfassungsblog.de/brexit-voice-and-loyalty-what-new-settlement-for-the-uk-in-the-eu/>

⁷⁴Άρθρο 15 ΣΕΕ

επιβεβαιώνονται οι παραπάνω προβλέψεις της Απόφασης Διευθέτησης, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την βελτίωση ή και την κατάργηση ενωσιακής νομοθεσίας, που επιβαρύνει με διοικητικό κόστος τις επιχειρήσεις, τονίζοντας ότι η προσπάθεια αυτή θα πρέπει να υλοποιηθεί με την συνεπή εφαρμογή της Διοργανικής Συμφωνίας, που έχουν ήδη συνάψει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, για τη βελτίωση της νομοθεσίας⁷⁵ και να βασισθεί στην πρόοδο που έχει ήδη σημειωθεί μέσω της **Πλατφόρμας REFIT (Μάιος 2015), που εφαρμόζει η Επιτροπή και αφορά το πρόγραμμα της βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ** (ένα πρώτο δείγμα γραφής του προγράμματος ήταν η απόσυρση τον Μάρτιο 2015 από την Επιτροπή 73 νομοθετικών προτάσεων που εκκρεμούσαν προς ψήφιση από τα νομοθετικά όργανα)⁷⁶. Επιπρόσθετα, δηλώνεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα παρακολουθεί τις εξελίξεις ενώ καλείται το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας να αξιολογούν σε τακτική βάση την πρόοδο που σημειώνεται όσον αφορά τα διάφορα στοιχεία που αναφέρονται στην Δήλωση.

Αν θέλει κανείς να εντοπίσει κάποια ουσιαστικά νέα δέσμευση, που να λειτουργεί ως απάντηση στα αιτήματα του ΗΒ, που αναφέρονται στην ανταγωνιστικότητα, αυτή μάλλον θα πρέπει να αναζητηθεί στην προσαρτημένη **Δήλωση της Επιτροπής «σχετικά με τον μηχανισμό εφαρμογής της επικουρικότητας και τον μηχανισμό εφαρμογής της μείωσης του φόρτου»**. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή δεσμεύεται:

(α) να θεσπίσει μηχανισμό για την επανεξέταση της υφιστάμενης νομοθεσίας της ΕΕ όσον αφορά τη συμμόρφωσή της προς τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αξιοποιώντας υφιστάμενες διαδικασίες και με σκοπό την εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των αρχών αυτών,

⁷⁵ Επίσημη Εφημερίδα, C 321, της 31/12/2003, σελ. 1

⁷⁶ Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 19/5/2015, σχετικά με την ίδρυση της Πλατφόρμας REFIT, C (2015) 3261 τελικό. Για όλες τις λεπτομέρειες για τη λειτουργία της Πλατφόρμας και τα αποτελέσματά της βλ. http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

(β) να καθορίσει προτεραιότητες για την εν λόγω επανεξέταση, λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων και

(γ) να προτείνει ένα πρόγραμμα εργασιών έως τα τέλη του 2016 και στη συνέχεια να υποβάλλει έκθεση, σε ετήσια βάση, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Για την αξιολόγηση, πάντως, της Απόφασης Διευθέτησης στην εν λόγω θεματική θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η διαφαινόμενη διαφορά πολιτικής αντίληψης μεταξύ της Κυβέρνησης του ΗΒ και των υπολοίπων Κρατών-μελών, στο βαθμό που η επιδιωκόμενη επανεξέταση ή κατάργηση ενωσιακής νομοθεσίας κατά την Απόφαση Διευθέτησης «θα πρέπει παράλληλα να διασφαλίζει **υψηλού επιπέδου πρότυπα προστασίας του καταναλωτή, του εργαζομένου, της υγείας και του περιβάλλοντος**», που αποτελούν ορισμένες από τις βασικές αιτίες επιβάρυνσης με διοικητικό κόστος των επιχειρήσεων κατά την αντίληψη της Κυβέρνησης του ΗΒ. Αυτό, εξάλλου, όπως επισημαίνεται καταδεικνύει ότι «οποιαδήποτε συμφωνία επί της αρχής μεταξύ των ηγετών σε αυτούς τους τομείς, που συνδέονται με την ανταγωνιστικότητα, δεν μπορεί να προκαταλάβει σε κάθε περίπτωση συγκεκριμένες πολιτικές αποφάσεις στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, η οποία συνεπάγεται αναπόφευκτα συμβιβασμούς μεταξύ διαφορετικών εθνικών ή ιδεολογικών θέσεων των διαφόρων παραγόντων, οι οποίοι μπορεί να μην έχουν πάντοτε την ίδια αντίληψη για το ποια είναι μια καλή έκβαση αυτών των διαπραγματεύσεων»⁷⁷.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, γενικώς αναγνωρίζεται ότι η ανταγωνιστικότητα αποτέλεσε την ευκολότερη θεματική για διαπραγμάτευση από την πλευρά των Βρετανών, ιδιαίτερα μετά το Πρόγραμμα Εργασίας της Επιτροπής *Juncker* σχετικά με την μείωση της μη αναγκαίας νομοθεσίας και την ανταγωνιστικότητα, που παρά την παραπάνω εξισορροπητική διατύπωση της Απόφασης Διευθέτησης, θεωρείται

⁷⁷*Fl. De Witte*, Cameron's EU reforms: political feasibility and legal implications', London School of Economics, Policy Briefing 11/2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2694695

ότι είναι πολύ κοντά στις βρετανικές θέσεις⁷⁸. Όπως παρατηρείται με κάποιο είδος κακεντρέχειας, που δεν απέχει όμως από την πραγματικότητα «το πρόβλημα του Cameron με αυτή την ατζέντα για την ανταγωνιστικότητα είναι ότι οι περισσότερες από τις αλλαγές που θέλει να δει είναι ήδη σε εξέλιξη ... ο Cameron θα χρειαστεί κάποιο έξυπνο μάρκετινγκ για να ντύσει αυτό που ήδη κάνει η Επιτροπή ως ένα βρετανικό επίτευγμα»⁷⁹.

3.3. Κυριαρχία

Η εν λόγω θεματική συνδέεται στενά με τη γενικότερη αντίληψη των Κυβερνήσεων του ΗΒ σχετικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τη στάση τους ιστορικά απέναντι σε μια ενδεχόμενη ομοσπονδιακή μετεξέλιξη των Κοινοτήτων και της Ένωσης. Με την επιστολή ο Βρετανός Πρωθυπουργός έθεσε προς διαπραγμάτευση τρία ζητήματα: αυτό της αποδέσμευσης του ΗΒ από το στόχο για «μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης» (άρθρο 1 εδάφιο β ΣΣΕ), αυτό της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και της ενίσχυσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων και, τέλος, αυτό του σεβασμού του ιδιαίτερου καθεστώτος του ΗΒ κατά την λήψη των αποφάσεων.

3.3.1. Η «διαρκώς στενότερη ένωση» (*en ever closer Union*)

Στην επιστολή του ο *D. Cameron* ανέφερε κατά τρόπο απόλυτο: **«Θέλω να θέσω τέρμα στην υποχρέωση της Βρετανίας να εργαστεί προς την κατεύθυνση μιας «διαρκώς στενότερης ένωσης», όπως ορίζεται στη Συνθήκη. Είναι πολύ σημαντικό να καταστεί σαφές ότι η δέσμευση αυτή δεν θα ισχύει πλέον για το Ηνωμένο Βασίλειο. Θέλω δε να το κάνω αυτό κατά τρόπο τυπικό, νομικά δεσμευτικό και αμετάκλητο»**. Τι εννοεί όμως ο Βρετανός Πρωθυπουργός με το «διαρκώς στενότερη

⁷⁸House of Commons European Scrutiny Committee, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημείο 89, σελ. 27, σπ. παρ

⁷⁹Ch. Grant, Cameron's EU gamble: Five reforms he can win, and ten pitfalls he must avoid", Centre for European Reform, October 2015, σελ. 3, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/pb_cameron_gamble_cg_23oct15-12159.pdf

ένωση», που τόσο έχει «δαιμονοποιηθεί» από τους βρετανούς ευρωσκεπτικιστές, στα μάτια των οποίων αποτελεί τη βάση της ομοσπονδιακής μετεξέλιξης της Ένωσης, της διαρκούς διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και της απομείωσης της εθνικής κυριαρχίας;

Στις 3 Φεβρουαρίου 2016 ο *D. Cameron* δήλωσε στο *Chatham House* «δεν θέλουμε η χώρα μας να δεσμεύεται σε μια όλο και στενότερη **πολιτική** ένωση στην Ευρώπη» (η υπογράμμιση δική μας)⁸⁰. Αν και στην επιστολή του απέφυγε να κάνει λόγο για την πολιτική ή την ομοσπονδιακή Ένωση, είναι φανερό ότι αυτό που ήθελε να κάνει σαφές στους βρετανούς ψηφοφόρους και στα υπόλοιπα Κράτη-μέλη ήταν ότι το ΗΒ δεν προτίθεται να συμμετέχει σε μια μελλοντική πολιτική Ένωση ούτε να εργαστεί για αυτήν. Άλλωστε, και μετά την υιοθέτηση της Απόφασης Διευθέτησης κατά την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της διαπραγμάτευσης στο βρετανικό λαό ο *D. Cameron* τόνιζε: **«διασφαλίστηκε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ποτέ δεν θα αποτελέσει μέρος ενός ευρωπαϊκού υπέρ-κράτους»⁸¹.**

Ωστόσο, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι από τη διατύπωση του Προοιμίου της Ιδρυτικής Συνθήκης ΕΟΚ, που δηλώνονταν η βούληση των συμβαλλομένων μερών «να θέσουν τις βάσεις μιας στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών» μέχρι και τη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 1 εδάφιο β ΣΕΕ)⁸² ουδέποτε η εν λόγω αναφορά των Συνθηκών προσδιορίστηκε εννοιολογικά ή συνδέθηκε με την ομοσπονδιακή μετεξέλιξη των ευρωπαϊκών θεσμών, πλην ίσως από κάποιους ακραίους υποστηρικτές της φεντεραλιστικής ιδέας. Πάντοτε, γίνονταν λόγος για «ένωση των ευρωπαϊκών λαών» και όχι των Κυβερνήσεων ή των Κρατών-μελών ενώ όπως υποστηρίζει ο *J.-C. Piris* «η διατύπωση είναι εξαιρετικά ασαφής για να έχει

⁸⁰Βλ. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160203/debtext/160203-0001.htm>, 29/3/2016, 23.00

⁸¹*HM Government*, *The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union* (Presented to Parliament pursuant to section 6 of the European Union Referendum Act 2015), σελ. 5, σπ. παρ

⁸²Συγκεκριμένα η αναφορά συναντάται στο άρθρο 1 εδάφιο β ΣΕΕ, που αναφέρει ότι «η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες», στο Προοίμιο της ΣΛΕΕ, που αναφέρει «ΑΠΟΦΑΣΙΣΜΕΝΟΙ να θέσουν τις βάσεις μιας διαρκώς στενότερης ενώσεως των ευρωπαϊκών λαών» και στο Προοίμιο του Χάρτη ΘΔ, που αναφέρει ότι «Οι λαοί της Ευρώπης, εγκαθιδρύοντας μεταξύ τους μία διαρκώς στενότερη ένωση, αποφάσισαν να μοιραστούν ένα ειρηνικό μέλλον θεμελιωμένο σε κοινές αξίες».

οποιαδήποτε νομική ισχύ»⁸³ με τη θέση αυτή ταυτίζεται και μεγάλο μέρος της βρετανικής νομικής σκέψης σε θέματα ευρωπαϊκού δικαίου. Όπως χαρακτηριστικά τονίζει η *S. Douglas-Scott* «οι αναφορές των Συνθηκών και του Χάρτη συνιστούν απλά μια φιλοδοξία, που δεν δημιουργεί νέες αρμοδιότητες ή εξουσίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση και δεν επιβάλλει συγκεκριμένες νομικές υποχρεώσεις για το Ηνωμένο Βασίλειο. Η «διαρκώς στενότερη ένωση», δεν αποτελεί αδιάσειστη απόδειξη μιας μη αναστρέψιμης προώθησης της ΕΕ σε μεγαλύτερη ολοκλήρωση ή σε κρατική υπόσταση»⁸⁴. Ο ίδιος, εξάλλου, υποστηρίζει ότι «είναι παραπλανητικό να προσεγγίζει κανείς τη διατύπωση απομονωμένα» στο βαθμό που αν κοιταχθεί στο ευρύτερο πλαίσιο του άρθρου 1 εδάφιο β ΣΕΕ «γίνεται ξεκάθαρο ότι αναφέρεται στη δέσμευση της Ένωσης για ένα αποκεντρωμένο και διαφανές σύστημα λήψης αποφάσεων»⁸⁵. Το ίδιο υποστηρίζει και ο Καθηγητής *Sir Francis Jacobs*, που υποστηρίζει ότι η αναφορά των Συνθηκών «θέτει ένα στόχο αλλά δεν δημιουργεί κάποιο δικαίωμα ή υποχρέωση»⁸⁶. Άλλωστε, η αναφορά των Συνθηκών σε μια «διαρκώς στενότερη ένωση», που επικυρώθηκε έξι (6) φορές από το ΗΒ, δεν το εμπόδισε να διεκδικήσει και να επιτύχει το προαναφερθέν καθεστώς των εκτεταμένων εξαιρέσεων (opt-outs). Σε επίρρωση αυτής της διαπίστωσης θα πρέπει να σημειώσουμε ότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η αναφορά του Προοιμίου διατηρήθηκε μετά και από βρετανικό αίτημα για να εμποδίσει την από ορισμένους προωθούμενη αναφορά σε μια ομοσπονδιακή ένωση, συμπληρώθηκε δε και εξειδικεύθηκε με την προσθήκη της φράσης «όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας». Εξάλλου, ο τρόπος με το οποίο διατυπώθηκε η αρχή της δοτής αρμοδιότητας της Ένωσης⁸⁷ και η ρητή διατύπωση «τεκμηρίου αρμοδιότητας» υπέρ των Κρατών-μελών⁸⁸ στη Συνθήκη της Λισαβόνας «ώστε να δοθεί έμφαση στην

⁸³J.-C. *Piris*, Does the European Union have a Constitution? Does it need one?, Jean Monnet Working Papers 5/2000, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000501.html>,

⁸⁴Βλ. σχ. τοποθέτηση στο *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημείο 89, σελ. 27, οπ. παρ. Με τη θέση αυτή συμφωνούν και οι Dougan, Gordon, Green και Grant

⁸⁵Οπ. παρ.

⁸⁶Οπ. παρ.

⁸⁷Άρθρο 5 ΣΕΕ

⁸⁸Άρθρο 4 παρ 1 ΣΕΕ

περιφρούρηση της εθνικής κυριαρχίας»⁸⁹ αφαιρούν κάθε «ομοσπονδιακή φιλοδοξία» στην ερμηνευτική προσέγγιση της «διαρκώς στενότερης ένωσης». Τις διατάξεις αυτές, εξάλλου, θα πρέπει να τις δούμε και υπό το πρίσμα της παγιωμένης νομολογίας πολλών ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, προεξάρχοντος του Bundesverfassungsgericht, σύμφωνα με την οποία η οποιαδήποτε μετάβαση σε ένα επόμενο στάδιο στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εξαρτάται από τα Κράτη-μέλη ως «κύρια των Συνθηκών»⁹⁰ και το σεβασμό της αρχής της συναινετικής τροποποίησης του «καταστατικού χάρτη» της Ένωσης⁹¹. Διερωτώμενος ο Καθηγητής *Chalmers* γιατί, κατόπιν των παραπάνω, δόθηκε τέτοια σημασία στην αναφορά στην «διαρκώς στενότερη ένωση» καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «αυτό οφείλεται σε μια άστοχη πεποίθηση ότι αυτή η φράση έχει χρησιμοποιηθεί από το Δικαστήριο για να ερμηνεύσει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής ένωσης κατά κάποιο επιθετικό τρόπο»⁹². Πράγματι, υπάρχει μια μικρή μερίδα στη θεωρία που υποστηρίζει ότι η έννοια της «διαρκώς στενότερης ένωσης» έχει υποστηρίξει, μερικές φορές σιωπηρά, τον δικαστικό ακτιβισμό του Δικαστηρίου προς περαιτέρω ενοποίηση, λειτουργώντας ως ένα είδος «αξίας-οδηγού για την ΕΕ»⁹³. Η μελέτη, ωστόσο, της νομολογίας του Δικαστηρίου, που πολλές φορές με το δικαστικό ακτιβισμό που επέδειξε οδήγησε στην διεύρυνση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων, δεν επιβεβαιώνει τις ανησυχίες της Κυβέρνησης του ΗΒ. Στις περισσότερες από τις περίπου πενήντα (50) αναφορές στη «διαρκώς στενότερη ένωση» το Δικαστήριο κατέφυγε σε αυτή για να ενισχύσει τη θέση του για διαφάνεια και μια ευρεία ανάγνωση του δικαιώματος πρόσβασης των ευρωπαίων πολιτών στα έγγραφα της Ένωσης, ενώ τέτοιες αναφορές σπάνια βρίσκει κανείς σε σημαντικές αποφάσεις του Δικαστηρίου, που θεμελιώνουν τα ιδιαίτερα και κατά

⁸⁹ Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οπ. παρ., σελ. 126

⁹⁰ Βλ. Σχ. *Chr. Calliess*, The Future of the Eurozone and the Role of the German Constitutional Court, College of Europe, Department of European Legal Studies, Research Papers in Law 5/2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://aei.pitt.edu/39286/1/researchpaper_5_2012_calliess_13.07.pdf Dom. Hanf, L'encadrement constitutionnel de l'appartenance de l'Allemagne à l'Union Européenne. L'apport de l'arrêt « Lisbonne » de la Cour Constitutionnelle Fédérale, Cahiers de Droit Européen 2009, σελ. 639 – 710

⁹¹ Για την αρχή βλ. Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Η αρχή της συναινετικής τροποποίησης των Συνθηκών της ΕΕ/ΕΚ. Τα προβλήματα από την εφαρμογή της αρχής και η αντιμετώπισή τους. Τιμητικός Τόμος Καθηγητή Ι. Βούλγαρη, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2010, σελ. 441 – 478

⁹² Βλ. σχ. τοποθέτηση στο *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημείο 89, σελ. 27, οπ. παρ.

⁹³ G. Beck, The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU, Hart, Oxford 2012, σελ. 319 επ

πολλούς ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της έννομης τάξης της Ένωσης (υπεροχή, άμεση ισχύ κ). Έτσι, στην από 18/12/2014 Γνωμοδότησή 2/13 σχετικά με την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ⁹⁴ το Δικαστήριο, τονίζοντας ότι «βάσει των ουσιωδών χαρακτηριστικών του δικαίου της Ένωσης έχει διαμορφωθεί ένα συγκροτημένο πλέγμα αρχών, κανόνων και εννόμων σχέσεων που τελούν σε αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και δεσμεύουν αμοιβαία την Ένωση και τα κράτη μέλη της, καθώς και τα κράτη μέλη μεταξύ τους, τα οποία, όπως υπενθυμίζει το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, μετέχουν στο εξής στη «διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης», συνέδεσε την έκφραση με την οικοδόμηση της «αμοιβαίας εμπιστοσύνης» μεταξύ των Κρατών-μελών και όχι με την ομοσπονδιακή μετεξέλιξη της Ένωσης. Υπάρχουν, βέβαια, και αυτοί, όπως ο Καθηγητής *Derrick Wyatt QC*, που υποστηρίζουν ότι η αναφορά των Συνθηκών στην «διαρκώς στενότερη ένωση» δεν είναι απολύτως συμβολική. Αντίθετα, έχει μεγαλύτερη σημασία απ' ότι παρουσιάζεται στο κείμενο των αποφάσεων του Δικαστηρίου, αφού αποτελεί το ιδεολογικό υπόβαθρο της νομολογίας του για «περισσότερη Ευρώπη», όταν προσεγγίζει ερμηνευτικά τις διατάξεις της Συνθήκης, όπως αυτές για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια⁹⁵. Ανεξάρτητα από τη θέση αυτή θα λέγαμε ότι άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως αυτή του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ που καθιερώνει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (πίστης) μεταξύ των Κρατών-μελών⁹⁶ ή αυτή του άρθρου 352 ΣΛΕΕ (κάλυψη των κενών των Συνθηκών με απόφαση του Συμβουλίου χωρίς επικύρωση) είναι περισσότερο «επικίνδυνες» σε σχέση με τις ανησυχίες των Βρετανών. Είναι αξιοσημείωτο, τέλος, ότι μόλις στις 27 Ιουνίου 2014 το Ευρωπαϊκό

⁹⁴ ΔΕΕ, Γνωμοδότηση 2/13 της 18/12/2014 σχετικά με την προσχώρηση της Ένωσης στην ΕΣΔΑ, Ψηφιακή Συλλογή ECLI:EU:C:2014:2454

⁹⁵ Βλ. σχόλιο του *D. Wyatt QC* στο *P. Swidlicki*, Is Ever Closer Union just a symbolic phrase with no meaningful application? Στο Open Europe on line Blog, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://openeurope.org.uk/today/blog/is-ever-closer-union-just-a-symbolic-phrase-with-no-meaningful-application/>

⁹⁶ Για τον θεμελιώδη χαρακτήρα του άρθρου 5 Συνθ.ΕΟΚ (σήμερα άρθρο 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ) βλ. ενδεικτικά *M. Blanquet*, L'article 5 du traité CEE : Recherches sur les obligations de fidelité des Etats membres de la Communauté, LGDJ, 1998· *VI. Constantinesco*, L'article 5 CEE, de la bonne foi e la loyauté communautaire, στο Fr. Capotorti και άλλοι (ed.), Du droit international au droit d'intégration, Liber amicorum P. Pescatore, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, σελ. 97 επ.· *Ole Due*, Article 5 du Trait CEE: Une Disposition de Caractère Federal?, Conférence Robert Schuman Sur le Droit Communautaire, EUI (17 Ιουνίου 1991), διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/2986>· *J. Temple Lang*, Article 5 EEC Treaty: The Emergence of Constitutional Principles in the Case Law of the Court of Justice, *FORDHAM INT'L L.J.* 1986, σελ 503 επ.· του *ιδίου*, Article 10 EC- The Most Important General Principle of Community Law, στο *U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner, X. Groussot (dir.)*, General Principles of EC Law in a Process of Development, Wolters Kluwer, 2008, σελ. 75 επ.· *El. Neframi*, Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne, *RMCUE*, 2012, σελ. 197-203

Συμβούλιο, αυτή τη φορά, είχε τοποθετηθεί «στους προβληματισμούς εξέφρασε το ΗΒ σχετικά με την μελλοντική εξέλιξη της ΕΕ», τονίζοντας στα Συμπεράσματά του ότι «η ιδέα της ολοένα και πιο στενής ένωσης παρέχει στις διάφορες χώρες διαφορετικές διαδρομές για την ολοκλήρωση, επιτρέποντας στις χώρες που επιθυμούν να εμβαθύνουν την ολοκλήρωση να κάνουν βήματα μπροστά, σεβόμενα ωστόσο την επιθυμία εκείνων που δεν θέλουν περαιτέρω εμβάθυνση»⁹⁷.

Κατόπιν όλων των παραπάνω ποια θα μπορούσε να είναι η στόχευση του Βρετανού Πρωθυπουργό με την επιστολή του; Όπως υποστηρίζεται ο *D. Cameron* επιζητούσε την επιβεβαίωση σε γενικές γραμμές της παραπάνω θέσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ταυτόχρονα η επιβεβαίωση αυτή να λάβει πανηγυρικό και νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα με την ενσωμάτωση της σε σχετικό Πρωτόκολλο προσαρτημένο στις Συνθήκες⁹⁸. Με την Απόφαση Διευθέτησης επιτεύχθηκε η πρώτη από τις παραπάνω στοχεύσεις όχι όμως και η δεύτερη (ή τουλάχιστον όχι άμεσα). Παράλληλα, οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων είχαν την ευκαιρία να προβούν σε μια ευρεία ερμηνεία του όρου «*διαρκώς στενότερη ένωση*» και των σχετικών διατάξεων των Συνθηκών, επιβεβαιώνοντας έτσι την θέση ότι η Συμφωνία Διευθέτησης συνιστά «*ερμηνευτική συμφωνία μεταξύ των συμβαλλομένων μερών των Συνθηκών της Ευρωπαϊκή Ένωσης*» Συγκεκριμένα,

(α) Αναγνωρίζεται ότι το ΗΒ, λόγω της ιδιαίτερης εκ των Συνθηκών θέσης, δεν έχει αναλάβει δέσμευση για περαιτέρω πολιτική ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

(β) Η ουσία της παραπάνω θέσης θα ενσωματωθεί στις Συνθήκες κατά την επόμενη αναθεώρησή τους, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών ώστε να καταστεί σαφές ότι οι αναφορές σε ακόμη στενότερη ένωση δεν εφαρμόζονται στο ΗΒ.

⁹⁷Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 79/14, Βρυξέλλες, 27/6/2014, σημ. 27, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/el/pdf>,

⁹⁸Σ. *Douglas-Scott*, Explaining the EU deal: en “ever closer union, 2016, Full Fact, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-ever-closer-union/l/pdf>,

(γ) Οι αναφορές των Συνθηκών και των Προοιμίων τους σε μια «*διαδικασία δημιουργίας ολοένα στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης*» δεν συνιστούν νομική βάση για την επέκταση του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων των Συνθηκών ή του παράγωγου δικαίου της Ένωσης. Δεν θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για τη θεμελίωση διασταλτικής ερμηνείας των αρμοδιοτήτων της Ένωσης ή των εξουσιών των θεσμικών οργάνων της όπως ορίζονται στις Συνθήκες. Οι αναφορές αυτές ουδόλως επηρεάζουν τα όρια των αρμοδιοτήτων της Ένωσης που διέπονται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας ή την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης που διέπονται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι αρμοδιότητες που έχουν αναθέσει τα Κράτη-μέλη στην Ένωση μπορούν να τροποποιηθούν, είτε να διευρυνθούν είτε να περιοριστούν, μόνο κατόπιν αναθεώρησης των Συνθηκών με τη σύμφωνη γνώμη όλων των Κρατών-μελών. Οι Συνθήκες περιλαμβάνουν ήδη ειδικές διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες ορισμένα Κράτη-μέλη δικαιούνται να μη λαμβάνουν μέρος ή να εξαιρούνται από την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης⁹⁹. Οι αναφορές σε μια «*ολοένα στενότερη ένωση μεταξύ των λαών*» είναι, επομένως, συμβατές με τη χάραξη διαφορετικής πορείας από κάθε Κράτος-μέλος προς την ολοκλήρωση και δεν υποχρεώνουν όλα τα Κράτη-μέλη να κατευθύνονται προς κοινό προορισμό. Οι Συνθήκες επιτρέπουν την πορεία προς βαθύτερη ολοκλήρωση των Κρατών-μελών, που συμμερίζονται αυτό το όραμα για το κοινό τους μέλλον, αλλά δεν υποχρεώνει τα υπόλοιπα Κράτη-μέλη να την ακολουθήσουν. Η παραπάνω ερμηνευτική προσέγγιση της αναφοράς «στην διαρκώς στενότερη ένωση» και ο βαθμός της αποδέσμευσης της ΗΒ από αυτή συνδέεται στενά με τον τρόπο, που θα αντιμετωπισθεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υποστηρίζεται ότι η επιρροή της κινδυνεύει να μειωθεί ή να καταστεί ανεφάρμοστη, αν το Δικαστήριο μπορεί να βρεθεί ενώπιον της καταστάσεως κατά την οποία η αναφορά θα ισχύει για όλα τα Κράτη-μέλη εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου¹⁰⁰.

⁹⁹ Διατάξεις για τις ενισχυμένες συνεργασίες των άρθρων 20 ΣΕΕ και 326 – 334 ΣΛΕΕ

¹⁰⁰ Βλ. σχ. τοποθέτηση στο *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημείο 111, σελ. 31, οπ. παρ.

Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι από το τελικό κείμενο της Απόφασης Διευθέτησης επαλείφθηκε η προταθείσα από τον *D. Tusk* διατύπωση σύμφωνα με την οποία «*οι αναφορές των Συνθηκών και των προοιμίων τους στην πορεία προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης υποδηλώνουν πρωτίστως ότι της Ένωσης είναι η προαγωγή της εμπιστοσύνης και της κατανόησης των λαών που ζουν σε ανοικτές και δημοκρατικές κοινωνίες και διαθέτουν κοινή κληρονομιά οικουμενικών αξιών. Δεν ισοδυναμούν με το στόχο της πολιτικής ολοκλήρωσης*». Προφανώς κρίθηκε ότι μια τέτοια διατύπωση δεν θα διευκόλυνε στην «*αποδέσμευση του ΗΒ*».

Συμπερασματικά μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι διαπίστωση της μη δέσμευσης του ΗΒ από τον στόχο της πολιτικής ένωσης και ειδικότερα η «*αποδέσμευσή του*» από την επιδίωξη «*μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης*», μιας φράσης της Συνθήκης με πολιτική και συμβολική αξία αλλά με ελάχιστη νομική ισχύ δεν αλλάζει σε τίποτα ουσιαστικά τις σχέσεις του ΗΒ με την Ένωση ούτε τον τρόπο με τον οποίο αυτή λειτουργεί και τις εξουσίες που διαθέτει¹⁰¹. Φαντάζει λοιπόν ως αποδέσμευση από μη υπάρχουσα νομική δέσμευση. Ωστόσο η διαρκής επανάληψη του αυτονόητου, η χρησιμοποίηση αρνητικού ύφους σε συνέχεια των διατυπώσεων της Συνθήκης της Λισαβόνας για τις αρχές κατανομής αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των Κρατών-μελών, που δίνουν την εντύπωση δυσπιστίας στην Ένωση και τα Θεσμικά της Όργανα και στέλνουν αρνητικά μηνύματα στην κοινή γνώμη¹⁰², αναμένεται να ασκήσουν σοβαρή πολιτική επίδραση στο μέλλον της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Τέλος, ελλοχεύει ο κίνδυνος η «*ερμηνευτική υποβάθμιση*» της «*διαρκώς στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών*» να οδηγήσει σε ανάσχεση της διαρκούς προσπάθειας για την εμβάθυνση της δημοκρατικής λογοδοσίας και του σεβασμού των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰³.

¹⁰¹S. Douglas-Scott, Explaining the EU deal: an “ever closer union, σπ. παρ.

¹⁰²Μ. Δ. Χρυσομάλλη, Η Συνθήκης τη Λισαβόνας και η βελτίωση της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σπ. παρ., σελ. 126

¹⁰³House of Commons European Scrutiny Committee, UK Government’s renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σημείο 116, σελ. 31, σπ. παρ.

3.3.2. Η αρχή της επικουρικότητας και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων

Το ΗΒ ανέκαθεν έβλεπε την αρχή της επικουρικότητας¹⁰⁴ ως ανάχωμα στην διαρκή και έντονη νομοθετική παρέμβαση της Ένωσης στο τομείς που δεν υπάγονταν στις αποκλειστικές αρμοδιότητές της¹⁰⁵. Κατά την εφαρμογή της και συνδυαζόμενη με την αρχή της αναλογικότητας¹⁰⁶ περιορίζει την παρέμβαση της Ένωσης, αφού αυτή «*παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης*». Ο «*συνταγματικός νομοθέτης*»¹⁰⁷ της Ένωσης επιχείρησε να εξειδικεύσει την ανωτέρω διάταξη με το Πρωτόκολλο αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Με το Πρωτόκολλο καθορίζονται συναφείς με την τήρηση της αρχής υποχρεώσεις των οργάνων και ιδιαίτερα της Επιτροπής κατά την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας και αναγνωρίζονται εξουσίες υπέρ των εθνικών κοινοβουλίων για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Με την επιστολή του ο *D. Cameron* ζήτησε:

Πρώτον, την ενίσχυση των ρυθμίσεων εκείνων που επιβάλλουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Συγκεκριμένα ανέφερε «θέλω να δω τις δεσμεύσεις της ΕΕ για την πλήρη εφαρμογή της επικουρικότητας, με σαφείς προτάσεις για να επιτευχθεί αυτό». Η Απόφαση Διευθέτησης, μετά από γενικότητες σχετικά με τη σημασία της αρχής της επικουρικότητας, προβλέπει ότι «η επιλογή του κατάλληλου επιπέδου ανάληψης δράσης εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από το κατά πόσον ένα ζήτημα έχει διεθνικές πτυχές οι οποίες δεν μπορούν να ρυθμιστούν ικανοποιητικά με την ανάληψη δράσης από τα κράτη μέλη». Εξάλλου, από την παρέμβαση της

¹⁰⁴ Άρθρο 5 παρ. 3 ΣΕΕ

¹⁰⁵ Α. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2012, σελ. 132

¹⁰⁶ Άρθρο 5 παρ. 4 ΣΕΕ

¹⁰⁷ Ο όρος χρησιμοποιείται με κάθε επιφύλαξη (γι' αυτό και τα εισαγωγικά) για να αποδώσει τη θέση, που κατέχουν στη δικαιοταξία της Ένωσης οι Συνθήκες (Πρωτογενές Δίκαιο) και σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, που από τα μέσα της δεκαετίας του '80 έχει αναγνωρίσει στην υπόθεση των Πρασίνων τον «συνταγματικό χαρακτήρα» των Ιδρυτικών Συνθηκών. (ΔΕΚ, απόφαση της 23/4/1986, υπόθεση 294/83, Κόμμα Οικολόγων «Οι Πράσινοι» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συλλ. 1986, σελ. 1339, σκ. 23).

Ένωσης θα πρέπει να προκύπτουν **«σαφή οφέλη»** λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της σε σύγκριση με τη δράση στο επίπεδο των Κρατών-μελών (οι υπογραμμίσεις δικές μας). Η προϋπόθεση να έχει ένα ζήτημα **«διεθνικές (transnational) πτυχές»** για να είναι συμβατή η παρέμβαση της Ένωσης με την αρχή της επικουρικότητας εμφανίζεται για πρώτη φορά και θα μπορούσε να οδηγήσει σε περιορισμούς των παρεμβάσεων της Ένωσης, ερμηνεύοντας στενά την υποχρέωση της Επιτροπής να χρησιμοποιεί *«ποιοτικούς και, οσάκις είναι δυνατόν, ποσοτικούς δείκτες»* για την αιτιολόγηση των προτάσεων της¹⁰⁸. Υπ' αυτήν την έννοια θα μπορούσε κανείς να πει ότι ικανοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό το αίτημα της Βρετανικής Κυβέρνησης. Ωστόσο, το συμπέρασμα αυτό σχετικοποιείται από την διατύπωση της Απόφασης Διευθέτησης, που με την προσθήκη της έκφρασης **«μεταξύ άλλων»**, αποφεύγει να καταστήσει τις «διεθνικές πτυχές» το αποκλειστικό κριτήριο για την συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας νομοθετική παρέμβαση της Ένωσης.

Δεύτερον, την περαιτέρω ενίσχυση των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Συγκεκριμένα, στην επιστολή του ανέφερε: **«Θέλω να ενισχυθεί ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, προτείνοντας μια νέα ρύθμιση, σύμφωνα με την οποία ομάδα εθνικών κοινοβουλίων, ενεργώντας από κοινού, μπορεί να σταματήσει ανεπιθύμητες νομοθετικές προτάσεις»**. Πριν προσεγγίσουμε την ανταπόκριση στο ανωτέρω αίτημα του ΗΒ θα πρέπει, συνοπτικά, να σημειώσουμε ότι τα εθνικά κοινοβούλια με βάση τις διατάξεις του άρθρου 7 του Πρωτοκόλλου 2 έχουν εξοπλιστεί με τις εξής σχετικές εξουσίες και δικαιώματα¹⁰⁹:

Δικαίωμα ενημέρωσης για όλες της νομοθετικές προτάσεις που καταθέτει η Επιτροπή και δικαίωμα να απευθύνουν άμεσα στα όργανα της Ένωσης, εντός προθεσμίας 8 εβδομάδων από την διαβίβαση της πρότασης, αιτιολογημένη γνώμη εκθέτοντας τους λόγους για τους οποίους εκτιμούν ότι η πρόταση δεν συνάδει με

¹⁰⁸ Άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

¹⁰⁹ Αναλυτικά βλ. Π. Ιωακειμίδη, Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2008, σελ. 89 επ

την αρχή της επικουρικότητας. Τα όργανα οφείλουν να λάβουν υπόψη τη γνώμη αυτή.

Εάν τουλάχιστον το 1/3 του συνόλου των ψήφων, που διαθέτουν τα εθνικά κοινοβούλια (ή το 1/4 στο πλαίσιο του ΧΕΑΔ), κρίνει ότι η πρόταση παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας η Επιτροπή υποχρεώνεται να επανεξετάσει την πρότασή της (διαδικασία της «κίτρινης κάρτας»). Στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή μπορεί να διατηρήσει ή να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρότασή της.

Εάν ο αριθμός των αιτιολογημένων γνωμοδοτήσεων αντιπροσωπεύει τουλάχιστον την πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων και εάν η Επιτροπή, κατόπιν επανεξέτασης, αποφασίσει τη διατήρηση της πρότασής της, πρέπει επίσης να δικαιολογήσει την απόφασή της με αιτιολογημένη γνωμοδότηση (διαδικασία της «πορτοκαλί κάρτας»). Όλες αυτές οι γνωμοδοτήσεις διαβιβάζονται στη συνέχεια στους δύο βραχίονες της νομοθετικής αρχής, που οφείλουν να αξιολογήσουν το ζήτημα της επικουρικότητας. Εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν ή το Συμβούλιο, με πλειοψηφία του 55% των Κρατών-μελών, αποφασίσουν να στηρίξουν την αντίρρηση των εθνικών κοινοβουλίων, η νομοθετική διαδικασία δεν μπορεί να προχωρήσει.

Είναι φανερό ότι η ικανοποίηση του αιτήματος του Βρετανού Πρωθυπουργού θα οδηγούσε, στην αναγνώριση υπέρ των εθνικών κοινοβουλίου ενός **«γνήσιου δικαιώματος αρνησικυρίας»** σε νομοθετικές προτάσεις, που κατά τη γνώμη τους παραβιάζουν την αρχή της επικουρικότητας. Έτσι, επικράτησε να ονομάζεται η προτεινόμενη ρύθμιση **«διαδικασία της κόκκινης κάρτας»**, αφού στην ουσία μπορεί να οδηγήσει σε οριστική απόσυρση της πρότασης¹¹⁰. Η θέση αυτή του ΗΒ έγινε μερικώς δεκτή, στο βαθμό που η πλήρης υιοθέτηση του αιτήματος Cameron απαιτούσε τροποποίηση της Συνθήκης μετά και την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-28/12, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*¹¹¹. Έτσι,

¹¹⁰D. Wyatt QC, Explaining the EU deal: the red card, 2016, Full Fact, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-red-card/>, 31/3/2016, 11.10

¹¹¹ Βλ. παραπάνω υποσημείωση 18

προτιμήθηκε η πολιτική δέσμευση σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων διαδικασίας του Συμβουλίου, με την Απόφαση Διευθέτησης να προβλέπει τα εξής:

(α) Εάν αιτιολογημένες γνώμες, που έχουν κατατεθεί εντός 12 εβδομάδων από τη διαβίβαση του εν λόγω σχεδίου και εκπροσωπούν ποσοστό άνω του 55 % των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, κρίνουν ότι κάποιο σχέδιο νομοθετικής πράξης της Ένωσης δεν συνάδει προς την αρχή της επικουρικότητας, η Προεδρία του Συμβουλίου θα περιλαμβάνει το θέμα στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου για αναλυτική συζήτηση σχετικά με τις εν λόγω γνώμες και σχετικά με τις συνέπειες που απορρέουν από αυτές. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το χρονικό περιθώριο που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια αυξάνεται από 8 σε 12 εβδομάδες, κάτι που αποτελούσε αίτημα των εθνικών κοινοβουλίων, ωστόσο δεν διευκρινίζεται αν η αύξηση αυτή αφορά και τις διαδικασίες της «κίτρινης και πορτοκαλί κάρτας» ή μόνο αυτήν της «κόκκινης κάρτας». Εξάλλου, η Απόφαση Διευθέτησης μειώνει το όριο για την ενεργοποίηση της διαδικασίας της «κόκκινης κάρτας» στο 55% των εθνικών κοινοβουλίων (31 ψήφοι από τους 56 συνολικά ψήφους που διαθέτουν τα εθνικά κοινοβούλια, που αντιστοιχούν σε 16 Κράτη-μέλη) σε σχέση με την απορριφθείσα Συνταγματική Συνθήκη που απαιτούσε τα 2/3 των ψήφων.

(β) Μετά το πέρας της συζήτησης και σύμφωνα με τους τύπους που προβλέπονται στις Συνθήκες, οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών υπό την ιδιότητά τους ως μελών του Συμβουλίου διακόπτουν την εξέταση του εν λόγω σχεδίου νομοθετικής πράξης, εκτός εάν το σχέδιο τροποποιηθεί ώστε να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες που διατυπώθηκαν στις αιτιολογημένες γνώμες. Η Απόφαση Διευθέτησης δεν καθορίζει τα της τροποποίησης της πρότασης. Αν και η πρόβλεψη ότι η συνέχιση της συζήτησης γίνεται «*σύμφωνα με τους τύπους που προβλέπονται στις Συνθήκες*», παραπέμπει σε ομόφωνη τροποποίηση των προτάσεων της Επιτροπής κατά το άρθρο 293 ΣΛΕΕ.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι αν και αναγνωρίσθηκε, όπως απαιτούσε, το ΗΒ ότι ένας ικανός αριθμός εθνικών κοινοβουλίων μπορεί να θέσει εμπόδια στη

θέσπιση μιας πράξης¹¹², που κατά τη γνώμη τους παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας, αυτό, όμως, σε καμιά περίπτωση δεν οδηγεί στην αυτόματη απόσυρση ή απόρριψη της πρότασης. Για αυτό γίνεται λόγος για «ροζ κάρτα» τελικά και όχι για μια πραγματική «κόκκινη κάρτα»¹¹³. Αντίθετα, η διαδικασία συνεχίζεται με τη συζήτηση των ενστάσεων, που διατύπωσαν τα εθνικά κοινοβούλια, από τους αντιπροσώπους των Κρατών-μελών στο Συμβούλιο. Κατόπιν, το Συμβούλιο, που καθίσταται τελικός κριτής, μπορεί να αποφασίσει είτε την απόσυρση της πρότασης, όπως και στο ισχύον καθεστώς (το αντίστοιχο δικαίωμα διατηρεί και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) είτε την τροποποίησή της ώστε να ληφθούν υπόψη οι ανησυχίες των εθνικών κοινοβουλίων. Για την εκτίμηση του συμβιβασμού, που επιτεύχθηκε, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, πέρα από τις γενικές ενστάσεις που έχουν διατυπωθεί κατά της εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων¹¹⁴ και τα εξής: η κατά γενική ομολογία μικρή έως σήμερα ανταπόκριση των εθνικών κοινοβουλίων στις εξουσίες που τους δόθηκαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (είναι χαρακτηριστικό ότι δεν υπήρξε περίπτωση μέχρι σήμερα διαδικασίας «πορτοκαλί κάρτας»)¹¹⁵, η χρησιμότητα της νέας διαδικασίας, όταν τέσσερα (4) Κράτη-μέλη, που συγκεντρώνουν το 65% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης, μπορούν να «μπλοκάρουν» (blocking minority), σύμφωνα με το άρθρο 238 παρ. 3 ΣΛΕΕ, τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης από το Συμβούλιο. Σε κάθε περίπτωση για να αποβεί αποτελεσματική η όλη διαδικασία απαιτεί τη κατά κάποιο τρόπο δέσμευση των Κυβερνήσεων από τα εθνικά τους κοινοβούλια.

¹¹²Υποστηρίζεται, πάντως, ότι στην πράξη, μια αρνητική θέση μιας μεγάλης ομάδας των εθνικών κοινοβουλίων επί μιας προτάσεως της Επιτροπής, ακόμη και αν δεν έχει άμεση σχέση με την επικουρικότητα, είναι ήδη πιθανό να έχει άτυπα το αποτέλεσμα ενός veto, αφού θα ήταν δύσκολο για την πρόταση να «περάσει» από το Συμβούλιο ούτως ή άλλως. Βλ. σχ. *E.-M. Porotcheva, D. Eatock* (European Parliamentary Research Service), *The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and Referendum*, February 2016, σελ. 13, οπ. παρ

¹¹³*D. Wyatt QC*, *Explaining the EU deal: the red card*, 2016, οπ. παρ

¹¹⁴*Ph. De Wilde*, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, OPAL Online Paper 6/2012, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2128463

¹¹⁵Βλ. σχετική εμπειρική μελέτη για την αποτελεσματικότητα του θεσμού (περίοδος 2010 – 2103) *K. Gattermann, Cl. Heffler*, *Political Motivation and Institutional Capacity: Assessing National Parliaments Incentives to Participate in the Early Warning System*, OPAL Online Paper 15/2013, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/15.pdf>. Στα ίδια συμπεράσματα καταλήγει και ο *P. De Wilde*, *Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit*, οπ. παρ., σελ. 18 – 19

3.3.3. Ο σεβασμός του ιδιαίτερου καθεστώτος του Ηνωμένου Βασιλείου

Με την επιστολή *D. Cameron* η Κυβέρνηση του ΗΒ ζήτησε την «**επιβεβαίωση**» ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα σεβαστούν πλήρως τα Πρωτόκολλα (αριθ. 20 και 21), που καθορίζουν το ιδιαίτερο καθεστώς του ΗΒ στο χώρο Schengen και στο ΧΕΑΔ, σε οποιοσδήποτε μελλοντικές προτάσεις που αφορούν θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων *«ιδίως για να διαφυλαχθεί η δυνατότητα του Ηνωμένου Βασιλείου να επιλέξει αν θα συμμετέχει»*. Η Απόφαση Διευθέτησης ικανοποιεί απόλυτα το «**αίτημα επιβεβαίωσης**» του ΗΒ, προβλέποντας ότι:

Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των Κρατών-μελών, που προβλέπονται από τα Πρωτόκολλα, που έχουν προσαρτηθεί στις Συνθήκες πρέπει να αναγνωρίζονται πλήρως και μην θεωρούνται υποδεέστερου επιπέδου σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις των Συνθηκών των οποίων τα εν λόγω πρωτόκολλα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος.

Ειδικότερα, ένα μέτρο που θεσπίζεται σύμφωνα με τον τίτλο V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ σχετικά με τον ΧΕΑΔ δεν δεσμεύει τα Κράτη- μέλη που αναφέρονται στα Πρωτόκολλα αριθ. 21 (ΗΒ) και αριθ. 22 (Δανία), εκτός αν το οικείο Κράτος-μέλος, εφόσον το επιτρέπει το σχετικό Πρωτόκολλο, έχει γνωστοποιήσει την επιθυμία του να δεσμευθεί από το μέτρο.

Οι αντιπρόσωποι των Κρατών-μελών υπό την ιδιότητά τους ως μελών του Συμβουλίου θα διασφαλίζουν ότι, όταν ένα μέτρο της Ένωσης εμπίπτει, υπό το πρίσμα του σκοπού και του περιεχομένου του, στο πεδίο εφαρμογής του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ, θα εφαρμόζονται σε αυτό τα Πρωτόκολλα αριθ. 21 και αριθ. 22, ακόμη και όταν αυτό συνεπάγεται τον διαχωρισμό του μέτρου σε δύο επιμέρους πράξεις.

Εξάλλου, ο Βρετανός Πρωθυπουργός ζήτησε να επιβεβαιωθεί ότι *«η Εθνική Ασφάλεια είναι - και πρέπει να παραμείνει - στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας σε ζητήματα που επηρεάζουν την ασφάλεια όλων»*. Η απάντηση αυτονόητη, αφού η Απόφαση Διευθέτησης τονίζει ότι *«το άρθρο 4 παρ 2 ΣΕΕ επιβεβαιώνει ότι «η εθνική*

ασφάλεια παραμένει στην αποκλειστική σφαίρα ευθύνης κάθε κράτους μέλους. Αυτό δεν αποτελεί παρέκκλιση από το δίκαιο της Ένωσης και, συνεπώς, δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Κατά την άσκηση των εξουσιών τους, τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα σέβονται πλήρως την εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών σε θέματα εθνικής ασφάλειας. Αναγνωρίζονται τα οφέλη της συλλογικής δράσης όσον αφορά τα ζητήματα που επηρεάζουν την ασφάλεια των κρατών μελών¹¹⁶.

3.4. Κοινωνικές παροχές και ελεύθερη κυκλοφορία

Πυρήνας της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων αποτελεί η κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας μεταξύ των ημεδαπών εργαζομένων και των διακινούμενων εργαζομένων υπηκόων άλλων Κρατών –μελών «όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας»¹¹⁷. Η απαγόρευση των διακρίσεων περιλαμβάνει εξίσου την απόλαυση «κοινωνικών πλεονεκτημάτων». Η ευρεία ερμηνεία που δόθηκε από το Δικαστήριο στην έννοια των «κοινωνικών πλεονεκτημάτων» καθιέρωσε την υποχρέωση των Κρατών-μελών να διασφαλίζουν, χωρίς διακρίσεις, την πρόσβαση των εργαζομένων υπηκόων των άλλων Κρατών-μελών στους εθνικούς μηχανισμούς του κράτους πρόνοιας. Τα δικαιώματα αυτά επεκτάθηκαν και στα μέλη των οικογενειών των αλλοδαπών εργαζομένων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, καθώς και σε άλλες κατηγορίες προσώπων μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας (φοιτητές, μετανάστες επί μακρόν διαμένοντες, πρόσφυγες κ.α). Εξάλλου, σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε η καθιέρωση της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας (άρθρο 20 ΣΛΕΕ)¹¹⁸ και η αναγόρευσή της από τη νομολογία του Δικαστηρίου σε «θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών», που μαζί με τα δικαιώματα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, τα οποία γενικεύτηκαν, «εξασφαλίζει, εντός του *rationae materiae* πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια

¹¹⁶Άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ

¹¹⁷Άρθρο 45 ΣΛΕΕ

¹¹⁸Για μια εξαντλητική παρουσίαση των επιπτώσεων της καθιέρωσης της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας βλ. ενδεικτικά J. Shaw, The constitutional development of the citizenship in the EU context: with or without the Treaty of Lisbon, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο:

http://www.ecln.net/documents/sofia_2008/buch/ecln_2008_shaw.pdf

κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπόμενων εξαιρέσεων»¹¹⁹. Ως θεμελιώδης ιδιότητα των ευρωπαϊών πολιτών η Ιθαγένεια της Ένωσης κατά το Δικαστήριο συνεπάγεται «την ύπαρξη ορισμένου βαθμού οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των υπηκόων του κράτους αυτού και των υπηκόων των λοιπών κρατών μελών»¹²⁰. Η εξέλιξη αυτή, δημιούργημα εξ ολοκλήρου της «επιθετικής» αντιμετώπισης της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας από τη νομολογία του Δικαστηρίου, σε συνδυασμό και με άλλες αιτίες που συνδέονται με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ειδικότερα με την εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς αλλά και τις διαδοχικές διευρύνσεις, δημιούργησαν συνθήκες πίεσης στα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα των Κρατών-μελών, που έχουν κατά κανόνα ανταποδοτικό χαρακτήρα, από εν δυνάμει δικαιούχους παροχών, που κατοικούν νομίμως στο έδαφος του Κράτους-μέλους αλλά δεν έχουν συμβάλει όσο και οι ημεδαποί στην οικοδόμηση του «κράτους πρόνοιας»¹²¹. Η κατάσταση αυτή περιγράφεται και ως «τουρισμός πρόνοιας» (“welfare tourism”). Ο αμφιλεγόμενος αυτός όρος αναφέρεται συνήθως στους αναζητούντες εργασία, που επειδή θα αποτελέσουν κάποια στιγμή εργαζόμενοι δικαιούνται κάποιων κοινωνικών παροχών στο Κράτος-μέλος υποδοχής¹²². Οι πιέσεις αυτές οδήγησαν το Δικαστήριο στην υπόθεση *Bidar* σε μια πιο συντηρητική ανάγνωση των διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια, μη αρκούμενο πλέον στην προϋπόθεση της νόμιμης κατοικίας για τη λήψη κοινωνικών παροχών στο Κράτος-μέλος υποδοχής αλλά και στην απαίτηση απόδειξης «ορισμένου βαθμού ένταξης στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής»¹²³. Η σχετικά συντηρητική ή εξισορροπητική στροφή της νομολογίας του ΔΕΚ, που αποτυπώθηκε νομοθετικά και στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/38¹²⁴, βασίσθηκε

¹¹⁹ ΔΕΚ, απόφαση της 20/9/2001, υπόθεση C-184/99, *Grzelczyk*, Συλλ. 2001, σελ. I-6193, σκέψη 31. Βλ. εξάλλου, ΔΕΚ, απόφαση της 12/5/1998, υπόθεση C-85/96, *Martinez Sala*, Συλλ. 1998, σελ. I-2691, σκέψη 63' ΔΕΚ, απόφαση της 11/7/2001, υπόθεση C-224/98, *D' Hoop*, Συλλ. 2001, σελ. I-6191, σκέψη 28' ΔΕΚ, απόφαση της 17/9/2002, υπόθεση C-413/99, *Baumbast*, Συλλ. 2002, σ. I-7091, σκέψη 82' ΔΕΚ, απόφαση της 2/10/ 2003, υπόθεση C-148/02, *Avello*, Συλλ. 2003, σελ. I-11613, σκέψη 22

¹²⁰ *Grzelczyk*, οπ. παρ., σκέψη 44

¹²¹ A. Sangiovanni, *Solidarity in the European Union*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 33 (2) 2013, σ. 1 – 29 και ειδικά σελ. 13

¹²² E.-M. Poptcheva, D. Eatock (European Parliamentary Research Service), *The UK's 'new settlement' in the European Union: Renegotiation and Referendum*, February 2016, σελ. 14, οπ. παρ

¹²³ ΔΕΚ, απόφαση της 15/3/2005, υπόθεση C-209/03, *Bidar*, Συλλ. 2005, σελ. I-2119

¹²⁴ Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και

στη διαπίστωση ότι «μολονότι τα κράτη μέλη, όσον αφορά την οργάνωση και λειτουργία του συστήματός τους κοινωνικής πρόνοιας, καλούνται να επιδείξουν κάποια οικονομική αλληλεγγύη προς τους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών, ένα κράτος μέλος έχει την ευχέρεια να μεριμνά ώστε η χορήγηση ενισχύσεων για την κάλυψη των δαπανών διαβίωσης σπουδαστών που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών να μη συνεπάγεται υπέρμετρο κόστος, το οποίο θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις όσον αφορά το συνολικό ύψος των ενισχύσεων που δύναται να χορηγήσει το κράτος μέλος»¹²⁵. Τελευταία, σημειώθηκε αρχικά με την απόφαση *Dano*¹²⁶ και κυρίως με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Alimanovic*¹²⁷ μια περαιτέρω συντηρητική στροφή της νομολογίας, όταν το ΔΕΕ κλήθηκε να αντιμετωπίσει το ζήτημα κατά πόσον ένα Κράτος-μέλος μπορεί να αποκλείσει τους υπηκόους άλλων Κρατών-μελών, οι οποίοι δεν ασκούν ή έχουν παύσει να ασκούν οικονομική δραστηριότητα και είναι άποροι, από τη χορήγηση «ειδικών μη ανταποδοτικού τύπου παροχών διαβίωσης». Το Δικαστήριο, τελικά, έκρινε ότι δεν είναι αντίθετη με το δίκαιο της Ένωσης η εθνική κανονιστική ρύθμιση δυνάμει της οποίας οι πολίτες, υπήκοοι άλλου Κράτους-μέλους, που έχουν χαρακτηριστεί ως ακουσίως άνεργοι μετά τη λήξη ισχύος της συμβάσεως εργασίας τους, αν και διατηρούν το δικαίωμα διαμονής, αποκλείονται από τη χορήγηση ορισμένων «ειδικών μη ανταποδοτικού τύπου παροχών σε χρήμα», οι οποίες αποτελούν επίσης «κοινωνική παροχή», μολονότι οι παροχές αυτές χορηγούνται στους πολίτες του ως άνω Κράτους-μέλους οι οποίοι τελούν στην ίδια κατάσταση. Η απόφαση θεωρήθηκε φραγμός στο φαινόμενο του «τουρισμού πρόνοιας».

Στην ουσία με την επιστολή του ο *D. Cameron* έθεσε ένα υπαρκτό ζήτημα, αυτό δηλαδή της πίεσης που δέχονται τα κοινωνικοασφαλιστικά συστήματα καθώς και οι μηχανισμοί που κράτους πρόνοιας των ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ από τη σημαντική διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων¹²⁸. Η όξυνση του ζητήματος αυτού, μετά και τις τελευταίες διευρύνσεις,

την κατάργηση των Οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158 της 30.4.2004, σ. 77 έως 123)

¹²⁵ *Bidar*, σκ. 56

¹²⁶ ΔΕΕ, απόφαση της 11/11/2014, υπόθεση C-333/14, *Dano*, Ψηφιακή Συλλογή ECLI:EU:C:2014:2358

¹²⁷ ΔΕΕ, απόφαση της 15/9/2015, υπόθεση C-67/14, *Alimanovic*, Ψηφιακή Συλλογή ECLI:EU:C:2015:597

¹²⁸ Στην πραγματικότητα, το ΗΒ κατέστησε αυστηρότερες τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση παροχών κοινωνικής πρόνοιας για τους εργαζόμενους και τα άτομα που αναζητούν εργασία ήδη από το 2014. Στις

το έφερε στο επίκεντρο της συζήτησης στο πολιτικό, νομοθετικό και δικαστικό επίπεδο της Ένωσης¹²⁹. Επιχειρώντας να δραματοποιήσει την όλη κατάσταση, τόνισε ότι πρέπει να δοθεί η δυνατότητα στο ΗΒ **«να αντιμετωπίσει όλες τις πιέσεις που μπορεί να επιφέρει η ελεύθερη κυκλοφορία στα σχολεία μας, στα νοσοκομεία μας και στις δημόσιες υπηρεσίες μας»**. Με βάση τα παραπάνω διατύπωσε 3 αιτήματα:

- Την καθιέρωση δυνατότητας περιορισμών στη λήψη κοινωνικών παροχών από διακινούμενους εργαζόμενους, σε περιπτώσεις μαζικής εισροής, για ορισμένο χρονικό διάστημα, έτσι ώστε αυτό να λειτουργήσει ως αντικίνητρο σε μαζικές ροές εργαζομένων από τα άλλα Κράτη-μέλη προς το ΗΒ. Στο πλαίσιο αυτό ζητήθηκε, εξάλλου, η απαγόρευση εξαγωγής επιδομάτων τέκνων αλλοδαπών εργαζομένων, όταν αυτά δεν κατοικούν στο ΗΒ.
- Την καταπολέμηση των «καταχρήσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής» (περιπτώσεις εικονικών γάμων κα).
- Την «χαλάρωση» της περιοριστικής ερμηνείας και εφαρμογής των λόγων δημοσίας τάξεως και ασφάλειας, που δικαιολογούν τη λήψη περιοριστικών μέτρων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Η απάντηση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων με την Απόφαση Διευθέτησης και ο συμβιβασμός που επιτεύχθηκε, αρθρώνεται σε 3 επίπεδα:

Πρώτον, επιχειρείται μια ερμηνεία των διατάξεων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, κατά τρόπο που να τονίζεται η προαναφερθείσα συντηρητική τελευταία ανάγνωσή τους (είναι χαρακτηριστικό ότι η προαναφερθείσα απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Alimanovic* παρατίθεται σχεδόν αυτολεξεί) σε μια προσπάθεια καθυσυχασμού των ανησυχιών της Βρετανικής Κυβέρνησης.

ρυθμίσεις, που εξετάζονται από την Επιτροπή για τη συμβατότητα τους με το ενωσιακό δίκαιο, συμπεριλαμβάνεται μια κατώτατη χρονική περίοδος για να χαρακτηριστεί ένας πολίτης ΕΕ εργαζόμενος, όπως επίσης και μια περίοδο αναμονής τριών μηνών για όσους αναζητούν εργασία, προκειμένου να χορηγηθεί το προβλεπόμενο επίδομα. Βλ. σχ. <https://www.gov.uk/government/news/minimum-earnings-threshold-for-eea-migrants-introduced>

¹²⁹ Βλ. σχ. *E.-M. Poptcheva* (European Parliamentary Research Service), Free movement and residence of EU citizens. Access to social benefits, July 2014, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140808/LDM_BRI\(2014\)140808_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140808/LDM_BRI(2014)140808_REV1_EN.pdf)

Δεύτερον, εξαγγέλλεται υπό το πρίσμα της παραπάνω ερμηνείας η δέσμευση για τη μελλοντική τροποποίηση του παραγώγου δικαίου και ειδικότερα του Κανονισμού 492/2011¹³⁰ και της Οδηγία 2004/38, που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, προς την κατεύθυνση της μερικής, όπως θα δούμε παρακάτω, ικανοποίησης των συγκεκριμένων αιτημάτων της βρετανικής πλευράς. Προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της δέσμευσης είναι η επικράτηση των υποστηρικτών της παραμονής του ΗΒ στην ΕΕ στο δημοψήφισμα της 23/6/2016. Η δέσμευση για την τροποποίηση του παραγώγου δικαίου ενισχύεται με τρεις (3) Δηλώσεις της Επιτροπής, που αναλαμβάνει την υποχρέωση κατάθεσης σχετικών νομοθετικών προτάσεων. Υπάρχει, πάντως, μια σημαντική μερίδα νομικών στο ΗΒ που βλέπει με μεγάλη επιφύλαξη την επιλογή αυτή των Κρατών-μελών, υποστηρίζοντας ότι η τροποποίηση του παραγώγου δικαίου δεν αποτελεί ικανοποιητική και ασφαλής λύση για τα αιτήματα που προέβαλλε το ΗΒ, κάτι που μόνο η τροποποίηση των Συνθηκών μπορεί να διασφαλίσει, κάνοντας τις λύσεις που συμφωνήθηκαν «δικαστικώς αποδεκτές»¹³¹. Ωστόσο η τροποποίηση των διατάξεων των Συνθηκών για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποκλείστηκε εξ αρχής από τα υπόλοιπα Κράτη-μέλη¹³², ενώ αντίθετη ήταν και η Επιτροπή¹³³.

Τρίτον, εξαγγέλλεται αλλαγή πολιτικής σε μελλοντικές διευρύνσεις της ΕΕ, έτσι ώστε στις σχετικές πράξεις προσχώρησης να προβλέπονται κατάλληλα μεταβατικά μέτρα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

3.4.1. Ο Μηχανισμός Συναγερμού και Διασφάλισης (the emergency brake)

¹³⁰Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2011, που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης (ΕΕ L 141 της 27.5.2011, σ. 1 - 12)

¹³¹Βλ. Σχετική συζήτηση *House of Commons European Scrutiny Committee*, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σελ. 37 επ., οπ. παρ.

¹³²Χαρακτηριστική είναι η δήλωση της Γερμανίδας Καγκελαρίου *Angela Merkel*, που στις 15/10/2015 τόνιζε στην *Daily Telegraph* ότι ενώ θέλει να βοηθήσει την Κυβέρνηση του ΗΒ να διαπραγματευτεί τη σχέση της χώρας με την ΕΕ, οι αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και της μη διάκρισης είναι αδιαπραγμάτευτες. Βλ. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/angela-merkel/11932797/EU-freedom-of-movement-non-negotiable-says-Angela-Merkel.html>

¹³³Βλ. θέση του διατυπωθείσα από τον Πρόεδρο της Επιτροπής *Jean - Claude Juncker* στις 9/9/2015 στην ομιλία του ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την «Κατάσταση της Ένωσης κατά το 2015», που τόνισε την θέληση του να διασφαλίσει την «ακεραιότητα των τεσσάρων ελευθεριών της Εσωτερικής Αγοράς». Βλ. http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2015_en

Κεντρικό ζήτημα στη παρούσα θεματική αποτέλεσε το αίτημα του Βρετανού Πρωθυπουργού να αναγνωρισθεί στο ΗΒ και στα υπόλοιπα Κράτη-μέλη το δικαίωμα περιορισμού των κοινωνικών παροχών, που καταβάλλονται στους εργαζόμενους προερχόμενους από άλλα Κράτη-μέλη (in-work benefits¹³⁴). Κατά τον *D. Cameron* ένας εργαζόμενος προερχόμενος από την ΕΕ θα πρέπει να ζήσει και να συμβάλει με τις εισφορές του στο κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα τουλάχιστον για τέσσερα (4) χρόνια πριν αποκτήσει το δικαίωμα λήψης κοινωνικών παροχών. Αυτό θα μπορούσε να κάνει λιγότερο ελκυστική και να περιορίσει τη μετανάστευση προς αναζήτηση εργασίας στο ΗΒ. Το αίτημα αυτό του ΗΒ βασίζεται στη θέση της Βρετανικής Κυβέρνησης, που αμφισβητείται ωστόσο σοβαρά¹³⁵, ότι το βρετανικό σύστημα κοινωνικών παροχών σε συνδυασμό με τις υψηλές αποδοχές λόγω της ισχύος της στερλίνας αποτελούν «τεχνητό κράχτη» (*artificial draw*) μεγάλου αριθμού αλλοδαπών εργαζομένων.

Οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων με την Απόφαση Διευθέτησης τελικά δέχτηκαν σε μεγάλο βαθμό τη θέση του ΗΒ και κάλεσαν την Επιτροπή να καταθέσει «*προκειμένου να ληφθεί υπόψη ο παράγοντας έλξης που απορρέει από το καθεστώς των παροχών προς εργαζομένους που ισχύει σε ένα κράτος μέλος, πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης, ώστε να προβλεφθεί μηχανισμός συναγερμού και διασφάλισης για τις περιπτώσεις εισροής εργαζομένων από άλλα κράτη μέλη, μεγάλης κλίμακας και επί μεγάλο χρονικό διάστημα, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεις εισροής ως αποτελέσματος πολιτικών του παρελθόντος κατόπιν προηγούμενων διευρύνσεων της ΕΕ*». **Ωστόσο, η ενεργοποίηση του μηχανισμού (emergency brake) δεν μπορεί να αποτελεί μονομερή ενέργεια αλλά εξαρτάται από διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις καθώς και περιορισμούς.** Συγκεκριμένα,

¹³⁴ Κοινωνικές παροχές που χορηγούνται σε εργαζόμενους, των οποίων ο μισθός είναι κάτω από ένα όριο και δεν βασίζονται σε εισφορές. Στις παροχές αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, φορολογικές εκπτώσεις, επίδομα στέγασης, επιδόματα και φορολογικές απαλλαγές τέκνων κα

¹³⁵ Βλ. σχ. *A. Sippitt*, *Would restricting in-work benefits to EU migrants reduce immigration?*, Full Fact, 2015, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://fullfact.org/immigration/would-restricting-work-benefits-eu-migrants-reduce-immigration/>

- Το κράτος μέλος που επιθυμεί να κάνει χρήση του μηχανισμού αυτού θα πρέπει να φέρει το θέμα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο,
- Οι λόγοι που δικαιολογούν την ενεργοποίηση του μηχανισμού είναι: η ύπαρξη μιας εξαιρετικής κατάστασης σε κλίμακα που επηρεάζει ουσιώδεις πτυχές του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης του Κράτους-μέλους, συμπεριλαμβανομένου του πρωταρχικού σκοπού του καθεστώτος κοινωνικών παροχών προς εργαζομένους, ή η οποία οδηγεί σε προβλήματα τα οποία είναι σοβαρά και αναμένεται να αποκτήσουν μόνιμο χαρακτήρα στην αγορά εργασίας ή τα οποία ασκούν υπερβολικές πιέσεις στην εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών του Κράτους-μέλους.
- Το Συμβούλιο αποφασίζει, μετά από σχετική εισήγηση της Επιτροπής και αφού εξετάσει τους λόγους που επικαλείται το Κράτος-μέλος μπορεί να επιτρέψει στο οικείο Κράτος-μέλος να περιορίσει την πρόσβαση στις παροχές κοινωνικής πρόνοιας χωρίς εισφορές στον βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο.
- Η έγκριση του Συμβουλίου θα επιτρέπει στο εν λόγω κράτος μέλος να περιορίζει την πρόσβαση στις παροχές χωρίς εισφορές μόνο των νεοαφιχθέντων εργαζομένων της Ένωσης για συνολική περίοδο μέχρι 4 χρόνια από την έναρξη της απασχόλησης. Ο περιορισμός αυτός θα πρέπει να είναι κλιμακωτός, ξεκινώντας από τον πλήρη αποκλεισμό και αυξάνοντας σταδιακά την πρόσβαση στις παροχές αυτές ώστε να λαμβάνεται υπόψη η αυξανόμενη σύνδεση του εργαζομένου με την αγορά εργασίας του Κράτους-μέλους.
- Η έγκριση (άδεια) θα έχει περιορισμένη διάρκεια, αφού θα χορηγείται για διάστημα 7 ετών.

Στην προσπάθεια να ενισχυθεί η παραπάνω δέσμευση των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων προς το ΗΒ εντάσσεται η προσαρτημένη σχετική Δήλωση της Επιτροπής (Παράρτημα VI) με την οποία αυτή αφενός δεσμεύεται να καταθέσει πρόταση τροποποίησης του Καν. 492/2011 ώστε να προβλεφθεί μηχανισμός

διασφάλισης, που «θα αποτελέσει λύση στις ανησυχίες του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με την πρωτοφανή εισροή εργαζομένων από άλλες περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τα τελευταία έτη» και αφετέρου δηλώνει προκαταβολικά πως «η εξαιρετική κατάσταση που προορίζεται να καλύψει ο προτεινόμενος μηχανισμός διασφάλισης πράγματι υφίσταται στο Ηνωμένο Βασίλειο σήμερα. Ως εκ τούτου, δικαιολογείται η θέση σε εφαρμογή του μηχανισμού από το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο μπορεί να αναμένει τη σχετική έγκριση». Οι παραπάνω δεσμεύσεις, πάντως, και ο συμβιβασμός που επιτεύχθηκε με την Απόφαση Διευθέτησης δεν είναι απόλυτα ισχυρές και βέβαιες, αφού, πέραν του γεγονότος ότι η υιοθέτηση του μηχανισμού εξαρτάται από την επικράτηση της θέσης υπέρ της παραμονής στην ΕΕ στο δημοψήφισμα της 23^{ης} Ιουνίου, δεν είναι σίγουρο ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που θα κληθεί στο πλαίσιο της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας» του άρθρου 294 ΣΛΕΕ, θα συναινέσει στην τροποποίηση του Καν. 492/2011, στο βαθμό που δεν δεσμεύεται από την Απόφαση Διευθέτησης. Το ίδιο ισχύει, αν και σε μικρότερο βαθμό, λόγω της συνθέσεως του για το Συμβούλιο. Αμφιβολίες εκφράζονται, εξάλλου, για το κατά πόσο ένας τέτοιος μηχανισμός διασφάλισης θα «επιβιώσει νομικά» ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης¹³⁶. Το μόνο σίγουρο είναι ότι μηχανισμός διασφάλισης ή κάτι παρόμοιο μπορεί να προβλεφθεί και να λειτουργήσει σε μελλοντικές διευρύνσεις, όπως, άλλωστε, προβλέπεται από την Απόφαση Διευθέτησης, σύμφωνα με την οποία «όσον αφορά τις μελλοντικές διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σημειώνεται ότι στις σχετικές πράξεις προσχώρησης θα προβλέπονται κατάλληλα μεταβατικά μέτρα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων τα οποία θα συμφωνηθούν από όλα τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες». Αυτό, βέβαια, απέχει από το αίτημα του ΗΒ να ισχύσει η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων για τα νέα Κράτη-μέλη «μόνο όταν οι οικονομίες τους συγκλίνει πολύ πιο στενά με τα υφιστάμενα κράτη μέλη».

¹³⁶Για τις επιφυλάξεις αυτές βλ. *St. Peers*, The draft UK/EU renegotiation deal: is it 'legally binding and irreversible?', *EU Law Analysis Blog*, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/02/the-draft-ukeu-renegotiation-deal-is-it.html>

3.4.2. Η «κατάχρηση» της ελεύθερης κυκλοφορίας

Με την επιστολή του ο *D. Cameron* ζήτησε την **«πάταξη των καταχρήσεων της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων»**. Κατά τον Βρετανό Πρωθυπουργό «κατάχρηση της ελεύθερης κυκλοφορίας» (*abuse of free movement*) συμβαίνει ιδίως στις περιπτώσεις **«εικονικών γάμων»** και στην αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης των διαφόρων **παραβατικών συμπεριφορών**, που είτε σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία, όπως λχ η χρήση πλαστών εγγράφων είτε όχι. Για την Βρετανική πλευρά αυτό προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την αντιμετώπιση της νομολογίας του Δικαστηρίου «που έχει διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας με τρόπο, που κατέστησε ακόμη πιο δύσκολο να αντιμετωπιστεί αυτό του είδους των καταχρήσεων».

(α) Εικονικοί γάμοι

Δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο η σύναψη γάμου υπηκόου τρίτης χώρας με υπήκοο Κράτους-μέλους της ΕΕ, με σκοπό την απόκτηση των δικαιωμάτων που συνεπάγεται η ελεύθερη κυκλοφορία σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 2004/38 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, σύμφωνα με την οποία δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας αποκτούν και τα μέλη της οικογένειας του υπηκόου Κράτους-μέλους (σύζυγος, σύντροφος, ανιόντες και κατιόντες) ακόμη και αν είναι υπήκοοι τρίτου Κράτους. Αυτό, βεβαίως, διευρύνει σημαντικά τους φορείς του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας, οδηγεί στο φαινόμενο της σύναψης «εικονικών γάμων» ενώ κατά την βρετανική πλευρά φέρνει σε ευνοϊκότερη θέση τους υπηκόους των υπολοίπων Κρατών-μελών έναντι των Βρετανών υπηκόων, αφού οι πρώτοι μπορούν ευκολότερα να φέρουν τον/την σύζυγό τους στο ΗΒ σε σχέση με τους Βρετανούς, που υπάγονται στην εθνική μεταναστευτική νομοθεσία.

Η απάντηση στα αιτήματα του ΗΒ βρίσκεται στην προσαρτημένη Δήλωση της Επιτροπής «για θέματα σχετικά με την κατάχρηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων» (Παράρτημα VII). Από τη Δήλωση αυτή συνάγεται ότι το δικαίωμα στην ελεύθερη κυκλοφορία του/της συζύγου υπηκόου Κράτους-μέλους ακόμη και αν είναι υπήκοος τρίτης χώρας δεν καταργείται αλλά θα περιοριστεί, με

τροποποίηση της Οδηγίας 2004/38 που προτίθεται να φέρει η Επιτροπή (Η νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής, πάντως δεν φαίνεται να καλύπτεται από την Απόφαση των Αρχηγών των Κρατών και των Κυβερνήσεων). Με την τροποποίηση αυτή θα εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας:

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν είχαν νόμιμη διαμονή σε Κράτος-μέλος πριν από τον γάμο τους με πολίτη της Ένωσης,

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που συνάπτουν γάμο με πολίτη της Ένωσης μόνον αφού αυτός εγκατασταθεί νόμιμα στο Κράτος-έλος υποδοχής.

Στις παραπάνω περιπτώσεις η νομοθεσία περί μετανάστευσης του Κράτους-μέλος υποδοχής θα εφαρμόζεται στον υπήκοο της τρίτης χώρας.

Ζήτημα πάντως τίθεται για τη συμβατότητα των παραπάνω ρυθμίσεων, που προτίθεται να προτείνει η Επιτροπή, με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και ειδικά με το άρθρο 9 (δικαίωμα γάμου και δικαίωμα δημιουργίας οικογένειας)

Εξάλλου, η Επιτροπή με τη Δήλωση της υπενθυμίζει¹³⁷ ότι: Τα Κράτη-μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις κατάχρησης των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας εκ μέρους πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι επιστρέφουν στο Κράτος-μέλος της ιθαγένειάς τους με ένα μέλος της οικογένειάς τους το οποίο δεν έχει την ιθαγένεια της ΕΕ και του οποίου η διαμονή στο Κράτος μέλος υποδοχής δεν αποδείχθηκε αρκούντως ουσιαστική, προκειμένου να δημιουργηθούν ή να ενισχυθούν οι οικογενειακοί δεσμοί, παρά είχε σκοπό να παρακαμφθεί η εφαρμογή των εθνικών κανόνων περί μετανάστευσης. Η έννοια του εικονικού γάμου, που ως τέτοιος δεν προστατεύεται από την ενωσιακή νομοθεσία, καλύπτει και τον γάμο που διατηρείται προκειμένου ένα μέλος της οικογένειας, το οποίο δεν έχει ιθαγένεια Κράτους μέλους, να απολαύει του δικαιώματος διαμονής.

¹³⁷ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της 26/9/2014, με θέμα: Υποστήριξη των εθνικών αρχών για την πάταξη των καταχρήσεων του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας: Εγχειρίδιο σχετικά με τους εικονικούς γάμους μεταξύ πολιτών της Ένωσης και υπηκόων τρίτων χωρών, στο πλαίσιο της νομοθεσίας της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης, COM (2014) 604 τελικό

(β) Περιορισμοί του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων

Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, όπως και οι άλλες ελευθερίες, δεν είναι απεριόριστη, αφού τα Κράτη-μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, ασφάλειας και υγείας¹³⁸. Ο τρόπος εφαρμογής από τα Κράτη-μέλη των εν λόγω θεμιτών περιορισμών του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας καθορίστηκε με την Οδηγία 2004/38 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «*σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών*». Συνοπτικά και σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 της Οδηγίας 2004/38, που αφορούν τους περιορισμούς για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, κάθε μέτρο που λαμβάνεται για τους λόγους αυτούς πρέπει να είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική και μόνο συμπεριφορά του ατόμου ενώ προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αυτομάτως λόγο απομάκρυνσης¹³⁹. Εξάλλου, η προσωπική συμπεριφορά του ατόμου πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, που στρέφεται κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Η απέλαση αποτελεί εξαιρετικό μέτρο και για την επιβολή του από Κράτος-μέλος θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη εκτιμήσεις, όπως η διάρκεια παραμονής του ατόμου στην επικράτειά του, η ηλικία, η κατάσταση της υγείας του, η οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, η κοινωνική και πολιτιστική ενσωμάτωσή του στο Κράτος-μέλος υποδοχής και το εύρος των δεσμών του με τη χώρα καταγωγής. Το Κράτος-μέλος υποδοχής δεν μπορεί να διατάσσει την απέλαση πολίτη της Ένωσης ή μέλους της οικογένειάς του, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, που έχει αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στην επικράτειά του, παρά μόνο για σοβαρούς λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας. Εξάλλου, δεν μπορεί να διατάσσεται η απέλαση πολίτη της Ένωσης, εκτός αν η σχετική απόφαση βασίζεται σε επιτακτικούς λόγους δημόσιας ασφάλειας, εφόσον τα πρόσωπα αυτά έχουν διαμείνει κατά τα προηγούμενα 10

¹³⁸ Άρθρο 45 παρ. 3 ΣΛΕΕ

¹³⁹ Αναλυτικότερα βλ. Γ.-Ε. Φ. Καλαθρό, Θ. Γ. Γεωργόπουλο, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Τόμος II, Ουσιαστικό Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σελ. 62 επ

χρόνια στο Κράτος-μέλος υποδοχής ή είναι ανήλικοι, εκτός εάν η απέλαση είναι απαραίτητη για το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού. Τέλος, τα περιοριστικά μέτρα (απαγόρευση εισόδου ή απέλαση) δεν μπορούν να έχουν μόνιμο και οριστικό χαρακτήρα, αφού τα πρόσωπα κατά των οποίων διατάχθηκε ένα τέτοιο μέτρο μπορούν να υποβάλλουν αίτηση άρσης του μέτρου μετά από μία εύλογη προθεσμία και, σε κάθε περίπτωση, μετά την πάροδο τριετίας από την εκτέλεση της οριστικής απόφασης¹⁴⁰.

Απέναντι στο παραπάνω καθεστώς ο Βρετανός Πρωθυπουργός ζήτησε με την επιστολή του **«ισχυρότερες εξουσίες σε ότι αφορά την απέλαση εγκληματιών, τον αποκλεισμό της περίπτωσης επανόδου τους, καθώς και την παρεμπόδιση της εισόδου τους εξ αρχής»**. Με την Απόφαση Διευθέτησης οι Αρχηγοί των Κρατών και των Κυβερνήσεων δεσμεύτηκαν σε ορισμένες αλλαγές, για κάποιους θεωρούνται ανεπαίσθητες¹⁴¹, στο παραπάνω καθεστώς και στη σχετική νομοθεσία προς την κατεύθυνση της ικανοποίησης της βρετανικής πλευράς. Οι αλλαγές αυτές είναι:

Τα Κράτη-μέλη υποδοχής μπορούν επίσης να λαμβάνουν τα απαραίτητα περιοριστικά μέτρα για την προστασία τους από άτομα των οποίων η προσωπική συμπεριφορά **ενδέχεται** να συνιστά πραγματική και σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια. Εδώ με την χρήση του **ενδέχεται, αντί του ισχύοντος πρέπει**, επιχειρείται **να** διευρυνθούν οι εξουσίες των Κρατών-μελών.

Η **απειλή** για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια επί της οποίας θεμελιώνεται ένα περιοριστικό μέτρο **δεν είναι απαραίτητο να είναι άμεση**. Πρόκειται για νέα διατύπωση, που έρχεται να αμβλύνει κατά πολύ τον ισχύοντα περιορισμό στη λήψη μέτρων, που απαιτεί η απειλή να είναι «πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή». Την εκ πρώτης όψεως αντίφαση μεταξύ της έμμεσης και ενεστώσας απειλής αναλαμβάνει με την Δήλωση της η Επιτροπή να την άρει προσδιορίζοντας «κατά πόσον η συμπεριφορά ενός πολίτη της Ένωσης συνιστά «ενεστώσα» απειλή για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια».

¹⁴⁰ Άρθρο 32 Οδηγίας 2004/38

¹⁴¹ C. Barnard, Explaining the EU deal: deporting UK immigrants, 2016, Full Fact, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-deporting-eu-immigrants/>

Κατά τον προσδιορισμό του κατά πόσον η συμπεριφορά ενός ατόμου συνιστά πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια, τα Κράτη-μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τη συμπεριφορά του εν λόγω ατόμου κατά το παρελθόν ενώ ορίζεται ότι ακόμη και αν δεν υπάρχει προηγούμενη ποινική καταδικαστική απόφαση, τα Κράτη-μέλη μπορούν να λαμβάνουν μέτρα για προληπτικούς λόγους, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά αφορούν μόνο το συγκεκριμένο άτομο. Αναμφίβολα σημειώνεται μια σημαντική διεύρυνση των περιθωρίων που έχουν τα Κράτη-μέλη στη λήψη περιοριστικών μέτρων, στο βαθμό που μπορούν να λαμβάνουν και προληπτικά μέτρα, κάτι που δεν υπάρχει στο ισχύον καθεστώς, το οποίο εξάλλου αντιμετωπίζει με επιφύλαξη και τις προηγούμενες καταδίκες, ορίζοντας ότι αυτές δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

Τέλος, η Επιτροπή αναλαμβάνει με την Δήλωση της να επανεξετάσει τα ελάχιστα χρονικά όρια του ισχύοντος καθεστώτος, σύμφωνα με τα οποία αποκλείεται η λήψη περιοριστικών μέτρων ή επιβάλλουν την άρση τους (βλ. παραπάνω).

Οι παραπάνω δεσμεύσεις θα πρέπει να υλοποιηθούν με τροποποίηση της Οδηγίας 2004/38, γεγονός που δημιουργεί αβεβαιότητα, στο βαθμό που είναι άγνωστη η στάση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που δεν δεσμεύεται από την Απόφαση Διευθέτησης. Από την άλλη πλευρά πιθανολογείται ότι δεν θα συναντήσουν σοβαρά προβλήματα ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁴². Σε κάθε περίπτωση, πάντως, σηματοδοτούν μια περισσότερο περιοριστική προσέγγιση του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ένωσης.

3.4.3 . Η εξαγωγή των επιδομάτων τέκνων

Με την επιστολή του ο D. Cameron ζήτησε **«να τερματισθεί η αποστολή των επιδομάτων τέκνων στο εξωτερικό»**. Με την Απόφαση Διευθέτησης προσφέρεται μερική ικανοποίηση του αιτήματος¹⁴³, αφού:

¹⁴²St. Peers, The draft UK/EU renegotiation deal: is it 'legally binding and irreversible'?, EU Law Analysis Blog, 2016, οπ. παρ

¹⁴³Ch. O'Brien, Explaining the EU deal: child benefit, 2016, Full Fact, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-exporting-child-benefit/>

Αναγνωρίζεται ότι τα Κράτη-μέλη στις περιπτώσεις εξαγωγής του επιδόματος τέκνων σε Κράτος-μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο κατοικεί ο εργαζόμενος, **μπορούν να τιμαριθμοποιούν αυτές τις παροχές με βάση τις συνθήκες στο Κράτος-μέλος στο οποίο διαμένει το τέκνο.**

Το δικαίωμα των Κρατών-μελών σε «προαιρετική τιμαριθμοποίηση» **θα πρέπει να ισχύει μόνο για τις νέες αιτήσεις που υποβάλλουν εργαζόμενοι της ΕΕ στο κράτος υποδοχής.** Ωστόσο, μετά την 1η Ιανουαρίου 2020, όλα τα Κράτη-μέλη μπορούν να επεκτείνουν την τιμαριθμοποίηση και στις υπάρχουσες αιτήσεις για επιδόματα τέκνου που έχουν ήδη εξαχθεί από τους εργαζομένους της ΕΕ.

Το δικαίωμα τιμαριθμοποίησης και δια αυτού η περιστολή του ύψους των επιδομάτων, που εξάγονται, δεν επεκτείνεται «σε άλλες κατηγορίες εξαγόμενων επιδομάτων, όπως οι συντάξεις γήρατος». Η διατύπωση εδώ είναι περιεργή, αφού οι Αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων δεν δεσμεύονται ευθέως αλλά σημειώνουν την πρόθεση της Επιτροπής να μη προτείνει τέτοια επέκταση.

Οι ανωτέρω δεσμεύσεις ενισχύονται από τη Δήλωση της Επιτροπής *σχετικά με την τιμαριθμοποίηση του επιδόματος τέκνων που εξάγεται σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο κατοικεί ο εργαζόμενος* (Παράρτημα V), με την οποία η Επιτροπή δεσμεύεται να υποβάλει σχετική πρόταση τροποποίησης του Καν. (ΕΚ) 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας¹⁴⁴. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η θέση της Επιτροπής ότι για την τιμαριθμοποίηση λαμβάνονται υπόψη στοιχεία, στα οποία περιλαμβάνεται «το βιοτικό επίπεδο και το ύψος του επιδόματος τέκνων που ισχύει στο κράτος μέλος στο οποίο διαμένει το τέκνο».

Δεν χωρά αμφιβολία ότι η υιοθέτηση μιας τέτοιας ρύθμισης συνιστά **έμμεση διάκριση**, που ισοδυναμεί με τη διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των εργαζομένων των οποίων τα τέκνα κατοικούν σε άλλο Κράτος-μέλος και αυτών που τα τέκνα τους κατοικούν στο ΗΒ, ιδιαίτερα στην περίπτωση που καταβάλλουν τις ίδιες εισφορές.

¹⁴⁴Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ L 166 της 30.4.2004, σ. 1 – 123)

Μια τέτοια ευθεία παραβίαση των κανόνων της ελεύθερης κυκλοφορίας είναι εξαιρετικά δύσκολο να «επιβιώσει» νομικά ενώπιον του Δικαστηρίου¹⁴⁵.

4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

(α) Η Απόφαση Διευθέτησης ήδη αποτελεί αντικείμενο αντικρουόμενων εκτιμήσεων. Για του ένθερμους υποστηρικτές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης το περιεχόμενο της, ειδικά σε ότι αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την πορεία προς την πολιτική Ένωση αποτελεί μια απαράδεκτη οπισθοδρόμηση. Ωστόσο, υπάρχουν και αυτοί που υποστηρίζουν ότι αποχώρηση ενός μεγάλου Κράτους-μέλους από την Ένωση είναι ικανή να κάνει μεγαλύτερη ζημιά στην ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κατά τη γνώμη μας η Απόφαση Διευθέτησης θα πρέπει να κριθεί με βάση την κεντρική στόχευση του Βρετανού Πρωθυπουργού. Αν, δηλαδή, αυτός στόχευε πραγματικά σε μια *θεμελιώδη αλλαγή* (fundamental change) της σχέσης του ΗΒ με την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και του τρόπου με τον οποίο εργάζεται και νομοθετεί η ΕΕ ή αν, απλώς, επιζητούσε κατά κύριο λόγο κάποιες *μεταρρυθμίσεις* (reforms) στο πλαίσιο ενός συμβιβασμού, ικανού να καθησυχάσει τις ανησυχίες των βρετανών ψηφοφόρων και να διευκολύνει στην υποστήριξη εκ μέρους του της παραμονής του ΗΒ στην ΕΕ.

(β) Η Απόφαση Διευθέτησης δεν συνεπάγεται σε καμιά περίπτωση μια θεμελιώδη αλλαγή στο status του ΗΒ ως Κράτος-μέλος της Ένωσης, παρά τους ισχυρισμούς του *D. Cameron* ότι «η νέα συμφωνία προσδίδει στο Ηνωμένο Βασίλειο ένα ειδικό καθεστώς στην Ευρωπαϊκή Ένωση»¹⁴⁶. Θα λέγαμε ότι τέτοιες αλλαγές έγιναν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την αναγνώριση των πολλαπλών εξαιρέσεων και opt – outs υπέρ του ΗΒ. Η νομική φόρμουλα της ερμηνευτικής συμφωνίας που επελέγη και η άρνηση άμεσης τροποποίησης των Συνθηκών, η οποία παραπέμπεται στο μέλλον, ενισχύουν αυτή την άποψη. Ο *D. Cameron* ζήτησε ισχυρή νομική δέσμευση και αυτή δεν του εδόθη ενώ στο σημαντικότερο ζήτημα για τους βρετανούς ψηφοφόρους, αυτό των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, η

¹⁴⁵St. Peers, The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect, EU Law Analysis Blog, 2016, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>

¹⁴⁶<http://www.bbc.com/news/uk-politics-35616768>

όποια δέσμευση καθίσταται αβέβαιη, στο βαθμό που η Απόφαση Διευθέτησης δεν δεσμεύει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που θα κληθεί να συναποφασίσει με το Συμβούλιο επί των προτάσεων της Επιτροπής προς υλοποίηση των συμφωνηθέντων ούτε βέβαια το Δικαστήριο, που θα κρίνει τη συμβατότητα των ρυθμίσεων αυτών με τις διατάξεις των Συνθηκών. Είναι χαρακτηριστική η θέση της αρμόδιας επιτροπή του Βρετανικού Κοινοβουλίου κατά την αξιολόγηση που πραγματοποίησε στην Απόφαση Διευθέτηση, τονίζοντας ότι *«η απλή διευκρίνιση ή συμπλήρωση των υφιστάμενων Συνθηκών της ΕΕ θα μπορούσε να επιτευχθεί από μια διεθνή συμφωνία. Αυτό θα ήταν σύμφωνο με το δίκαιο της ΕΕ, αλλά η περιορισμένη φύση της δεν είναι αποτελεί πραγματοποίηση «της ευκαιρίας για τη μεταρρύθμιση της ΕΕ και για τη ριζική αλλαγή της σχέσης της Βρετανίας με αυτή», όπως δήλωνε ο Πρωθυπουργός ενώπιον της Βουλής στις 23 Μαρτίου 2015»*¹⁴⁷.

(γ) Η Απόφαση Διευθέτησης, εξάλλου, δεν συνεπάγεται σοβαρές αλλαγές στο σύστημα λήψης αποφάσεων της Ένωσης σε συγκεκριμένους και κρίσιμους τομείς για το ΗΒ. Ο τρόπος αντιμετώπισης των βρετανικών αιτημάτων σχετικά με ένα μηχανισμό διασφάλισης κατά τη λήψη αποφάσεων για την εμβάθυνση της διακυβέρνησης της Ευρωζώνης ή με τη διαδικασία της «κόκκινης κάρτας» και με ένα μηχανισμό συναγερού και διασφάλισης στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας δείχνει ότι τα υπόλοιπα Κράτη-μελή είναι διατεθειμένα να παραχωρήσουν την άνεση στο ΗΒ να εναντιώνεται προβάλλοντας τα εθνικά του συμφέροντα αλλά σε καμιά περίπτωση δεν αναγνώρισαν στο ΗΒ το δικαίωμα να μπλοκάρει την λήψη των αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά το ΗΒ δεσμεύεται να μην εμποδίσει ούτε την ομοσπονδιακή μετεξέλιξη της Ένωσης ούτε την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

(δ) Με βάση τα παραπάνω η νομική αξία των ρυθμίσεων της Απόφασης Διευθέτησης είναι μικρή, αν και όχι ανύπαρκτη σε συγκεκριμένους τομείς (πχ ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων). Αντίθετα, προεξάρχει η πολιτική της σημασίας, ως εργαλείο στα χέρια του Βρετανού Πρωθυπουργού για να καθησυχάσει ανησυχίες και να μπορέσει να υποστηρίξει ο ίδιος την παραμονή του

¹⁴⁷House of Commons European Scrutiny Committee, UK Government's renegotiation of EU membership: Parliamentary Sovereignty and Scrutiny, Fourteenth Report of Session 2015–16, σελ. 16, οπ. παρ.

ΗΒ στην Ευρωπαϊκή Ένωση, προβάλλοντάς την επίτευξη ενός «λογικού συμβιβασμού». Τελικά, το πόσο αποτελεσματική είναι για να υπηρετήσει αυτόν τον σκοπό θα κριθεί από τον τρόπο που θα την αντιμετωπίσουν οι βρετανοί ψηφοφόροι στο δημοψήφισμα της 23^{ης} Ιουνίου 2016. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται, στο βαθμό που η Απόφαση Διευθέτησης δεν συνεπάγεται μια θεμελιώδη αλλαγή της σχέσης του ΗΒ με την ΕΕ, που ως τέτοια θα δικαιολογούσε το προκηρυχθέν δημοψήφισμα, οι βρετανοί πολίτες που θα κληθούν να αποφασίσουν για την παραμονή ή την αποχώρηση του ΗΒ, «δεν θα έχουν μεταξύ των επιλογών τους αυτή της παραμονής στην ΕΕ, της οποίας η σχέση με το ΗΒ θα έχει θεμελιωδώς αλλάξει»¹⁴⁸.

(ε) Η πολιτική σημασία της Απόφασης Διευθέτησης δεν αφορά μόνο τους Βρετανούς αλλά και την ίδια την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η διαρκής επανάληψη του αυτονόητου και η χρησιμοποίηση αρνητικού ύφους, δείγμα δυσπιστίας προς την Ένωση και τα Θεσμικά Όργανά της, στέλνουν αρνητικά μηνύματα στην κοινή γνώμη, κάτι που αναμένεται να ασκήσει σοβαρή πολιτική επίδραση στο μέλλον της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν προχωρήσει κανείς ένα βήμα παραπάνω θα μπορούσε να διακρίνει ότι ο τρόπος, που αντιλαμβάνεται και παρουσιάζει *D. Cameron* τη συμφωνία στον βρετανικό λαό, χρησιμοποιώντας την έκφραση «*the best of both worlds*» και τονίζοντας ότι «*το ειδικό καθεστώς, μας δίνει το καλύτερο και των δύο κόσμων. Θα είμαστε στα μέρη εκείνα της Ευρώπης που εργάζονται για εμάς, επηρεάζοντας τις αποφάσεις που μας θίγουν, στη θέση του οδηγού της μεγαλύτερη αγορά του κόσμου και με την ικανότητα να αναλαμβάνουμε δράση για να κρατήσουμε το λαό μας ασφαλή. Αλλά θα είμαστε έξω από τα μέρη εκείνα της Ευρώπης που δεν εργάζονται για εμάς*», αγγίζει τα όρια της αρχής της «δικαίας και αναλογικής κατανομής των κινδύνων, των βαρών και των ωφελημάτων της ενοποιητικής διαδικασίας», που κατά το Δικαστήριο αποτελεί ειδική έκφραση της εκ του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-μελών¹⁴⁹ και θεμέλιο της ιδιότητας του Κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Οπ. παρ.

¹⁴⁹ ΔΕΚ, απόφαση της 13/7/1990, υπόθεση 2/88, *IMM*, Συλλ. 1990, σελ. I-3365, σκέψη 17

¹⁵⁰ *Μ. Δ. Χρυσομάλλη*, Η αρχή της αλληλεγγύης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: έννοια, πεδίο εφαρμογής, νομική φύση, CES-Duth Working Paper 1/2016, σελ. 75, διαθέσιμο στο διαδικτυακό τόπο: <https://drive.google.com/file/d/0B9POWiBOsppSSnR2M3F3ZEdIMGc/view>