



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

Διπλωματική εργασία με θέμα:

**«Η ΠΡΟΣΧΩΡΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΧΩΡΗΣΗ ΚΡΑΤΟΥΣ ΑΠΟ  
ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ  
ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ»**



Επιβλέπων καθηγητής: Δονάτος Παπαγιάννης

**Αλεξάνδρα Διαλέτη**  
Α.Μ.: 7116Μ001

**Αθήνα, Ιανουάριος 2018**

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο απώτερος στόχος του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος, στο ξεκίνημά του, παρά το οικονομικό του περιεχόμενο, δεν ήταν οικονομικός αλλά πολιτικός. Έπρεπε να διατηρηθεί η ειρήνη μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας. Η τεράστια επιτυχία του εγχειρήματος, ο οικονομικός χαρακτήρας του οποίου ενισχυόταν όλο και περισσότερο, ώθησε τρίτες χώρες να ζητήσουν την ένταξή τους. Το μοναδικό κριτήριο προσχώρησης που περιείχαν οι Συνθήκες, η «ευρωπαϊκότητα» της αιτούσας χώρας, συνοδευόταν και από άλλα άγραφα κριτήρια, όπως η ύπαρξη δημοκρατικού καθεστώτος, που προσέδιδε στο δίκαιο της προσχώρησης χαρακτήρα εθιμικού δικαίου. Η καταγραφή για πρώτη φορά, το 1993, ενός συνόλου κριτηρίων προσχώρησης, αυστηροποίησε αρκετά τη διαδικασία της ένταξης τρίτων χωρών. Η χρησιμοποίηση των κριτηρίων ήταν επιτυχημένη και η διεύρυνση έδωσε ώθηση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Σχεδόν ταυτόχρονα με την εισαγωγή των κριτηρίων δημιουργείται η ΟΝΕ ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα της ΕΕ στην πορεία για μια «όσο το δυνατόν στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης». Βασίζεται σε δύο πυλώνες, τη νομισματική και την οικονομική πολιτική. Η πρώτη ασκείται ενιαία από την ΕΚΤ, τη νέα υπερεθνική δομή που δημιουργήθηκε για το σκοπό αυτό. Η οικονομική πολιτική είναι αποκεντρωμένη και ασκείται από τα κράτη μέλη. Η ένταξη στην ΟΝΕ είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη της ΕΕ και πραγματοποιείται μετά την πλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης. Παράλληλα, οφείλουν να συμμορφώνονται ως προς τα δημόσια οικονομικά τους, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης προκειμένου να διατηρείται η σταθερότητα στην ευρωζώνη.

Το 2008, η οικονομική κρίση που έπληξε την ευρωζώνη δημιούργησε έντονο προβληματισμό σχετικά με τη δυνατότητα εξόδου μιας χώρας από το ευρώ. Είναι δυνατή η εθελούσια αποχώρηση μιας χώρας από την ευρωζώνη ή ακόμα και η αποβολή της, παρόλο που δεν υφίσταται σχετική διάταξη στο ενωσιακό δίκαιο; Παρόμοιο προβληματισμό δημιούργησε και η εισαγωγή του άρθρου 50 στη ΣΕΕ. Ήταν νομικά δυνατή η αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας; Το άρθρο 50, από την πρώτη στιγμή της εισαγωγής του στο σχέδιο Συντάγματος της Ευρώπης, κρίθηκε ως ανεπαρκές. Μετά την απόφαση του Ην. Βασιλείου να αποχωρήσει από την ΕΕ και την ολοκλήρωση της διαδικασίας αποχώρησης, θα αποδειχθεί η επάρκεια η μη της εν λόγω διάταξης.

## ABSTRACT

Originally, the ulterior goal of the European unification project was not financial but political, despite its financial content. Peace between France and Germany had to be maintained. The massive success of the project, the economic character of which was continually strengthened, led third countries to ask for their accession. The only criterion of accession, which was included in the Treaties, was the “Europeanness” of the applicant country, accompanied by other unwritten criteria, such as the existence of a democratic regime that characterized the law of accession as customary. In 1993, a set of criteria was established for the first time and resulted in toughening the process of integration of third countries. The use of the criteria was successful and the enlargement gave the necessary impetus to the European integration.

Almost simultaneously with the introduction of the criteria, EMU is created, which was one of the European Union’s greatest achievements on the path towards an “even closer union among the peoples of Europe”. It is based on two pillars, the monetary and economic policy. The first one is exercised entirely by ECB, the new supranational structure, which was created for that purpose. The economic policy is decentralized and exercised by the member states. The integration in EMU is mandatory for the European Union’s member states and is completed after the fulfillment of the convergence criteria. At the same time, they have to comply with their public finances, in accordance with the provisions of the Stability and Growth Pact, so that the Eurozone’s stability is maintained.

In 2008, the economic crisis which hit the Eurozone, led to serious concerns regarding the possibility of a country leaving the euro. Is it possible for a country to voluntarily exit the Eurozone or to be expelled, even if there is no relevant provision in the EU Law? A similar concern was raised after the introduction of article 50 in the Treaty on EU. Was the withdrawal of a member state from the EU before the Lisbon Treaty legally possible? Article 50, from the very beginning of its introduction into the draft Constitution for Europe was considered inadequate. After United Kingdom’s decision to leave Europe, and when its withdrawal procedure is completed, the adequacy, or otherwise, of this particular provision will be proven.

## **Λέξεις κλειδιά**

Προσχώρηση, κριτήρια Κοπεγχάγης, άρθρο 50, Brexit, Οικονομική και Νομισματική Ένωση, ευρώ, κριτήρια σύγκλισης, αποχώρηση, αποπομπή

## **Key words**

Accession, Copenhagen criteria, article 50, Brexit, Economic and Monetary Union, euro, convergence criteria, withdrawal, expulsion

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕγχΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΣΣ	Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης
ΔΥΕ	Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΖΕΣ	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών
ΕΚ	Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕΜΧΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης
ΕΝΙ	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα
ΕΝΣ	Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα
ΕΠΚ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΣΚΤ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών

ΕΤΝΣ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας
ΕΤΧΣ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΚΑΕ	Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη
ΜΠΒ	Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας
ΜΣΙ	Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών
ΟΔΕ	Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΠΟΕ	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣΣΣ	Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης
ΥΧΕ	Υπερπόντιες Χώρες και Εδάφη

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	9
1. Προσχώρηση κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	12
1.1 Η εξέλιξη του δικαιού της διεύρυνσης.....	12
1.2 Οι διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	21
1.2.1 Οι τέσσερις πρώτες διευρύνσεις.....	21
1.2.2 Η διεύρυνση “Big Bang”.....	26
1.2.3 Μελλοντικές διευρύνσεις.....	27
1.3 Ανάλυση της διαδικασίας προσχώρησης.....	29
1.3.1 Σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Ένωση.....	29
1.3.2 Υποβολή αίτησης προσχώρησης.....	30
1.3.3 Ενταξιακές διαπραγματεύσεις.....	30
1.3.4 Πράξη Προσχώρησης.....	33
1.4 Αποτίμηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης στη διαδικασία προσχώρησης.....	34
2. Αποχώρηση κράτους μέλους από την Ευρωπαϊκή Ένωση.....	37
2.1 Η «σιωπή» των Συνθηκών.....	37
2.2 Η περίπτωση της αποχώρησης της Γροιλανδίας.....	40
2.3 Απόσχιση περιοχής από κράτος μέλος της ΕΕ.....	42
2.4 Αποπομπή κράτους μέλους από την ΈΕ.....	44
2.5 Το Brexit και η εφαρμογή του άρθρου 50 ΣΕΕ.....	45
2.5.1 Νομική βάση.....	45
2.5.2 Κριτήρια για τη λήψη της απόφασης αποχώρησης.....	46
2.5.3 Η γνωστοποίηση της απόφασης αποχώρησης & οι διαπραγματεύσεις.....	49
2.5.4 Έναρξη της συμφωνίας αποχώρησης και της μεταβατικής περιόδου.....	51
2.5.5 Κριτική του άρθρου 50 ΣΕΕ.....	53
2.5.6 Μελλοντικές σχέσεις ΕΕ και Ηνωμένου Βασιλείου.....	56
3. Ένταξη στην ΟΝΕ.....	61
3.1 Νομισματική πολιτική.....	61
3.1.1 Νομισματικές ενώσεις κατά τον 19 <sup>ο</sup> αιώνα.....	61
3.1.2 Ο δρόμος προς την ΟΝΕ.....	62
3.1.3 Κριτήρια σύγκλισης.....	66
3.1.4 Το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ.....	69
3.2 Οικονομική πολιτική.....	70

3.2.1	Συντονισμός των οικονομικών πολιτικών .....	70
3.2.2	Δημοσιονομική πειθαρχία.....	72
3.2.3	Μέτρα αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης.....	76
4.	<b>Έξοδος από την ΟΝΕ.....</b>	<b>78</b>
4.1	Το δικαίωμα εθελούσιας αποχώρησης από την ΟΝΕ .....	78
4.1.1	Επιχειρήματα υπέρ και κατά της δυνατότητας αποχώρησης κράτους μέλους από την ΟΝΕ.....	78
4.1.2	Τρόποι αποχώρησης κράτους μέλους από την ΟΝΕ .....	81
4.2	Αποπομπή κράτους μέλους από την ΟΝΕ .....	83
5.	<b>Συμπεράσματα.....</b>	<b>85</b>
6.	<b>Βιβλιογραφία – Πηγές .....</b>	<b>87</b>



## Εισαγωγή

Η ΕΕ αποτελεί ένα διεθνή οργανισμό μοναδικό στο είδος του, μια οντότητα *sui generis*, όπως συνήθως αποκαλείται. Η επιτυχία του είναι αδιαμφισβήτητη, καθώς από το δεύτερο μισό του εικοστού αιώνα έχει καταφέρει να εγκαθιδρύσει την ειρήνη, την ασφάλεια, τη σταθερότητα και την ευημερία. Από τα πρώτα χρόνια δημιουργίας του, αρκετές χώρες θέλησαν να ενταχθούν σε αυτόν ή να συνδεθούν μαζί του. Το νομικό πλαίσιο της διαδικασίας προσχώρησης υπήρχε ήδη στις Συνθήκες ΕΚΑΧ/ΕΟΚ/ΕΚΑΕ και στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος τροποποιήθηκε αρκετές φορές. Κομβικό σημείο στην πορεία αυτή αποτέλεσε η θέσπιση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, τα οποία έθεσαν ένα πιο αυστηρό πλαίσιο στη διαδικασία. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας εισήχθη για πρώτη φορά στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ διάταξη (το άρθρο 50 ΣΕΕ) που ρύθμιζε και τη διαδικασία αποχώρησης ενός κράτους μέλους. Η εισαγωγή του άρθρου 50 προκάλεσε αρκετές συζητήσεις και προβληματισμούς σχετικά με την αναγκαιότητα της ύπαρξής του, καθώς και τη δυνατότητα αποχώρησης ενός κράτους μέλους πριν από την εισαγωγή του. Παράλληλα, η διάταξη κατηγορήθηκε ότι ήταν ασαφής και ανεπαρκής. Η ενεργοποίησή της τον Μάρτιο του 2017, κατόπιν της απόφασης του ΗΒ να αποχωρήσει από την ΕΕ και η πορεία του Brexit θα αποδείξει τη βασιμότητα της αυστηρής κριτικής που έχει δεχθεί. Επίσης, έντονη συζήτηση έχει δημιουργηθεί σχετικά με τις μελλοντικές σχέσεις του ΗΒ και της ΕΕ.

Τα ανωτέρω ζητήματα εξετάζονται στα δύο πρώτα κεφάλαια της παρούσας εργασίας. Συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφεται η εξέλιξη του δικαίου της διεύρυνσης, όπου αναλύεται η διαδικασία προσχώρησης όπως αυτή ρυθμιζόταν από τις Συνθήκες και τις τροποποιήσεις αυτών. Παρατηρείται δε, ότι παράλληλα με τη διαδικασία λαμβάνονταν υπόψη και άγραφα κριτήρια, πλην αυτού της ευρωπαϊκότητας που αναφερόταν ρητά στις Συνθήκες, εφαρμοζόταν με άλλα λόγια ένα εθιμικό δίκαιο προσχώρησης. Με τη θέσπιση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης καταγράφηκαν πλέον ρητά οι προϋποθέσεις ένταξης μιας χώρας στην ΕΕ. Επίσης, γίνεται αναφορά στην ενίσχυση των κριτηρίων αυτών μέσω αποφάσεων των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που ακολούθησαν. Ακολουθεί η καταγραφή των διευρύνσεων της ΕΕ, οι οποίες δεν συμβάδιζαν με τις τροποποιήσεις στο δίκαιο της προσχώρησης. Στη συνέχεια αναλύεται διεξοδικά η ισχύουσα διαδικασία προσχώρησης ενός κράτους στην Ένωση και στο τέλος του

κεφαλαίου επιχειρείται μια αποτίμηση των κριτηρίων ένταξης, καθώς αποτέλεσαν πολύτιμο εργαλείο της ΕΕ στην προσπάθειά της για τον εκδημοκρατισμό και την ευημερία των υποψήφιων χωρών της ΚΑΕ.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η νομική διάσταση της δυνατότητας αποχώρησης κράτους μέλους από την ΕΕ. Εξετάζονται οι διαφορές απόψεις που είχαν διατυπωθεί για το θέμα αυτό, ελλείπει σχετικής ρύθμισης πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ήτοι η άποψη υπέρ της μη αναστρεψιμότητας της συμμετοχής ενός κράτους στην Ένωση και η άποψη, αντιθέτως, υπέρ της δυνατότητας αποχώρησης σύμφωνα με τις διατάξεις του διεθνούς δικαίου. Ακολουθεί η περιγραφή της περίπτωσης αποχώρησης από την ΕΕ της Γροιλανδίας, η οποία δεν βοηθάει μεν στο εξεταζόμενο θέμα καθώς επρόκειτο για αποχώρηση περιοχής ενός κράτους μέλους, αλλά η διαδικασία που ακολουθήθηκε συμβάλλει οπωσδήποτε στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων. Στη συνέχεια, αναφέρονται άλλοι δύο τρόποι αποχώρησης από την ΕΕ: η απόσχιση και ανεξαρτητοποίηση περιοχής κράτους μέλους, όπου περιγράφεται η περίπτωση της Σκωτίας, και η δυνατότητα αποπομπής κράτους μέλους από την ΕΕ, όπου εξετάζεται κατά πόσον ευσταθεί νομικά μια τέτοια ενέργεια. Αναλύεται, επίσης, το άρθρο 50 της ΣΕΕ, η νομική βάση της αποχώρησης ενός κράτους μέλους, και παράλληλα εξετάζεται η περίπτωση του Brexit, όπως έχει εξελιχθεί η διαδικασία μέχρι σήμερα, ενώ γίνεται και μια καταγραφή των σημαντικότερων προβληματισμών γύρω από το άρθρο 50, το οποίο έχει χαρακτηριστεί ως ασαφές και ανεπαρκές. Εξετάζονται επίσης και τα πιθανά σενάρια της μελλοντικής σχέσης ΕΕ και ΗΒ προκειμένου να αποτυπωθούν οι υφιστάμενες δυνατότητες που έχει ένα αποχωρούν κράτος μέλος.

Τα δύο επόμενα κεφάλαια της εργασίας είναι αφιερωμένα στην ένταξη και την αποχώρηση κράτους μέλους από την ΟΝΕ. Το εν λόγω θέμα είναι εξαιρετικά επίκαιρο, καθώς η ΟΝΕ αποτελεί το σπουδαιότερο επίτευγμα της ΕΕ. Τα θεμέλιά της είχαν τεθεί ήδη από τη δεκαετία του '60 και αποτελεί την εμβάθυνση της ενιαίας αγοράς και κατ' επέκταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ συμμετέχουν στην ΟΝΕ, αλλά μόνο τα δεκαεννιά είναι μέλη της ευρωζώνης. Η συμμετοχή όλων των κρατών στη ζώνη του ευρώ είναι υποχρεωτική, πλην του ΗΒ και της Δανίας που έχουν ειδικό καθεστώς. Το οικοδόμημα της ΟΝΕ αποτελείται από την οικονομική και τη νομισματική πολιτική. Μόνο, όμως, η νομισματική πολιτική ασκείται ενιαία ενώ η άσκηση της οικονομικής πολιτικής ανήκει στην ευθύνη των κρατών μελών, τα οποία δεν δρουν εντελώς ανεξάρτητα καθόσον

είναι υποχρεωμένα να διατηρούν τα δημοσιοοικονομικά τους μεγέθη σε ορισμένα επίπεδα, σύμφωνα με το ΣΣΑ. Η αποκεντρωμένη άσκηση της οικονομικής πολιτικής αποτέλεσε εν μέρει και το λόγο που τα κράτη της ευρωζώνης επλήγησαν τόσο πολύ από την παγκόσμια κρίση που ξέσπασε το 2008. Οι πιο αδύναμες οικονομίες μάλιστα, κυρίως οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου, κινδύνευσαν περισσότερο από τις υπόλοιπες, σε τέτοιο βαθμό που άρχισε να γίνεται λόγος για την έξοδό τους από την ευρωζώνη.

Στο τρίτο κεφάλαιο εξετάζονται οι δύο πυλώνες της ΟΝΕ, η νομισματική και η οικονομική πολιτική. Γίνεται μια ιστορική αναδρομή της πορείας μέχρι τη δημιουργία της νομισματικής ένωσης, από τις πρώτες νομισματικές ενώσεις του 19<sup>ου</sup> αιώνα και τα θεμέλια που τέθηκαν από τη δεκαετία του '60 και του '70 με τις εκθέσεις Werner και Delors, μέχρι τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, τη θέσπιση των κριτηρίων σύγκλισης και τα τρία στάδια της ΟΝΕ. Στη συνέχεια εξετάζεται το σκέλος της οικονομικής πολιτικής, η οποία ασκείται από τα κράτη μέλη ενώ η ΕΕ έχει ένα συντονιστικό ρόλο. Αναλύεται ο συντονιστικός ρόλος της Ένωσης και ειδικότερα οι γενικοί προσανατολισμοί που τίθενται από το Συμβούλιο, καθώς και η πολυμερής εποπτεία που ασκείται κυρίως από την Επιτροπή μέσω υποβολής εκθέσεων στο Συμβούλιο. Επίσης, στο μέρος της δημοσιονομικής πολιτικής, περιγράφονται οι απαγορεύσεις που θέτει το ενωσιακό δίκαιο κατά την άσκησή της από τα κράτη μέλη και η υποχρέωση διατήρησης συγκεκριμένων δημοσιονομικών μεγεθών με σκοπό την αποφυγή ανισορροπιών σε αυτόν τον τομέα. Παράλληλα, γίνεται αναφορά στην ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας που έφερε η θέσπιση του ΣΣΑ, το οποίο δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα καθώς αρκετές χώρες παρουσίασαν μεγάλες αποκλίσεις στη δημοσιονομική τους κατάσταση σε σχέση με τα επιτρεπτά όρια. Η οικονομική κρίση που έπληξε την ευρωζώνη, οδήγησε την Ένωση στην ανάληψη επιπρόσθετων μέτρων προκειμένου να βοηθήσει τις χώρες που βρέθηκαν σε εξαιρετικά δυσχερή θέση, με κυριότερο εξ αυτών τη δημιουργία του ΕΜΣ.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται κατά πόσον είναι νομικά δυνατή μια εθελούσια αποχώρηση κράτους μέλους από την ΟΝΕ, με την παράθεση των βασικότερων επιχειρημάτων και των δύο πλευρών. Πιο ισχυρά εμφανίζονται τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας αποχώρησης και για το λόγο αυτό αναφέρονται και οι διάφοροι τρόποι με τους οποίους αυτή είναι εφικτή. Αντίθετα, λιγότερο δυνατή εμφανίζεται η δυνατότητα αποβολής ενός κράτους από την ευρωζώνη, καθώς αυτό θα απαιτούσε αναθεώρηση των Συνθηκών.

## 1. Προσχώρηση κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Στις 9 Μαΐου 1950, ο Robert Schuman, στην περίφημη πλέον διακήρυξή του, η οποία σηματοδότησε την εκκίνηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ανέφερε, μεταξύ άλλων: *«Η συνένωση των ευρωπαϊκών εθνών απαιτεί να εξαλειφθεί η μακράιωνη διαμάχη μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας. Η δράση που θα αναλάβουμε πρέπει να αφορά κατά πρώτο λόγο τις δύο αυτές χώρες»*. Η ένωση και συνεργασία των δύο χωρών σε οικονομικό επίπεδο με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) απέτρεψε, πράγματι, οποιαδήποτε μελλοντική σύγκρουση και εξασφάλισε την ειρηνική τους συνύπαρξη. Από την εκκίνηση, όμως, της κοινής ευρωπαϊκής πορείας των ιδρυτικών μελών, φάνηκε ότι δεν επρόκειτο για έναν κλειστό προς τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, διεθνή οργανισμό. Αυτό αποτυπώθηκε ρητώς στη Συνθήκη της ΕΚΑΧ, καθώς και στις μετέπειτα Συνθήκες και τις τροποποιήσεις αυτών, όπου και καθορίστηκε η διαδικασία προσχώρησης τρίτων κρατών στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΚ). Το νομικό αυτό πλαίσιο τροποποιήθηκε αρκετές φορές στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, συμβαδίζοντας κάθε φορά με τις επιδιώξεις της συγκεκριμένης εποχής. Διαμορφώθηκε έτσι το λεγόμενο *δίκαιο της διεύρυνσης*<sup>1</sup>, το οποίο αποτελεί τη νομική βάση των διευρύνσεων της ΕΕ.

### 1.1 Η εξέλιξη του δικαίου της διεύρυνσης

Η Συνθήκη περί ιδρύσεως της ΕΚΑΧ υπογράφηκε στις 18 Απριλίου 1951, ανάμεσα στη Γαλλία, τη Δυτική Γερμανία, την Ιταλία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και την Ολλανδία. Στο άρθρο 98 προβλέπεται ότι *«Κάθε ευρωπαϊκό κράτος μπορεί να ζητήσει να προσχωρήσει στην παρούσα Συνθήκη. Απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομόφωνα αφού λάβει τη γνώμη της Ανώτατης Αρχής<sup>2</sup>. Επίσης με ομοφωνία το Συμβούλιο καθορίζει τους όρους προσχώρησης. Τίθεται σε ισχύ την ημέρα παραλαβής της Πράξης Προσχώρησης από την κυβέρνηση η οποία αποτελεί το θεματοφύλακα της Συνθήκης<sup>3</sup>»*. Επομένως, κάθε κράτος που επιθυμούσε την προσχώρησή του στην ΕΚΑΧ έπρεπε να πληροί μόνο μία προϋπόθεση: να είναι ευρωπαϊκό.

<sup>1</sup> Kochenov Dimitry "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage?" European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005) N° 6

<sup>2</sup> Η Ανώτατη Αρχή είναι ανεξάρτητο, υπερεθνικό, εκτελεστικό όργανο της ΕΚΑΧ (αντίστοιχο με την Επιτροπή της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ).

<sup>3</sup> Θεματοφύλακας της Συνθήκης της ΕΚΑΧ ήταν η Γαλλία.

Αν και δεν προβλεπόταν κάποια επιπρόσθετη προϋπόθεση για την ένταξη, είναι βέβαιο ότι η Κοινότητα δεν θα επέτρεπε ποτέ την προσχώρηση ενός μη δημοκρατικού κράτους. Αυτό άλλωστε έγινε φανερό αρκετά νωρίς, μέσω της προσπάθειας δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας (ΕΠΚ) στις αρχές της δεκαετίας του '50. Στο Σχέδιο της Συνθήκης που είχε προταθεί οριζόταν ότι η Κοινότητα ήταν ανοικτή σε οποιοδήποτε ευρωπαϊκό κράτος μπορούσε να εγγυηθεί την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, του πρώτου μέρους της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), καθώς και αυτών που προβλέπονταν στο Πρωτόκολλο των Παρισίων της 20<sup>ης</sup> Μαρτίου 1952<sup>4</sup>. Αν και η απόπειρα δημιουργίας της ΕΠΚ απέτυχε, απέδειξε το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα απαιτούσε για την προσχώρηση τρίτου κράτους την πλήρωση και άλλων βασικών κριτηρίων<sup>5</sup>, τα οποία θα παρέμεναν για αρκετά χρόνια ακόμα άγραφα.

Αλλά και η «ευρωπαϊκότητα», η οποία αποτελούσε το μόνο επίσημο κριτήριο, είναι έννοια που δέχεται πολλές ερμηνείες. Ο όρος «ευρωπαϊκό κράτος» δεν μπορεί να ερμηνευθεί μόνο με αυστηρά γεωγραφικά κριτήρια. Αντιθέτως, σημαντικό ρόλο στην «ευρωπαϊκότητα» ενός κράτους παίζουν και οι ιστορικοί, κοινωνικοί, πολιτιστικοί, οικονομικοί και λοιποί δεσμοί που διατηρεί με την Ευρώπη, από τους οποίους προκύπτει ο βαθμός της συμμετοχής τους στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι αλλά και η επιθυμία τους ή μη να συμβάλλουν στην τήρηση και προστασία βασικών αξιών και θεμελιωδών ελευθεριών. Ο συνδυασμός των ανωτέρω στοιχείων με μία πιο χαλαρή έννοια του γεωγραφικού κριτηρίου, οδηγεί στο χαρακτηρισμό ενός κράτους ως ευρωπαϊκό<sup>6</sup>. Είναι λογικό, βέβαια, ότι η απουσία του γεωγραφικού κριτηρίου, έστω και με μία πιο χαλαρή έννοια, κατά την αξιολόγηση της «ευρωπαϊκότητας» ενός κράτους, αποτελεί αυτόματα στοιχείο αποκλεισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του Μαρόκου, το οποίο

---

<sup>4</sup> Άρθρο 116 του Σχεδίου Συνθήκης που ενσωματώνει το Καταστατικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, σε συνδυασμό με το άρθρο 3.

<sup>5</sup> Παράδειγμα αποτελεί και το πάγωμα της Συμφωνίας Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΚ λόγω του στρατιωτικού πραξικοπήματος το 1967, καθώς και η εδραίωση της δημοκρατίας στην Ισπανία και την Πορτογαλία, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ένταξή τους στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (βλ. παρακάτω κεφ. 1.2).

<sup>6</sup> Σαχτεκίδου, Ευγενία «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Σάκκουλα 2013, σελ. 156-158.

υπέβαλε αίτηση προσχώρησης στις ΕΚ το 1987. Η αίτησή του απορρίφθηκε από το Συμβούλιο με το επιχείρημα ότι οι Κοινότητες ήταν ανοιχτές μόνο σε ευρωπαϊκά κράτη<sup>7</sup>.

Σε ό,τι αφορά τη διαδικασία προσχώρησης που προβλεπόταν στη Συνθήκη της ΕΚΑΧ, παρατηρείται μία *υπερεθνική προσέγγιση*<sup>8</sup>, καθώς συμμετείχαν μόνο τα όργανα της Κοινότητας, ενώ ο ρόλος των κρατών μελών ήταν μηδαμινός. Πράγματι, μόνο το Συμβούλιο και η Ανώτατη Αρχή συμμετείχαν, με πιο αυξημένο ρόλο αυτόν του Συμβουλίου, το οποίο ενέκρινε το αίτημα του ενδιαφερόμενου κράτους και καθόριζε τους όρους της προσχώρησης. Οι τελευταίοι αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τα επιμέρους οικονομικά κριτήρια που έπρεπε να πληροί το ενδιαφερόμενο κράτος και τα οποία αξιολογούσε η Ανώτατη Αρχή, πριν την έκδοση της γνώμης της επί της ένταξης του εν λόγω κράτους, την κατανομή των ψήφων των κρατών μελών στα όργανα της Κοινότητας και τη συμμετοχή κάθε κράτους μέλους στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Επόμενο στάδιο στην πορεία του *δικαίου της διεύρυνσης* αποτελεί η υπογραφή, στις 25 Μαρτίου 1957, ανάμεσα στα ίδια έξι κράτη που δημιούργησαν την ΕΚΑΧ, των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ). Στα άρθρα 237 και 205 των ανωτέρω Συνθηκών, αντιστοίχως, προβλέπεται η διαδικασία προσχώρησης τρίτων χωρών στις Κοινότητες, η οποία είναι ακριβώς η ίδια και στις δύο Συνθήκες, ενώ διαφοροποιείται από αυτήν που προβλέπεται στην Συνθήκη της ΕΚΑΧ σε δύο μόνο σημεία. Το πρώτο αφορά στο στάδιο της διαπραγμάτευσης των όρων προσχώρησης και των απαιτούμενων προσαρμογών που πρέπει να επέλθουν στις Συνθήκες, την οποία πραγματοποιούν, πλέον, τα κράτη μέλη και το αιτούν κράτος από κοινού, συνάπτοντας σχετική συμφωνία. Η δεύτερη διαφοροποίηση εντοπίζεται στην έναρξη ισχύος της συμφωνίας προσχώρησης, η οποία λαμβάνει χώρα μετά την επικύρωσή της από όλα τα συμβαλλόμενα κράτη, τα οποία αποφασίζουν σύμφωνα με την εθνική τους διαδικασία κύρωσης. Και στα δύο προαναφερθέντα σημεία της διαδικασίας αντικαταστάθηκε η συμμετοχή του Συμβουλίου με αυτήν των κρατών μελών, καθιστώντας την με αυτόν τον τρόπο ως μια διακυβερνητική περισσότερο παρά υπερεθνική διαδικασία.

---

<sup>7</sup> [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/23a2_en.htm) προσπελάστηκε στις 15-10-2017

<sup>8</sup> ό.π. Kochenov Dimitry, σελ. 6

Το μοναδικό τυπικό κριτήριο ένταξης που προβλεπόταν στην ΕΚΑΧ, δηλαδή η δυνατότητα προσχώρησης μόνο ευρωπαϊκών κρατών, επαναλαμβάνεται και στις νέες Συνθήκες. Ήταν δε αποδεκτό από όλους, ότι κάθε υποψήφιο για ένταξη κράτος θα προσχωρούσε υποχρεωτικά και στις τρεις Κοινότητες χωρίς δικαίωμα επιλογής<sup>9,10</sup>. Το γεγονός, όμως, αυτό δημιουργούσε πρόβλημα διότι, όπως ήδη αναφέρθηκε, η διαδικασία προσχώρησης ήταν διαφορετική στην ΕΚΑΧ και στην ΕΟΚ/ΕΚΑΕ. Το πρόβλημα τελικά ξεπεράστηκε κατά την πρώτη διεύρυνση, οπότε εφαρμόστηκε ένας συνδυασμός των προβλεπόμενων διαδικασιών. Η διαπραγματεύση των όρων προσχώρησης έγινε σε επίπεδο Συμβουλίου Υπουργών, σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΚΑΧ, ενώ η επικύρωση της συμφωνίας προσχώρησης πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τα οριζόμενα στις Συνθήκες ΕΟΚ/ΕΚΑΕ, δηλαδή μετά από την έγκριση όλων των συμβαλλόμενων χωρών και σύμφωνα με τους εσωτερικούς τους κανόνες και διαδικασίες. Η επικράτηση αυτού του μικτού μοντέλου της ενταξιακής διαδικασίας, οδήγησε ορισμένους θεωρητικούς να διατυπώσουν την άποψη ότι το δίκαιο της διεύρυνσης αποτελεί εθνικό κυρίως δίκαιο, το οποίο δημιουργήθηκε μέσα από τις υπάρχουσες διαφορές των διαδικασιών προσχώρησης στις τρεις Κοινότητες<sup>11</sup>. Η ύπαρξη και άλλων, άγραφων, κριτηρίων ένταξης τρίτου κράτους στις ΕΚ, πλην αυτού που αποτυπώθηκε ρητά στις Συνθήκες, όπως αναφέρθηκε παραπάνω<sup>12</sup>, οδηγεί επίσης στο συμπέρασμα περί ύπαρξης εθνικού κοινοτικού δικαίου<sup>13</sup>.

Με τις Συνθήκες ΕΟΚ/ΕΚΑΕ εισήχθη ένα νέο βήμα στη διαδικασία προσχώρησης. Πρόκειται για το θεσμό των Συμφωνιών Σύνδεσης κρατών, ένωσης κρατών ή διεθνών οργανισμών με τις ΕΚ, η οποία περιλαμβάνει αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες<sup>14</sup>. Στις διατάξεις των Συνθηκών δεν γίνεται αναφορά στους σκοπούς των Συμφωνιών αυτών. Από τη φύση βέβαια της ΕΟΚ, η οποία βασιζόταν στην τελωνειακή ένωση προκύπτει ότι ένας βασικός στόχος ήταν η επέκταση της ένωσης και στο συνδεδεμένο κράτος. Για άλλα κράτη ο λόγος σύναψης τέτοιας Συμφωνίας με την ΕΟΚ ήταν η δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου μέσω της

---

<sup>9</sup> ό.π. Σαχπεκίδου Ευγενία, σελ. 156, υποσ. 3

<sup>10</sup> Το 1965 υπογράφηκε ανάμεσα στα έξι ιδρυτικά μέλη η «Συνθήκη περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» με την οποία δημιουργήθηκε μία κοινή Επιτροπή και ένα κοινό Συμβούλιο και για τις τρεις Κοινότητες.

<sup>11</sup> ό.π. Kochenov Dimitry, σελ. 6

<sup>12</sup> Βλ. σελ. 13

<sup>13</sup> Fierro, Elena “The EU’s approach to Human Rights Conditionality in Practice”, The Hague, Martinus Nijhof, 2003, p. 137

<sup>14</sup> Άρθρα 238 και 206 των Συνθηκών της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, αντιστοίχως.

κατάργησης των εσωτερικών δασμών. Ειδικότερα, όμως, για τα ευρωπαϊκά κράτη που επιθυμούσαν να προσχωρήσουν στις Κοινότητες ως πλήρη μέλη, αλλά η οικονομία των οποίων δεν βρισκόταν σε επίπεδο που θα τους επέτρεπε την προσχώρηση, η σύναψη Συμφωνίας Σύνδεσης με την ΕΟΚ και η εγκαθίδρυση τελωνειακής ένωσης, αποτελούσαν ένα στάδιο προετοιμασίας για τον απώτερο σκοπό, ήτοι την πλήρη ένταξη<sup>15</sup>. Άλλωστε, στα κείμενα ορισμένων Συμφωνιών Σύνδεσης με την ΕΟΚ αποτυπώνεται ρητώς η δυνατότητα της πλήρους ένταξης των συνδεδεμένων κρατών<sup>16</sup>.

Τρίτο στάδιο στην εξέλιξη του δικαίου της διεύρυνσης, αποτελεί η υπογραφή, το 1986, της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), με την οποία επήλθαν ουσιαστικές αλλαγές στη Συνθήκη της Ρώμης. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της ήταν η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σε ό,τι αφορά τη διαδικασία προσχώρησης το Κοινοβούλιο απέκτησε δικαίωμα άσκησης βέτο στη διεύρυνση της Κοινότητας, καθώς απαιτείται η συναίνεσή του για την έγκριση ή μη του αιτήματος προσχώρησης του υποψήφιου κράτους. Επίσης, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου και για τη σύναψη των Συμφωνιών Σύνδεσης της ΕΟΚ με τρίτα κράτη. Και στις δύο περιπτώσεις αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται<sup>17</sup>.

Η υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, το Φεβρουάριο του 1992, αποτελεί έναν ακόμα σταθμό στην εξέλιξη της διαδικασίας προσχώρησης. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως αποκαλείται διαφορετικά, ήταν η πιο καθοριστική για την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Με αυτήν επήλθαν βασικές αλλαγές στη μορφή των Κοινοτήτων. Δημιουργήθηκε το σύστημα των τριών πυλώνων: ο πρώτος, ο λεγόμενος και υπερεθνικός, αποτελείται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα<sup>18</sup>, την ΕΚΑΧ και την ΕΚΑΕ, ο δεύτερος περιλαμβάνει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος τη Συνεργασία σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΣΔΥΕ). Οι πυλώνες αυτοί στηρίζουν την κορυφή του νέου μορφώματος, την

---

<sup>15</sup> Feld, Werner "The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis" International Organization 19, no. 2 (1965): 223-249

<sup>16</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 72 της Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΟΚ – Ελλάδας: «Όταν η εφαρμογή της Συμφωνίας Σύνδεσης επιτρέπει την πλήρη αποδοχή από την Ελλάδα των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, τα συμβαλλόμενα μέρη θα εξετάσουν τη δυνατότητα προσχώρησης της Ελλάδας στην Κοινότητα». Ανάλογη διάταξη υπάρχει και στη Συμφωνία Σύνδεσης ΕΟΚ – Τουρκίας (άρθρο 28).

<sup>17</sup> Πρόκειται για τα άρθρα 8 και 9 της ΕΕΠ, τα οποία τροποποίησαν τα άρθρα 237 και 238, αντίστοιχα, της ΕΟΚ.

<sup>18</sup> Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η ΕΟΚ μετονομάζεται σε ΕΚ, διότι ο στόχος των Κοινοτήτων δεν είναι μόνο η οικονομική αλλά και η πολιτική ένωση.



Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Η προσχώρηση μιας χώρας, πλέον, γίνεται στην Ένωση, δηλαδή και στους τρεις πυλώνες. Τα άρθρα της ΕΚΑΧ, της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ που αφορούσαν την προσχώρηση καταργήθηκαν και η διαδικασία ένταξης ρυθμίστηκε μόνο από ένα άρθρο της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Δεν εισήχθη κάποια καινοτομία στη διαδικασία. Αυτή παρέμεινε η ίδια, όπως προβλεπόταν στη Συνθήκη της ΕΟΚ, ενώ διατηρήθηκε και ο αυξημένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εισήχθη με την ΕΕΠ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, σε ό,τι αφορά τα κριτήρια προσχώρησης στην ΕΕ, η Συνθήκη για πρώτη φορά θέτει, εκτός από την «ευρωπαϊκότητα», και ένα επιπλέον, πολιτικό, κριτήριο. Στην παράγραφο 1 του άρθρου ΣΤ του τίτλου Ι «Κοινές Διατάξεις» αναφέρεται ρητά ότι *«Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές»*.

Αν και η Συνθήκη δεν επέφερε στη διαδικασία προσχώρησης κάποια ιδιαίτερη αλλαγή, ενάμισι περίπου χρόνο μετά την υπογραφή της, τον Ιούνιο του 1993, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης έμελλε να αποτελέσει ορόσημο για την εν λόγω διαδικασία. Για πρώτη φορά αποτυπώθηκαν ρητώς επιπρόσθετα κριτήρια που έπρεπε να πληροί ένα κράτος για να μπορέσει να ενταχθεί στην ΕΕ, πλην αυτού της «ευρωπαϊκότητας». Τα κριτήρια αυτά που είναι πλέον γνωστά ως «κριτήρια της Κοπεγχάγης» αφορούν τρεις τομείς: τον πολιτικό, τον οικονομικό και τον νομικό.

- Στον πολιτικό τομέα ανήκουν η σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων.
- Στον οικονομικό τομέα ανήκουν η ύπαρξη μιας λειτουργούσας οικονομίας της αγοράς και η ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς εντός της ΕΕ.
- Τέλος, στο νομικό τομέα περιλαμβάνονται η ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιδιότητα του μέλους, συμπεριλαμβανομένης της προσήλωσης στους στόχους της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Το κριτήριο αυτό αφορά στην υποχρέωση των υποψηφίων χωρών της ενσωμάτωσης στην εθνική τους νομοθεσία του λεγόμενου κοινοτικού κεκτημένου, δηλαδή ό,τι περιλαμβάνεται στο σώμα του δικαίου της ΕΕ.

Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης τέθηκε και ένα επιπρόσθετο κριτήριο, το οποίο δεν αφορούσε τα ενδιαφερόμενα για την προσχώρηση κράτη, αλλά την ΕΕ. Επρόκειτο για την ικανότητα της Ένωσης να απορροφήσει νέα μέλη χωρίς να επιβραδύνεται, παράλληλα, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ο κύριος λόγος που ώθησε την Ένωση να καταγράψει εκείνη τη χρονική στιγμή τη λίστα με τα κριτήρια ένταξης, ήταν η επιθυμία πολλών χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, χωρών του πρώην ανατολικού μπλοκ, να προσχωρήσουν στην ΕΕ. Η ένταξη των χωρών αυτών στην ΕΕ αποτελούσε μεγάλη ευκαιρία για την ειρηνική επανένωση Δυτικής και Ανατολικής Ευρώπης μετά από δεκαετίες διαίρεσης<sup>19</sup>, αλλά ταυτόχρονα και μεγάλη πρόκληση διότι για πρώτη φορά θα προσχωρούσε ένας τόσο μεγάλος αριθμός χωρών, οι οποίες είχαν διαφορετικό πολιτικό και οικονομικό σημείο αφετηρίας. Απαιτούνταν, επομένως, μια περισσότερο προσεγμένη προσέγγιση<sup>20</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης του 1995 ενίσχυσε τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, τονίζοντας ότι, προκειμένου να επιτευχθεί η σταδιακή και αρμονική ένταξη των υποψηφίων χωρών, έπρεπε να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην ανάπτυξη της οικονομίας της αγοράς και στη δημιουργία ενός σταθερού οικονομικού και νομισματικού περιβάλλοντος, αλλά και στην προσαρμογή των διοικητικών τους δομών, εισάγοντας έτσι και ένα επιπλέον κριτήριο, το διοικητικό. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ακολούθησαν προσέθεσαν και την ανάγκη προσαρμογής των δικαστικών δομών των υποψηφίων χωρών<sup>21</sup>. Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λουξεμβούργου, το 1997, αναφέρεται ότι οι υποψήφιες χώρες *συμμερίζονται τις εσωτερικές και εξωτερικές αξίες της ΕΕ και τα μέλη της Διάσκεψης, στα οποία περιλαμβάνονταν και οι υποψήφιες χώρες, θα πρέπει να δεσμεύονται αμοιβαία όσον αφορά την ειρήνη, την ασφάλεια και τις σχέσεις καλής γειτονίας, το σεβασμό της κυριαρχίας των άλλων χωρών και των αρχών στις οποίες βασίζεται η ΕΕ, την ακεραιότητα και το απαραβίαστο των εξωτερικών συνόρων και των αρχών του διεθνούς δικαίου, καθώς και να αναλάβουν δέσμευση υπέρ της επίλυσης των εδαφικών διαφορών με ειρηνικά μέσα.*

---

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-1900\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1900_en.htm) προσπελάστηκε στις 28-10-2017

<sup>20</sup> Wammen, Nicolai “Enlargement remains a driver of change”, in “20 Years that Changed Europe” Conference Report, Copenhagen 14 May 2013, p.5

<sup>21</sup> Βλ. για παράδειγμα, «Συμπεράσματα της Προεδρίας – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001» και «Συμπεράσματα της Προεδρίας – Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης 21 και 22 Ιουνίου 2002»

Τα πολιτικά κριτήρια που καθορίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης ενσωματώθηκαν στη συνέχεια και στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, ως συνταγματικές αρχές<sup>22</sup>, με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ τον Οκτώβριο του 1997. Στο άρθρο 49 της Συνθήκης<sup>23</sup>, προστέθηκε η υποχρέωση σεβασμού των αρχών που καθορίζονται στο άρθρο 6, ήτοι στις «*αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη*».

Λίγους μήνες αργότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, εισήχθη μια νέα αρχή στη διαδικασία διεύρυνσης: η αρχή της «αιρεσιμότητας<sup>24</sup>». Σύμφωνα με αυτή, η εκπλήρωση των πολιτικών μόνο κριτηρίων επιλεξιμότητας αρκούσε για την εκκίνηση των διαπραγματεύσεων με τις υποψήφιες χώρες. Η ολοκλήρωσή τους, όμως, τελούσε υπό την αίρεση της εκπλήρωσης των οικονομικών κριτηρίων και της ικανοποίησης υιοθέτησης του κεκτημένου. Για το λόγο αυτό, αποφασίστηκε η σημαντική αύξηση της προενταξιακής οικονομικής βοήθειας, έτσι ώστε οι χώρες αυτές να προχωρήσουν στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, η Επιτροπή θα υπέβαλε τακτικά εκθέσεις στο Συμβούλιο σχετικά με την πρόοδο των χωρών<sup>25</sup>. Μετά την ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ), η διαδικασία της διεύρυνσης έγινε πιο αυστηρή, καθώς η Επιτροπή μπορεί να προτείνει την αναστολή των διαπραγματεύσεων μετά από παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων ή την αποτυχία εκπλήρωσης των κριτηρίων<sup>26</sup>

Η Συνθήκη της Νίκαιας που ακολούθησε, το Φεβρουάριο του 2001, δεν επέφερε κάποια αλλαγή στη διαδικασία προσχώρησης. Με δήλωση που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη, τα κράτη μέλη *εξέφρασαν την ανάγκη για ένα νέο θεμελιακό κείμενο<sup>27</sup>* που θα αντιμετώπιζε ζητήματα όπως η καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων, η απλούστευση

---

<sup>22</sup> Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession, 2002. Commission of the European Communities

<sup>23</sup> Το άρθρο 49 της Συνθήκης του Άμστερνταμ αποτελεί επαναρίθμηση του άρθρου Ξ της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

<sup>24</sup> Tatham, F. Allan "Don't Mention Divorce at the Wedding, Darling!: EU Accession and Withdrawal after Lisbon", in Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley (eds) "EU Law after Lisbon" Oxford University Press 2012, σελ. 132.

<sup>25</sup> Luxembourg European Council 12 and 13 December 1997 – Presidency Conclusions

<sup>26</sup> Communication from the Commission, 2005 enlargement strategy paper, Brussels, 9.11.2005, COM (2005) 561 final

<sup>27</sup> Παπαγιάννης Δονάτος «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 63

των μέσων της Ένωσης και η ενίσχυση της δημοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας<sup>28</sup>.

Τον Φεβρουάριο του 2002 ξεκίνησε τις εργασίες της η Συντακτική Συνέλευση και είχε ως σκοπό να παραδώσει Σχέδιο Συντάγματος για το μέλλον της ΕΕ. Τον Οκτώβριο του 2004, μετά και από την προβλεπόμενη επεξεργασία του Σχεδίου από Διακυβερνητική Διάσκεψη, υπογράφηκε η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης. Η εν λόγω Συνθήκη καταργούσε τις προηγούμενες, εκτός από την Συνθήκη της ΕΚΑΕ, και τις αντικαθιστούσε με ενιαίο κείμενο συνταγματικού χαρακτήρα. Στη Συνθήκη προβλεπόταν ξεχωριστό κεφάλαιο με τον τίτλο «*Η ιδιότητα μέλους της Ένωσης*» και στο οποίο, ρυθμιζόταν, μεταξύ άλλων, και η διαδικασία προσχώρησης<sup>29</sup>. Η διαδικασία ουσιαστικά δεν άλλαξε παρά μόνο σε ένα σημείο: μετά την υποβολή της αίτησης στο Συμβούλιο από το ενδιαφερόμενο για ένταξη κράτος, το ΕΚ και τα εθνικά κοινοβούλια λάμβαναν σχετική ενημέρωση. Αυτή η προσθήκη στη διαδικασία, της ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων, αποτελούσε μέρος της ενίσχυσης του ευρωπαϊκού τους ρόλου που είχε ξεκινήσει κυρίως από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και εντεύθεν. Η Συνθήκη, όμως, δεν τέθηκε σε ισχύ διότι η Γαλλία και η Ολλανδία την καταψήφισαν, μετά τη διενέργεια σχετικών δημοψηφισμάτων<sup>30</sup>.

Συνέχεια του ναυαγισμένου ευρωπαϊκού Συντάγματος αποτέλεσε η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία διατήρησε όλα τα σημαντικά του στοιχεία και παραμέρισε τα δευτερεύοντα που είχαν απορρίψει οι ευρωσκεπτικιστές<sup>31</sup>. Το άρθρο 49, περί προσχώρησης ευρωπαϊκού κράτους στην Ένωση, διατηρήθηκε όπως είχε προβλεφθεί στο Σύνταγμα, με τη συμπλήρωση ότι για την απόφαση υπέρ ή κατά της ένταξης, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλεξιμότητας με τα οποία συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η τελική μορφή των διατάξεων που καθορίζουν την προσχώρηση ενός κράτους στην ΕΕ, μετά από αρκετές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, έχει ως εξής:

*«Κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και δεσμεύεται να τις προάγει, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό*

---

<sup>28</sup> Δήλωση 23 της Συνθήκης της Νίκαιας

<sup>29</sup> Βλ. Άρθρο I-58 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

<sup>30</sup> [www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/.../2012/.../qc3111407elc\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/.../2012/.../qc3111407elc_pdf/) προσπελάστηκε στις 28-10-2017

<sup>31</sup> [http://www.europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/2/2/5/index.tkl?lang=gr&s=1&e=hobxkgdsjviu](http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/2/5/index.tkl?lang=gr&s=1&e=hobxkgdsjviu) προσπελάστηκε στις 29-10-2017

*Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται για την αίτηση αυτή. Το αιτούν κράτος απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει ομόφωνα, αφού ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής και μετά από έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται. Λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλεξιμότητας που συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.*

*Οι όροι της προσχωρήσεως και οι λόγω αυτής αναγκαίες προσαρμογές των Συνθηκών που θεμελιώνουν την Ένωση, αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους. Η συμφωνία αυτή υπόκειται σε επικύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών, κατά τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».*

## 1.2 Οι διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σε αντίθεση με την πορεία του δικαίου της διεύρυνσης, η οποία αφορά την εξέλιξη των Συνθηκών, οι διευρύνσεις που πραγματοποιήθηκαν από τη δημιουργία των πρώτων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έως και σήμερα αφορούν τη διεύρυνση του γεωγραφικού πεδίου των Συνθηκών. Οι δύο διαδικασίες, αν και εξελίσσονται ταυτόχρονα, δεν συγχρονίζονται. Συνολικά πραγματοποιήθηκαν έξι γύροι διευρύνσεων<sup>32</sup>.

### 1.2.1 Οι τέσσερις πρώτες διευρύνσεις

Η πρώτη διεύρυνση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθυστέρησε αρκετά. Παρά το γεγονός της επιτυχίας των τελευταίων, και ιδίως της ΕΟΚ, κανένα ευρωπαϊκό κράτος δεν προχώρησε άμεσα στην υποβολή αιτήματος προσχώρησης. Το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) αρνήθηκε να συμμετάσχει, αφενός διότι είχε διαφορετικούς σκοπούς, στο πλαίσιο της Commonwealth<sup>33</sup>, αφετέρου διότι ήταν ικανοποιημένο με τη συμμετοχή του στον διακυβερνητικού χαρακτήρα Οργανισμό Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ), μη δεχόμενο να εκχωρήσει κυριαρχικά δικαιώματα σε έναν υπερεθνικό οργανισμό<sup>34</sup>. Άλλες ευρωπαϊκές χώρες, λόγω της πολιτικοοικονομικής τους κατάστασης δεν είχαν τη δυνατότητα να προσχωρήσουν. Το πολιτικό καθεστώς των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, η άσχημη οικονομική κατάσταση της Ελλάδας, αλλά και η επιβολή αργότερα

---

<sup>32</sup> ό.π. Kochenov σελ. 5

<sup>33</sup> ό.π. Παπαγιάννης σελ. 48

<sup>34</sup> Urwin, Derek W. “The Community of Europe” Longman, 1995, σελ. 46

της στρατιωτικής δικτατορίας, τα μακροχρόνια δικτατορικά καθεστώτα της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, η ουδετερότητα που τηρούσαν κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου η Αυστρία, η Φινλανδία, η Σουηδία και η Ελβετία, λειτουργούσαν αποτρεπτικά.

Το ΗΒ, το οποίο, μετά την ΕΟΚ, είχε την ισχυρότερη οικονομία, επηρέαζε σημαντικά αρκετές από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης, οι οποίες είναι πιθανό ότι θα το ακολουθούσαν σε περίπτωση που αποφάσιζε να προσχωρήσει στις Κοινότητες<sup>35</sup>. Αντιθέτως, όμως, οι Βρετανοί επέλεξαν να διαφοροποιηθούν, προτάσσοντας τη διακυβερνητική συνεργασία εντός της Ευρώπης, μέσω της δημιουργίας, το 1960, της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) από κοινού με την Αυστρία, τη Δανία, τη Νορβηγία, την Πορτογαλία, τη Σουηδία και την Ελβετία (γνωστές ως οι «Εξωτερικοί Εφτά» σε αντίθεση με τους «Εσωτερικούς Έξι», των Κοινοτήτων<sup>36</sup>).

Η μείωση των δασμών από την ΕΟΚ, ήδη από το 1959, και ο προοδευτικός αποκλεισμός του ΗΒ από τη συνεχώς αναπτυσσόμενη κοινοτική αγορά<sup>37</sup>, σε συνδυασμό με τα πενιχρά αποτελέσματα της ΕΖΕΣ<sup>38</sup>, το ανάγκασαν να αναθεωρήσει και να υποβάλει αίτημα για την προσχώρησή του στις Κοινότητες (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ και ΕΚΑΕ) το 1961. Η Γαλλία, όμως, υπό την προεδρία του Charles de Gaulle, έθεσε βέτο, καθώς ήταν αντίθετη στη διεύρυνση των Κοινοτήτων και ιδίως στην προσχώρηση των φιλοαμερικανών Βρετανών, καθώς υπήρχε ο φόβος της «διείσδυσης» των Η.Π.Α. στην κοινή αγορά των Κοινοτήτων<sup>39</sup>, αλλά και της παρεμπόδισης της πορείας προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση από τους Βρετανούς<sup>40</sup>. Μαζί με το ΗΒ είχαν υποβάλει αίτηση προσχώρησης η Δανία, η Ιρλανδία και η Νορβηγία, αλλά δεν επιθυμούσαν να ενταχθούν χωρίς αυτήν στις Κοινότητες, λόγω των ισχυρών οικονομικών δεσμών μεταξύ τους. Το 1967 η Μεγάλη Βρετανία υπέβαλε δεύτερη αίτηση για ένταξη, αλλά η Γαλλία έθεσε και πάλι βέτο. Τελικά, το 1973, και μετά από αλλαγή της προεδρίας στη γαλλική δημοκρατία<sup>41</sup>, το ΗΒ, μαζί με τη Δανία και την Ιρλανδία, προσχώρησαν στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η Νορβηγία

---

<sup>35</sup> ό.π. Urwin, σελ. 90

<sup>36</sup> <http://archives.eui.eu/en/isaar/631> προσπελάστηκε στις 30-10-2017

<sup>37</sup> Χριστοδουλίδης, Θεόδωρος “Από την ευρωπαϊκή ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η ιστορική διάσταση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004”, εκδ. Σιδέρης 2010, σελ. 77

<sup>38</sup> ό.π. Παπαγιάννης, σελ. 52

<sup>39</sup> ό.π. Χριστοδουλίδης, σελ. 77

<sup>40</sup> Ζαχαρόπουλος, Άγγελος «Αγγλία, έθνος ανάδελφον», άρθρο της 23<sup>ης</sup> Αυγούστου 2016 στο capital.gr <http://capital.gr/me-apopsi/3148861/agglia-ethnos-anadelfon> προσπελάστηκε στις 2-11-2017

<sup>41</sup> Ο Charles de Gaulle παραιτήθηκε από το αξίωμα του Προέδρου το 1969 και στη συνέχεια εξελέγη ο Georges Pompidou, ο οποίος συμφώνησε στην εκκίνηση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο.

αρνήθηκε τη συμμετοχή της μετά από τη μη έγκριση από το νορβηγικό λαό της συνθήκης προσχώρησης, μέσω διενέργειας δημοψηφίσματος.

Με την προσχώρηση των ανωτέρω χωρών πραγματοποιήθηκε, δεκαπέντε περίπου χρόνια μετά τη δημιουργία των Κοινοτήτων, η πρώτη διεύρυνσή τους.

Ο θεσμός των Συμφωνιών Σύνδεσης κρατών με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες εισήχθη, όπως ήδη αναφέρθηκε, με τις Συνθήκες ΕΟΚ/ΕΚΑΕ. Η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα που υπέβαλε αίτηση για σύνδεση με τη νεοπαγή ΕΟΚ, το 1959, και η οποία οδήγησε δύο χρόνια αργότερα, το 1961, στην υπογραφή της Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΟΚ – Ελλάδας. Με την επιβολή, όμως, της δικτατορίας το 1967 η Συμφωνία πάγωσε και ενεργοποιήθηκε το 1974 με την αποκατάσταση της δημοκρατίας. Στόχος ήταν η μελλοντική προσχώρηση της χώρας μας στις Κοινότητες, όπως άλλωστε αναφέρεται και μέσα στο κείμενο της Συμφωνίας<sup>42</sup>. Το 1975 η Ελλάδα υπέβαλε στο Συμβούλιο αίτηση για πλήρη ένταξη. Οι λόγοι για τους οποίους επιθυμούσε την ένταξη ήταν η εδραίωση των δημοκρατικών θεσμών, επιβεβλημένη μετά την επταετία που είχε προηγηθεί, η ενίσχυση της διαπραγματευτικής της ισχύος, ιδιαίτερα απέναντι στην Τουρκία, μετά και από την εισβολή και κατάληψη μέρους της Κύπρου, ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, καθώς και η δυνατότητα της δυναμικής της παρουσίας στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης<sup>43</sup>.

Κατά τη διαδικασία του άρθρου 237 της Συνθήκης της Ρώμης<sup>44</sup>, η Επιτροπή διατύπωσε τη γνώμη της για την προσχώρηση της Ελλάδας στις Κοινότητες. Η γνωμοδότησή της δεν ήταν θετική, αντίθετα πρότεινε τη μεσολάβηση ενός διαστήματος μερικών ετών πριν την πλήρη ένταξη της Ελλάδας, προκειμένου αυτή να προχωρήσει στις αναγκαίες οικονομικές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Παράλληλα πρότεινε την εκκίνηση των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση της χώρας<sup>45</sup>. Το Συμβούλιο των Υπουργών, όμως, το 1976, με παρέμβαση του πρωθυπουργού Κ. Καραμανλή, απέρριψε την πρόταση της Επιτροπής περί *προσεκτικής προσέγγισης*<sup>46</sup> στο θέμα της ένταξης της Ελλάδας και ξεκίνησε τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Το Μάιο του 1979 υπογράφηκε η

---

<sup>42</sup> Βλ. προοίμιο και άρθρο 72 της Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΟΚ-Ελλάδας

<sup>43</sup> <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/i-poreia-tis-elladas-stin-europaiki-enosi.html>  
προσπελάστηκε στις 2-11-2017

<sup>44</sup> Βλ. ανωτέρω, κεφ. 1.1

<sup>45</sup> Commission Opinion on Greek application for membership of the European Communities (29 January 1976), par. 16

<sup>46</sup> ό.π. Urwin, σελ. 207

Πράξη Προσχώρησης και την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1981 η Ελλάδα έγινε το δέκατο μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η επόμενη διεύρυνση αφορά επίσης χώρες του ευρωπαϊκού νότου. Η Ισπανία από το 1962 είχε ζητήσει να συνδεθεί με την ΕΟΚ με απώτερο στόχο την πλήρη ένταξή της στις Κοινοτήτες. Το 1964 ξεκίνησαν οι σχετικές συζητήσεις, οι οποίες οδήγησαν το 1970 στην υπογραφή εμπορικής συμφωνίας ανάμεσα την Ισπανία και την ΕΟΚ με την οποία εγκαθιδρύθηκε ένα προτιμησιακό σύστημα μεταξύ τους με στόχο την εξάλειψη των εμποδίων κατά τις εμπορικές τους συναλλαγές. Η ΕΟΚ δεν επιθυμούσε να προχωρήσει σε στενότερη συνεργασία με την Ισπανία λόγω της έλλειψης των δημοκρατικών της διαπιστευτηρίων. Η συμφωνία τους διήρκεσε μόνο έξι χρόνια. Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, η Ισπανία αιτήθηκε επισήμως, το 1977, την ένταξή της στις Κοινοτήτες<sup>47</sup>.

Η Πορτογαλία, υπό το φόβο του οικονομικού αποκλεισμού σε μια Ευρώπη που είχε ήδη αρχίσει σχετικές συνεργασίες, έγινε ένα από τα ιδρυτικά μέλη της ΕΖΕΣ. Οι δεσμεύσεις που ανέλαβε ήταν καθαρά οικονομικές και εμπορικές και δεν τέθηκε ποτέ το ζήτημα του καθεστώτος ή του πολιτικού της συστήματος. Με την επιθυμία, όμως, του ΗΒ να γίνει μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το 1961, εμφανίστηκε ξανά το φάντασμα του απομονωτισμού εντός της ευρωπαϊκής ηπείρου. Το 1962, η Πορτογαλία, με επιστολή της στην ΕΟΚ, αιτήθηκε την εκκίνηση διαπραγματεύσεων προκειμένου να καθορίσουν τους όρους της συνεργασίας την οποία επιθυμούσε η πορτογαλική κυβέρνηση με τις Κοινοτήτες. Οι διαπραγματεύσεις, όμως, πάγωσαν μετά το βέτο της γαλλικής κυβέρνησης στην ένταξη του ΗΒ στην ΕΟΚ και συνεχίστηκαν το 1971, όταν η Πορτογαλία συνειδητοποίησε ότι δεν μπορούσε να μείνει στο περιθώριο, μετά και την αποδοχή της αίτησης του ΗΒ για ένταξη στις Κοινοτήτες. Τελικά, τον Ιούλιο του 1972 υπογράφεται μεταξύ Πορτογαλίας – ΕΟΚ συμφωνία ελεύθερου εμπορίου. Ύστερα από την εγκαθίδρυση του δημοκρατικού καθεστώτος, η Πορτογαλία υπέβαλε αίτηση προσχώρησης στις

---

<sup>47</sup> Royo, Sebastián. (2002) “The Experience of Spain and Portugal in the European Union: Lessons for Latin America”. Working Paper Series, Vol. 2 No. 2, March 2002, p.8 <http://aei.pitt.edu/id/eprint/8079> προσπελάστηκε στις 10-11-2017



Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1977<sup>48</sup>. Ταυτόχρονα με την ένταξή της, αποχώρησε και από την ΕΖΕΣ.

Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις της Ισπανίας και της Πορτογαλίας αποδείχθηκαν δύσκολες διότι αρκετά κράτη μέλη των Κοινοτήτων ένωσαν να «απειλούνται» από συγκεκριμένα προϊόντα των χωρών αυτών. Η Ιταλία και η Γαλλία, ιδίως, εξέφρασαν σοβαρές επιφυλάξεις για την ένταξη της Ισπανίας, επειδή φοβήθηκαν ότι η ισπανική γεωργική παραγωγή θα «πλημμύριζε» την ευρωπαϊκή αγορά, η οποία ήδη απειλούνταν από τη δική της πλεονάζουσα παραγωγή. Επιπροσθέτως, υπήρχε ο φόβος αύξησης των περιφερειακών ανισοτήτων, ως συνέπεια της ένταξης των δύο χωρών, αλλά και αυτός της μεγάλης αύξησης του αριθμού των ανέργων που θα μετακινούνταν από την Ισπανία και την Πορτογαλία στα υπόλοιπα κράτη μέλη προς αναζήτηση εργασίας<sup>49</sup>. Παράλληλα, το ΗΒ έθεσε το ζήτημα της κοινοτικής του συμμετοχής στον προϋπολογισμό, γεγονός που οδήγησε στη διακοπή των οποιοδήποτε σχεδίων για διεύρυνση<sup>50</sup>. Τελικά, μετά από οκτώ χρόνια ενταξιακών διαπραγματεύσεων, οι Συνθήκες Προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας υπογράφηκαν το Μάρτιο του 1985 και τέθηκαν σε ισχύ την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1986.

Λίγα χρόνια αργότερα έλαβε χώρα μια ιδιαίτερη διεύρυνση, διότι ενώ αυξήθηκε η έκταση και ο πληθυσμός των ΕΚ, ο αριθμός των κρατών μελών τους παρέμεινε αμετάβλητος. Επρόκειτο για την ενοποίηση της Δυτικής Γερμανίας με την Ανατολική, στις 3 Οκτωβρίου 1990. Παρά τις αρχικές ενστάσεις και ενδοιασμούς από το ΗΒ και τη Γαλλία, ως προς την ενοποίηση της χώρας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου τον Δεκέμβριο του 1989 ενέκρινε την ενοποίηση της Γερμανίας υπό τον όρο της δημοκρατικής διακυβέρνησης της χώρας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου, τον Απρίλιο του 1990, αποφάσισε την προσχώρηση του εδάφους της Ανατολικής Γερμανίας στις ΕΚ χωρίς τη μεσολάβηση της αναθεώρησης των Συνθηκών και της πραγματοποίησης ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Η μοναδική αλλαγή που επέφερε η ενοποίηση της Γερμανίας στη

---

<sup>48</sup> “Portugal and the European integration process — historical context”

[https://www.cvce.eu/content/publication/2007/12/10/0c180447-e013-4525-80c2-91ace17a1781/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2007/12/10/0c180447-e013-4525-80c2-91ace17a1781/publishable_en.pdf) προσπελάστηκε στις 10-11-2017

<sup>49</sup> [https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/8a840582-c9ee-4ee1-ac88-771369d6c521/Resources#4781db65-4928-42b7-bf57-ccf672eea34f\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/8a840582-c9ee-4ee1-ac88-771369d6c521/Resources#4781db65-4928-42b7-bf57-ccf672eea34f_en&overlay) προσπελάστηκε στις 16-11-2017

<sup>50</sup> ό.π. Παπαγιάννης, σελ. 53

συμμετοχή της στα κοινοτικά όργανα, ήταν η αύξηση των βουλευτών της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τον Μάρτιο του 1994 ολοκληρώθηκαν οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Αυστρία, τη Σουηδία, τη Φινλανδία. Οι χώρες αυτές μέχρι το τέλος του Ψυχρού Πολέμου ήταν πολιτικά ουδέτερες, κρατούσαν δηλαδή ίσες αποστάσεις απέναντι στις δύο μεγάλες δυνάμεις, ΗΠΑ και Ρωσία. Από το 1989 άρχισαν σταδιακά να υποβάλλουν αιτήσεις προσχώρησης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες<sup>51</sup>, διότι συνειδητοποίησαν ότι η ένταξή τους θα ενισχύσει τις οικονομίες τους<sup>52</sup>. Με τις παραπάνω χώρες υπέβαλαν αίτηση προσχώρησης και η Νορβηγία με την Ελβετία, κατόπιν, όμως, αρνητικών δημοψηφισμάτων η διαδικασία σταμάτησε. Οι διαπραγματεύσεις για τις υπόλοιπες χώρες ξεκίνησαν το 1993 και ολοκληρώθηκαν το 1994 με την υπογραφή της Συνθήκης Προσχώρησης, η οποία τέθηκε σε ισχύ από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1995. Έτσι, η Ευρώπη των δώδεκα έγινε η Ευρώπη των δεκαπέντε.

### 1.2.2 Η διεύρυνση “Big Bang”

Η επόμενη διεύρυνση της ΕΕ είναι και η *θεαματικότερη*<sup>53</sup>, καθώς προσχώρησαν δώδεκα κράτη. Στις αρχές της δεκαετίας του '90, με την εγκαθίδρυση δημοκρατικών καθεστώτων στις χώρες ΚΑΕ, παρουσιάστηκε η ευκαιρία για την ΕΕ να προχωρήσει στην επανένωση Δυτικής και Ανατολικής Ευρώπης μετά από δεκαετίες διαίρεσης<sup>54</sup>. Δέκα κράτη της ΚΑΕ, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβενία, η Σλοβακία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ρουμανία και η Βουλγαρία, μαζί με την Κύπρο και τη Μάλτα, υπέβαλαν αίτηση προσχώρησης<sup>55</sup>. Είχαν ήδη συνάψει Συμφωνίες Σύνδεσης με την ΕΕ προκειμένου να διαμορφώσουν αποτελεσματικά τη διοίκηση και τους θεσμούς τους για τη λειτουργία της οικονομίας της αγοράς. Η ΕΕ παρείχε στις χώρες αυτές σημαντική χρηματοδοτική ενίσχυση για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων στο διοικητικό και οικονομικό τους μοντέλο. Η Επιτροπή, κατά το ίδιο διάστημα υπέβαλλε συνεχώς εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων και των μεταρρυθμίσεων που είχαν υλοποιήσει οι υποψήφιοι χώρες. Για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία κρίθηκε ότι δεν είχαν

<sup>51</sup> Το 1989 η Αυστρία, το 1991 η Σουηδία, το 1992 η Φινλανδία και η Ελβετία.

<sup>52</sup> ό.π. Παπαγιάννης, σελ. 53

<sup>53</sup> ό.π. Σαγκεκίδου, σελ. 21

<sup>54</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-1900\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-1900_en.htm) προσπελάστηκε στις 25-11-2017

<sup>55</sup> Η Κύπρος και η Μάλτα υπέβαλαν αίτηση το 1990, η Ρουμανία και η Βουλγαρία το 1993, η Ουγγαρία και η Πολωνία το 1994, οι χώρες της Βαλτικής (Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία) και η Σλοβακία το 1995, η Σλοβενία και η Τσεχική Δημοκρατία το 1996.

σημειώσει αρκετή πρόοδο, καθώς οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις στις οποίες είχαν προχωρήσει κρίθηκαν ανεπαρκείς για την καθιέρωση μιας ανταγωνιστικής οικονομίας της αγοράς, ενώ οι υφιστάμενες διοικητικές δομές δεν επέτρεπαν την αποδοχή του κοινοτικού κεκτημένου. και για τους λόγους αυτούς δεν συνέχισαν μαζί με τις υπόλοιπες χώρες. Οι διαπραγματεύσεις για την ένταξη ολοκληρώθηκαν τον Δεκέμβριο του 2002 και οι δέκα χώρες προσχώρησαν στην ΕΕ την 1<sup>η</sup> Μαΐου 2004<sup>56</sup>. Ακολούθησε η προσχώρηση της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2007.

Η έκτη και τελευταία μέχρι σήμερα διεύρυνση πραγματοποιήθηκε την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 2013, οπότε και προσχώρησε η Κροατία, η οποία είχε υποβάλει αίτηση προσχώρησης από το 2003. Οι διαπραγματεύσεις διήρκεσαν έξι χρόνια, από το 2005 έως και το 2011. Κατά τη μεταβατική περίοδο μέχρι την ένταξη, η Κροατία, ως χώρα υπό ένταξη, είχε ήδη καθεστώδες ενεργού παρατηρητή στα ευρωπαϊκά όργανα, γεγονός το οποίο της επέτρεψε να εξοικειωθεί με τη λειτουργία τους καθώς και με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων<sup>57</sup>. Με την προσχώρηση της Κροατίας η ΕΕ έφτασε τα 28 κράτη μέλη.

### *1.2.3 Μελλοντικές διευρύνσεις*

Η διαδικασία της διεύρυνσης της ΕΕ είναι συνεχής, καθώς με την είσοδο νέων μελών υπάρχουν πάντα άλλα κράτη τα οποία βρίσκονται σε αναμονή. Σήμερα οι υποψήφιοι για ένταξη χώρες είναι το Μαυροβούνιο, η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (ΠΓΔΜ), η Σερβία, η Αλβανία και η Τουρκία, ενώ υπάρχουν και δύο δυνάμει υποψήφιοι χώρες, η Βοσνία Ερζεγοβίνη και το Κόσοβο.

Το πλαίσιο που ρυθμίζει τις σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων είναι η Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (ΔΣΣ). Πρόκειται για μια πρωτοβουλία της ΕΕ η οποία ξεκίνησε τον Ιούνιο του 1999, με τρεις βασικούς κοινούς στόχους: την επίτευξη σταθεροποίησης και επιτυχούς μετάβασης προς την οικονομία της αγοράς, την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας και τη δυνατότητα ένταξης των χωρών αυτών στην ΕΕ. Η εν λόγω διαδικασία περιλαμβάνει τη σύναψη Συμφωνιών Σταθερότητας και Σύνδεσης (ΣΣΣ), οι οποίες αποτελούν το προπαρασκευαστικό στάδιο πριν την ένταξη των

---

<sup>56</sup> [http://europedirect.eliamep.gr/wp-content/uploads/2015/10/JE0514044ELN\\_002.pdf](http://europedirect.eliamep.gr/wp-content/uploads/2015/10/JE0514044ELN_002.pdf) προσπελάστηκε στις 25-11-2017

<sup>57</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/croatia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/croatia_en) προσπελάστηκε στις 30-11-2017

χωρών, τη λήψη αυτόνομων εμπορικών μέτρων, τα οποία επιτρέπουν στις συμμετέχουσες χώρες την ελεύθερη είσοδο στην ενωσιακή αγορά, την παροχή οικονομικής βοήθειας και την περιφερειακή συνεργασία, με στόχο την ενίσχυση της σταθερότητας και της ασφάλειας<sup>58</sup>. Σήμερα όλες οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων έχουν συνάψει ΣΣΣ.

Από τις υποψήφιες χώρες της περιοχής η ΕΕ έχει ξεκινήσει ενταξιακές διαπραγματεύσεις μόνο με το Μαυροβούνιο (2012) και τη Σερβία (2014). Εμπόδιο στην έναρξη των διαπραγματεύσεων με την ΠΓΔΜ και την Αλβανία αποτελεί, για τη μεν πρώτη, η διαφωνία της με την Ελλάδα για το θέμα της ονομασίας της χώρας και για τη δεύτερη η εφαρμογή ορισμένων βασικών προτεραιοτήτων που έχουν τεθεί από το Συμβούλιο, κυρίως στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, αλλά και η προετοιμασία για μια διεξοδική μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος.

Η υποψηφιότητα της Τουρκίας, η οποία ανακηρύχθηκε το 1999, έχει προκαλέσει μεγάλες αντιπαραθέσεις στο εσωτερικό της ΕΕ, μεταξύ άλλων, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, του μεγέθους της, των πολιτισμικών διαφορών με τις υπόλοιπες χώρες και του κυπριακού προβλήματος. Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν το 2005, αλλά προχωρούν με αργούς ρυθμούς. Μέχρι σήμερα έχουν ανοίξει δέκα έξι κεφάλαια του κοινοτικού κεκτημένου. Το 2006 η ΕΕ επέβαλε κυρώσεις στη χώρα και συγκεκριμένα το πάγωμα οκτώ διαπραγματευτικών κεφαλαίων, καθώς επίσης και το πάγωμα του κλεισίματος των υπολοίπων κεφαλαίων, λόγω της άρνησής της να εφαρμόσει στην Κύπρο το Πρόσθετο Πρωτόκολλο<sup>59</sup>. Τα προβλήματα που ανέκυψαν μετέπειτα, όπως η προσφυγική κρίση και τα τρομοκρατικά χτυπήματα, ενίσχυσαν τη συνεργασία ανάμεσα στην ΕΕ και την Τουρκία, με αποτέλεσμα «να δοθεί νέα ώθηση στη διαδικασία προσχώρησης, προκειμένου να επιτευχθεί πρόοδος στις διαπραγματεύσεις...<sup>60</sup>». Η απόπειρα, όμως, πραξικοπήματος το καλοκαίρι του 2016 και τα γεγονότα που ακολούθησαν με κύριο χαρακτηριστικό τη συνεχή παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προκάλεσαν αντιδράσεις μεταξύ των κρατών μελών και θεσμικών οργάνων με αποκορύφωμα το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του Νοεμβρίου 2016, με το οποίο ζήτησε την προσωρινή διακοπή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία λόγω της

---

<sup>58</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en) προσπελάστηκε στις 30-11-2017

<sup>59</sup> Το Πρόσθετο Πρωτόκολλο υπογράφηκε το 1970 και αποτελεί συμπλήρωση της Συμφωνίας Σύνδεσης ΕΟΚ-Τουρκίας του 1963. Έθετε ένα χρονοδιάγραμμα υποχρεώσεων που έπρεπε να τηρηθούν από τα μέρη με απώτερο σκοπό την επίτευξη της Τελωνειακής Ένωσης ανάμεσα στις δύο πλευρές.

<sup>60</sup> Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου EUCO 26/15, Βρυξέλλες 16 Οκτωβρίου 2015.

οπισθοδρόμησης που σημείωσε στους τομείς του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης και της καταπολέμησης της διαφθοράς.

### 1.3 Ανάλυση της διαδικασίας προσχώρησης

Η διαδικασία προσχώρησης ενός κράτους στην ΕΕ, όπως προκύπτει από τα προαναφερθέντα, τροποποιήθηκε αρκετές φορές στο παρελθόν. Σήμερα, η διαδικασία, όπως εξελίχθηκε, είναι αρκετά περίπλοκη, διότι η ΕΕ δίνει μεγάλη σημασία στην πλήρωση των απαιτούμενων κριτηρίων από την πλευρά της υποψήφιας χώρας, από τη στιγμή που αυτή εκδηλώνει την επιθυμία της για ένταξη στην Ένωση μέχρι την υπογραφή της Πράξης Προσχώρησης και την έγκρισή της από τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Ακολουθεί αναλυτική περιγραφή της εν λόγω διαδικασίας

#### 1.3.1 *Σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Ένωση*

Ο θεσμός των Συμφωνιών Σύνδεσης, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω<sup>61</sup>, εισήχθη με τις Συνθήκες ΕΟΚ/ΕΚΑΕ. Πρόκειται για διμερείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και μιας τρίτης χώρας, οι οποίες στοχεύουν στη δημιουργία ενός ευρύτερου πλαισίου διμερών σχέσεων και το άρθρο 217 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη νομική τους βάση<sup>62</sup>. Οι επίσημες ονομασίες των Συμφωνιών Σύνδεσης συχνά διαφέρουν. Στην περίπτωση των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων ονομάζονται Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης και περιλαμβάνουν πολιτικό και εμπορικό σκέλος. Η προσχώρηση μιας χώρας στην ΕΕ δεν είναι δυνατή χωρίς την προηγούμενη σύναψη Συμφωνίας Σύνδεσης, αλλά η σύναψη και μόνο τέτοιας Συμφωνίας δεν οδηγεί οπωσδήποτε στην ένταξη. Το Μαρόκο και η Τυνησία, για παράδειγμα, υπέγραψαν Συμφωνίες Σύνδεσης με την ΕΕ τα έτη 2000 και 1998, αντιστοίχως, με τις οποίες δημιούργησαν Ζώνες Ελεύθερων Συναλλαγών, αλλά η ενδεχόμενη ένταξή τους έχει αποκλειστεί. Η Κροατία προσχώρησε στην ΕΕ 12 χρόνια μετά τη σύναψη της Συμφωνίας Σύνδεσης ενώ η Τουρκία, η οποία είναι συνδεδεμένο μέλος από το 1962, δεν έχει προσχωρήσει ακόμα στην ΕΕ.

---

<sup>61</sup> Βλ. ανωτέρω κεφ. 1.1

<sup>62</sup> Άρθρο 217 της ΣΛΕΕ: «*Η Ένωση δύναται να συνάπτει, με μια ή περισσότερες τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, συμφωνίες που συνιστούν σύνδεση, η οποία συνεπάγεται αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις, κοινές δράσεις και ειδικές διαδικασίες*».

### *1.3.2 Υποβολή αίτησης προσχώρησης*

Η χώρα που επιθυμεί την ένταξή της στην ΕΕ υποβάλει σχετικό επίσημο αίτημα στη χώρα που προεδρεύει του Συμβουλίου της ΕΕ. Η αίτηση, συνήθως, περιβάλλεται τον τύπο της επίσημης επιστολής, υπογεγραμμένης από την ανώτατη εκτελεστική αρχή της χώρας, ήτοι τον Πρόεδρο ή τον Πρωθυπουργό, και με αυτήν η αιτούσα εκφράζει τη δέσμευσή της να σεβαστεί και να προωθήσει τις αξίες της ΕΕ και να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί με τα κριτήρια ένταξης. Μετά την υποβολή της αίτησης, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων<sup>63</sup> αποφασίζει για τη χρονική στιγμή που θα την προωθήσει στην Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται επίσης για την υποβληθείσα αίτηση.

Η Επιτροπή προχωρά στην εκτίμηση και αξιολόγηση της κατάστασης της αιτούσας χώρας, δηλαδή της ικανότητάς της για την πλήρωση των κριτηρίων προσχώρησης. Αυτό το επιτυγχάνει μέσω της αποστολής στην ενδιαφερόμενη για προσχώρηση χώρα, ενός ερωτηματολογίου, το οποίο περιλαμβάνει απλές και σύνθετες ερωτήσεις που έχουν στόχο την παροχή έγκυρων πληροφοριών για τη χώρα, όπως για παράδειγμα η πολιτική και οικονομική της κατάσταση, η έκταση της συμμόρφωσής της με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και το μέγεθος των θεσμικών και διοικητικών της ικανοτήτων, προκειμένου να μπορέσει να αποδεχθεί και να εφαρμόσει την ενωσιακή νομοθεσία που περιέχεται σε κάθε τομέα πολιτικής του κοινοτικού κεκτημένου. Ο αριθμός των ερωτήσεων του ερωτηματολογίου διαφέρει από χώρα σε χώρα, ενώ η προθεσμία συμπλήρωσής του είναι συνήθως τρίμηνη.

Μετά από τη συγκέντρωση των απαιτούμενων πληροφοριών, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο τη γνωμοδότησή της και στη συνέχεια, τα κράτη μέλη αποφασίζουν αν πρέπει να χορηγήσουν το καθεστώς της υποψήφιας χώρας στην αιτούσα χώρα καθώς και αν θα ξεκινήσουν ενταξιακές διαπραγματεύσεις.

### *1.3.3 Ενταξιακές διαπραγματεύσεις*

Σύμφωνα με την αρχή της «αιρεσιμότητας», που εισήχθη όπως ήδη αναφέρθηκε, το 1997, αναγκαία προϋπόθεση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων

---

<sup>63</sup> Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων είναι μία από τις δέκα συνθέσεις του Συμβουλίου της ΕΕ. Αποτελείται κυρίως από τους υπουργούς ευρωπαϊκών υποθέσεων όλων των κρατών μελών της ΕΕ. Εξασφαλίζει τη συνέπεια των εργασιών σε όλες τις συνθέσεις του Συμβουλίου και είναι αρμόδιο για ορισμένες διατομεακές πολιτικές, μεταξύ των οποίων η διεύρυνση της ΕΕ και οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης.

αποτελεί η ικανοποίηση του πολιτικού κριτηρίου που ορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, δηλαδή η σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων. Η ικανοποίηση των υπολοίπων δύο κριτηρίων, της ύπαρξης και λειτουργίας της οικονομίας της αγοράς και της ικανότητας της χώρας να αντιμετωπίσει τις ανταγωνιστικές πιέσεις και τις δυνάμεις της αγοράς εντός της ΕΕ, αλλά και της υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου, είναι απαραίτητη για την προσχώρηση της χώρας στην ΕΕ. Όλα τα στοιχεία που περιέχονται στα κριτήρια της Κοπεγχάγης είναι εξίσου σημαντικά, αλλά η εμπειρία από τις τελευταίες προσχωρήσεις έχει δείξει ότι η συμμόρφωση με το κεκτημένο είναι συνήθως το πιο χρονοβόρο και το πιο δύσκολο να επιτευχθεί μέρος της ενταξιακής διαδικασίας<sup>64</sup>.

Για να διευκολυνθούν οι διαπραγματεύσεις, το κοινοτικό κεκτημένο, δηλαδή το σύνολο της νομοθεσίας της ΕΕ, κατανέμεται σε τριάντα πέντε (35) κεφάλαια, κάθε ένα από τα οποία αντιστοιχεί σε έναν τομέα πολιτικής:

1. Ελεύθερη διακίνηση αγαθών
2. Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων
3. Δικαίωμα εγκατάστασης & ελευθερία παροχής υπηρεσιών
4. Ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων
5. Δημόσιες συμβάσεις
6. Περί εταιρειών νομοθεσία
7. Δίκαιο πνευματικής ιδιοκτησίας
8. Πολιτική στο θέμα του ανταγωνισμού
9. Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες
10. Κοινωνία της πληροφορίας & μέσα ενημέρωσης
11. Γεωργία & αγροτική ανάπτυξη
12. Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική & φυτοϋγειονομική πολιτική
13. Αλιεία
14. Μεταφορές
15. Ενέργεια
16. Φορολογία
17. Οικονομική & νομισματική πολιτική
18. Στατιστική

19. Κοινωνική πολιτική & απασχόληση
20. Επιχειρήσεις & βιομηχανική πολιτική
21. Διευρωπαϊκά δίκτυα
22. Περιφερειακή πολιτική & συντονισμός διαρθρωτικών μέσων
23. Δικαστικό σύστημα & θεμελιώδη Δικαιώματα
24. Δικαιοσύνη, ελευθερία & ασφάλεια
25. Επιστήμη & έρευνα
26. Τελωνειακή ένωση
27. Περιβάλλον
28. Προστασία καταναλωτών & υγείας
29. Τελωνειακή ένωση
30. Εξωτερικές σχέσεις
31. Εξωτερική πολιτική & πολιτική ασφάλειας & άμυνας
32. Δημοσιονομικός Έλεγχος
33. Χρηματοδοτικές & δημοσιονομικές διατάξεις
34. Θεσμοί
35. Άλλα θέματα

Κατά την έναρξη των διαπραγματεύσεων, διενεργείται από την Επιτροπή αναλυτική εξέταση του κεκτημένου (“screening process”), με την οποία επιτυγχάνεται,

<sup>64</sup> Niklewicz Konrad, “*The Long March Towards the EU: Candidates, Neighbours and the Prospects of Enlargement*”, Wilfried Martens Centre for European Studies 2016, σελ. 22

αφενός η εξήγηση του κεκτημένου στην υποψήφια χώρα, αφετέρου δε προσδιορίζονται οι τομείς στους οποίους απαιτείται εναρμόνιση της νομοθεσίας, των θεσμών ή των πρακτικών της<sup>65</sup>. Τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας αποτυπώνονται στην έκθεση αναλυτικής εξέτασης που καταρτίζει η Επιτροπή για κάθε κεφάλαιο του κεκτημένου, και την οποία υποβάλλει στο Συμβούλιο.

Στη συνέχεια τα κράτη μέλη αποφασίζουν αν θα ανοίξουν διαπραγματεύσεις για κάθε κεφάλαιο χωριστά. Σε εκείνα τα κεφάλαια όπου εντοπίζονται αδυναμίες, το Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, θεσπίζει «κριτήρια αναφοράς» (benchmarks), τα οποία πρέπει να εκπληρώσει η υποψήφια χώρα προκειμένου να ανοίξουν οι διαπραγματεύσεις για το εν λόγω κεφάλαιο. Τα κριτήρια αυτά είναι μετρήσιμα και αφορούν βασικές προπαρασκευαστικές ενέργειες για μελλοντική εναρμόνιση (όπως στρατηγικές ή σχέδια δράσης) και την εκπλήρωση συμβατικών υποχρεώσεων που αντικατοπτρίζουν τις απαιτήσεις του κεκτημένου. Κριτήρια αναφοράς τίθενται ως προϋπόθεση και για το κλείσιμο ενός κεφαλαίου και αφορούν κυρίως στη θέσπιση νομοθετικών μέτρων, στη σύσταση διοικητικών ή δικαστικών φορέων, καθώς και στο ιστορικό εφαρμογής του κεκτημένου. Όταν όλα τα κράτη μέλη συμφωνήσουν για την πρόοδο μιας χώρας σε ένα κεφάλαιο, τότε αυτό κλείνει, προσωρινά. Στην περίπτωση που η υποψήφια χώρα παύσει να πληροί τα κριτήρια αναφοράς ενός κεφαλαίου, η Επιτροπή μπορεί να προτείνει την αναστολή των διαπραγματεύσεων εάν αυτά αφορούν το άνοιγμα του κεφαλαίου, ή την επανέναρξη των διαπραγματεύσεων για ένα κεφάλαιο που έχει κλείσει προσωρινά<sup>66</sup>.

Στο πλαίσιο της προενταξιακής στρατηγικής, και προκειμένου αυτή να ενισχυθεί περαιτέρω, είναι δυνατή η σύναψη Εταιρικής Σχέσης με την υποψήφια χώρα. Πρόκειται για ένα νομικό μέσο το οποίο προτάθηκε ως ιδέα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου το 1996 και καθορίστηκε με μεγαλύτερες λεπτομέρειες από την Επιτροπή στο «Πρόγραμμα Δράσης 2000: Για μια ισχυρότερη και ευρύτερη Ευρώπη<sup>67</sup>», και το οποίο περιλαμβάνει τις βραχυπρόθεσμες ή μακροπρόθεσμες προτεραιότητες στις οποίες πρέπει

---

<sup>65</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Διεύρυνση» 2015, σελ. 7, [https://europa.eu/european-union/topics/enlargement\\_el](https://europa.eu/european-union/topics/enlargement_el) προσπελάστηκε στις 29-10-2017

<sup>66</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(2006) 649 τελικό, 8.11.2006

<sup>67</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή COM(97) 2000τελικό, 15.7.1997



να εστιάσει η υποψήφια χώρα τις προετοιμασίες της, με ακριβές χρονοδιάγραμμα και τα χρηματοδοτικά μέσα που θα χρησιμοποιηθούν για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων<sup>68</sup>.

Για την υλοποίηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων και αλλαγών στην οικονομική, νομική και πολιτική δομή των υποψηφίων χωρών, η ΕΕ παρέχει οικονομική βοήθεια. Από το 2006 θεσπίστηκε ο Μηχανισμός Προενταξιακής Βοήθειας (ΜΠΒ)<sup>69</sup>, ο οποίος αντικατέστησε τα μέχρι τότε εφαρμοζόμενα προγράμματα<sup>70</sup>. Δικαιούχες χώρες του ΜΠΒ είναι οι υποψήφιες και οι δυνάμει υποψήφιες χώρες, οι οποίες λαμβάνουν βοήθεια ανάλογη με την πρόοδο που έχουν πραγματοποιήσει και από τις ανάγκες τους έτσι όπως αυτές προκύπτουν από τις αξιολογήσεις και τα έγγραφα στρατηγικής της Επιτροπής<sup>71</sup>. Τα έργα που λαμβάνουν βοήθεια από τον ΜΠΒ αποσκοπούν στην ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και του κράτους δικαίου, τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, την υποστήριξη των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας, την αειφόρο ανάπτυξη και τη μείωση της φτώχειας. Η χορηγούμενη βοήθεια του ΜΠΒ την περίοδο 2007-2013 ανήλθε στα 11,5 δισ. ευρώ, ενώ για την περίοδο 2014-2020 αναμένεται να ανέλθει σε 11,7 περίπου δισ. ευρώ<sup>72</sup>.

Καθ' όλη τη διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, η Επιτροπή επιβλέπει την πρόοδο της υποψήφιας χώρας μέσω αρκετών εκθέσεων προόδου και ετήσιων εγγράφων στρατηγικής, τα οποία περιέχουν σχόλια και συστάσεις για τα σημεία όπου χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή. Τα έγγραφα αυτά υποβάλλονται στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

#### *1.3.4 Πράξη Προσχώρησης*

Οι διαπραγματεύσεις για κάθε κεφάλαιο του κοινοτικού κεκτημένου κλείνουν όταν όλα τα κράτη μέλη μείνουν ικανοποιημένα από την πρόοδο της υποψήφιας χώρας στο

---

<sup>68</sup> Βλ. παράδειγμα τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 622/98 του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup>.3.1998 σχετικά με τη βοήθεια στα υποψήφια κράτη στο πλαίσιο της προενταξιακής στρατηγικής, και ιδίως για τη θέσπιση εταιρικών σχέσεων ενόψει της προσχώρησης.

<sup>69</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1085/2006 του Συμβουλίου της 17<sup>ης</sup>.7.2006 για τη θέσπιση ΜΠΒ

<sup>70</sup> Τα χρηματοδοτικά προγράμματα που εφαρμόζονταν μέχρι 31.12.2006 στις υποψήφιες χώρες ήταν το PHARE, το SAPARD, το ISPA και η προενταξιακή δημοσιονομική βοήθεια προς όφελος της Τουρκίας, ενώ στις δυνάμει υποψήφιες χώρες εφαρμόζονταν το πρόγραμμα CARDS.

<sup>71</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:e50020> προσπελάστηκε στις 29-10-2017

<sup>72</sup> Βλ. υποσ. 65, σελ. 10

συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, όπως αυτή έχει αναλυθεί από την Επιτροπή. Η όλη διαπραγματευτική διαδικασία ολοκληρώνεται όταν όλα τα κεφάλαια κλείσουν οριστικά.

Τα αποτελέσματα ενσωματώνονται σε ένα σχέδιο Συνθήκης Προσχώρησης. Πρόκειται για κείμενο πολύ συνοπτικά διατυπωμένο, ενώ συνοδεύεται από την «Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως» και διάφορα παραρτήματα και πρωτόκολλα<sup>73</sup>. Μετά την έκδοση γνωμοδότησης από την Επιτροπή, τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την έγκριση από το Συμβούλιο, η Συνθήκη υπογράφεται και κυρώνεται από όλα τα κράτη μέλη και την υποψήφια χώρα, σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες. Μέχρι την κύρωση της Συνθήκης, η προσχωρούσα χώρα απολαμβάνει ορισμένα προνόμια, όπως η απόκτηση καθεστώτος ενεργού παρατηρητή στα περισσότερα θεσμικά όργανα με δικαίωμα λόγου, αλλά όχι ψήφου, και η υποβολή παρατηρήσεων σε σχέδια προτάσεων της ΕΕ. Όταν η Συνθήκη Προσχώρησης τεθεί σε ισχύ την προκαθορισμένη ημερομηνία, η προσχωρούσα χώρα γίνεται πλέον μέλος της Ένωσης.

#### 1.4 Αποτίμηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης στη διαδικασία προσχώρησης

Το διάστημα πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, δεν υπήρχε ρητή καταγραφή των κριτηρίων προσχώρησης στις ΕΚ. Η απουσία αυτή οδήγησε στην ένταξη χωρών με αδύναμες οικονομίες, όπως η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία, οι οποίες σύμφωνα με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης δεν θα μπορούσαν να ενταχθούν στην Ένωση εκείνη τη χρονική στιγμή. Στην περίπτωση της Ελλάδας, μάλιστα, η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με την προσχώρησή της ήταν αρνητική, καθώς είχε θεωρήσει απαραίτητη τη μεσολάβηση ενός μεταβατικού διαστήματος για τη βελτίωση της οικονομίας της. Η ένταξη των χωρών αυτών κρίθηκε, τελικά, αναγκαία λόγω της υφιστάμενης πολιτικής αστάθειας στις χώρες αυτές. Η συμμετοχή τους στις ΕΚ θα βοηθούσε στη σταθεροποίηση των δημοκρατικών τους διαδικασιών. Η ένταξή τους, επομένως, είχε αποκλειστικά πολιτικό χαρακτήρα και υλοποιήθηκε χωρίς την ύπαρξη ενός συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου.

Η αντίθετη διαδικασία ακολουθήθηκε ενόψει της προσχώρησης στην ΕΕ των χωρών ΚΑΕ, καθώς μεσολάβησε η διατύπωση των κριτηρίων ένταξης, η ικανοποίηση των

---

<sup>73</sup> ό.π. Παπαγιάννης Δον., σελ. 286

οποίων ήταν προαπαιτούμενο για την ένταξη. Η εισαγωγή τους κρίθηκε αναγκαία, διότι η επικείμενη προσχώρηση αφορούσε ένα μεγάλο αριθμό χωρών με μεγάλες αδυναμίες στις δημοκρατικές, διοικητικές και οικονομικές τους δομές. Στόχος, επομένως, ήταν όχι μόνο η ένταξη των χωρών αυτών στην ΕΕ αλλά και η διατήρηση της ασφάλειας και σταθερότητας μέσα στην Ένωση. Με την εισαγωγή της αρχής της «αιρεσιμότητας», μάλιστα, η διαδικασία προσχώρησης έγινε περισσότερο ολοκληρωμένη. Περιλαμβάνει πέντε διακριτά μέρη: την παροχή νομοθετικών και θεσμικών προτύπων, την οικονομική και τεχνική βοήθεια, τη συγκριτική αξιολόγηση και παρακολούθηση, την παροχή συμβουλών και διοικητικής συνεργασίας και τον λεγόμενο ρόλο “gate-keeping”, που αφορά την πρόσβαση στο στάδιο των διαπραγματεύσεων και στα επόμενα στάδια μέσω της πλήρωσης συγκεκριμένων όρων<sup>74</sup>.

Η διαδικασία αυτή παρείχε στις υποψήφιες χώρες την απαραίτητη καθοδήγηση προς την υλοποίηση αναγκαίων μεταρρυθμίσεων που με τη σειρά τους συνέλαβαν σε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Η σταδιακή ενίσχυση της διαδικασίας, με την πρόσθεση επιπλέον κριτηρίων που αφορούσαν τομείς, όπως η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας, η αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, βοήθησε σημαντικά τους τομείς αυτούς. Ειδικά στον τομέα της αντιμετώπισης της διαφθοράς, όπου δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή, τα αποτελέσματα ήταν αρκετά ικανοποιητικά. Μετά την ένταξη, όμως, των δέκα χωρών ΚΑΕ το 2004 και τη χαλάρωση του ελέγχου από τα κοινοτικά όργανα παρατηρήθηκαν ξανά υψηλά επίπεδα διαφθοράς, ειδικά στη Βουλγαρία και τη Ρουμανία που επρόκειτο να ενταχθούν στην ΕΕ το 2007. Αυτό οδήγησε στο σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός Μηχανισμού Συνεργασίας και Ελέγχου για τις δύο αυτές χώρες, με στόχο την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος, την πάταξη της διαφθοράς και την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στο δικαστικό σύστημα<sup>75</sup>.

Το 2005 η Επιτροπή, στο έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση, ανακοίνωσε ότι *δεν προβλέπεται νέα ταυτόχρονη διεύρυνση με μεγάλο αριθμό χωρών. Οι υποψήφιες χώρες της περιοχής των Δυτικών Βαλκανίων βρίσκονται σε διαφορετικό στάδιο η καθεμία στην πορεία προς την ΕΕ. Ο ρυθμός των μελλοντικών διευρύνσεων θα εξαρτηθεί από τις επιδόσεις*

---

<sup>74</sup> Grabbe, Heather “Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process” Centre for European Reform, London, and Wolfson College, Oxford, May 2002, σελ. 9, [https://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3\\_1\\_Grabbe\\_2002\\_Europeanisation\\_goes\\_east.pdf](https://www.ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-3_1_Grabbe_2002_Europeanisation_goes_east.pdf)

<sup>75</sup> Papakostas, Nikolaos “Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement”, L'Europe en Formation, vol. 364, no. 2, 2012, σελ. 215-235.

*κάθε χώρας όσον αφορά την τήρηση των αυστηρών προτύπων ώστε να διασφαλιστεί η ομαλή απορρόφηση νέων κρατών μελών. Μάλιστα τόνισε την εφαρμογή μιας πιο αυστηρής, αλλά δίκαιης, διαδικασίας κατά την εκπλήρωση των προϋποθέσεων από τα κράτη μέλη, η οποία μπορεί να φτάσει μέχρι και την αναστολή της σε περίπτωση σοβαρής και συνεχούς παραβίασης των θεμελιωδών αρχών της ΕΕ ή μη συμμόρφωσης στις απαιτήσεις οποιουδήποτε σταδίου της διαδικασίας<sup>76</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι συζητήσεις που λαμβάνουν χώρα τους τελευταίους μήνες εντός της Ένωσης σχετικά με το ενδεχόμενο αναστολής των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Τουρκία, λόγω της σοβαρής παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων.*

---

<sup>76</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής – Έγγραφο στρατηγικής για τη διεύρυνση-2005, Βρυξέλλες 9.11.2005 COM (2005) 561 τελικό

## 2. Αποχώρηση κράτους μέλους από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Μία από τις μεγαλύτερες αλλαγές που εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί η ρύθμιση, στο άρθρο 50 ΣΕΕ, της διαδικασίας αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ΕΕ. Είναι η πρώτη φορά που εισήχθη τέτοια ρύθμιση σε κείμενο Συνθήκης. Είχε συμπεριληφθεί και στη «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης<sup>77</sup>» το 2004 και, ύστερα από την αποτυχημένη κατάληξή του, μεταφέρθηκε αυτούσια στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Με αφορμή την ενεργοποίηση του άρθρου 50, κατόπιν της απόφασης του ΗΒ να αποχωρήσει από την ΕΕ, εξετάζονται στη συνέχεια τα κάτωθι ζητήματα: το νομικό πλαίσιο που ίσχυε σχετικά με την αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και η διαδικασία αποχώρησης που ρυθμίζει το άρθρο 50, όπως αυτή έχει εφαρμοστεί μέχρι τώρα στην περίπτωση του ΗΒ.

### 2.1 Η «σιωπή» των Συνθηκών

Η ύπαρξη της δυνατότητας ενός κράτους μέλους να αποχωρήσει από την Κοινότητα μέχρι και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν ήταν ξεκάθαρη. Δεν υπήρξε, επίσης, περίπτωση αποχώρησης κάποιου κράτους μέλους, η οποία θα αποσαφηνίζε το ζήτημα αυτό. Η αποχώρηση της Γροιλανδίας αποτελεί ιδιαίτερη περίπτωση<sup>78</sup> και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως παράδειγμα.

Σε κάθε περίπτωση, η απουσία διάταξης από τις Συνθήκες περί αποχώρησης ενός κράτους μέλους οδήγησε στη διατύπωση δύο, αντίθετων μεταξύ τους, απόψεων: είτε ότι η ένταξη στην Ένωση ήταν μια διαδικασία μη αναστρέψιμη, είτε ότι υφίστατο η δυνατότητα αποχώρησης κράτους μέλους, στο πλαίσιο άσκησης των κυριαρχικών του δικαιωμάτων<sup>79</sup>.

Σύμφωνα με την πρώτη άποψη, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι ασυμβίβαστη με το δικαίωμα αποχώρησης, είτε μονομερώς είτε κατόπιν συμφωνίας με τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Ορισμένα μάλιστα στοιχεία του πρωτογενούς δικαίου, αλλά και αρχές που διέπουν την ΕΕ, στηρίζουν αυτό το επιχείρημα: Τα άρθρα 240 και 208 των

<sup>77</sup> Στο άρθρο I-60 «Εθελούσια αποχώρηση από την Ένωση».

<sup>78</sup> Βλ. παρακάτω κεφ. 2.2

<sup>79</sup> Athanassiou, Phoebus “*Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, Some Reflections*”, European Central Bank – Legal Working Paper Series No 10/December 2009, σελ. 11

Συνθηκών ΕΟΚ και ΕΚΑΕ, αντιστοίχως, προέβλεπαν ότι η «παρούσα Συνθήκη συνάπτεται για απεριόριστο χρονικό διάστημα»<sup>80</sup>. Η ρύθμιση αυτή διατηρήθηκε και σε όλες τις μεταγενέστερες Συνθήκες. Στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης, τα κράτη μέλη δεσμεύθηκαν να θέσουν τα θεμέλια μιας όσο το δυνατόν στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης και η δέσμευση αυτή ανανεωνόταν και ενισχύονταν με κάθε μεταρρύθμιση των Συνθηκών<sup>81</sup>. Επίσης, στο πλαίσιο της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας «τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης»<sup>82</sup>. Η αρχή της αλληλεγγύης, που προβλέπεται σε πληθώρα διατάξεων στη Συνθήκη της Λισαβόνας, ενισχύει τους συνεκτικούς δεσμούς μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Όλα τα ανωτέρω, ενισχύουν την άποψη ότι μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν θα ήταν επιτρεπτή η έξοδος κάποιου μέλους από την Ένωση. Αλλά και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει βοηθήσει προς την υιοθέτηση αυτής της άποψης. Στην περίφημη απόφασή του Costa/Enel, με την οποία θεμελιώθηκε η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού έναντι του εθνικού δικαίου, το Δικαστήριο τόνισε ότι η Συνθήκη ΕΟΚ περιόρισε οριστικά τα κυριαρχικά δικαιώματα των κρατών μελών<sup>83</sup>. Στην ίδια υπόθεση, το Δικαστήριο ερμηνεύει τη Συνθήκη ως οριστικά δεσμευτική για τα κράτη μέλη. Στην περίπτωση, λοιπόν, που κάποιο κράτος θέσπιζε νόμο για την αποχώρησή του από την ΕΟΚ, το κοινοτικό δίκαιο θα υπερερούσε και δεν θα ήταν δυνατή η εφαρμογή του εσωτερικού νόμου του κράτους<sup>84</sup>.

Οι υποστηρικτές της αντίθετης άποψης, θεωρούσαν ότι ελλείπει σχετικής πρόβλεψης, περί αποχώρησης, στα κείμενα των Συνθηκών, μέχρι και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, τύγχανε εφαρμογής το διεθνές δίκαιο και συγκεκριμένα η Σύμβαση της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών (1969). Στη Σύμβαση προβλέπονται δύο περιπτώσεις: στο άρθρο 56 της Σύμβασης προβλέπεται η δυνατότητα αποχώρησης από Συνθήκη η οποία δεν περιέχει σχετική διάταξη, μόνο εάν αποδεικνύεται ότι τα συμβαλλόμενα μέρη έχουν την πρόθεση να δεχθούν την αποχώρηση ή εάν συνάγεται από τη φύση της Συνθήκης το δικαίωμα αποχώρησης. Από τη φύση της Συνθήκης, όπως

---

<sup>80</sup> Αντιθέτως, η Συνθήκη ΕΚΑΧ συνήφθη για περίοδο πενήντα ετών, σύμφωνα με το άρθρο 97.

<sup>81</sup> ό.π. Athanassiou, σελ. 12

<sup>82</sup> Άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ, αλλά είχε συμπεριληφθεί ήδη στο πρωτογενές δίκαιο από το 1957 (βλ. άρθρο 5 Συνθήκη ΕΟΚ).

<sup>83</sup> ΔΕΚ υπ. 6/64 (Costa/Enel) Συλλ. 1964, σελ. 594

<sup>84</sup> Hill, John "The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal", Georgia Journal of International and Comparative Law (1982), σελ.341

προκύπτει και από τα επιχειρήματα που εκτέθηκαν αμέσως ανωτέρω, δεν συνάγεται οπωσδήποτε τέτοιο δικαίωμα. Σε ό,τι αφορά την πρόθεση των συμβαλλόμενων μερών να αποδεχθούν την αποχώρηση κράτους μέλους, η συμμετοχή τους σε μια κοινότητα με στόχο την επίτευξη κοινών στόχων και η αποδοχή εκ μέρους τους της οριστικής παραχώρησης κυριαρχικών δικαιωμάτων, αποδεικνύει ότι δεν θα συναινούσαν σε οτιδήποτε μπορούσε να απειλήσει την ενότητά τους. Το παράδειγμα του δημοψηφίσματος στο Ην. Βασίλειο, το 1975, με θέμα την παραμονή ή μη της χώρας στην ΕΟΚ και η απουσία κάποιας αντίδρασης από τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν βοηθάει στην εξαγωγή συμπεράσματος, καθώς το αποτέλεσμα ήταν θετικό<sup>85</sup>. Στην περίπτωση δε της Γροιλανδίας, που εξετάζεται παρακάτω, δεν υπήρξε αποχώρηση κράτους μέλους.

Η δεύτερη περίπτωση που προβλέπεται στη Σύμβαση της Βιέννης βρίσκεται στο άρθρο 62 και πρόκειται για την αποχώρηση συμβαλλόμενου μέρους από Συνθήκη μετά από θεμελιώδη αλλαγή των περιστάσεων οι οποίες συνιστούν ουσιώδη βάση της συναίνεσης των μερών να δεσμευθούν από τη Συνθήκη και η αλλαγή αυτή μεταβάλλει ριζικά την έκταση των υποχρεώσεων των μερών που πηγάζουν από τη Συνθήκη. Στην περίπτωση, όμως, θεμελιώδους μεταβολής των συνθηκών σε κάποιο κράτος μέλος της Κοινότητας το ανωτέρω άρθρο της Σύμβασης θα ήταν το τελευταίο που θα εφαρμοζόταν, διότι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες είχαν ήδη προβλέψει για την περίπτωση αυτή.

Η μεταβολή των συνθηκών σε κάποιο κράτος μέλος μπορούσε να αντιμετωπισθεί μέσω της παροχής προστατευτικών ρητρών. Πρόκειται για προσωρινές εξαιρέσεις και απαλλαγές, οι οποίες επιτρέπουν στο κράτος μέλος να λάβει συγκεκριμένα μέτρα, τα οποία αναιρούν τις υποχρεώσεις του, που προκύπτουν από το κοινοτικό δίκαιο και συνήθως παρέχονται σε περιπτώσεις δυσκολιών που έχουν δημιουργηθεί από οικονομικούς λόγους. Επίσης, προβλέπουν και ρήτρες έκτακτης ανάγκης, οι οποίες επιτρέπουν, χωρίς προηγούμενη άδεια των κοινοτικών οργάνων, παραβίαση από το κράτος μέλος των κοινοτικών του υποχρεώσεων για λόγους που έχουν να κάνουν με την εθνική του

---

<sup>85</sup> Αν και ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι το γεγονός αυτό αποδεικνύει την ύπαρξη του δικαιώματος αποχώρησης των κρατών μελών, βλ. Tatham, F. Allan “Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!: EU Accession and Withdrawal after Lisbon”, in Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley (eds) “EU Law after Lisbon” Oxford University Press 2012, σελ. 143 και Hillion, Christophe “Accession and Withdrawal in the Law of the European Union” in A. Arnulf and D. Chalmers (eds.) “The Oxford Handbook of European Union Law”, Oxford University Press 2015, σελ. 147

ασφάλεια, με σοβαρές εσωτερικές διαταραχές, πόλεμο ή σοβαρή διεθνή ένταση που αποτελεί απειλή πολέμου<sup>86</sup>.

Εάν η μεταβολή των συνθηκών σε ένα κράτος μέλος ήταν αποτέλεσμα παραβίασης του κοινοτικού δικαίου από κάποιο άλλο κράτος μέλος, τότε η Επιτροπή ή οποιοδήποτε άλλο μέλος είχαν δικαίωμα προσφυγής εναντίον του στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ). Τέλος, υπήρχε πάντα η δυνατότητα τροποποίησης των Συνθηκών προκειμένου να γίνει η απαραίτητη προσαρμογή στη νέα κατάσταση που θα είχε προκύψει<sup>87</sup>. Όλες οι ανωτέρω ρυθμίσεις προβλέπονταν σε όλες τις Συνθήκες, από τη δημιουργία της πρώτης Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διατηρήθηκαν και στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Μόνο μετά την εξάντληση ή αποτυχία των μέσων που προαναφέρθηκαν θα μπορούσαν, ίσως, να χρησιμοποιηθούν οι διατάξεις του άρθρου 62 της Σύμβασης της Βιέννης και να αποχωρήσει ένα κράτος μέλος από την Κοινότητα, λόγω της ύπαρξης εξαιρετικών περιστάσεων που θα το επέβαλλαν.

Εν κατακλείδι, ανεξάρτητα από το τι τελικά ίσχυε πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το βέβαιο είναι ότι εάν κάποιο κράτος μέλος επιθυμούσε να αποχωρήσει από την Κοινότητα, τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν είχαν τη δυνατότητα να το εμποδίσουν και, είτε μονομερώς είτε κατόπιν συμφωνίας με τα υπόλοιπα μέλη, το εν λόγω κράτος θα αποχωρούσε. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, πλέον, υπάρχει ρητή ρύθμιση περί αποχώρησης, η οποία, μετά από επτά περίπου χρόνια από τότε που τέθηκε σε ισχύ, θα εφαρμοστεί για πρώτη φορά, κατά την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ.

## 2.2 Η περίπτωση της αποχώρησης της Γροιλανδίας

Όπως ήδη ειπώθηκε, δεν υπήρξε περίπτωση αποχώρησης κράτους μέλους από την ΕΕ, πριν τη θέσπιση της διάταξης του άρθρου 50. Η περίπτωση της Γροιλανδίας αποτελεί αποχώρηση ενός τμήματος της επικράτειας κράτους μέλους. Αξίζει, όμως, να γίνει περιγραφή της διαδικασίας αποχώρησης που ακολουθήθηκε, διότι ελλείψει άλλων παρόμοιων περιπτώσεων, θα μπορούσε αυτή να είχε χρησιμοποιηθεί από την τότε Κοινότητα ως οδηγός για τυχόν αποχώρηση κράτους μέλους.

---

<sup>86</sup> ό.π. Παπαγιάννης Δ. σελ. 159. βλ. άρθρα 120 και 223-225 της Συνθήκης ΕΟΚ (άρθρα 144 και 346-347 ΣΛΕΕ)

<sup>87</sup> ό.π. Hill, σελ. 353



Η Γροιλανδία ήταν αποικία της Δανίας μέχρι το 1953, οπότε και ενσωματώθηκε πλήρως στη χώρα μέσω της αναθεώρησης, στο ίδιο έτος, του Συντάγματος της Δανίας. Το 1973 το Βασίλειο της Δανίας έγινε μέλος της ΕΟΚ, μετά από το θετικό αποτέλεσμα σχετικού δημοψηφίσματος στη χώρα που διενεργήθηκε το 1972. Σε αυτό το δημοψήφισμα, η συντριπτική πλειοψηφία του εκλογικού σώματος της Γροιλανδίας, με ποσοστό 70%, τάχθηκε κατά της συμμετοχής της Δανίας. Το γεγονός αυτό ενίσχυσε τις φωνές στη Γροιλανδία που ήθελαν μεγαλύτερη τοπική αυτονομία, με αποτέλεσμα το 1979 να της παραχωρηθεί από τη Δανία καθεστώς ημιαυτονομίας μέσω της Εσωτερικής Πράξης Διακυβέρνησης<sup>88</sup>.

Αναφορικά με τις σχέσεις Γροιλανδίας και ΕΟΚ, αξίζει να αναφερθεί ότι το Συμβούλιο επέτρεπε παρεκκλίσεις από το κοινοτικό δίκαιο για τη Γροιλανδία, οι οποίες δεν χορηγούνταν στα υπόλοιπα κράτη μέλη, λόγω της *«ιδιαιτέρως θέσης της, των κλιματικών συνθηκών της που επηρεάζουν την οικονομική της δομή και των κοινωνιολογικών και πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων του μη ευρωπαϊκού πληθυσμού της»*<sup>89</sup>.

Το 1982, η Γροιλανδία αποφάσισε, κατόπιν σχετικού δημοψηφίσματος, να αποχωρήσει από την ΕΟΚ, κυρίως λόγω διαφωνίας της με την κοινή αλιευτική πολιτική της Κοινότητας. Στη συνέχεια, η Δανία αιτήθηκε από το Συμβούλιο να επιτρέψει στη Γροιλανδία να αποχωρήσει και να αποκτήσει το καθεστώς των Υπερπόντιων Χωρών και Εδαφών (ΥΧΕ) που ρυθμιζόταν στα άρθρα 131-136 της Συνθήκης ΕΟΚ. Το Συμβούλιο προώθησε το αίτημα στην Επιτροπή και το Κοινοβούλιο προκειμένου να γνωμοδοτήσουν σχετικά. Μετά από τη θετική εισήγηση και των δύο ανωτέρω οργάνων, το Συμβούλιο ζήτησε από την Επιτροπή την πρόταση πρακτικών λύσεων σχετικά με τα θέματα αλιείας. Ακολούθησε η ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου με την οποία τροποποιήθηκε η Συνθήκη ΕΟΚ, το 1984, αφαιρώντας τη συμμετοχή της Γροιλανδίας από την Κοινότητα, παρέχοντάς της παράλληλα το καθεστώς των ΥΧΕ, συνοδευόμενο από ειδικές συμφωνίες σχετικά με θέματα αλιείας. Η Συνθήκη τέθηκε σε ισχύ το 1985.

---

<sup>88</sup> Με την Πράξη αυτή μοιράστηκαν οι αρμοδιότητες μεταξύ Γροιλανδίας και Δανίας: τα θέματα φορολογίας, αλιείας, κνηγιού, απασχόλησης και κοινωνικών υποθέσεων διαχειρίζονταν σε τοπικό επίπεδο, ενώ οι εξωτερικές υποθέσεις και τα θέματα άμυνας ελέγχονταν από τη Δανία. Βλ. και Kevin Mason "European Communities Commission – Greenland – EC Commission Draft Approves Withdrawal of Greenland from the European Community and Proposes Terms for Economic Reassociation, 13 GA. J. INT'L & COMP. L. 865, 1983, σελ.869

<sup>89</sup> Commission opinion "Status of Greenland" Commission communication presented to the Council on 2 February 1983, σελ. 10 <http://aei.pitt.edu/5173/1/5173.pdf> προσπελάστηκε στις 3-12-2017

Τα κυριότερα συμπεράσματα που προέκυψαν από την περίπτωση της Γροιλανδίας, σύμφωνα με τον R. J. Friel, είναι ότι: πρώτον, η Δανία επέλεξε για την περιοχή τη λύση της αποχώρησης κατόπιν συμφωνίας όλων των μερών και όχι αυτήν της μονομερούς αποχώρησης, δεύτερον, το Συμβούλιο πριν αποφασίσει ζήτησε τη γνώμη της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου, τρίτον, τα κράτη μέλη αποφάσισαν ομόφωνα επί του θέματος, γεγονός που βοήθησε στην ομαλή και γρήγορη διαδικασία της αποχώρησης, τέταρτον, η Δανία διατήρησε το γενικό της ρόλο στο Συμβούλιο, κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, πιθανόν διότι η εν λόγω αποχώρηση δεν είχε τη βαρύτητα που θα είχε η αποχώρηση κάποιου κράτους μέλους και πέμπτον, η υπογραφή και επικύρωση της Συνθήκης από όλα τα κράτη μέλη, για το καθεστώς της Γροιλανδίας, βασίστηκε στο γεγονός ότι ταυτόχρονα ρύθμιζε θέματα που θα είχαν ως αποτέλεσμα τη στενή και διαρκή σχέση ανάμεσα στις δύο πλευρές<sup>90</sup>.

### 2.3 Απόσχιση περιοχής από κράτος μέλος της ΕΕ

Εκτός από την αποχώρηση από την ΕΕ μιας περιοχής που ανήκει σε κράτος μέλος, πρέπει να αναφερθεί και η περίπτωση απόσχισης και ανεξαρτητοποίησης κάποιας περιοχής από κράτος μέλος της Ένωσης και οι πιθανές επιπτώσεις στη σχέση της περιοχής αυτής με την ΕΕ. Πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί το δημοψήφισμα που διενεργήθηκε στη Σκωτία το 2014 σχετικά με την ανεξαρτητοποίηση ή μη της περιοχής. Μολονότι η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος αποφάσισε υπέρ της παραμονής στο ΗΒ, η πιθανότητα του αντίθετου αποτελέσματος προκάλεσε συζητήσεις αναφορικά με τη συμμετοχή της Σκωτίας, ως ανεξάρτητης χώρας, στην ΕΕ.

Αρκετοί θεωρητικοί, αλλά και ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής<sup>91</sup>, διατύπωσαν την άποψη ότι η ψήφος υπέρ της ανεξαρτητοποίησης αποτελεί παράλληλα και ψήφο υπέρ της αποχώρησης από την ΕΕ. Θα έπρεπε, επομένως, μετά την επίσημη αποχώρηση από το ΗΒ, το ανεξάρτητο κράτος της Σκωτίας να υποβάλει άμεσα στο Συμβούλιο αίτηση για την

---

<sup>90</sup> Friel, Raymond J “Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution” *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, no. 2, 2004, σελ. 411

<sup>91</sup> <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26215963> και <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scottish-eu-independence-referendum-scotland-join-queue-membership-apply-a7627201.html#commentsDiv> προσπελάστηκαν στις 4-12-2017

επανασυμμετοχή του στην ΕΕ, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 49 ΣΕΕ<sup>92</sup>. Αντιθέτως, από την πλευρά της Σκωτίας θεωρούσαν ότι ήταν δυνατή η παραμονή τους στην ΕΕ και μετά την ανακήρυξη της ανεξαρτησίας τους. Σύμφωνα με τη λευκή βίβλο που εξέδωσε η κυβέρνηση της Σκωτίας, νομική βάση για την παραμονή τους θα αποτελούσε το άρθρο 48 ΣΕΕ περί αναθεώρησης των Συνθηκών. Με την εφαρμογή της συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης τα κράτη μέλη θα προχωρούσαν σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες έτσι ώστε ταυτόχρονα με την ανακήρυξη της ανεξαρτησίας, η χώρα θα γινόταν και επίσημα μέλος της ΕΕ<sup>93</sup>. Διατυπώθηκαν και ενδιάμεσες λύσεις, όπως για παράδειγμα η σύναψη Συμφωνίας Σύνδεσης μεταξύ Σκωτίας και ΕΕ προκειμένου να εξεταστεί η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου κατά την περίοδο μέχρι την επικύρωση της Συμφωνίας Προσχώρησης<sup>94</sup>.

Η πιο πιθανή και εύλογη συνέπεια της απόσχισης μιας περιοχής από ένα κράτος μέλος της ΕΕ είναι η αποχώρησή της και από την ΕΕ. Στην περίπτωση που το νέο κράτος επιθυμεί την ένταξή του στην ΕΕ, πρέπει να ακολουθήσει τη διαδικασία του άρθρου 49 ΣΕΕ. Η χρήση του άρθρου 48 της Συνθήκης δεν είναι δυνατή διότι αφορά μόνο τα κράτη μέλη, τα οποία αναφέρονται ρητά και στο άρθρο 52 ΣΕΕ<sup>95</sup>. Σύμφωνα δε, με τον καθηγητή K. Armstrong, ο μόνος τρόπος να συμπληρωθεί το άρθρο 52 είναι μέσω της διαδικασίας προσχώρησης ενός κράτους μέλους στην Ένωση και όχι μέσω της αναθεώρησης των Συνθηκών. Στη συγκεκριμένη μάλιστα περίπτωση η εν λόγω διαδικασία θα είναι πιθανόν πολύ σύντομη, διότι το αιτούν κράτος ήταν μέχρι πρότινος μέλος της ΕΕ. Δεν αποκλείεται, βέβαια, και η εναλλακτική λύση της χρήσης του άρθρου 48 προκειμένου να τροποποιηθεί το άρθρο 49 με τέτοιο τρόπο, ώστε να διευκολυνθεί η ένταξη του νέου κράτους. Κάτι τέτοιο, όμως, θα ενθάρρυνε τις αποσχιστικές τάσεις και σε άλλα κράτη μέλη<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Hughes, Kirsty και Lock, Tobias “An Independent Scotland and the EU: What Route to Membership?” European Futures, 20 February 2017, <http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-4667> προσπελάστηκε στις 4-12-2017

<sup>93</sup> <https://www.berria.eus/dokumentuak/dokumentua1219.pdf> προσπελάστηκε στις 5-12-2017

<sup>94</sup> Peers, Steve “Would an independent Scotland have to reapply to join the EU?” 4 March 2014 <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2014/03/there-has-been-extensive-discussion.html> προσπελάστηκε στις 5-12-2017

<sup>95</sup> Το άρθρο 52 ΣΕΕ περιέχει λίστα με τα κράτη στα οποία εφαρμόζονται οι Συνθήκες.

<sup>96</sup> ό.π. Peers, υποσ. 94

## 2.4 Αποπομπή κράτους μέλους από την ΈΕ

Ένας τελευταίος τρόπος αποχώρησης από την ΕΕ αποτελεί η αποπομπή κάποιου κράτους μέλους. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως και όλες οι προηγούμενες, δεν περιέχει διάταξη περί αποπομπής κράτους. Σε περίπτωση παραβίασης από κράτος μέλος των υποχρεώσεών του που προκύπτουν από τις Συνθήκες, υφίσταται η δυνατότητα συμμόρφωσής τους μέσω της άσκησης προσφυγής, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή προστίμου<sup>97</sup>.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 7 ΣΕΕ, στην περίπτωση παραβίασης από κράτος μέλος των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ, και εφόσον διαπιστωθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο η ύπαρξη σοβαρής και διαρκούς παραβίασης των αξιών αυτών, μπορεί να αποφασιστεί η αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία απορρέουν από την εφαρμογή των Συνθηκών ως προς το εν λόγω κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων ψήφου στο Συμβούλιο. Ανάλογα με τη μεταβολή της κατάστασης, η οποία οδήγησε στην επιβολή της αναστολής των δικαιωμάτων του κράτους μέλους, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει για την τροποποίηση ή την ανάκληση των μέτρων που έχουν ληφθεί.

Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η διατήρηση, για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα, της ανωτέρω αναστολής των δικαιωμάτων, ισοδυναμεί ουσιαστικά με αποβολή του εν λόγω κράτους μέλους<sup>98</sup>. Ακριβώς, όμως, λόγω της αυστηρότητας αυτών των κυρώσεων, το πιθανότερο είναι ότι το κράτος μέλος θα αναγκαζόταν σύντομα να συμμορφωθεί, διορθώνοντας την κατάσταση που θα είχε προκαλέσει την επιβολή τους.

Από την πρόβλεψη στη Συνθήκη των ανωτέρω προβλεπόμενων διαδικασιών, προκύπτει ότι η βούληση του ενωσιακού νομοθέτη είναι η συμμόρφωση του δυστροπούντος κράτους και η ομαλοποίηση της προβληματικής κατάστασης και όχι η αποπομπή του από την ΕΕ. Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι, σε περίπτωση που ελάμβαναν χώρα ακραία γεγονότα σε κάποιο μέλος της Ένωσης, όπως για παράδειγμα η ανατροπή του δημοκρατικού καθεστώτος κατόπιν πραξικοπήματος, δεν θα μπορούσε να αποφευχθεί

---

<sup>97</sup> Βλ. άρθρα 258-260 ΣΛΕΕ

<sup>98</sup> Lysén, Göran “Article 50 EU Treaty: Is the “ever closer union” cracking?”, Upsala Faculty of Law, Working Paper 2016:3, σελ. 13

η αποβολή του από την Ένωση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 60 της Σύμβασης της Βιέννης<sup>99</sup>.

Η πιθανότητα έμμεσης αποβολής ενός κράτους από την ΕΕ, μέσω της δημιουργίας από ορισμένα κράτη μέλη μιας νέας Ένωσης, που δεν θα συνδέεται με την παλαιά, αφήνοντας εκτός τα ανεπιθύμητα κράτη, θα οδηγούσε στην πράξη σε διάλυση ή σε αχρησία την παλαιά Ένωση. Ο κίνδυνος της διαίρεσης της ευρωπαϊκής ηπείρου θα ήταν ιδιαίτερα αυξημένος και η προσπάθεια τόνων δεκαετιών δημιουργίας σταθερών βάσεων για τη δημιουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, θα ακυρωνόταν<sup>100</sup>.

## 2.5 Το Brexit και η εφαρμογή του άρθρου 50 ΣΕΕ

### *2.5.1 Νομική βάση*

Νομική βάση για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνίας αποχώρησης αποτελεί το άρθρο 50 ΣΕΕ, το οποίο προβλέπει τα εξής:

*«1. Κάθε κράτος μέλος μπορεί να αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες.*

*2. Το κράτος μέλος που αποφασίζει να αποχωρήσει γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Υπό το πρίσμα των προσανατολισμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Ένωση προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το εν λόγω κράτος συμφωνία που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρησή του, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με την Ένωση. Η διαπραγμάτευση της συμφωνίας αυτής γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 218, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμφωνία συνάπτεται εξ ονόματος της Ένωσης από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.*

*3. Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο εν λόγω κράτος από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης ή, ελλείψει τέτοιας συμφωνίας, δύο έτη μετά τη γνωστοποίηση που μνημονεύεται στην παράγραφο 2, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε*

---

<sup>99</sup> ό.π. Παπαγιάννης σελ. 151

<sup>100</sup> ό.π. Athanassiou, σελ. 37-38

συμφωνία με το εν λόγω κράτος μέλος, αποφασίζει ομόφωνα την παράταση της προθεσμίας αυτής.

4. Για τους σκοπούς των παραγράφων 2 και 3, το μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύει το αποχωρούν κράτος μέλος δεν συμμετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου που το αφορούν.

Η ειδική πλειοψηφία ορίζεται βάσει του άρθρου 238, παράγραφος 3, στοιχείο β), της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

5. Εάν το κράτος που αποχώρησε από την Ένωση ζητήσει την εκ νέου προσχώρησή του, η αίτηση αυτή υπόκειται στη διαδικασία του άρθρου 49».

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 106α της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΚΑΕ, το άρθρο 50 ΣΕΕ εφαρμόζεται και στην ΕΚΑΕ. Τέλος, σύμφωνα με τα άρθρα 218 παράγραφος 3 και 238 παράγραφος 3, στοιχείο β) της ΣΛΕΕ ρυθμίζεται η διαδικασία διεξαγωγής των διαπραγματεύσεων, καθώς και η ειδική πλειοψηφία βάσει της οποίας αποφασίζει το Συμβούλιο, αντιστοίχως.

### 2.5.2 Κριτήρια για τη λήψη της απόφασης αποχώρησης

Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου καθιερώνεται η δυνατότητα μονομερούς αποχώρησης από την ΕΕ για κάθε κράτος μέλος. Η μόνη προϋπόθεση που τίθεται είναι η λήψη της σχετικής απόφασης σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες του κράτους μέλους. Δεν τίθεται καμία άλλη συνθήκη ή προϋπόθεση που πρέπει να ικανοποιηθεί ή που να υπόκειται σε έλεγχο από την ΕΕ. Η τελευταία δεν έχει με οποιονδήποτε τρόπο συμμετοχή στη διαδικασία μέχρι και το στάδιο της γνωστοποίησης. Υποστηρίζεται όμως, ότι, αντιθέτως, η ΕΕ συμμετέχει κατά κάποιον τρόπο στη διαδικασία, καθόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να είναι βέβαιο ότι η απόφαση αποχώρησης από την ΕΕ λήφθηκε πράγματι σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες του κράτους μέλους<sup>101</sup>. Αυτό έγινε εμφανές στην περίπτωση του ΗΒ.

---

<sup>101</sup> Hillion, Christophe “Leaving the European Union, the Union way – A legal analysis of Article 50” Swedish Institute for European Policy Studies, August Issue 2016, σελ.2

Μετά το δημοψήφισμα του Ιουνίου 2016, μια ομάδα πολιτών που στήριζαν την παραμονή της χώρας στην ΕΕ, προσέφυγαν στο Ανώτατο Δικαστήριο με το επιχείρημα ότι δεν μπορούσε η βρετανική κυβέρνηση να προχωρήσει μόνη της στην εκκίνηση της διαδικασίας αποχώρησης, χωρίς προηγούμενη κοινοβουλευτική έγκριση. Σύμφωνα με το βρετανικό δίκαιο η κυβέρνηση, στο πλαίσιο των προνομίων του στέμματος, έχει συγκεκριμένες εξουσίες, μεταξύ των οποίων η σύναψη διεθνών συνθηκών, η κήρυξη πολέμου, η απόδοση τιμητικών διακρίσεων. Όπου απαιτείται, όμως, μεταβολή της εσωτερικής νομοθεσίας, τότε χρειάζεται οπωσδήποτε η μεσολάβηση του Κοινοβουλίου. Η ενεργοποίηση του άρθρου 50 και η συνεπαγόμενη έξοδος του ΗΒ από την ΕΕ θα έχει ως αποτέλεσμα την κατάργηση της «Πράξης Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1972<sup>102</sup>», η οποία με τη σειρά της θα οδηγήσει σε αναθεώρηση υφιστάμενων νόμων που αποτελούν την ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών Οδηγιών<sup>103</sup>. Το Ανώτατο Δικαστήριο, με βάση αυτό το σκεπτικό, αποφάσισε το Νοέμβριο 2016 ότι η ενεργοποίηση του άρθρου 50 από την κυβέρνηση πρέπει πρώτα να εγκριθεί από το κοινοβούλιο. Η κυβέρνηση άσκησε έφεση στην απόφαση, η οποία απορρίφθηκε τον Ιανουάριο 2017. Τελικά, το νομοσχέδιο με τίτλο «Σχέδιο Νόμου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (γνωστοποίηση αποχώρησης)», που έδινε στην κυβέρνηση και στην πρωθυπουργό την εξουσιοδότηση να ξεκινήσει τις διαπραγματεύσεις της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ, εγκρίθηκε στις 13 Μαρτίου 2017 από τη Βουλή των Κοινοτήτων. Στις 29 Μαρτίου το Ην. Βασίλειο παρέδωσε στον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου την επιστολή της πρωθυπουργού με την οποία γνωστοποίησε την απόφαση της χώρας να αποχωρήσει από την Ένωση.

Από το παράδειγμα του ΗΒ προκύπτει ότι η λήψη της απόφασης αποχώρησης πρέπει να γίνεται με αυστηρές εσωτερικές διαδικασίες έτσι ώστε η απόφαση να έχει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση<sup>104</sup>. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, επομένως, δεν μπορεί να δεχτεί από κράτος μέλος της ΕΕ οποιαδήποτε γνωστοποίηση απόφασης περί αποχώρησης, εάν υπάρχει αμφισβήτηση ως προς τη διαδικασία που έχει ακολουθηθεί.

---

<sup>102</sup> Η “European Communities Act 1972” εγκρίθηκε από το βρετανικό κοινοβούλιο το 1972 και ρυθμίζει μέχρι σήμερα τη σχέση μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του δικαίου του ΗΒ. Προβλέπει, μεταξύ άλλων, την άμεση εφαρμογή των Κανονισμών της ΕΕ και το άμεσο αποτέλεσμά τους, καθώς και την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι του δικαίου του ΗΒ.

<sup>103</sup> Χαραλαμπίδη, Εύη «Αποχώρηση Μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης» 14-7-2016 <https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/> προσπελάστηκε στις 8-12-2017

<sup>104</sup> Tucker, Adam “Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny” U.K. Const. L. Blog (29th Jun 2016) <https://ukconstitutionallaw.org/> προσπελάστηκε στις 8-12-2017

Ορισμένοι θεωρητικοί υποστηρίζουν ότι υφίσταται και ένα επιπρόσθετο κριτήριο για τη λήψη της απόφασης αποχώρησης. Ειδικότερα, το κράτος που επιθυμεί να αποχωρήσει από την ΕΕ, εξακολουθεί να δεσμεύεται από τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ. Όπως και στη διαδικασία της προσχώρησης, έτσι και στη διαδικασία της αποχώρησης τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ελευθερία, τη δημοκρατία, την ισότητα, το κράτος δικαίου, αλλά και τα ανθρώπινα δικαιώματα συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Αυτό ισχύει διότι η αποχώρηση ενός κράτους μέλους επηρεάζει και όλα τα υπόλοιπα μέλη, καθώς και τους ευρωπαίους πολίτες του εν λόγω κράτους, οι οποίοι πρέπει να προστατεύονται<sup>105</sup>. Αλλά και από το ίδιο το άρθρο 50 προκύπτει ότι, μέχρι τη θέση σε ισχύ της συμφωνίας αποχώρησης οι Συνθήκες ισχύουν και, επομένως, ισχύει και το άρθρο 2 ΣΕΕ.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Πολωνίας. Η Επιτροπή αποφάσισε, στις 20 Δεκεμβρίου 2017, για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ, να ενεργοποιήσει το άρθρο 7 ΣΕΕ κατά της Πολωνίας η οποία θεωρείται ότι βρίσκεται σε σοβαρό κίνδυνο παραβίασης του κράτους δικαίου μετά από δικαστικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα τον έλεγχο της δικαιοσύνης από την κυβερνώσα πλειοψηφία. Ελλείψει δικαστικής ανεξαρτησίας, τίθενται σοβαρά ερωτήματα σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου<sup>106</sup>. Στην υποθετική περίπτωση που η Πολωνία εξέφραζε την επιθυμία να αποχωρήσει από την ΕΕ και ελάμβανε σχετική απόφαση σύμφωνα με τους εσωτερικούς της κανόνες, η Ένωση δεν θα μπορούσε να αποδεχτεί την απόφασή της, αφενός διότι θα ετίθετο υπό αμφισβήτηση η νομιμότητα της εν λόγω απόφασης, λόγω της παραβίασης της αρχής διάκρισης των εξουσιών στη χώρα, αφετέρου δε, το δικαίωμα της αποχώρησης ίσως συμπεριλαμβάνονταν στα δικαιώματα που το Συμβούλιο αποφάσιζε να αναστείλει, μέχρι τη συμμόρφωση της χώρας με το ενωσιακό δίκαιο. Σε αυτήν την περίπτωση, βέβαια, το κράτος μέλος θα μπορούσε να αποχωρήσει μονομερώς, χωρίς δηλαδή τη σύναψη συμφωνίας με την ΕΕ.

---

<sup>105</sup> ό.π. Tatham, F. Allan “Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!: EU Accession and Withdrawal after Lisbon”, p. 148-149; ό.π. Hillion, Christophe “Leaving the European Union, the Union way – A legal analysis of Article 50” σελ. 2-3.

<sup>106</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm) προσπελάστηκε στις 10-12-2017



### 2.5.3 Η γνωστοποίηση της απόφασης αποχώρησης & οι διαπραγματεύσεις

Το άρθρο 50 ΣΕΕ δεν καθορίζει τον τρόπο γνωστοποίησης της απόφασης αποχώρησης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αφήνει επομένως στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους να τον επιλέξει. Μπορεί να γίνει είτε γραπτώς είτε προφορικά. Πρέπει δε να σημειωθεί ότι το πρόσωπο που θα γνωστοποιήσει την απόφαση, αν και δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο άρθρο, πρέπει να εκπροσωπεί επίσημα τη χώρα. Σύμφωνα με το άρθρο 7 της Σύμβασης της Βιέννης, η χώρα εκπροσωπείται από τον Αρχηγό του Κράτους, τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης, τον Υπουργό Εξωτερικών, τους Αρχηγούς Διπλωματικών Αποστολών ή τους διαπιστευμένους αντιπροσώπους του κράτους σε διεθνείς διασκέψεις ή διεθνείς οργανισμούς. Στην περίπτωση του ΗΒ την επιστολή γνωστοποίησης την παρέδωσε ο μόνιμος αντιπρόσωπος του ΗΒ στην ΕΕ. Επίσης, από τις διατάξεις του άρθρου 50 προκύπτει ότι το κράτος μέλος δεν είναι υποχρεωμένο να αναφέρει στη γνωστοποίηση τους λόγους που το οδήγησαν σε αυτήν την απόφαση.

Μετά το στάδιο της γνωστοποίησης ακολουθούν οι διαπραγματεύσεις ανάμεσα στο κράτος μέλος που επιθυμεί να αποχωρήσει και την ΕΕ, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που θέτει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προκειμένου να καταλήξουν στη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης. Το άρθρο 50 δεν αναλύει το περιεχόμενο της συμφωνίας, προβλέπει μόνο ότι αυτή θα καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρηση του κράτους. Οι κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 29 Απριλίου 2017, ένα μήνα μετά τη γνωστοποίηση της πρόθεσης για αποχώρηση από το ΗΒ, όρισαν το πλαίσιο των διαπραγματεύσεων και καθόρισαν τις γενικές θέσεις και αρχές που θα προβάλλει η Ένωση καθ' όλη τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης<sup>107</sup> και οι οποίες όποτε κρίνεται αναγκαίο θα ανανεώνονται. Οι αρχές που τέθηκαν περιλαμβάνουν την ύπαρξη στενής εταιρικής σχέσης ανάμεσα στις δύο πλευρές, την ισορροπία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε κάθε συμφωνία που θα συνάπτεται και την εξασφάλιση ισοτιμίας στις σχέσεις τους. Επιπροσθέτως, θα διατηρηθεί η ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς, το οποίο σημαίνει ότι οι τέσσερις ελευθερίες αποτελούν αδιαίρετο σύνολο και δεν θα γίνει «επιλογή κατά το δοκούν». Επίσης, θα τηρηθεί η αρχή της διαφάνειας κατά τη διενέργεια των

---

<sup>107</sup> <http://www.consilium.europa.eu/media/21747/29-euco-art50-guidelines-el.pdf> προσελάστηκε στις 10-12-2017

διαπραγματεύσεων, τις οποίες η ΕΕ θα προσεγγίζει με ενιαίες θέσεις, που σημαίνει ότι δεν θα πραγματοποιούνται χωριστές διαπραγματεύσεις του ΗΒ με μεμονωμένα κράτη<sup>108</sup>.

Τέλος, θα εφαρμοστεί η αρχή της σταδιακής προσέγγισης. Θα χωριστούν δηλαδή οι διαπραγματεύσεις σε δύο στάδια. Στο πρώτο στάδιο, κύριος στόχος τίθεται η εύτακτη αποχώρηση του ΗΒ, η οποία περιλαμβάνει τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών που θα επηρεαστούν από το Brexit και την αποφυγή δημιουργίας νομικού κενού για τις επιχειρήσεις που επίσης θα επηρεαστούν. Επιπλέον, θα πραγματοποιηθεί ένας ενιαίος δημοσιονομικός διακανονισμός μέσω του οποίου θα διασφαλιστεί ο σεβασμός και από τις δύο πλευρές, των υποχρεώσεών τους. Τέλος, δίνεται σημασία στην εύρεση ευέλικτων και δημιουργικών λύσεων προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία σκληρών συνόρων μεταξύ της Βόρειας Ιρλανδίας και της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας. Σε δεύτερο στάδιο θα καθοριστεί το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων των δύο πλευρών, το οποίο θα περιοριστεί σε επίπεδο προκαταρκτικών και προπαρασκευαστικών συζητήσεων, ίσως και καθορισμού μεταβατικών ρυθμίσεων, διότι η οποιαδήποτε μελλοντική συμφωνία μπορεί να συναφθεί μόνο αφότου το ΗΒ καταστεί τρίτη χώρα. Η επιλογή αυτής της διαδικασίας συμβαδίζει με τις διατάξεις του άρθρου 50, σύμφωνα με τις οποίες το περιεχόμενο της συμφωνίας αποχώρησης αποτελεί αποκλειστικό αντικείμενο των συζητήσεων, κατά τη διάρκεια των οποίων απλώς λαμβάνεται υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων των δύο πλευρών.

Η διαδικασία που θα ακολουθηθεί κατά τις διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία αποχώρησης είναι αυτή που ακολουθεί η ΕΕ για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 218 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ: η Επιτροπή υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο, το οποίο εκδίδει απόφαση που επιτρέπει την έναρξη διαπραγματεύσεων και ορίζει τον διαπραγματευτή ή τον επικεφαλής της διαπραγματευτικής ομάδας της Ένωσης. Η ανωτέρω διαδικασία τηρήθηκε, ακριβώς, στην περίπτωση του ΗΒ και στις 22 Μαΐου, το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων ενέκρινε απόφαση με την οποία εγκρίθηκε η έναρξη των διαπραγματεύσεων για το Brexit. Με την ίδια απόφαση ορίστηκε η Επιτροπή, ως υπεύθυνη των διαπραγματεύσεων της ΕΕ, η οποία υποβάλλει εκθέσεις στους ηγέτες των είκοσι επτά κρατών μελών καθ' όλη τη διάρκεια και ενημερώνει τακτικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

---

<sup>108</sup> ό.π. υποσ. 107

Επίσης, το Συμβούλιο ενέκρινε οδηγίες διαπραγματεύσεως προς την Επιτροπή για το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων.

Η έναρξη των διαπραγματεύσεων για το Brexit πραγματοποιήθηκε στις 19 Ιουνίου 2017. Μέχρι και τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους οι συζητήσεις επικεντρώθηκαν στα δικαιώματα των πολιτών, το δημοσιονομικό κανονισμό, τα θέματα που σχετίζονται με τη νήσο της Ιρλανδίας, άλλα θέματα που αφορούν το χωρισμό<sup>109</sup> και τη διαχείριση της συμφωνίας αποχώρησης, στο πλαίσιο δηλαδή που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και σύμφωνα με τις οδηγίες διαπραγματεύσεως του Συμβουλίου. Στις 8 Δεκεμβρίου, εκδόθηκε κοινή έκθεση και από τις δύο πλευρές, καθώς και ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων του πρώτου σταδίου. Λίγες ημέρες μετά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για την πρόοδο που επιτεύχθηκε και έκρινε ότι αυτή είναι επαρκής για την έναρξη του δεύτερου σταδίου, το οποίο αφορά την υιοθέτηση τυχόν μεταβατικών ρυθμίσεων και το πλαίσιο για τη μελλοντική σχέση των δύο πλευρών<sup>110</sup>.

#### *2.5.4 Έναρξη της συμφωνίας αποχώρησης και της μεταβατικής περιόδου*

Η συμφωνία αποχώρησης, αφού εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ολοκληρώνεται εξ ονόματος της ΕΕ, από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, η οποία ορίζεται ως ποσοστό 72% τουλάχιστον των κρατών μελών, εφόσον το ποσοστό αυτό αντιστοιχεί στο 65% τουλάχιστον του πληθυσμού των κρατών αυτών<sup>111</sup>. Οι Συνθήκες παύουν να ισχύουν στο αποχωρούν κράτος μέλος από την ημερομηνία που θα τεθεί σε ισχύ η συμφωνία αποχώρησης. Η ημερομηνία αυτή προκύπτει από συμφωνία μεταξύ των δύο πλευρών, διαφορετικά η συμφωνία τίθεται σε ισχύ ακριβώς δύο έτη μετά τη γνωστοποίηση της απόφασης αποχώρησης. Στο άρθρο 50 προβλέπεται και η δυνατότητα παράτασης της προθεσμίας και μετά τα δύο έτη, εάν αυτό συμφωνηθεί ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το εν λόγω κράτος μέλος.

---

<sup>109</sup> Π.χ. θέματα που αφορούν την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΚΑΕ, τη συνεργασία σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις,

<sup>110</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Σύσταση για απόφαση του Συμβουλίου για τη συμπλήρωση της απόφασης του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2017, που επιτρέπει την έναρξη των διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας για σύναψη συμφωνίας που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρησή του από την Ευρωπαϊκή Ένωση», Βρυξέλλες 20.12.2017 COM(2017) 830 final

<sup>111</sup> Άρθρο 238 παρ. 3, στοιχείο β)

Στην περίπτωση του ΗΒ, μετά την έναρξη ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης, θα δοθεί μια μεταβατική περίοδος. Πρόκειται για μια επιπρόσθετη δυνατότητα, η οποία δεν προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 50. Η μεταβατική περίοδος θα αποτελέσει γέφυρα ανάμεσα στην πλήρη συμμετοχή του ΗΒ στην ΕΕ και τη θέση σε ισχύ της συμφωνίας που θα καθορίζει τις μελλοντικές τους σχέσεις, δίνοντας την ευκαιρία στο ΗΒ να προχωρήσει σε όλες τις απαραίτητες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, έτσι ώστε να μεταβεί ομαλώς στη μετά-Brexit εποχή. Οι μεταβατικές ρυθμίσεις θα συμφωνηθούν και θα ενσωματωθούν στη συμφωνία αποχώρησης<sup>112</sup>. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ήδη ανακοινώσει ότι κατά τη μεταβατική περίοδο θα εξακολουθεί να ισχύει το ενωσιακό δίκαιο στο ΗΒ, το οποίο θα συνεχίσει να συμμετέχει στην ενιαία αγορά και την τελωνειακή ένωση. Θα ισχύουν όλα τα υφιστάμενα ενωσιακά κανονιστικά, δημοσιονομικά, εποπτικά, δικαστικά και σχετικά με την επιβολή μέσα και δομές, συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας του ΔΕΕ. Το ΗΒ, όμως, δεν θα εκπροσωπείται πλέον στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ<sup>113</sup>.

Η επιλογή της εν λόγω διαδικασίας έχει δεχθεί αρνητική κριτική, διότι θεωρείται ότι θα προκαλέσει αρκετά διαδικαστικά και νομικά προβλήματα. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι θα είναι πολύ δύσκολη η επίτευξη συμφωνίας κατά τη διαπραγμάτευση των μεταβατικών ρυθμίσεων, για ορισμένα σημαντικά ζητήματα: Πρώτον, ο περιορισμός της εκπροσώπησης του ΗΒ στα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ κατά τη μεταβατική περίοδο, δεν είναι εύκολο να γίνει αποδεκτό από το ΗΒ, ειδικά εάν οι ενωσιακές υποχρεώσεις του συνεχίσουν να ισχύουν. Θα υπονομευθεί δε η ενωσιακή αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Από την άλλη πλευρά, η συνέχιση της εκπροσώπησης του ΗΒ θα συναντήσει αντιδράσεις από την Ένωση. Δεύτερον, σημαντικό θέμα αποτελεί ο ρόλος του ΔΕΕ κατά τη μεταβατική περίοδο. Η ΕΕ θεωρεί πως το ενωσιακό δίκαιο θα εξακολουθήσει να ισχύει για το ΗΒ, όπως και οι αποφάσεις του ΔΕΕ. Το γεγονός, όμως, ότι το ΗΒ δεν θα είναι επίσημα πλέον κράτος μέλος της Ένωσης δημιουργεί προβλήματα. Το ΗΒ έχει ήδη ξεκινήσει τη συζήτηση νομοσχεδίου το οποίο θα καταργήσει την «Πράξη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1972». Εάν ο νόμος αυτός θεσπιστεί κατά τη μεταβατική περίοδο, θα οδηγήσει αυτόματα στον τερματισμό της άμεσης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Τρίτο ζήτημα αποτελεί η συμμετοχή του ΗΒ στις συμφωνίες που έχει συνάψει η

---

<sup>112</sup> Τον Ιανουάριο του 2018 αναμένεται η έγκριση από το Συμβούλιο των διαπραγματευτικών οδηγιών για το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, οι οποίες θα περιέχουν και τις ρυθμίσεις που θα ισχύσουν κατά τη μεταβατική περίοδο.

<sup>113</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5342\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5342_el.htm) προσπελάστηκε στις 12-12-2017

ΕΕ με τρίτες χώρες και κατά πόσον το ΗΒ θα μπορεί να διαπραγματεύεται νέες συμφωνίες με άλλες χώρες κατά τη μεταβατική περίοδο.

Όλα τα προβλήματα που θα δημιουργήσουν τα ανωτέρω ζητήματα, σύμφωνα με τους επικριτές της μεταβατικής περιόδου, μπορούν να αποφευχθούν με την απόφαση παράτασης της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης, δυνατότητα που προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 50<sup>114</sup>.

### 2.5.5 Κριτική του άρθρου 50 ΣΕΕ

Ήδη από το σχέδιο του ευρωπαϊκού συντάγματος, στο οποίο εισήχθη για πρώτη φορά η δυνατότητα αποχώρησης κράτους μέλους από την ΕΕ, έχουν λάβει χώρα αρκετές συζητήσεις γύρω από τη διαδικασία του άρθρου 50 ΣΕΕ. Ιδιαίτερο προβληματισμό έχουν προκαλέσει ορισμένα σημεία, τα οποία εξετάζονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 50, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και μέχρι τη θέση σε ισχύ της συμφωνίας αποχώρησης, το αποχωρούν κράτος μέλος δεν συμμετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου που το αφορούν. Επομένως, για όλα τα υπόλοιπα θέματα των ανωτέρω οργάνων, το αποχωρούν μέλος συμμετέχει στις συζητήσεις και τις ψηφοφορίες όπως και πριν τη γνωστοποίηση της αποχώρησης. Η συμμετοχή του σε όλα τα υπόλοιπα όργανα και οργανισμούς της ΕΕ παραμένει η ίδια. Αρκετοί θεωρούν ότι θα έπρεπε να περιορίζονται περισσότερο δικαιώματα του εν λόγω κράτους μέλους, καθόσον η συμμετοχή του στη λήψη αποφάσεων, οι οποίες δεν πρόκειται ποτέ να εφαρμοστούν σε αυτό, θέτει ζήτημα δημοκρατικής νομιμότητας του τρόπου λήψης αυτών των αποφάσεων. Επίσης, το εν λόγω κράτος θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει τη θέση του αυτή για να κερδίσει παραχωρήσεις στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την αποχώρησή του<sup>115</sup>. Σύμφωνα όμως με τις διατάξεις του άρθρου 50, μέχρι τη θέση σε ισχύ της συμφωνίας αποχώρησης, το εν λόγω κράτος παραμένει πλήρες μέλος της Ένωσης και κατά συνέπεια υποκείμενο των δικαιωμάτων που απονέμει και των υποχρεώσεων που επιβάλλει το

---

<sup>114</sup> Frantziou, Eleni and Lazowski, Adam “Brexit Transitional Period: The solution is article 50” Centre for European Policy Studies (CEPS) – 9 September 2017 <https://www.ceps.eu/publications/>; Lis, Jonathan “Forget ‘transition’. We must stay in the EU until a deal to leave is agreed” theguardian – 6 October 2017 <https://www.theguardian.com/international/> προσπελάστηκε στις 12-12-2017

<sup>115</sup> ό.π. Hillion “*Leaving the European Union, the Union way – A legal analysis of Article 50*” σελ. 5

ενωσιακό δίκαιο και μια απόφαση περαιτέρω περιορισμού των δικαιωμάτων του δεν θα είχε την κατάλληλη νομική βάση.

Ιδιαίτερα, ως προς τη συμμετοχή του αποχωρούντος κράτους μέλους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ασκηθεί αρνητική κριτική, διότι οι ευρωβουλευτές του εξακολουθούν να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ακόμα και σε αυτή που αφορά την έγκριση της συμφωνίας αποχώρησης<sup>116</sup>. Ο περιορισμός, όμως, του δικαιώματος αυτού δεν θα ήταν σωστός, δεδομένου ότι οι ευρωβουλευτές εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία και αντιπροσωπεύουν τους πολίτες της Ένωσης και μπορούν ακόμα να εκφράζουν και απόψεις αντίθετες από αυτές της κυβέρνησης της χώρας τους<sup>117</sup>.

Ένας λόγος, πιθανόν, για τον οποίο ο ενωσιακός νομοθέτης διατήρησε τη συμμετοχή του αποχωρούντος κράτους μέλους στα όργανα της ΕΕ είναι η ύπαρξη της δυνατότητας ανάκλησης από το εν λόγω κράτος της απόφασής του να αποχωρήσει. Το ζήτημα αυτό αποτελεί ένα επιπλέον σημείο προβληματισμού γύρω από το άρθρο 50. Είναι γενικά αποδεκτό ότι, εάν το εν λόγω κράτος έχει αποφασίσει να αποχωρήσει αλλά δεν έχει προβεί ακόμα στη γνωστοποίηση της απόφασης αυτής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τότε είναι δυνατή η ανάκληση της απόφασής του, σύμφωνα με τους εσωτερικούς συνταγματικούς του κανόνες. Η δυνατότητα, όμως, ανάκλησης μετά τη γνωστοποίηση έχει προκαλέσει διχογνωμίες: Από τη μια πλευρά, υποστηρίζεται ότι είναι δυνατή η ανάκληση της απόφασης αποχώρησης, όπως ακριβώς είναι δυνατή και η ανάκληση του αιτήματος προσχώρησης ενός κράτους. Οι υπέρμαχοι αυτής της άποψης θεωρούν πως, αφενός ό,τι δεν απαγορεύεται στο ενωσιακό δίκαιο *τείνει να είναι επιτρεπτό* και αφετέρου, στόχος της Ένωσης είναι η ολοκλήρωση και όχι η διάλυση<sup>118</sup>. Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι στην παράγραφο 3 του άρθρου 50 προβλέπεται ρητώς η παύση των Συνθηκών στο αποχωρούν κράτος μέλος, είτε κατά την ημερομηνία που θα οριστεί στη συμφωνία αποχώρησης είτε μετά την παρέλευση δύο ετών μετά τη γνωστοποίηση. Από τη ρύθμιση αυτή συνάγεται ότι μετά από τη γνωστοποίηση, η έξοδος αποτελεί μονόδρομο και επομένως δεν είναι δυνατή η ανάκλησή της. Η μόνη δυνατότητα είναι η παράταση της

---

<sup>116</sup> Hofmeister, Hannes “Should I Stay or Should I go? – A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU”, *European Law Journal* vol.16, 2010, σελ. 594

<sup>117</sup> Nicolaidis, Phedon “Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A Review of Economic and Legal Complexities” College of Europe – Department of European Economic Studies, Bruges European Economic Policy Briefings 28/2013, σελ. 11

<sup>118</sup> Duff, Andrew “After Brexit: A New Association Agreement Between Britain and Europe” Policy network paper, October 2016, σελ. 9

ημερομηνίας έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης, αλλά και αυτή για ένα εύλογο χρονικό διάστημα<sup>119</sup>.

Βασικό επιχείρημα, επίσης, υπέρ της άποψης περί μη δυνατότητας ανάκλησης της απόφασης αποχώρησης, αποτελεί το ενδεχόμενο χρησιμοποίησης του άρθρου 50 από κάποιο κράτος μέλος, με απώτερο σκοπό όχι την έξοδο από την ΕΕ, αλλά την επαναδιαπραγμάτευση των όρων συμμετοχής του σε αυτήν. Σύμφωνα με τον καθηγητή Steve Peers, αυτό είναι νομικώς αδύνατο διότι το άρθρο 50 δεν αναφέρεται στη δυνατότητα τροποποίησης των Συνθηκών ή πραγματοποίησης αλλαγών σε άλλες μορφές του ενωσιακού δικαίου, σε αντίθεση με τα άρθρα 48 και 49 ΣΕΕ, στα οποία υπάρχει ρητή σχετική πρόβλεψη. Η χρήση, άλλωστε, του άρθρου 50 από κράτος μέλος, με σκοπό την απόκτηση οποιωνδήποτε προνομίων, θα οδηγούσε σε αντίθετα αποτελέσματα, διότι το εν λόγω κράτος θα βρισκόταν σε μειονεκτικότερη θέση σε σχέση με τα υπόλοιπα, τα οποία θα επέβαλαν τους δικούς τους όρους. Στην περίπτωση που αυτοί δεν γίνονταν δεκτοί, το εν λόγω κράτος θα οδηγούνταν αναγκαστικά σε έξοδο από την ΕΕ<sup>120</sup>. Έχει υποστηριχθεί όμως και το εντελώς αντίθετο. Η απειλή για έξοδο από την Ένωση μπορεί να ευνοήσει τα πιο ισχυρά κράτη μέλη, η πιθανή αποχώρηση των οποίων μπορεί να επηρεάσει αρνητικά, σε μεγάλο βαθμό, τα υπόλοιπα. Κατά συνέπεια, τα ισχυρά κράτη αποκτούν τον έλεγχο της διαδικασίας αποχώρησης, την οποία χρησιμοποιούν υπέρ τους, εξαναγκάζοντας τα πιο αδύναμα κράτη μέλη να προβούν σε παραχωρήσεις. Πριν την παρέλευση δε των δύο ετών μπορούν να ανακαλέσουν την απόφαση αποχώρησης, έχοντας αποκτήσει στο μεταξύ διάστημα περισσότερα προνόμια<sup>121</sup>. Για το λόγο αυτό, ίσως είναι απαραίτητη η προσθήκη στο άρθρο 50 της απαγόρευσης δυνατότητας ανάκλησης της απόφασης αποχώρησης μετά το στάδιο της γνωστοποίησης, έτσι ώστε να αποτραπεί η εκμετάλλευσή του από τα κράτη μέλη για την εξυπηρέτηση άλλων σκοπών.

Στην περίπτωση του ΗΒ, εάν τελικά ανακαλέσει την απόφασή του να αποχωρήσει από την ΕΕ, το πιθανότερο είναι ότι τα υπόλοιπα κράτη μέλη θα αποδεχθούν την ανάκληση

---

<sup>119</sup> ό.π. Hillion “*Leaving the European Union, the Union way – A legal analysis of Article 50*” σελ. 5 και Peers, Steve “Article 50 TEU: The uses and abuses of the process of withdrawing from the EU” <http://eulawanalysis.blogspot.gr/> προσπελάστηκε στις 13-12-2017

<sup>120</sup> ό.π. Peers, υποσ. 119,

<sup>121</sup> ό.π. Friel, σελ. 426

αυτή, ίσως με την πληρωμή κάποιου πολιτικού τιμήματος<sup>122</sup> από την πλευρά του ΗΒ, αλλά και με την επιβολή ορισμένων όρων από την πλευρά της ΕΕ, με τους οποίους θα εξασφαλισθεί ότι η ανάκληση της απόφασης δεν αφορά κάποιο διαδικαστικό τέχνασμα ή ότι δεν χρησιμοποιείται από το αποχωρούν κράτος με σκοπό τη βελτίωση των όρων της συμμετοχής του στην ΕΕ<sup>123</sup>.

### 2.5.6 Μελλοντικές σχέσεις ΕΕ και Ηνωμένου Βασιλείου

Σημαντικό μέρος της αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ΕΕ, αποτελούν οι μελλοντικές σχέσεις του με την Ένωση, οι οποίες είναι το αντικείμενο διαπραγμάτευσης ξεχωριστή συμφωνίας από αυτήν της αποχώρησης και η οποία συνάπτεται όταν το εν λόγω κράτος μέλος παύσει να είναι μέλος της Ένωσης. Κατά το στάδιο, όμως, των διαπραγματεύσεων για τη συμφωνία αποχώρησης *λαμβάνεται υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων* των δύο πλευρών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 50. Στην περίπτωση του Brexit το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανακοίνωσε ότι η ΕΕ θα συμμετάσχει σε προκαταρκτικές και προπαρασκευαστικές συζητήσεις με το Ην. Βασίλειο, με στόχο τη διαμόρφωση συνολικής συναντίληψης για το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης. Η συναντίληψη αυτή θα πάρει τη μορφή πολιτικής δήλωσης, η οποία θα συνοδεύει τη συμφωνία αποχώρησης<sup>124</sup>.

Υπάρχουν διάφορα «μοντέλα» συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν οδηγό για τις μελλοντικές σχέσεις της ΕΕ με το Ην. Βασίλειο.

1. Συνεργασία ΕΕ και ΗΒ σύμφωνα με τους κανόνες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ): Η επιλογή αυτή θα εφαρμοστεί σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας ανάμεσα στις δύο πλευρές και αποτελεί σίγουρα τη λιγότερο επιθυμητή λύση, διότι οι εμπορικές και οικονομικές επιπτώσεις στο Ην. Βασίλειο θα είναι έντονες. Από την ημερομηνία της επίσημης αποχώρησής της από την ΕΕ, η χώρα θα αποκοπεί εντελώς από αυτήν. Δεν θα υφίστανται πλέον πολιτικές και οικονομικές δεσμεύσεις εκατέρωθεν. Η ΕΕ

---

<sup>122</sup> Συνέντευξη του Lord Kerr of Kinlochard στο [businessinsider](http://uk.businessinsider.com/lord-kerr-author-article-50-brexit-reversed-high-court-ruling-2016-11), 3-11-2016 βλ. <http://uk.businessinsider.com/lord-kerr-author-article-50-brexit-reversed-high-court-ruling-2016-11> προσπελάστηκε στις 13-12-2017

<sup>123</sup> <http://uk.businessinsider.com/eu-brexit-resolution-article-50-can-be-revoked-2017-3> προσπελάστηκε στις 13-12-2017

<sup>124</sup> <http://www.consilium.europa.eu/media/32246/15-euco-art50-guidelines-el.pdf> προσπελάστηκε στις 13-12-2017



θα επιβάλλει στα βρετανικά προϊόντα δασμούς σύμφωνα με τη ρήτρα του «Μάλλον Ευνοούμενου Κράτους», δηλαδή δασμούς τους οποίους επιβάλλει σε όλες τις υπόλοιπες χώρες μέλη του ΠΟΕ με τις οποίες δεν έχει δημιουργήσει κάποια τελωνειακή ένωση ή ζώνη ελεύθερου εμπορίου<sup>125</sup>. Επιπροσθέτως, μετά το Brexit θα σταματήσουν άμεσα να ισχύουν για το ΗΒ όλες οι συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου που έχει συνάψει η ΕΕ με 58 τρίτες χώρες. Σύμφωνα με τον Γενικό Διευθυντή του ΠΟΕ, απαιτείται επαναδιαπραγμάτευση των εν λόγω συμφωνιών, προκειμένου να διατηρηθεί η προτιμησιακή πρόσβαση του ΗΒ στις χώρες αυτές. Στο διάστημα, όμως, που θα μεσολαβήσει μέχρι τη σύναψή τους, το βρετανικό εμπόριο θα ζημιωθεί αρκετά. Επίσης, το ΗΒ, σύμφωνα με τον Γεν. Διευθυντή, θα πρέπει να επανακαθορίσει τους όρους της εμπορικής του πολιτικής ως προς τα αγαθά και τις υπηρεσίες στο πλαίσιο του ΠΟΕ, καθόσον οι τωρινές δεσμεύσεις του προκύπτουν από την ιδιότητά του ως κράτος μέλος της ΕΕ<sup>126</sup>. Για όλους τους προαναφερθέντες λόγους η επιλογή αυτή αποτελεί τη χειρότερη δυνατή και για τις δύο πλευρές.

2. Το νορβηγικό «μοντέλο»: Η επιλογή αυτή αφορά τη συμμετοχή του ΗΒ στην ΕΖΕΣ και την παραμονή του στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΧ). Ο τελευταίος δημιουργήθηκε την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1994 κατόπιν συμφωνίας μεταξύ τριών χωρών της ΕΖΕΣ (Ισλανδίας, Λιχτενστάιν και Νορβηγίας<sup>127</sup>) και των κρατών μελών της ΕΕ, έτσι ώστε οι χώρες της ΕΖΕΣ να συμμετάσχουν στην Ενιαία Αγορά, χωρίς να χρειαστεί να γίνουν μέλη της ΕΕ. Ο ΕΟΧ βασίζεται στις τέσσερις βασικές ελευθερίες στις οποίες βασίζεται και η ΕΕ, δηλαδή στην ελεύθερη διακίνηση αγαθών, ανθρώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών και στοχεύει στην προώθηση συνεχούς και ισορροπημένης ενδυνάμωσης των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων ανάμεσα στις χώρες μέλη του ΕΟΧ. Για το λόγο αυτό, οι χώρες της ΕΖΕΣ ενσωματώνουν στις εθνικές τους νομοθεσίες σχετικές νομοθεσίες

---

<sup>125</sup> Η αρχή του «Μάλλον Ευνοούμενου Κράτους» αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές της «Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου» (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), συνέχεια της οποίας είναι ο ΠΟΕ. Σύμφωνα με την αρχή αυτή «...οποιοδήποτε πλεονέκτημα, εύνοια, προνόμιο ή ασυλία που παρέχεται από οποιοδήποτε συμβαλλόμενο μέρος σε οποιοδήποτε προϊόν που προέρχεται από ή προορίζεται για οποιαδήποτε άλλη χώρα, πρέπει να χορηγηθεί άμεσα και άνευ όρων σε ομοειδές προϊόν που προέρχεται ή προορίζεται για εδάφη άλλων συμβαλλόμενων χωρών». Η ρήτρα αυτή δεν εφαρμόζεται εντός τελωνειακών ενώσεων και ζωνών ελεύθερου εμπορίου.

<sup>126</sup> Ομιλία του Azevêdo, Roberto, Γεν. Διευθυντή του ΠΟΕ στο Συμπόσιο του Παγκόσμιου Εμπορίου στο Λονδίνο, 7 Ιουνίου 2016, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra126\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra126_e.htm) προσπελάστηκε στις 14-12-2017

<sup>127</sup> Αυτές οι τρεις χώρες, μαζί με την Ελβετία, είναι τα μοναδικά μέλη της ΕΖΕΣ, ενός διακυβερνητικού οργανισμού ο οποίος ιδρύθηκε το 1960 από ευρωπαϊκά κράτη που δίσταζαν να ενταχθούν πλήρως στην ΕΟΚ, βλ. και ανωτέρω κεφ. 1.2.1

της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλίσουν τις βασικές ελευθερίες<sup>128</sup>. Ανάμεσα στους τομείς που δεν καλύπτονται από τη Συμφωνία του ΕΟΧ είναι η κοινή γεωργική και αλιευτική πολιτική, η τελωνειακή ένωση και η εμπορική πολιτική<sup>129</sup>. Εάν επομένως επιλεγεί αυτό το «μοντέλο», το ΗΒ θα έχει τη δυνατότητα να συνάπτει, ελεύθερα, εμπορικές συμφωνίες με άλλες χώρες και θα έχει τον πλήρη έλεγχο στις πολιτικές που εξαιρούνται από το πεδίο του ΕΟΧ. Δεν θα απαλλαγεί, όμως, από ορισμένες υποχρεώσεις όπως η συνεισφορά στον ενωσιακό προϋπολογισμό, η υπαγωγή του σε δικαιοδοτικό όργανο<sup>130</sup>, αλλά και η διατήρηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Η επιλογή αυτής της μορφής συνεργασίας με την ΕΕ είναι μικρή, διότι το ΗΒ έχει διατυπώσει την πρόθεσή του να μη συμμετέχει πλέον στην ενιαία αγορά<sup>131</sup>.

3. Το ελβετικό «μοντέλο»: Η επιλογή αυτή αφορά τη συμμετοχή του ΗΒ στην ΕΖΕΣ, χωρίς τη συμμετοχή του στον ΕΟΧ, όπως ακριβώς συμβαίνει στην περίπτωση της Ελβετίας. Κατόπιν δημοψηφίσματος που διενεργήθηκε το 1992, η Ελβετία απέρριψε τη συμμετοχή της στον ΕΟΧ και άρχισε έτσι μια μακρόχρονη και περίπλοκη διαδικασία διαπραγμάτευσης η οποία κατέληξε στη σύναψη ενός μεγάλου αριθμού διμερών συμφωνιών με την ΕΕ<sup>132</sup>, που της επιτρέπουν τη μερική συμμετοχή στην ενιαία αγορά. Οι συμφωνίες αυτές βασίζονται στην ισοδυναμία της ενωσιακής και της ελβετικής νομοθεσίας ή στην ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο της Ελβετίας<sup>133</sup>. Η εφαρμογή αυτού του σεναρίου είναι μάλλον ασύμφορη για το ΗΒ, διότι η διαπραγμάτευση μεμονωμένων διμερών συμφωνιών είναι χρονοβόρα και ουσιαστικά θα υποχρεωθεί να αποδεχθεί ορισμένες από τις ενωσιακές υποχρεώσεις που είχε και ως μέλος της ΕΕ, όπως για παράδειγμα η διατήρηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

4. Παραμονή στην τελωνειακή ένωση ή «τούρκικο μοντέλο»: Σε αυτήν την επιλογή, δεν θα υφίστανται τέλη, δασμοί ή ποσοτικοί περιορισμοί ανάμεσα στο ΗΒ και την ΕΕ, ενώ υπάρχει κοινό εξωτερικό δασμολόγιο κατά τις εισαγωγές από τρίτες χώρες.

---

<sup>128</sup> [http://www.eegrants.gov.cy/dgepcd/eeagrantscy.nsf/index\\_gr/index\\_gr?OpenDocument](http://www.eegrants.gov.cy/dgepcd/eeagrantscy.nsf/index_gr/index_gr?OpenDocument)  
προσπελάστηκε στις 15-12-2017

<sup>129</sup> Οι υπόλοιποι τομείς είναι: η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις, η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, η άμεση και έμμεση φορολογία και η ΟΝΕ.

<sup>130</sup> Θα υπάγεται στο δικαστήριο ΕΖΕΣ, το οποίο αποφαινεται επί προσφυγών από την Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ κατά χώρας της ΕΖΕΣ όσον αφορά την υλοποίηση, την εφαρμογή ή την ερμηνεία των κανόνων του ΕΟΧ.

<sup>131</sup> ό.π. υποσ. 124

<sup>132</sup> Έχει διαπραγματευθεί πάνω από 150 διμερείς συμφωνίες με την ΕΕ τα τελευταία 25 χρόνια.

<sup>133</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/599352/EPRS\\_IDA\(2017\)599352\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/599352/EPRS_IDA(2017)599352_EN.pdf)  
προσπελάστηκε στις 15-12-2017

Το ΗΒ δεν θα έχει τη δυνατότητα να αυξομειώνει μονομερώς τους δασμούς στις εμπορικές του σχέσεις με τρίτες χώρες, αλλά θα εξαρτάται από τις προτιμησιακές εμπορικές συμφωνίες που θα συνάπτει η ΕΕ, στις διαπραγματεύσεις των οποίων δεν θα έχει δικαίωμα συμμετοχής<sup>134</sup>. Επίσης, το ΗΒ θα πρέπει να συμμορφώνεται με τον ισχύοντα τελωνειακό κώδικα και τις προβλεπόμενες σχετικές διαδικασίες. Στην τελωνειακή ένωση δεν αποτελεί προϋπόθεση η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, κάτι που επιθυμεί το ΗΒ, όχι όμως πιθανόν και η ΕΕ<sup>135</sup>.

5. Σύναψη συμφωνίας ελεύθερου εμπορίου: Αποτελεί ίσως την πιο ευέλικτη επιλογή, διότι η συμφωνία θα περιλαμβάνει ό,τι αποφασιστεί από τα συμβαλλόμενα μέρη. Θα υπάρχει μερική πρόσβαση στην ενιαία αγορά της ΕΕ, για αγαθά και υπηρεσίες, ενώ παράλληλα δεν υφίστανται προϋποθέσεις όπως η ελεύθερη διακίνηση προσώπων και η συνεισφορά στον ενωσιακό προϋπολογισμό. Το ΗΒ θα είναι ελεύθερο να συνάπτει εμπορικές συμφωνίες με άλλες χώρες και υπάρχουν λιγότεροι μη δασμολογικοί φραγμοί που παρακωλύουν το εμπόριο, όπως τα πρότυπα και οι κανονισμοί. Επίσης, μπορεί να συναφθεί ανάμεσα στις δύο πλευρές και συμφωνία ελεύθερου εμπορίου νέας γενιάς, όπως η “Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA” μεταξύ ΕΕ και Καναδά, η οποία καλύπτει περισσότερα ζητήματα, μη αμιγώς δασμολογικά, για παράδειγμα οι δημόσιες συμβάσεις, ενώ αναλαμβάνονται εκατέρωθεν δεσμεύσεις για την προώθηση και προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων, του περιβάλλοντος και της βιώσιμη ανάπτυξης.

6. Συμφωνίες Σύνδεσης με γειτονικές χώρες: Από τις Συμφωνίες που ολοκλήρωσε πρόσφατα η ΕΕ με τη Γεωργία, την Ουκρανία και τη Μολδαβία μπορεί να χρησιμοποιηθούν ορισμένα στοιχεία για τη νέα συμφωνία με το ΗΒ. Οι συμφωνίες αυτές περιλαμβάνουν έναν υψηλό βαθμό πρόσβασης στην ενιαία αγορά, αφορούν, όμως, τρεις από τις τέσσερις ελευθερίες της, την ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων, ενώ η ελεύθερη διακίνηση των προσώπων δεν εμπεριέχεται, ίσως διότι η ΕΕ ήθελε να αποφύγει τις μεγάλες ροές μεταναστών από τις χώρες αυτές<sup>136</sup>. Αυτή η παρέκκλιση από την αρχή του αδιαίρετου των ελευθεριών της ενιαίας αγοράς έρχεται σε αντίθεση με όσα ισχύουν στον ΕΟΧ, αλλά συμβαδίζουν με τις συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου που υπογράφει η ΕΕ με τρίτες χώρες. Επίσης, οι Συμφωνίες αυτές αποσκοπούν

---

<sup>134</sup> Η Τουρκία ζήτησε να συμμετάσχει στις διαπραγματεύσεις της ΕΕ με τις ΗΠΑ για τη Διατλαντική Συμφωνία Εμπορίου και Επενδύσεων, αλλά το αίτημά της απορρίφθηκε από την ΕΕ.

<sup>135</sup> <https://leave.eu/uk-eu-negotiations/> προσπελάστηκε στις 15-12-2017

<sup>136</sup> Emerson, Michael “Which model for Brexit?” Centre for European Policy Studies (CEPS) – Special Report No. 147/October 2016, σελ. 6

στη μείωση των δασμών, των ποσοτώσεων και των εμποδίων στις συναλλαγές, την εξασφάλιση ενός σταθερού νομικού περιβάλλοντος και την ευθυγράμμιση πρακτικών και προτύπων των συμβαλλομένων.

### 3. Ένταξη στην ΟΝΕ

Η δημιουργία της ΟΝΕ θεωρείται το πιο φιλόδοξο εγχείρημα της ΕΕ, καθώς έδωσε μεγάλη ώθηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αποτελεί τη συνέχεια της κοινής αγοράς και το προηγούμενο στάδιο πριν την πολιτική ένωση. Το οικοδόμημα όμως της ΟΝΕ είναι ημιτελές, διότι μόνο ο πυλώνας της νομισματικής πολιτικής ασκείται από την Ένωση. Αντιθέτως, η οικονομική πολιτική έχει παραμείνει υπό την ευθύνη των κρατών μελών ενώ τα ενωσιακά όργανα έχουν μόνο συντονιστικές αρμοδιότητες. Αν και τεχνικά όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ μετέχουν στην ΟΝΕ μόνο τα δεκαεννιά από τα είκοσι οκτώ έχουν υιοθετήσει το κοινό νόμισμα, το ευρώ. Η συμμετοχή είναι υποχρεωτική για όλα τα μέλη, πλην του ΗΒ και της Δανίας τα οποία έχουν εξαιρεθεί από την υποχρέωση συμμετοχής. Στη συνέχεια, αναλύονται οι δύο πυλώνες της ΟΝΕ, καθώς και η προσπάθεια της ΕΕ για ενίσχυση του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, ιδίως μετά την παγκόσμια οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση που έπληξε τη ζώνη του ευρώ σε μεγάλο βαθμό.

#### 3.1 Νομισματική πολιτική

##### 3.1.1 *Νομισματικές ενώσεις κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα*

Η ΟΝΕ δεν αποτελεί το πρώτο εγχείρημα νομισματικής συνεργασίας στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Αντιθέτως, έγιναν αρκετές προσπάθειες, λιγότερο ή περισσότερο επιτυχημένες. Το 1865, η Γαλλία, από κοινού με το Βέλγιο, την Ελβετία και την Ιταλία δημιούργησαν τη Λατινική Νομισματική Ένωση, η οποία αφορούσε την κυκλοφορία χρυσών και αργυρών νομισμάτων, ελεύθερα ανταλλάξιμα σε όλη την Ένωση. Αρχικά, η Ένωση ήταν επιτυχής και προσχώρησαν και άλλες χώρες. Τελικά, η έναρξη του πρώτου παγκοσμίου πολέμου, αλλά και η αυξανόμενη απόκλιση της αξίας χρυσού και αργύρου προκάλεσαν την αδρανοποίηση της Ένωσης, η οποία διαλύθηκε, επίσημα, το 1927. Για τους ίδιους λόγους διαλύθηκε το 1924 και η Σκανδιναβική Νομισματική Ένωση μεταξύ Σουηδίας, Δανίας και Νορβηγίας, η οποία είχε δημιουργηθεί τη δεκαετία του 1870<sup>137</sup>. Η πιο επιτυχημένη νομισματική ένωση υπήρξε η γερμανική. Ξεκίνησε ως τελωνειακή ένωση ανάμεσα στα κρατίδια της Γερμανίας το 1834 και τους έδωσε την επιλογή να επιλέξουν

---

<sup>137</sup> Bolton, Sally “A history of currency unions” article - theguardian 10 December 2001, <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/10/euro.eu> προσπελάστηκε στις 22-12-2017

ανάμεσα σε δύο νομισματικά πρότυπα: το τάλιρο (Thaler) του Βορρά και το γκούλντεν (Gulden). Το 1875, λίγα χρόνια μετά την ένωση της Γερμανίας το 1871, ιδρύθηκε μία κεντρική τράπεζα και ένα ενιαίο νόμισμα, το Reichsmark, το οποίο ήταν αποδεκτό ως το μοναδικό νόμιμο χρήμα<sup>138</sup>.

### 3.1.2 Ο δρόμος προς την ΟΝΕ

Η πρώτη έκκληση στον 20<sup>ο</sup> αιώνα για τη δημιουργία ευρωπαϊκού νομίσματος πραγματοποιήθηκε το 1929 στην Κοινωνία των Εθνών, από τον Γερμανό πολιτικό Gustav Stresemann, μέσα σε ένα περιβάλλον νομισματικής αστάθειας. Ακολουθεί η Συνθήκη ΕΟΚ, το 1957, η οποίας είχε ως αποστολή τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών, αλλά, πλην της σύστασης της Νομισματικής Επιτροπής, δεν προέβλεπε τη δημιουργία νομισματικής ένωσης, πιθανόν λόγω της ασφάλειας που παρείχε το σύστημα του Bretton Woods με τις σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες.

Η Νομισματική Επιτροπή είχε ως αποστολή την παρακολούθηση της νομισματικής και χρηματοπιστωτικής κατάστασης των κρατών μελών και της Κοινότητας, καθώς και της γενικής κατάστασης πληρωμών των κρατών μελών και την τακτική υποβολή σχετικών εκθέσεων προς το Συμβούλιο και την Επιτροπή και τη διατύπωση γνωμοδοτήσεων προς το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, είτε κατόπιν αιτήσεων των οργάνων αυτών είτε κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας<sup>139</sup>. Η συμβολή της υπήρξε καθοριστική στην πορεία προς την εγκαθίδρυση της ΟΝΕ<sup>140,141</sup>.

Σε υπόμνημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 1962, προτάθηκε, μεταξύ άλλων, η εξέλιξη της τελωνειακής ένωσης σε μια οικονομική ένωση προς το τέλος της δεκαετίας του '60 με αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των εθνικών νομισμάτων και η ανάγκη δημιουργίας κοινής νομισματικής πολιτικής. Λόγω, όμως, της νομισματικής ασφάλειας που παρείχε το σύστημα Bretton Woods, η συγκεκριμένη δράση

---

<sup>138</sup> Μανωλόπουλος, Ιάσων «Ούτε τώρα είναι αλλιώς» άρθρο στην Καθημερινή 22-4-2012 <http://www.kathimerini.gr> προσπελάστηκε στις 22-12-2017

<sup>139</sup> Άρθρο 105 παρ. 2 Συνθήκης ΕΟΚ

<sup>140</sup> Γκόρτσος, Χρήστος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης» Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Μάιος 2013, σελ. 67

<sup>141</sup> Η Νομισματική Επιτροπή συνέχισε τη λειτουργία της και κατά τα δύο πρώτα στάδια της ΟΝΕ. Στην αρχή του τρίτου σταδίου καταργήθηκε. Βλ. άρθρο 114 ΣΕΚ.

δεν προχώρησε. Η μόνη πρόταση που υλοποιήθηκε ήταν η δημιουργία της Επιτροπής των Διοικητών των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών της ΕΟΚ, το 1964, η οποία συμπλήρωνε το έργο της Νομισματικής Επιτροπής. Αρχικά, το αντικείμενό της ήταν περιορισμένο, αλλά αργότερα έγινε το επίκεντρο της νομισματικής συνεργασίας των εθνικών τραπεζών και το έργο της αποδείχθηκε καθοριστικής σημασίας για την εξέλιξη της ΟΝΕ<sup>142</sup>.

Προς το τέλος της δεκαετίας του '60 δημιουργήθηκαν συνθήκες νομισματικής αστάθειας, μεταξύ άλλων λόγω της υποβάθμισης του συστήματος Bretton Woods και της ανατίμησης του γερμανικού μάρκου και της υποτίμησης του γαλλικού φράγκου, τα οποία έθεσαν σε κίνδυνο το σύστημα κοινών τιμών της κοινής γεωργικής πολιτικής. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον, το 1969, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο «υπόμνημα για το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και τη νομισματική συνεργασία μέσα στην Κοινότητα», γνωστό ως «έκθεση Barre», με το οποίο πρότεινε τη διαρκώς αυξανόμενη ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών οικονομιών και αναγνώρισε την ανάγκη εναρμόνισης των οικονομικών πολιτικών και της νομισματικής συνεργασίας<sup>143</sup>. Στη Διάσκεψη της Χάγης, λίγους μήνες αργότερα, η ΟΝΕ τίθεται ως επίσημος στόχος της Κοινότητας. Συστήθηκε μια ομάδα υψηλού επιπέδου, υπό την προεδρία του πρωθυπουργού του Λουξεμβούργου Pierre Werner, με αποστολή τη σύνταξη έκθεσης για τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη της ΟΝΕ έως το 1980.

Η ομάδα Werner υπέβαλε την έκθεσή της τον Οκτώβριο του 1970 και αποτελεί το πρώτο, από κοινού συμφωνηθέν, σχέδιο για τη δημιουργία της ΟΝΕ. Περιελάμβανε τρία στάδια και τελικός του στόχος θα ήταν η πλήρης απελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων, τα ανέκκλητα μετατρέψιμα νομίσματα και το μόνιμο κλείδωμα των ισοτιμιών, ενδεχομένως και η υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος. Για την επίτευξη του στόχου, ήταν απαραίτητος ο στενότερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών και ο καθορισμός κατευθυντηρίων γραμμών για τις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές. Τα κράτη μέλη συμφώνησαν την εκκίνηση, σε πειραματική βάση, του πρώτου σταδίου, που αφορούσε τη σμίκρυνση των διακυμάνσεων των συναλλαγματικών ισοτιμιών<sup>144</sup>. Η πρωτοβουλία, όμως,

---

<sup>142</sup> Hanspeter K. Scheller “The European Central Bank – History, Role and Functions” ECB 2004, σελ. 17

<sup>143</sup> The first and second Barre Plans [https://www.cvce.eu/content/publication/2011/12/1/a27c0587-77ad-479e-a644-cb56dbaf9c90/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2011/12/1/a27c0587-77ad-479e-a644-cb56dbaf9c90/publishable_en.pdf) προσπελάστηκε στις 23-12-2017

<sup>144</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Ένα νόμισμα για μία Ευρώπη – Ο δρόμος προς το ευρώ» Ευρωπαϊκή Ένωση 2015, σελ. 3

αυτή εγκαταλείφθηκε το 1971 λόγω της κατάρρευσης του συστήματος Bretton Woods, με το οποίο ήταν συνδεδεμένο το σχέδιο της ομάδας Werner.

Μέσα σε αυτήν την περίοδο κρίσης και νομισματικής ανασφάλειας, τα κράτη μέλη αποφάσισαν, το 1972, να δημιουργήσουν ένα νέο μηχανισμό, γνωστό ως «φίδι στο τούνελ», για τη συντονισμένη διακύμανση των νομισμάτων (το «νομισματικό φίδι»), εντός στενών περιθωρίων διακύμανσης σε σχέση με το δολάριο (το «τούνελ»)<sup>145</sup>. Το 1973 δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Νομισματικής Συνεργασίας (ΕΤΝΣ), το οποίο θα προωθούσε την εύρυθμη λειτουργία της σταδιακής μείωσης των περιθωρίων διακύμανσης των κοινοτικών νομισμάτων, την παρέμβαση στις αγορές συναλλάγματος και το διακανονισμό μεταξύ των κεντρικών τραπεζών που θα οδηγούσε σε μια συντονισμένη πολιτική για τα αποθεματικά<sup>146</sup>. Το Συμβούλιο εξέδωσε το 1974 μια Απόφαση για την επίτευξη ενός υψηλού βαθμού σύγκλισης στην Κοινότητα, με στόχο την ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, αλλά και μια Οδηγία για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση<sup>147</sup>. Μέχρι το 1975, το σύστημα του «φιδιού», επηρεασμένο από τις πετρελαϊκές κρίσεις, τις αποκλίσεις των οικονομικών πολιτικών και την αδυναμία του δολαρίου, είχε αποδυναμωθεί και συρρικνώθηκε τελικά σε μία «ζώνη» μάρκου που περιελάμβανε τη Γερμανία, τις χώρες Benelux και τη Δανία.

Σημαντική ώθηση στην πορεία προς τη νομισματική ολοκλήρωση, έδωσε η δημιουργία, το 1979, του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ), σε μια προσπάθεια των κρατών μελών να διατηρήσουν σταθερές τις συναλλαγματικές ισοτιμίες εντός της Κοινότητας. Βασικό χαρακτηριστικό του ΕΝΣ ήταν ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ), σύμφωνα με τον οποίο η μέγιστη ανεκτή απόσταση μεταξύ δύο νομισμάτων του συστήματος ήταν πάντα 2,25% και 6% για ορισμένα αδύναμα νομίσματα, όπως η ιταλική λιρέτα. Οι συναλλαγματικές διακυμάνσεις κάθε νομίσματος υπολογίζονταν σε σχέση με τη νεοδημιουργηθείσα Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα, το ECU, η αξία της οποίας καθοριζόταν από το «καλάθι» στο οποίο συμμετείχε κάθε εθνικό νόμισμα με ένα ακριβές ποσό. Το ποσό του κάθε νομίσματος είχε προκύψει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων σχετικών με την οικονομική βαρύτητα κάθε κράτους μέλους,

---

<sup>145</sup> Κάθε νόμισμα κράτους μέλους κυμαίνονταν έναντι των υπολοίπων νομισμάτων της ένωσης στο +/- 1,125% και όλα τα νομίσματα μαζί κυμαίνονταν έναντι του δολαρίου κατά +/- 2,25%.

<sup>146</sup> Regulation (EEC) No 907/73 of the Council of 3 April 1973 establishing a European Monetary Cooperation Fund, article 2.

<sup>147</sup> ό.π. Hanspeter, σελ. 18



όπως, για παράδειγμα, το ΑΕΠ και το ενδοκοινοτικό εμπόριο<sup>148</sup>. Η πορεία του ΕΝΣ ήταν γενικά επιτυχημένη, διότι μείωσε την αστάθεια των συναλλαγματικών ισοτιμιών των κοινοτικών νομισμάτων, οι οποίες μπορούσαν να μεταβληθούν μόνο κατόπιν αμοιβαίας συμφωνίας μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών και της Επιτροπής. Τα κράτη μέλη συνειδητοποίησαν ότι ακόμα και με τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς, η οποία είχε τεθεί με την ΕΕΠ το 1985 ως στόχος των Κοινοτήτων, δεν θα ήταν δυνατή η επίτευξη όλων των θετικών αποτελεσμάτων που θα είχε η λειτουργία της, χωρίς την οικονομική και νομισματική ενοποίηση.

Τον Ιούνιο του 1988 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερο σύστησε επιτροπή για τη μελέτη της ΟΝΕ, υπό την προεδρία του Jacques Delors, τον τότε πρόεδρο της Επιτροπής, και με συμμετοχή όλων των διοικητών των εθνικών κεντρικών τραπεζών. Η επιτροπή υπέβαλε την έκθεσή της τον Απρίλιο του 1989, προτείνοντας ένα σχέδιο υλοποίησης της ΟΝΕ σε τρία, *σαφώς καθορισμένα*, στάδια:

α) Το πρώτο στάδιο αφορούσε την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, την άρση των περιορισμών στην περαιτέρω χρηματοοικονομική ολοκλήρωση και την εντατικοποίηση της νομισματικής συνεργασίας. Η «έκθεση Delors» δεν έθεσε προθεσμίες για την ολοκλήρωση του κάθε σταδίου, καθόσον ήταν αδύνατη η πρόβλεψη της επίτευξης των τιθέμενων στόχων. Η μόνη ημερομηνία που ορίστηκε ήταν η έναρξη του πρώτου σταδίου, την 1<sup>η</sup> Ιουλίου 1990, μετά την έκδοση της Οδηγίας σχετικά με την πλήρη απελευθέρωση της κυκλοφορίας των κεφαλαίων<sup>149</sup>.

β) Το δεύτερο στάδιο θα λειτουργούσε ως προπαρασκευαστικό για το επόμενο και τελικό στάδιο. Περιελάμβανε τη θέσπιση των βασικών οργάνων και τη δημιουργία της οργανωτικής δομής της ΟΝΕ, καθώς και την ενίσχυση της οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Προτάθηκε η δημιουργία του ΕΣΚΤ, το οποίο θα αποτελούνταν από μια κεντρική τράπεζα και τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών.

γ) Το τρίτο στάδιο περιείχε το οριστικό κλείδωμα των συναλλαγματικών ισοτιμιών και την ανάθεση στα κοινοτικά όργανα που θα είχαν ιδρυθεί στο προηγούμενο στάδιο, της πλήρους ευθύνης για τη χάραξη ανεξάρτητης νομισματικής πολιτικής. Τέλος, κατά τη

---

<sup>148</sup> [http://europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/3/7/2/2/?lang=gr&all=1&s=1&e=10](http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/7/2/2/?lang=gr&all=1&s=1&e=10) προσπελάστηκε στις 20-12-2017

<sup>149</sup> Committee for the Study of Economic and Monetary Union "Report on economic and monetary union in the European Community" 17 April 1989, par. 43

διάρκεια του τελικού σταδίου, τα εθνικά νομίσματα θα αντικαθίσταντο σταδιακά από ένα ενιαίο ευρωπαϊκό νόμισμα.

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, δηλαδή η Συνθήκη της Ρώμης, όπως αυτή είχε τροποποιηθεί από την ΕΕΠ, επαρκούσε για την υλοποίηση μόνο του πρώτου σταδίου. Για το λόγο αυτό, ήταν απαραίτητη η αναθεώρηση της Συνθήκης ΕΟΚ. Τον Φεβρουάριο του 1992 υπογράφηκε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία προσέθεσε ένα νέο κεφάλαιο για την ΟΝΕ στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Το κεφάλαιο αυτό έθεσε τα θεμέλια της ΟΝΕ και θέσπισε τη μέθοδο και το χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή της. Στη Συνθήκη επισυνάφθηκαν και Πρωτόκολλα, μεταξύ άλλων, για το «καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ» και για «το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος (ΕΝΙ)». Επίσης, δόθηκε ένα ειδικό καθεστώς στη Δανία και το ΗΒ το οποίο δεν τις υποχρέωνε να συμμετάσχουν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ.

### *3.1.3 Κριτήρια σύγκλισης*

Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το ΕΝΙ θα αντικαθιστούσε το ΕΤΝΣ και είχε ως στόχο την προετοιμασία της νομισματικής ένωσης. Ιδρύθηκε την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1994, την ημερομηνία έναρξης του δεύτερου σταδίου της ΟΝΕ. Κατά το στάδιο αυτό, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να μειώσουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα και να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες για την επίτευξη της ανεξαρτησίας των κεντρικών τους τραπεζών. Αποτελεί ίσως το σημαντικότερο στάδιο, διότι κατά τη διάρκειά του τα κράτη μέλη θα έπρεπε να εκπληρώσουν τα λεγόμενα κριτήρια σύγκλισης προκειμένου να περάσουν στο τρίτο στάδιο και να υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα. Τα κριτήρια αυτά καθορίστηκαν στη ΣΕΚ<sup>150</sup> και αφορούν τη σταθερότητα των τιμών, τη δημοσιονομική κατάσταση, τη συναλλαγματική ισοτιμία και τα μακροπρόθεσμα επιτόκια. Αναλυτικότερα, τα κράτη μέλη θα έπρεπε να φροντίσουν:

α) το ποσοστό πληθωρισμού του τελευταίου έτους να μην υπερβαίνει κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 1,5%, εκείνο των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις σε ό,τι αφορά τη σταθερότητα των τιμών,

β) ο λόγος μεταξύ του ετήσιου δημοσιονομικού ελλείμματος και του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) να μην είναι ανώτερος του 3% στο τέλος του προηγούμενου

---

<sup>150</sup> Άρθρο 121 ΣΕΚ (πρώην 109Ι) και το «Πρωτόκολλο σχετικά με τα κριτήρια σύγκλισης», το οποίο προσαρτήθηκε στη Συνθήκη

οικονομικού έτους και ο λόγος μεταξύ του ακαθάριστου δημόσιου χρέους και του ΑΕγχΠ να μην υπερβαίνει το 60% στο τέλος του προηγούμενου οικονομικού έτους,

γ) να έχουν συμμετάσχει ανελλιπώς στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του ΕΝΣ κατά τα δύο έτη που προηγούνται της εξέτασης της κατάστασής του, χωρίς το νόμισμά τους να έχει υποστεί σοβαρές πιέσεις και να μην έχουν υποτιμήσει το νόμισμά τους με δική τους πρωτοβουλία κατά την ίδια αυτή περίοδο και

δ) τα ονομαστικά μακροπρόθεσμα επιτόκια να μην υπερβαίνουν κατά ποσοστό μεγαλύτερο του 2% εκείνα των τριών κρατών μελών, το πολύ, με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών (πρόκειται δηλαδή για τα ίδια κράτη με εκείνα που λαμβάνονται υπόψη για το κριτήριο της σταθερότητας των τιμών). Η περίοδος που λαμβάνεται υπόψη για την εξέταση του κριτηρίου αυτού είναι το έτος που προηγείται εκείνου κατά το οποίο εξετάζεται η κατάσταση του κράτους μέλους.

Εκτός, όμως, από τα οικονομικά κριτήρια σύγκλισης, η ΣΕΚ έθετε και ορισμένα νομικά κριτήρια τα οποία όφειλαν τα κράτη μέλη να εκπληρώσουν για να μπορέσουν να συμμετάσχουν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη όφειλαν να εξασφαλίζουν την ανεμπόδιστη λειτουργία της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών και να μην επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Επίσης, θα έπρεπε να εξασφαλίζουν ότι η εθνική τους νομοθεσία, συμπεριλαμβανομένου του καταστατικού της εθνικής κεντρικής τους τράπεζας, συμφωνούσε με τη ΣΕΚ και το καταστατικό του ΕΣΚΤ, το αργότερο μέχρι και την ημερομηνία ίδρυσης του ΕΣΚΤ<sup>151</sup>.

Προκειμένου να αποφασιστεί εάν τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα συμμετοχής στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ, η Επιτροπή και το ΕΝΙ υπέβαλλαν έκθεση στο Συμβούλιο, τη λεγόμενη «έκθεση σύγκλισης», για την πρόοδο που είχαν επιτελέσει τα κράτη μέλη στην εκπλήρωση των ανωτέρω νομικών και οικονομικών κριτηρίων. Το Συμβούλιο, βάσει αυτών των εκθέσεων, μετά από σύσταση της Επιτροπής, θα εκτιμούσε, με ειδική πλειοψηφία, κατά πόσον κάθε κράτος μέλος πληρούσε τα εν λόγω κριτήρια και κατά πόσον η πλειοψηφία των κρατών μελών πληρούσε τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση ενιαίου νομίσματος και θα διαβίβαζε τα πορίσματά του στο Συμβούλιο συνερχόμενο σε επίπεδο Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων, ζητώντας παράλληλα και τη γνώμη του

---

<sup>151</sup> Άρθρα 108 και 109 ΣΕΚ (πρώην 107 και 108 αντιστοίχως)

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Συμβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη και τη γνώμη του Κοινοβουλίου, συνεργόμενο σε επίπεδο Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων, θα αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία κατά πόσον η πλειοψηφία των κρατών μελών πληρούσε τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος, κατά πόσον είναι σκόπιμο για την Κοινότητα να εισέλθει στο τρίτο στάδιο και θα όριζε, επίσης, και την ημερομηνία έναρξης του επόμενου σταδίου. Σε κάθε περίπτωση, το τρίτο στάδιο έπρεπε να είχε ξεκινήσει το αργότερο μέχρι την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1999<sup>152</sup>.

Οι πρώτες εκθέσεις σύγκλισης της Επιτροπής<sup>153</sup> και του ENI<sup>154</sup> εκδόθηκαν το 1998, λίγο πριν την έναρξη του τρίτου σταδίου. Το Συμβούλιο, στις 2 Μαΐου 1998, έκρινε ότι έντεκα<sup>155</sup> από τα δεκατρία εξεταζόμενα κράτη μέλη πληρούσαν τις προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του νέου νομίσματος. Το ΗΒ και η Δανία δεν εξετάστηκαν, διότι με δήλωσή τους είχαν γνωστοποιήσει στο Συμβούλιο ότι δεν θα συμμετείχαν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Για την Ελλάδα και τη Σουηδία, το Συμβούλιο έκρινε ότι δεν πληρούσαν τους απαραίτητους όρους για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος και ότι, συνεπώς, τυγχάνουν παρεκκλίσεως<sup>156</sup>. Για τη Σουηδία, βέβαια, ήταν δεδομένο ότι δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις, διότι δεν συμμετείχε στο ΕΝΣ.

Για τα «κράτη μέλη με παρέκκλιση», δηλαδή για όσα δεν πληρούσαν τους όρους ένταξης στην ΟΝΕ, ακολουθήθηκε η ίδια διαδικασία: η Επιτροπή και το ENI, ή η Επιτροπή και η ΕΚΤ για το διάστημα μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου, υπέβαλλαν έκθεση σύγκλισης τουλάχιστον μία φορά κάθε δύο χρόνια, ή όποτε το ζητούσε κράτος μέλος με παρέκκλιση. Το Συμβούλιο αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, ποια κράτη μέλη με παρέκκλιση πληρούσαν τις αναγκαίες προϋποθέσεις και καταργούσε τις παρεκκλίσεις για τα συγκεκριμένα κράτη μέλη<sup>157</sup>.

---

<sup>152</sup> Άρθρο 121 ΣΕΚ

<sup>153</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication8013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication8013_en.pdf) προσπελάστηκε στις 28-12-2017

<sup>154</sup> <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1998en.pdf> προσπελάστηκε στις 28-12-2017

<sup>155</sup> Το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Φινλανδία.

<sup>156</sup> Απόφαση του Συμβουλίου της 3<sup>ης</sup> Μαΐου 1998 σύμφωνα με το άρθρο 109 Ι παράγραφος 4 της Συνθήκης (98/317/ΕΚ)

<sup>157</sup> Άρθρο 122 παράγραφος 2 ΣΕΚ (πρώην 109Κ)

### 3.1.4 Το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ

Την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1999 υλοποιήθηκε το σημαντικότερο βήμα, στην ιστορία της ΕΕ, προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τα έντεκα κράτη μέλη που είχαν κριθεί ικανά για τη συμμετοχή τους στην ΟΝΕ, υιοθέτησαν το ενιαίο ευρωπαϊκό νόμισμα, το ευρώ<sup>158</sup>, καθώς και ενιαία νομισματική πολιτική. Η ευθύνη της νομισματικής πολιτικής μεταφέρθηκε από τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των συμμετεχόντων κρατών μελών, στην ΕΚΤ, έναν νέο υπερεθνικό θεσμό. Όλες μαζί, δηλαδή οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ και η ΕΚΤ, αποτελούν το λεγόμενο «Ευρωσύστημα», το οποίο, ως έννοια, εισήχθη για πρώτη φορά σε διάταξη πρωτογενούς δικαίου στη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>159</sup>. Οι εθνικές κεντρικές τράπεζες όλων των κρατών μελών συγκροτούν το ΕΣΚΤ, κύριος στόχος του οποίου είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών και η στήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών που εφαρμόζονται στην ΕΕ, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων της. Στις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας γίνεται μεγαλύτερη αναφορά μάλλον στο ΕΣΚΤ παρά στο Ευρωσύστημα, καθώς συντάχθηκε με την παραδοχή ότι όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ θα προσχωρήσουν κάποια στιγμή στο ευρώ<sup>160</sup>. Επομένως, το ΕΣΚΤ και το Ευρωσύστημα θα συνυπάρχουν, όσο εξακολουθούν να υφίστανται κράτη μέλη της ΕΕ που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ<sup>161</sup>.

Το 2000, το Συμβούλιο αποφάσισε την κατάργηση της παρέκκλισης της Ελλάδας<sup>162</sup> και την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2001 εντάχθηκε και αυτή στη ζώνη του ευρώ, ως το δωδέκατο μέλος. Ακολούθησε η Σλοβενία την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2007, η Κύπρος και η Μάλτα την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2008, η Σλοβακία την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2009, η Εσθονία την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011, η Λετονία την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2014 και η Λιθουανία την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2015. Τα μέλη της ευρωζώνης σήμερα είναι 19 και στόχος είναι η ένταξη και των υπολοίπων κρατών μελών, πλην του ΗΒ και της Δανίας. Ανάμεσα στις προϋποθέσεις για την υιοθέτηση του ευρώ είναι η ένταξη, και η παραμονή για δύο χρόνια, στον ΜΣΙ ΙΙ, ο οποίος αντικατέστησε το

---

<sup>158</sup> Η επίσημη ονομασία του ενιαίου νομίσματος ανακοινώθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1995.

<sup>159</sup> ό.π. Παπαγιάννης σελ. 244

<sup>160</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.3.11.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.11.html)

προσπελάστηκε στις 28-1-2017

<sup>161</sup> <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.el.html> προσπελάστηκε στις 28-12-2017.

<sup>162</sup> Απόφαση του Συμβουλίου της 19<sup>ης</sup> Ιουνίου 2000 σύμφωνα με το άρθρο 122 παράγραφος 2 για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος από την Ελλάδα από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2001.

ΕΝΣ από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1999. Ο μηχανισμός αυτός συνδέει τα εθνικά νομίσματα των κρατών μελών της ΕΕ που δεν ανήκουν στην ευρωζώνη με το ευρώ και τα βοηθάει να ακολουθήσουν πολιτική σταθερότητας και επομένως να ενισχύσουν τη σύγκλιση, που θα τους επιτρέψει αργότερα να υιοθετήσουν το ευρώ<sup>163</sup>.

## 3.2 Οικονομική πολιτική

### 3.2.1 Συντονισμός των οικονομικών πολιτικών

Το δεύτερο σκέλος της ΟΝΕ, η οικονομική πολιτική, σε αντίθεση με τη νομισματική, έχει παραμείνει στην ευθύνη των κρατών μελών. Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όμως, οι οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών αποτελούν «θέμα κοινού ενδιαφέροντος<sup>164</sup>» και θεσπίστηκε μια οικονομική πολιτική της ΕΕ, η οποία βασίζεται στο «στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών<sup>165</sup>». Οι Begg, Hodson και Maher ορίζουν το «συντονισμό μιας πολιτικής» ως ένα σύνολο από υπερεθνικούς κανόνες και νόρμες που συμφωνούνται από τα κράτη μέλη, τα οποία αφήνουν την πρωταρχική ευθύνη της συγκεκριμένης πολιτικής στις εθνικές αρχές, αλλά θέτουν ταυτόχρονα όρια στη διακριτική τους ευχέρεια<sup>166</sup>. Έτσι, η οικονομική πολιτική των κρατών μελών εξακολουθεί να ασκείται από τα ίδια τα κράτη, αλλά τίθενται όρια στη δράση της: επιδιωκόμενος σκοπός μέσω της άσκησης της είναι η συμβολή στην υλοποίηση των στόχων της Ένωσης, ενώ πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων. Επίσης, πρέπει να ακολουθεί τις κατευθυντήριες αρχές που έχει ορίσει η Ένωση, δηλαδή την επιδίωξη σταθερών τιμών, υγιών δημόσιων οικονομικών, υγιών νομισματικών συνθηκών και σταθερού ισοζυγίου πληρωμών<sup>167</sup>.

Οι ίδιες διατάξεις για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών διατηρήθηκαν και στη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>168</sup>, η οποία επιχείρησε για πρώτη φορά να

---

<sup>163</sup> Για το νόμισμα κάθε κράτους μέλους που συμμετέχει στο μηχανισμό, ορίζεται κεντρική ισοτιμία έναντι του ευρώ με περιθώριο διακύμανσης  $\pm 15\%$ .

<sup>164</sup> Άρθρο 99 παρ. 1 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 103)

<sup>165</sup> Άρθρο 4 παρ. 1 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 3<sup>Α</sup>) και άρθρο 99 παρ. 3 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 103)

<sup>166</sup> Begg Iain, Hodson Dermot and Maher Imelda, "Economic Policy Coordination in the European Union", National Institute Economic Review, No 183, (January 2003), σελ.66

<sup>167</sup> Άρθρο 98 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 102<sup>Α</sup>) και άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 3<sup>Α</sup>)

<sup>168</sup> Άρθρα 119-126 ΣΛΕΕ

οριοθετήσει τις αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Ένωση. Στο άρθρο 5 ΣΛΕΕ προβλέπεται μια νέα μορφή αρμοδιότητας, η συντονιστική αρμοδιότητα, η οποία αφορά, μεταξύ άλλων, το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και κυρίως ως προς τους γενικούς προσανατολισμούς που θεσπίζονται από την ΕΕ<sup>169</sup>.

Οι γενικοί προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών αφορούν μακροοικονομικές και διαρθρωτικές πολιτικές για την ΕΕ ως σύνολο, αλλά και για κάθε χώρα της ΕΕ ξεχωριστά και αποτελούν το κυριότερο μέσο συντονισμού των κρατών μελών και παίρνουν τη μορφή σύστασης, η οποία διατυπώνεται από το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (Ecofin). Η διαδικασία<sup>170</sup> ξεκινάει με σύσταση της Επιτροπής προς το Ecofin, το οποίο στη συνέχεια συντάσσει σχέδιο γενικών προσανατολισμών και υποβάλλει έκθεση με τα πορίσματά του στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Συμβούλιο, με βάση τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, διατυπώνει σύσταση όπου εκτίθενται οι γενικοί προσανατολισμοί. Η σύσταση αυτή κοινοποιείται και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παρόλο που οι συστάσεις δεν είναι δεσμευτικές<sup>171</sup>, είναι γενικά αποδεκτό ότι έχουν κανονιστική αξία για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα όργανα της Ένωσης<sup>172</sup>.

Ένα δεύτερο μέσο συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και εξασφάλισης της συνεχούς οικονομικής σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών, αποτελεί η πολυμερής εποπτεία. Το Συμβούλιο παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση, καθώς και κατά πόσον οι οικονομικές τους πολιτικές ακολουθούν τους γενικούς προσανατολισμούς που έχουν τεθεί από το Συμβούλιο, βάσει εκθέσεων που του υποβάλλει η Επιτροπή<sup>173</sup>. Η πολυμερής εποπτεία ενισχύθηκε με τη θέσπιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), που υιοθετήθηκε το 1997, στο πλαίσιο της τρίτης φάσης της ONE, ενός κανονιστικού πλαισίου που θεσπίστηκε με σκοπό τη διασφάλιση ότι τα κράτη μέλη θα συνεχίσουν να επιδιώκουν βιώσιμα δημοσιονομικά μεγέθη και μετά την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος. Το ΣΣΑ αποτελείτο από ένα ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και δύο Κανονισμούς, ο ένας εκ των

---

<sup>169</sup> ό.π. Παπαγιάννης σελ. 127

<sup>170</sup> Άρθρο 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ

<sup>171</sup> Άρθρο 288 ΣΛΕΕ

<sup>172</sup> ό.π. Γκόρτσος, σελ. 115

<sup>173</sup> Άρθρο 121 παρ. 3 ΣΛΕΕ

οποίων αποτελούσε το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου και αφορούσε την πρόληψη της εκτροπής των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών<sup>174</sup>.

Ο έλεγχος της Επιτροπής, στο πλαίσιο της πολυμερούς εποπτείας και μετά την υιοθέτηση του ΣΣΑ και τις συνεχείς τροποποιήσεις του τελευταίου, βασίζεται σε αξιολογήσεις των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης που υποβάλλουν τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο και την Επιτροπή σε ετήσια βάση. Βασίζεται, επίσης, στην αξιολόγηση των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη ανά τριετία<sup>175</sup>, στην παρακολούθηση, αξιολόγηση και ευθυγράμμιση των επιδόσεων των κρατών μελών με τους στόχους της ΕΕ μέσω συγκεκριμένων δεικτών («Ευρωπαϊκό Εξάμηνο»)<sup>176</sup>, καθώς και στη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων<sup>177</sup> στα κράτη μέλη που δεν ανταποκρίνονται σε σύσταση του Συμβουλίου. Η σύσταση εκδίδεται στην περίπτωση που η Επιτροπή διαπιστώσει σημαντική απόκλιση της δημοσιονομικής κατάστασης από τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή από τις προβλεπόμενες προσαρμογές για την επίτευξη του στόχου αυτού<sup>178</sup>.

### *3.2.2 Δημοσιονομική πειθαρχία*

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 119 παρ. 2 και 3 ΣΛΕΕ, η ύπαρξη υγιών δημόσιων οικονομικών αποτελεί μία από τις κατευθυντήριες αρχές, η τήρηση των οποίων συμβάλει στη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, πρωταρχικό στόχο του Ευρωσυστήματος. Η έλλειψη, όμως, μιας ενιαίας δημοσιονομικής πολιτικής στην ΕΕ, οδήγησε τους Ευρωπαίους, ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, στον καθορισμό ορισμένων απαγορεύσεων για τα κράτη μέλη, που στόχο είχαν την αποφυγή δημοσιονομικών ανισορροπιών και την εξασφάλιση, με αυτόν τον τρόπο, μιας επιτυχημένης ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Προβλέπονται συγκεκριμένα, τρεις απαγορεύσεις στα κράτη μέλη:

---

<sup>174</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7<sup>ης</sup> Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

<sup>175</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1055/2005 του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Ιουνίου 2005 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

<sup>176</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2011 που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών.

<sup>177</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2011 για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ.

<sup>178</sup> Άρθρο 121 παρ. 4 ΣΛΕΕ



α) Απαγορεύεται η νομισματική χρηματοδότηση των δαπανών των θεσμικών και λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, κεντρικών κυβερνήσεων, περιφερειακών, τοπικών ή άλλων δημόσιων αρχών, άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων των κρατών μελών, είτε μέσω υπεραναλήψεων ή οποιουδήποτε άλλου είδους πιστωτικών διευκολύνσεων από τις κεντρικές τράπεζες του ΕΣΚΤ είτε μέσω της αγοράς χρεογράφων των ανωτέρω φορέων από τις κεντρικές τράπεζες του ΕΣΚΤ. Εξαιρέση υφίσταται για τα πιστωτικά ιδρύματα που ανήκουν στο δημόσιο<sup>179</sup>. Επομένως, οι κεντρικές τράπεζες του ΕΣΚΤ έπαψαν να αποτελούν τον *έσχατο δανειστή* των κρατών μελών<sup>180</sup>.

β) Απαγορεύεται η προνομιακή πρόσβαση των ανωτέρω φορέων στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της ΕΕ, εφόσον αυτό δεν υπαγορεύεται από λόγους προληπτικής εποπτείας<sup>181</sup>. Σκοπός της διάταξης ήταν η κατάργηση της πρακτικής των κρατών μελών να επιβάλλουν στα πιστωτικά ιδρύματα την υποχρέωση επένδυσης συγκεκριμένου ποσοστού επί των καταθέσεών τους σε τίτλους του δημοσίου<sup>182</sup>.

γ) Δεν ευθύνονται η Ένωση και τα κράτη μέλη για υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι ανωτέρω φορείς, ούτε επιτρέπεται να τις αναλαμβάνουν<sup>183</sup>. Η απαγόρευση αυτή είναι η λεγόμενη «ρήτρα μη διάσωσης» (“no-bailout clause”), η οποία θεσπίστηκε προκειμένου να αποφεύγουν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα αλλά και να αποφευχθεί το ενδεχόμενο μετάδοσης του προβλήματος αυτού στις χώρες που θα προσέφεραν χρηματοδοτική στήριξη σε κάποια από τις υπόλοιπες χώρες μέλη.

Η υιοθέτηση του ΣΣΑ το 1997 λειτούργησε ενισχυτικά στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Με τον δεύτερο Κανονισμό του ΣΣΑ, με αριθμό 1467/97<sup>184</sup>, θεσπίστηκε το κατασταλακτικό ή διορθωτικό σκέλος, το οποίο αφορά την παρακολούθηση από την Επιτροπή της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών και τη διαδικασία που εφαρμόζεται στην περίπτωση που εντοπιστούν σε κάποιο κράτος μέλος της ευρωζώνης μεγάλες αποκλίσεις. Πρόκειται για τη λεγόμενη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ). Νομική βάση της διαδικασίας αυτής αποτελούν ο ανωτέρω Κανονισμός με τις

---

<sup>179</sup> Άρθρο 123 ΣΛΕΕ

<sup>180</sup> ό.π. Παπαγιάννης σελ. 582

<sup>181</sup> Άρθρο 124 ΣΛΕΕ

<sup>182</sup> ό.π. Γκόρτσος, σελ. 120

<sup>183</sup> Άρθρο 125 ΣΛΕΕ

<sup>184</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου της 7<sup>ης</sup> Ιουλίου 1997 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της ΔΥΕ.

τροποποιήσεις του, το πρωτόκολλο με αριθμό 12 που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας και το άρθρο 126 ΣΛΕΕ.

Οι δείκτες που παρακολουθεί η Επιτροπή, σύμφωνα με το πρωτόκολλο 12, σε κάθε χώρα είναι α) ο λόγος του δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ΑΕγχΠ, το οποίο δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% στο τέλος του προηγούμενου οικονομικού έτους και β) ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ΑΕγχΠ, το οποίο δεν πρέπει να υπερβαίνει το 60% στο τέλος του προηγούμενου οικονομικού έτους. Εάν διαπιστωθεί μεγάλη απόκλιση σε ένα ή και τα δύο από τα ανωτέρω κριτήρια, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση. Δεν θεωρείται μεγάλη η απόκλιση εάν το ποσοστό του δημοσιονομικού ελλείμματος υπερβαίνει μεν το 3% του ΑΕγχΠ αλλά βγαίνει μειούμενο σε σημαντικό βαθμό ή η απόκλιση είναι προσωρινή και κοντά στο 3%. Το ίδιο ισχύει για το δημόσιο χρέος εάν αυτό υπερβαίνει το 60% του ΑΕγχΠ, αλλά ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει προς την τιμή αναφοράς<sup>185</sup>. Εάν τελικά διαπιστωθεί μεγάλη απόκλιση στους ανωτέρω δείκτες ή διαπιστωθεί η ύπαρξη κινδύνου υπερβολικού ελλείμματος σε κράτος μέλος, συντάσσει έκθεση και την υποβάλλει στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ)<sup>186</sup>, η οποία διατυπώνει γνώμη επί της έκθεσης μέσα σε δύο εβδομάδες. Στη συνέχεια, η Επιτροπή απευθύνει γνώμη στο κράτος μέλος στο οποίο έχει διαπιστωθεί υπερβολικό έλλειμμα, ενημερώνοντας σχετικά το Συμβούλιο. Επίσης, η Επιτροπή υποβάλλει και πρόταση στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει σχετικά με την ύπαρξη ή μη υπερβολικού ελλείμματος, λαμβάνοντας υπόψη και τυχόν παρατηρήσεις του εν λόγω κράτους μέλους<sup>187</sup>.

Εάν το Συμβούλιο διαπιστώσει την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, απευθύνει, μετά από σύσταση της Επιτροπής, συστάσεις στο εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου αυτό να τερματίσει την κατάσταση εντός καθορισμένου χρονικού ορίου<sup>188</sup>. Στην περίπτωση που το Συμβούλιο διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος δεν ανέλαβε αποτελεσματική δράση, τότε, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, μέσα σε δύο μήνες από τη διαπίστωση αυτή, λαμβάνει απόφαση με την οποία ειδοποιεί το κράτος μέλος να λάβει μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας<sup>189</sup>. Η διαφορά ανάμεσα στις συστάσεις που

---

<sup>185</sup> Άρθρο 126 παρ. 2 και 3 ΣΛΕΕ

<sup>186</sup> Η ΟΔΕ είναι συμβουλευτικό όργανο, το οποίο έχει συσταθεί για την προώθηση του συντονισμού των πολιτικών των κρατών μελών που απαιτούνται για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς

<sup>187</sup> Άρθρο 126 παρ.3-6 ΣΛΕΕ

<sup>188</sup> Άρθρο 126 παρ. 7 ΣΛΕΕ

<sup>189</sup> Άρθρο 126 παρ. 9 ΣΛΕΕ

απευθύνει το Συμβούλιο στο κράτος μέλος και στην ειδοποίηση για τη λήψη μέτρων, είναι ότι στην ειδοποίηση αναφέρονται ρητώς τα μέτρα που θα οδηγήσουν στη διόρθωση της κατάστασης<sup>190</sup>.

Εάν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί ούτε με την τελευταία απόφαση του Συμβουλίου, τότε το τελευταίο, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, μπορεί: α) να απαιτήσει από το κράτος μέλος τη δημοσίευση πρόσθετων πληροφοριών πριν προβεί στην έκδοση ομολογιών και χρεογράφων, β) να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να αναθεωρήσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι του εν λόγω κράτους μέλους, γ) να απαιτήσει από το κράτος μέλος να καταθέσει απόκως στην Ένωση ποσό κατάλληλου ύψους, έως ότου, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα, δ) να επιβάλει πρόστιμα εύλογου ύψους<sup>191</sup>. Εάν το Συμβούλιο κρίνει ότι το υπερβολικό έλλειμμα στο εν λόγω κράτος μέλος έχει διορθωθεί, τότε προχωρά στην κατάργηση όλων ή ορισμένων αποφάσεων ή συστάσεων που έχει εκδώσει μέχρι τότε<sup>192</sup>.

Η πρώτη χώρα στην οποία εφαρμόστηκε η ΔΥΕ ήταν η Πορτογαλία. Τον Σεπτέμβριο του 2002 η Επιτροπή συνέταξε έκθεση για την οικονομική κατάσταση στη χώρα, αφού είχε πρώτα επιβεβαιώσει ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα κατά το έτος 2001 είχε ανέλθει στο 4,1% του ΑΕγχΠ. Λίγες εβδομάδες αργότερα, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι πράγματι υφίστατο υπερβολικό έλλειμμα στην Πορτογαλία και της απηύθυνε συστάσεις με στόχο να θέσει τέρμα σε αυτήν την κατάσταση μέχρι το τέλος του 2003 το αργότερο. Η Πορτογαλία κατάφερε το επόμενο έτος να μειώσει το δημοσιονομικό έλλειμμα, οριακά κάτω από το 3%, μετά τη λήψη εκτεταμένων έκτακτων μέτρων. Τον Μάιο του 2004, το Συμβούλιο έκλεισε τη ΔΥΕ για τη χώρα, διότι θεώρησε ότι είχε συμμορφωθεί προς τη σύστασή του<sup>193,194</sup>.

---

<sup>190</sup> European Commission “Vade Mecum on the Stability and Growth Pact” Institutional Paper 052, March 2017, p. 81

<sup>191</sup> Άρθρο 126 παρ. 11 ΣΛΕΕ

<sup>192</sup> Άρθρο 126 παρ. 12 ΣΛΕΕ

<sup>193</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:52006SC0786> προσπελάστηκε στις 29-12-2017

<sup>194</sup> Λίγα χρόνια αργότερα, βέβαια, το 2005, η ΔΥΕ ενεργοποιήθηκε ξανά για την Πορτογαλία.

### 3.2.3 Μέτρα αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης

Οι κανόνες που έθεσαν η Συνθήκη του Μάαστριχτ και, αργότερα, το ΣΣΑ ως προς την απαραίτητη δημοσιονομική πειθαρχία των κρατών μελών, δεν έφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Πολλοί θεώρησαν ότι το ΣΣΑ ήταν υπερβολικά αυστηρό και καθόλου ευέλικτο. Η αδυναμία του Συμφώνου φάνηκε έντονα το 2003, όταν το Συμβούλιο αποφάσισε να τερματίσει τη ΔΥΕ που είχε ξεκινήσει η Επιτροπή εναντίον της Γερμανίας και της Γαλλίας μετά τη διαπίστωση υπερβολικού ελλείμματος στις χώρες αυτές, αγνοώντας την πρόταση της Επιτροπής για τη λήψη αντίστοιχων μέτρων<sup>195</sup>. Η περίπτωση αυτή ήταν το αποτέλεσμα χρόνων δυσκολίας στην εφαρμογή του ΣΣΑ. Με την αναθεώρησή του το 2005<sup>196</sup> επήλθε μεν κάποια χαλαρότητα, η οποία όμως τελικά δεν κατάφερε να αποτρέψει την εμφάνιση δημοσιονομικών αποκλίσεων σε αρκετά κράτη μέλη της ΕΕ, οι οποίες μετά και από την παγκόσμια οικονομική κρίση διογκώθηκαν ακόμα περισσότερο.

Η πιο ανησυχητική περίπτωση ήταν αυτή της Ελλάδας, η οποία βρέθηκε, στις αρχές του 2010, με υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα, 12,7% του ΑΕγχΠ, πάνω από το τετραπλάσιο του επιτρεπόμενου, και με αυξημένο τον κίνδυνο της πτώχευσης. Το Φεβρουάριο του ίδιου έτους, στη σύνοδο κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, οι ευρωπαίοι ηγέτες αποφάσισαν την παροχή βοήθειας στην Ελλάδα, επιδιώκοντας τη σταθεροποίηση της ευρωζώνης, καθόσον ο κίνδυνος επέκτασης της κρίσης και σε άλλες χώρες ήταν αυξημένος. Με τον Κανονισμό 407/2010 δημιούργησαν τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοοικονομικής Σταθεροποίησης (ΕΜΧΣ), με διάρκεια τρία χρόνια, έχοντας ως νομική βάση το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ<sup>197,198</sup>. Στόχος του Μηχανισμού ήταν η παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε χώρα της ΕΕ η οποία αντιμετώπιζε, ή διέτρεχε μεγάλο κίνδυνο σοβαρής οικονομικής ή δημοσιονομικής διαταραχής, οφειλόμενη σε έκτακτες περιστάσεις που ξέφευγαν από τον έλεγχό της<sup>199</sup>. Επίσης, δημιουργήθηκε και το

<sup>195</sup> Η Επιτροπή αργότερα προσέφυγε στο ΔΕΕ κατά του Συμβουλίου, διότι το τελευταίο είχε παραβιάσει τη διαδικασία που προβλεπόταν στο ΣΣΑ.

<sup>196</sup> Η αναθεώρηση του 2005 περιλαμβάνει κυρίως τους Κανονισμούς 1055/05 και 1056/05, με τους οποίους ορίστηκαν, μεταξύ άλλων, ότι: κατά τον ορισμό του υπερβολικού ελλείμματος λαμβάνονται υπόψη και «άλλοι σχετικοί παράγοντες», παρατείνονται οι προθεσμίες για τη διόρθωση ενός υπερβολικού ελλείμματος, υποδεικνύεται στα κράτη μέλη που βρίσκονται σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος, να επιδιώξουν ένα μίνιμουμ δημοσιονομικής προσπάθειας, του ύψους του 0,5% του ΑΕγχΠ ετησίως.

<sup>197</sup> ό.π. Παπαγιάννης, σελ. 584

<sup>198</sup> Το άρθρο 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ αναθέτει στην Ένωση την αρμοδιότητα να χορηγεί χρηματοοικονομική συνδρομή ad hoc σε κράτος μέλος που αντιμετωπίζει ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του.

<sup>199</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:ec0009> Προσπελάστηκε στις 2-1-2018

Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΕΤΧΣ), με προσωρινό και αυτό χαρακτήρα και στόχο τη συγκέντρωση κεφαλαίων από τις κεφαλαιαγορές και η παροχή οικονομικής βοήθειας σε κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

Τον Οκτώβριο του 2012 συστήθηκε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ), κατόπιν υπογραφής διεθνούς συνθήκης μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης. Πρόκειται για μόνιμο μηχανισμό, ο οποίος από τον Ιούλιο του 2013 ανέλαβε το έργο των ΕΜΧΣ και ΕΤΧΣ. Η δημιουργία του δεν βασίστηκε στο άρθρο 122 ΣΛΕΕ, αφενός λόγω του μόνιμου χαρακτήρα του, αφετέρου διότι οι ενέργειές του αποσκοπούν στη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ευρωζώνης στο σύνολό της<sup>200</sup>. Μέσω της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης, προστέθηκε διάταξη στο άρθρο 136 ΣΛΕΕ σχετικά με τον ΕΜΣ.

Η προσχώρηση ενός κράτους μέλους της ΕΕ στη ζώνη του ευρώ, συνεπάγεται και τη συμμετοχή του στον ΕΜΣ. Σκοπός του είναι η *«είναι η κινητοποίηση της χρηματοδότησης και η παροχή στήριξης σταθερότητας, υπό αυστηρούς όρους, κατάλληλους για το επιλεγμένο μέσο χρηματοδοτικής συνδρομής, προς όφελος των μελών του ΕΜΣ που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται από σοβαρά προβλήματα χρηματοδότησης, εφόσον είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της και των κρατών μελών της<sup>201</sup>»*. Μέχρι σήμερα πέντε χώρες της ευρωζώνης έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας από τον ΕΜΧΣ/ΕΜΣ: η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Κύπρος και όλες, πλην της Ελλάδας, ολοκλήρωσαν με επιτυχία τα προγράμματα στήριξης.

---

<sup>200</sup> ΔΕΕ υπ. C-370/12 (Pringle) ECL:EU:C:2012:756 παρ. 65

<sup>201</sup> Άρθρο 3 της Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας

## 4. Έξοδος από την ΟΝΕ

Η εμφάνιση της οικονομικής κρίσης στην ευρωζώνη, ιδιαίτερα δε η περίπτωση της ελληνικής κρίσης, προκάλεσε έντονη συζήτηση και προβληματισμό σχετικά με το ενδεχόμενο αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ευρωζώνη. Αρκετοί εκπρόσωποι κρατών μελών υποστήριξαν την ανάγκη αποπομπής της Ελλάδας από την ΟΝΕ, το λεγόμενο «Grexit», είτε διότι έβλεπαν την ελληνική κρίση ως απειλή για τις υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης, είτε διότι δεν δέχονταν, οι ισχυρές κυρίως χώρες, να ενισχύουν οικονομικά τις αδύναμες, όπως η Ελλάδα. Εκτός από το οικονομικό σκέλος της συζήτησης περί αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ΟΝΕ, ενδιαφέρον παρουσιάζει το νομικό σκέλος, το οποίο αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας, και συγκεκριμένα η δυνατότητα εξόδου μιας χώρας σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν περιέχει ρητή διάταξη που να επιτρέπει την έξοδο μιας χώρας από την ΟΝΕ. Ο προβληματισμός που δημιουργείται από την απουσία αυτής της πρόβλεψης, μοιάζει με αυτόν που υφίστατο πριν την εισαγωγή του άρθρου 50 ΣΕΕ, δηλαδή κατά πόσον ένα κράτος μέλος της ευρωζώνης έχει τη δυνατότητα να αποχωρήσει από αυτήν, είτε μονομερώς είτε κατόπιν συμφωνίας, και, επίσης, εάν είναι δυνατή η αποπομπή κράτους μέλους από την ΟΝΕ.

### 4.1 Το δικαίωμα εθελούσιας αποχώρησης από την ΟΝΕ

Οι υποστηρικτές της ύπαρξης της δυνατότητας αποχώρησης ενός κράτους μέλους από την ΟΝΕ όπως και οι υποστηρικτές της αντίθετης άποψης, έχουν διατυπώσει αρκετά επιχειρήματα, τα βασικότερα εκ των οποίων εξετάζονται στη συνέχεια.

#### 4.1.1 Επιχειρήματα υπέρ και κατά της δυνατότητας αποχώρησης κράτους μέλους από την ΟΝΕ

Ένα από τα βασικά επιχειρήματα των υπέρμαχων της άποψης ότι είναι αδύνατη η έξοδος χώρας από την ευρωζώνη, αποτελούν οι διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 140 ΣΛΕΕ «Εάν αποφασισθεί...να καταργηθεί μια παρέκκλιση, το Συμβούλιο, ....θεσπίζει αμετάκλητα την ισοτιμία με την οποία το ευρώ αντικαθιστά το νόμισμα του συγκεκριμένου κράτους μέλους...». Επίσης, σύμφωνα με τα άρθρα 46 παρ. 3 και 49 του πρωτοκόλλου με αριθμό 4 «Για το Καταστατικό του

ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ», το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας «*Το γενικό συμβούλιο συμβάλλει στις αναγκαίες προετοιμασίες για τον αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των νομισμάτων των κρατών μελών...*» και «*Μετά τον αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών...*». Το αμετάκλητο, επομένως, των συναλλαγματικών ισοτιμιών, σε συνδυασμό με την υποχρέωση των κρατών μελών της ΕΕ να ενταχθούν στην ευρωζώνη<sup>202</sup>, προσδίδουν ένα μόνιμο χαρακτήρα στη συμμετοχή μιας χώρας στο ευρώ<sup>203</sup>.

Αντικρούοντας το ανωτέρω επιχείρημα, θα μπορούσε να διατυπωθεί η άποψη ότι η χρησιμοποίηση του όρου «αμετάκλητο» στη Συνθήκη δέχεται και δεύτερη ερμηνεία. Οι αμετάκλητες συναλλαγματικές ισοτιμίες ισχύουν από τη στιγμή που κάποιο κράτος μέλος της ΕΕ αφήσει το εθνικό του νόμισμα και υιοθετήσει το ευρώ και για όσο διάστημα το εν λόγω κράτος είναι μέλος της ευρωζώνης<sup>204</sup>. Σε ό,τι αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών της ΕΕ να υιοθετήσουν το ευρώ, μπορεί να υποστηριχθεί ότι αφενός δύο κράτη μέλη έχουν εξαιρεθεί από την υποχρέωση αυτή, αφετέρου δε τα κράτη μέλη εκτός ευρώ έχουν τη δυνατότητα να παραμείνουν ηθελημένα εκτός ευρωζώνης, διατηρώντας απόκλιση από τα κριτήρια σύγκλισης. Ειδικά για τα κράτη μέλη που ανήκουν στη δεύτερη κατηγορία, η επιλογή μη ένταξής τους στο ευρώ φαίνεται, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, να είναι αποδεκτή από την ΕΕ.

Ένα δεύτερο επιχείρημα των υποστηρικτών της άποψης περί μη ύπαρξης δυνατότητας αποχώρησης κράτους μέλους από την ΟΝΕ, αποτελεί το γεγονός της απουσίας σχετικής διάταξης στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Υποστηρίζεται ότι, σε αντίθεση με το άρθρο 50 και τη δυνατότητα αποχώρησης κράτους από την ΕΕ, ο ενωσιακός νομοθέτης δεν εισήγαγε ανάλογη διάταξη και για την έξοδο από το ευρώ, καθιστώντας την, επομένως, αδύνατη. Ο μόνος τρόπος εξόδου σε αυτήν την περίπτωση είναι η έξοδος

---

<sup>202</sup> Στη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε προσαρτηθεί Πρωτόκολλο «Για τη μετάβαση στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ», σύμφωνα με το οποίο «*Τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη, διακηρύσσουν τον αμετάκλητο χαρακτήρα της πορείας της Κοινότητας προς το τρίτο στάδιο...*».

<sup>203</sup> ό.π. Athanassiou, σελ. 13-14 και Zbiral, Robert “Exit from eurozone under the regime of the Lisbon Treaty: reality or wishful thinking?” (July 25, 2009), σελ. 2 <https://ssrn.com/abstract=2081915> προσπελάστηκε στις 3-1-2018

<sup>204</sup> Dammann, Jens, “The Right to Leave the Eurozone” (February 10, 2012), Texas International Law Journal, Vol. 48, No. 2, 2013; U of Texas Law, Public Law Research Paper No. 519, σελ. 139 [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2262873](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2262873) προσπελάστηκε στις 3-1-2018

από την ΕΕ<sup>205</sup>. Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι, σύμφωνα και με το επιχείρημα a majori ad minus, εφόσον είναι δυνατή η αποχώρηση από την ΕΕ, είναι δυνατή και η αποχώρηση από ένα υποσύνολο της Ένωσης, όπως η ΟΝΕ<sup>206</sup>, χωρίς παράλληλη αποχώρηση και από την ΕΕ.

Ένα τρίτο επιχείρημα υπέρ της δυνατότητας εξόδου μια χώρας από το ευρώ, και σε απάντηση στο προαναφερθέν επιχείρημα majori ad minus, αποτελεί ο κίνδυνος δημιουργίας μιας Ευρώπης à la carte. Η δυνατότητα αποχώρησης από την ΟΝΕ, ή από οποιοδήποτε άλλο υποσύνολο της Ένωσης, θα οδηγούσε τα κράτη μέλη σε μια επιλεκτική προσέγγιση της συμμετοχής τους στην ΕΕ, με γνώμονα καθαρά το εθνικό τους συμφέρον. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή διάλυση της Ένωσης<sup>207</sup>. Σύμφωνα, όμως, με τον καθηγητή Jens Dammann, ο ενωσιακός νομοθέτης έδωσε εξ αρχής στην ΟΝΕ ένα χαρακτήρα διαφορετικών ταχυτήτων και η αποχώρηση από αυτή αφορά την αποχώρηση από ένα συγκεκριμένο μέρος των ενωσιακών διατάξεων, που αφορούν τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ. Όλες οι υπόλοιπες διατάξεις αφορούν, καταρχήν, όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, τα οποία δεν έχουν τη δυνατότητα επιλεκτικής εφαρμογής ορισμένων μόνο εξ αυτών<sup>208</sup>.

Τέλος, υποστηρίζεται ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί μονόδρομο και οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη στην πορεία δεν μπορούν να ακυρωθούν. Από τη δημιουργία των πρώτων Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε τεθεί ως στόχος η «*διαρκώς στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης*»<sup>209</sup>. Μία αποχώρηση, επομένως, από την ευρωζώνη θα παραβίαζε το πνεύμα του ενωσιακού δικαίου<sup>210</sup>. Το επιχείρημα αυτό αφορά περισσότερο την άρνηση σε οτιδήποτε συνιστά οπισθοδρόμηση στην πορεία της ΕΕ. Η αλήθεια είναι ότι ο δρόμος προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν ήταν πάντα ομαλός και σε αρκετές περιπτώσεις σημειώθηκαν καθυστερήσεις ή και

---

<sup>205</sup> Peers, Steve, “Is a temporary exit legally possible? EMU as the Hotel California” July 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.gr/2015/07/is-temporary-grexit-legally-possible.html> προσπελάστηκε στις 3-1-2018

<sup>206</sup> ό.π. Σαχπεκίδου, σελ. 351

<sup>207</sup> Hofmeister, Hannes “To Bail Out Or Not to Bail Out? – Legal Aspects of the Greek Crisis”. Cambridge Yearbook of European legal studies, Vol.13, σελ.113-134, 2010-2011

<sup>208</sup> ό.π. Dammann, Jens, σελ. 141-142

<sup>209</sup> Scott, Hal S., “When the Euro Falls Apart - A Sequel” (January 31, 2012). Harvard Public Law Working Paper No. 12-16, σελ. 7 <https://ssrn.com/abstract=1998356> προσπελάστηκε στις 5-1-2018

<sup>210</sup> ό.π Dammann, Jens, σελ. 143



αποτυχίες ακόμη. Μέσω αυτών των δυσχερειών η ΕΕ πάντα έβρισκε διέξοδο και η άρνησή τους δεν βοηθάει πάντα τη λύση των προβλημάτων.

#### *4.1.2 Τρόποι αποχώρησης κράτους μέλους από την ΟΝΕ*

Ελλείψει σχετικής διάταξης στη Συνθήκη της Λισαβόνας, περί ρυθμίσεως της διαδικασίας εξόδου κράτους μέλους από την ΟΝΕ, μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι διατάξεις της Σύμβασης της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 62 της Σύμβασης προβλέπεται η αποχώρηση κράτους μέλους από συνθήκη εάν σημειωθεί θεμελιώδης αλλαγή των περιστάσεων οι οποίες συνιστούν ουσιώδη βάση της συναίνεσης των μερών να δεσμευθούν από τη Συνθήκη και η αλλαγή αυτή μεταβάλλει ριζικά την έκταση των υποχρεώσεων των μερών που πηγάζουν από τη Συνθήκη. Υπάρχουν, ωστόσο, ενστάσεις ως προς την προσφυγή στην εν λόγω διάταξη, διότι η χρήση της προϋποθέτει ότι το κράτος μέλος που την επικαλείται δεν έχει συμβάλει στη θεμελιώδη αλλαγή των περιστάσεων, παραβιάζοντας τις υποχρεώσεις του. Είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι στην εμφάνιση υπερβολικών ελλειμμάτων σε αρκετά κράτη μέλη της ευρωζώνης την τελευταία δεκαετία δεν έχουν συμβάλει τα ίδια τα κράτη<sup>211</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 56 της Σύμβασης της Βιέννης, προβλέπεται η δυνατότητα αποχώρησης από Συνθήκη η οποία δεν περιέχει σχετική διάταξη, μόνο εάν αποδεικνύεται ότι τα συμβαλλόμενα μέρη είχαν την πρόθεση να δεχθούν την αποχώρηση ή εάν συνάγεται από τη φύση της Συνθήκης το δικαίωμα αποχώρησης. Στην περίπτωση, όμως, της ΟΝΕ, η συμμετοχή είναι υποχρεωτική, ενώ δεν προκύπτει από πουθενά η πρόθεση των κρατών μελών να δεχθούν την αποχώρηση κράτους από την ευρωζώνη. Οι φωνές που ακούστηκαν από διάφορα κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια, για την ανάγκη εξόδου της Ελλάδας και άλλων χωρών από την ΟΝΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστούν πρόθεση των κρατών μελών να δεχθούν την αποχώρηση, διότι εμφανίστηκαν μετά την κρίση. Οπότε, σε αυτήν την περίπτωση θα γινόταν προσφυγή στο άρθρο 62 της Σύμβασης, περί θεμελιώδους αλλαγής των περιστάσεων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι είναι αρκετοί αυτοί που υποστηρίζουν ότι δεν είναι δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης της Βιέννης στην ΕΕ<sup>212</sup>, διότι όπως έχει

---

<sup>211</sup> ό.π Dammann, Jens, σελ. 136

<sup>212</sup> ό.π. Athanassiou, σελ. 15-16 και ό.π. Hofmeister, “To Bail Out Or Not to Bail Out? – Legal Aspects of the Greek Crisis”

αναγνωρίσει και το ΔΕΕ, η ΕΕ αποτελεί μια «*νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν, σε περιορισμένους έστω τομείς, τα κυριαρχικά δικαιώματά τους...*<sup>213</sup>». Επίσης, σύμφωνα πάλι με το ΔΕΕ «*Ιδρύοντας μία Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσωπήσεως και, ειδικότερα, πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα...δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σ' αυτά τα ίδια*<sup>214</sup>» και «*Η εκ μέρους των κρατών μελών μεταβίβαση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, στα οποία αναφέρονται οι διατάξεις της Συνθήκης, από την εσωτερική τους έννομη τάξη στην κοινοτική συνεπάγεται τον οριστικό περιορισμό των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους...*<sup>215</sup>».

Δεύτερος τρόπος αποχώρησης κράτους μέλους από την ευρωζώνη, αποτελεί η έξοδος του από την ΕΕ, καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 50, με τη θέση σε ισχύ της συνθήκης αποχώρησης παύουν να ισχύουν οι Συνθήκες στο εν λόγω κράτος. Σε αυτήν την περίπτωση, σύμφωνα και με τον Phoebe Athanassiou, θα υφίσταντο δύο ξεχωριστές διαδικασίες αποχώρησης, από την ΕΕ και από την ΟΝΕ. Για τη μεν πρώτη, υφίσταται η δυνατότητα μονομερούς αποχώρησης σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας, για τη δεύτερη όμως, απαιτείται οπωσδήποτε συμφωνία ανάμεσα στο αποχωρούν κράτος και την Ένωση. Η συμμετοχή ενός κράτους στην ΟΝΕ περιλαμβάνει ένα περίπλοκο σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τα ίδια τα συμμετέχοντα κράτη και για τις εθνικές τους τράπεζες, τα οποία, σε μια περίπτωση εξόδου, δεν θα είναι δυνατό να καταργηθούν άμεσα<sup>216</sup>.

Έναν επιπρόσθετο τρόπο εξόδου από την ΟΝΕ αποτελεί η τροποποίηση της Συνθήκης. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 48 ΣΕΕ, θα συμπληρώσουν τη Συνθήκη της Λισαβόνας, εισάγοντας διάταξη που θα ρυθμίζει την αποχώρηση μίας χώρας από την ΟΝΕ. Θα ακολουθηθεί η απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης, καθώς τα θέματα της ΟΝΕ ανήκουν στο τρίτο μέρος της ΣΛΕΕ.

---

<sup>213</sup> ΔΕΚ υπ. 26/62 (Van Gen en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen) Συλλ. 1963, σελ. 862

<sup>214</sup> ΔΕΚ υπ. 6/64 (Costa/Enel) Συλλ. 1964, σελ. 1192

<sup>215</sup> ΔΕΚ υπ. 6/64 (Costa/Enel) Συλλ. 1964, σελ. 1193

<sup>216</sup> ό.π. Athanassiou, σελ. 28-29

Απαιτείται δε η ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, γεγονός που καθιστά αβέβαιη την επιτυχή έκβαση ενός τέτοιου εγχειρήματος.

Έχει υποστηριχθεί ότι είναι δυνατόν, αντί της αναθεώρησης της Συνθήκης, να χρησιμοποιηθεί το άρθρο 352 ΣΛΕΕ<sup>217</sup>. Πρόκειται για τη λεγόμενη ρήτρα ευελιξίας, η οποία επεκτείνει τις αρμοδιότητες της ΕΕ, εάν η δράση της τελευταίας κρίνεται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις που καθορίζουν τη δράση της Ένωσης, θεσπίζονται από το Συμβούλιο με ομοφωνία, μετά από πρόταση της Επιτροπής και έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με τη χρήση αυτού του άρθρου θα ήταν δυνατό να θεσπιστεί διάταξη, η οποία θα έδινε στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να ανακαλέσει προηγούμενη απόφασή του περί ένταξης ενός κράτους μέλους στην ΟΝΕ· υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι η συγκεκριμένη αποχώρηση θα ωφελούσε και το ίδιο το αποχωρούν κράτος, αλλά και τα υπόλοιπα κράτη μέλη, καθώς ένας από τους στόχους της ΕΕ είναι «η ευημερία των λαών της»<sup>218</sup>.

#### 4.2 Αποπομπή κράτους μέλους από την ΟΝΕ

Ρύθμιση για την αποβολή ενός κράτους μέλους από την ΟΝΕ δεν εμπεριέχεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Επομένως, δεν υφίσταται η απαραίτητη νομική βάση για την αποπομπή ενός κράτους. Τίθεται, επομένως, το ζήτημα εάν η αποπομπή μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της εφαρμογής των διατάξεων του διεθνούς δικαίου ή εάν προκύπτει σιωπηρώς από το πνεύμα των ενωσιακών διατάξεων.

Από τις διατάξεις της Σύμβασης της Βιέννης θα μπορούσε, ίσως, να εφαρμοστεί το άρθρο 60, σύμφωνα με το οποίο, σε περίπτωση σοβαρής παραβίασης πολυμερούς συνθήκης από κάποιο μέλος της, μπορεί να οδηγήσει τα υπόλοιπα συμβαλλόμενα μέρη στην αναστολή ή τον τερματισμό της εφαρμογής της στο εν λόγω μέλος. Ως προς την εφαρμογή αυτής της διάταξης υπάρχουν ορισμένες ενστάσεις: Πρώτον, η εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης στην ΕΕ αμφισβητείται από αρκετούς, όπως σημειώθηκε ανωτέρω<sup>219</sup>. Δεύτερον, υποστηρίζεται ότι η εφαρμογή του άρθρου 60 δεν είναι δυνατή,

---

<sup>217</sup> Van der Sluis, Marijn, “How to exit the Eurozone?”, (March 22, 2013), <https://acelg.blogactiv.eu/2013/03/22/how-to-exit-the-eurozone/> προσπελάστηκε στις 8-1-2018 και ό.π.

υποσ. 205, Peers, Steve

<sup>218</sup> ό.π. υποσ. 217, Van der Sluis

<sup>219</sup> Βλ. ανωτέρω κεφ. 4.1.2

δεδομένου ότι θεμελιώνεται στην «αρχή της αμοιβαιότητας», η οποία αποκλείεται ρητά εντός της ΕΕ<sup>220</sup>. Τρίτον, η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ήδη κυρώσεις για τα κράτη μέλη σε περίπτωση παραβίασης του ενωσιακού δικαίου. Στα άρθρα 258-260 ΣΛΕΕ προβλέπεται η διαδικασία επιβολής κυρώσεων από το ΔΕΕ κατόπιν προσφυγής της Επιτροπής ή άλλου κράτους μέλους, στο άρθρο 126 ΣΛΕΕ προβλέπεται η επιβολή μέτρων από το Συμβούλιο κατά τη ΔΥΕ, στο άρθρο 7 ΣΕΕ προβλέπεται η αναστολή από το Συμβούλιο ορισμένων δικαιωμάτων, μετά από σοβαρή παραβίαση των αξιών του άρθρου 2 ΣΕΕ. Όλες οι ανωτέρω διατάξεις μπορούν να θεωρηθούν ως *lex specialis*, οπότε υπερισχύουν των γενικών διατάξεων του άρθρου 60 της Σύμβασης της Βιέννης<sup>221</sup>. Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι δεν είναι εξαντλητική η ανωτέρω απαρίθμηση των διατάξεων επιβολής κυρώσεων και επομένως είναι δυνατή η αποπομπή κράτους μέλους από την ευρωζώνη σύμφωνα με το άρθρο 60<sup>222</sup>.

Δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αποβολή κράτους μέλους από την ΟΝΕ προκύπτει από το πνεύμα του ενωσιακού δικαίου. Οι πιο αυστηρές διατάξεις επιβολής κυρώσεων, από τις προαναφερθείσες, επιβάλλονται κατόπιν παραβίασεως των θεμελιωδών αξιών της ΕΕ και φτάνουν μέχρι την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα ψήφου στο Συμβούλιο. Επομένως, η αποβολή κράτους από την ευρωζώνη ως κύρωση σε κράτος μέλος που παραβίασε του δείκτες του δημοσιονομικού ελλείμματος ή/και του δημοσίου χρέους, ίσως να έθετε και ζήτημα παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας<sup>223</sup>. Επιπροσθέτως, ο χαρακτήρας των κυρώσεων που προβλέπονται στο ενωσιακό δίκαιο δεν είναι τιμωρητικός, αλλά συμμορφωτικός<sup>224</sup>.

Επομένως, η μόνη δυνατότητα αποπομπής ενός κράτους μέλους από την ΟΝΕ θα υφίστατο στην περίπτωση που το προέβλεπαν ρητά οι Συνθήκες. Αυτό θα μπορούσε να γίνει μόνο κατόπιν αναθεώρησης της Συνθήκης, η οποία όμως απαιτεί ομοφωνία, κάτι που δύσκολα θα μπορούσε να επιτευχθεί.

---

<sup>220</sup> Περάκης, Μανώλης «Η νομική διάσταση της εξόδου κράτους μέλους από τη ζώνη του ευρώ ή/και από την Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το φως του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου» (2017) Νομικό Βήμα 59, <https://goo.gl/K1AIKB> προσπελάστηκε στις 15-1-2018

<sup>221</sup> ό.π. Hofmeister, “To Bail Out Or Not to Bail Out? – Legal Aspects of the Greek Crisis”.

<sup>222</sup> Dammann, Jens, “Paradise Lost: Can the European Union Expel Countries from the Eurozone” (August 26, 2015), *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 47, No. 2, 2016, σελ. 732 <https://ssrn.com/abstract=2827699> προσπελάστηκε στις 16-1-2018

<sup>223</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 4 ΣΕΕ «Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης».

<sup>224</sup> ό.π. Athanassiou, σελ. 34-35

## 5. Συμπεράσματα

Η πολιτική της διεύρυνσης έχει χαρακτηριστεί ως η πιο επιτυχημένη πολιτική της ΕΕ. Αν και κατά τις τέσσερις πρώτες διευρύνσεις η διαδικασία των προσχωρήσεων ήταν πιο χαλαρή, καθώς επρόκειτο για ένα κράμα δύο διαφορετικών διαδικασιών, σε συνδυασμό με ορισμένα άγραφα κριτήρια που λαμβάνονταν υπόψη για την ένταξη τρίτων χωρών, μπορεί να υποστηριχθεί ότι αυτό ήταν επιβεβλημένο λόγω της βούλησης των κρατών μελών να βοηθήσουν τις υποψήφιες χώρες, ιδίως τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, στην εδραίωση των δημοκρατικών τους καθεστώτων. Η εισαγωγή των κριτηρίων της Κοπεγχάγης αποτελεί ορόσημο στην εξέλιξη της διαδικασίας προσχώρησης, διότι για πρώτη φορά τέθηκε ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο στη διαδικασία προσχώρησης. Η αυστηροποίηση της διαδικασίας ήταν απαραίτητη ενόψει της μεγαλύτερης διεύρυνσης που θα αντιμετώπιζε ποτέ η ΕΕ. Τελικά, η υιοθέτηση των κριτηρίων στέφθηκε με επιτυχία διότι οδήγησε τις υποψήφιες χώρες στην υλοποίηση σημαντικών πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων και την επίτευξη υψηλών επιπέδων ανάπτυξης. Δικαίως τα κριτήρια της Κοπεγχάγης έχουν χαρακτηριστεί ως το πολυτιμότερο εργαλείο της πολιτικής της διεύρυνσης, μέσω των οποίων η Ένωση απόκτησε τη λεγόμενη μετασχηματιστική της δύναμη, η οποία της επέτρεψε να πετύχει την επανένωση της ευρωπαϊκής ηπείρου και τη διάδοση και εδραίωση των θεμελιωδών αξιών.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας εισήχθη μια αντίρροπη δύναμη στη διεύρυνση της ΕΕ, αυτή της δυνατότητας αποχώρησης κράτους μέλους. Η ρύθμιση της σχετικής διαδικασίας στο άρθρο 50 αποτέλεσε οπισθοδρόμηση στην ενοποιητική διαδικασία. Η ρητή πρόβλεψη της δυνατότητας εξόδου δεν ήταν απαραίτητη, διότι και πριν την εισαγωγή της ήταν εφικτή η αποχώρηση κράτους μέλους από την Ένωση με τη χρήση διατάξεων του διεθνούς δικαίου. Παράλληλα με τη συζήτηση για την αναγκαιότητα ύπαρξης της εν λόγω ρύθμισης, ασκήθηκε αυστηρή κριτική και στο περιεχόμενό της. Χαρακτηρίστηκε ως γενική και αόριστη με το σκεπτικό ότι δεν παρέχει σαφή καθοδήγηση σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, ενώ αφήνει αναπάντητα ορισμένα κρίσιμα θέματα. Η διεξαγωγή της μέχρι τώρα διαδικασίας, μετά από την απόφαση του ΗΒ να αποχωρήσει από την ΕΕ και την ενεργοποίηση του άρθρου 50, απέδειξε ότι η αποφυγή του ενωσιακού νομοθέτη καταγραφής μιας εξαντλητικής ρύθμισης της διαδικασίας, προσέφερε στους συμμετέχοντες φορείς ελευθερία και ευελιξία κινήσεων. Στο ενδεχόμενο δε, δημιουργίας οποιασδήποτε αμφισβήτησης ή προβληματισμού είναι πάντα δυνατή η προσφυγή στο

ΔΕΕ. Σε κάθε περίπτωση, η αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ, την απομακρύνει από το στόχο που είχε τεθεί από τη δημιουργία της, αυτόν της «*όσο το δυνατόν στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης*».

Αντίθετα, πιστή στον ανωτέρω στόχο ήταν η δημιουργία της ΟΝΕ, η οποία έδωσε μεγάλη ώθηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης που ξεκίνησε το 1957. Η πρώτη δεκαετία μετά την υιοθέτηση του νέου νομίσματος στέφθηκε από επιτυχία. Η λειτουργία της ΟΝΕ εξασφάλισε μακροοικονομική σταθερότητα, ενίσχυσε το ενδοενοσιακό εμπόριο και αύξησε τις επενδύσεις, μέσω της μείωσης του κόστους των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών και της αβεβαιότητας των συναλλαγματικών ισοτιμιών, καθώς και της διατήρησης χαμηλών επιτοκίων. Η εμφάνιση της οικονομικής κρίσης πάγωσε τη διαδικασία διεύρυνσης της ευρωζώνης. Το γεγονός ότι τους τελευταίους μήνες έχει αναθερμανθεί η συζήτηση σε ενοσιακό επίπεδο, σχετικά με την ανάληψη πρωτοβουλιών για την προώθηση της εν λόγω διαδικασίας είναι πολύ θετικό, μετά τα σημάδια ανάκαμψης της οικονομικής κατάστασης που σημειώνει η ευρωζώνη. Ο στόχος της συμμετοχής όλων των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ, ενδεχομένως και της Δανίας, καθώς μετά την αποχώρηση του ΗΒ θα απομείνει η μόνη χώρα με εξαίρεση, πρέπει να ανήκει στις προτεραιότητες της ΕΕ, προκειμένου να επιτευχθεί η εμβάθυνση της νομισματικής ένωσης.

Σε ό,τι αφορά στην ενίσχυση του δεύτερου πυλώνα, αυτόν της οικονομικής πολιτικής, έχουν γίνει σημαντικά βήματα με την υιοθέτηση αρκετών μέτρων μετά τη δημιουργία του ΕΜΣ. Η περαιτέρω ενίσχυση του συντονισμού που ασκεί η Ένωση στην οικονομική πολιτική των κρατών μελών κρίνεται επιβεβλημένη, έτσι ώστε να καταστεί πιο ανθεκτική η ΟΝΕ, στηριζόμενη σε δύο ισχυρούς πυλώνες. Με αυτόν τον τρόπο, σε πιθανές μελλοντικές κρίσεις, τα κράτη μέλη, έχοντας αποκτήσει εύρωστες οικονομίες, θα καταφέρουν να αντιμετωπίσουν επιτυχώς τις όποιες δυσχέρειες, ενώ παράλληλα θα αποφευχθεί κάθε σενάριο εξόδου κράτους μέλους από την ΟΝΕ, γεγονός που θα είχε δραματικές συνέπειες και για το ίδιο το κράτος, αλλά και για το μέλλον της ΟΝΕ.

## **6. Βιβλιογραφία – Πηγές**

### **A. Ελληνική Βιβλιογραφία**

- Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης : η Συνθήκη της Λισσαβόνας», εκδ. Σάκκουλα 2010
- Παπαγιάννης Δονάτος «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016
- Σαχπεκίδου Ευγενία, «Ευρωπαϊκό δίκαιο», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013
- Χριστοδουλίδης, Θεόδωρος «Από την ευρωπαϊκή ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η ιστορική διάσταση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004», εκδ. Σιδέρης 2010

### **B. Ελληνική Αρθρογραφία**

- Ζαχαρόπουλος, Άγγελος «Αγγλία, έθνος ανάδελφον», άρθρο της 23ης Αυγούστου 2016, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://capital.gr/me-aropsi/3148861/agglia-ethnos-anadelfon>
- Μανωλόπουλος, Ιάσων «Ούτε τώρα είναι αλλιώς» άρθρο στην Καθημερινή 22-4-2012
- Περάκης, Μανώλης «Η νομική διάσταση της εξόδου κράτους μέλους από τη ζώνη του ευρώ ή/και από την Ευρωπαϊκή Ένωση υπό το φως του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου» (2017) Νομικό Βήμα 59
- Χαραλαμπίδη, Εύη «Αποχώρηση Μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης» 14-7-2016 – Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/>

### **Γ. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία**

- Fierro, Elena “The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice”, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 2003
- Tatham, F. Allan “Don’t Mention Divorce at the Wedding, Darling!: EU Accession and Withdrawal after Lisbon”, in Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley (eds) “EU Law after Lisbon” Oxford University Press 2012
- Urwin, Derek W. “The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945”. London and New York: Longman, 1995

#### Δ. Ξενόγλωσσα Αρθρογραφία

- Athanassiou, Phoebus “Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU, Some Reflections”, European Central Bank – Legal Working Paper Series No 10/December 2009
- Begg Iain, Hodson Dermot and Maher Imelda “Economic Policy Coordination in the European Union”, National Institute Economic Review, No 183, (January 2003)
- Bolton, Sally “A history of currency unions” article - theguardian 10 December 2001
- Dammann, Jens, “The Right to Leave the Eurozone” (February 10, 2012), Texas International Law Journal, Vol. 48, No. 2, 2013; U of Texas Law, Public Law Research Paper No. 519
- Dammann, Jens, “Paradise Lost: Can the European Union Expel Countries from the Eurozone” (August 26, 2015), Vanderbilt Journal of Transnational Law Vol. 47, No. 2, 2016
- Duff, Andrew “After Brexit: A New Association Agreement Between Britain and Europe” Policy network paper, October 2016
- Emerson, Michael “Which model for Brexit?” Centre for European Policy Studies (CEPS) – Special Report No. 147/October 2016
- Feld, Werner "The Association Agreements of the European Communities: A Comparative Analysis" International Organization 19, no. 2 (1965): 223-249
- Frantziou, Eleni and Lazowski, Adam “Brexit Transitional Period: The solution is article 50” Centre for European Policy Studies (CEPS) – 9 September 2017 Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://www.ceps.eu/publications/>
- Friel, Raymond J “Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution” The International and Comparative Law Quarterly, vol. 53, no. 2, 2004
- Grabbe, Heather “Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process” Centre for European Reform, London, and Wolfson College, Oxford, May 2002
- Hanspeter K. Scheller “The European Central Bank – History, Role and Functions” ECB 2004



- Hill, John “The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal”, Georgia Journal of International and Comparative Law (1982)
- Hillion, Christophe “Accession and Withdrawal in the Law of the European Union” in A. Arnulf and D. Chalmers (eds.) “The Oxford Handbook of European Union Law”, Oxford University Press 2015
- Hillion, Christophe “Leaving the European Union, the Union way – A legal analysis of Article 50” Swedish Institute for European Policy Studies, August Issue 2016
- Hofmeister, Hannes “Should I Stay or Should I go? – A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU”, European Law Journal vol.16, 2010
- Hofmeister, Hannes “To Bail Out Or Not to Bail Out? – Legal Aspects of the Greek Crisis”. Cambridge Yearbook of European legal studies, Vol.13, σελ.113-134, 2010-2011
- Hughes, Kirsty και Lock, Tobias “An Independent Scotland and the EU: What Route to Membership?” European Futures, 20 February 2017  
Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:  
<http://www.europeanfutures.ed.ac.uk/article-4667>
- Kochenov, Dimitry, “EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty - Custom Concubinage?” European Integration online Papers (EIoP), Vol. 9, No. 6, 2005.  
Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://ssrn.com/abstract=704381>
- Lis, Jonathan “Forget ‘transition’. We must stay in the EU until a deal to leave is agreed” theguardian – 6 October 2017
- Lysén, Göran “Article 50 EU Treaty: Is the “ever closer union” cracking?”, Upsala Faculty of Law, Working Paper 2016:3
- Nicolaidis, Phedon “Is Withdrawal from the European Union a Manageable Option? A Review of Economic and Legal Complexities” College of Europe – Department of European Economic Studies, Bruges European Economic Policy Briefings 28/2013
- Niklewicz Konrad, “The Long March Towards the EU: Candidates, Neighbours and the Prospects of Enlargement”, Wilfried Martens Centre for European Studies 2016
- Papakostas, Nikolaos. « Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement », L'Europe en Formation, vol. 364, no. 2, 2012, pp. 215-235

- Peers, Steve “Would an independent Scotland have to reapply to join the EU?” 4 March 2014,  
Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://eulawanalysis.blogspot.gr>
- Peers, Steve, “Is a temporary exit legally possible? EMU as the Hotel California” July 2015  
Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://eulawanalysis.blogspot.gr>
- Royo, Sebastián “The Experience of Spain and Portugal in the European Union: Lessons for Latin America” Working Paper Series, Vol. 2 No. 2, March 2002
- Scott, Hal S., “When the Euro Falls Apart - A Sequel” (January 31, 2012). Harvard Public Law Working Paper No. 12-16
- Tucker, Adam “Triggering Brexit: A Decision for the Government, but under Parliamentary Scrutiny” U.K. Const. L. Blog (29th Jun 2016)  
Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://ukconstitutionallaw.org/>
- Van der Sluis, Marijn, “How to exit the Eurozone?”, 22 March 2013  
Διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση:  
<https://acelg.blogactiv.eu/2013/03/22/how-to-exit-the-eurozone/>
- Wammen, Nicolai “Enlargement remains a driver of change”, in “20 Years that Changed Europe” Conference Report, Copenhagen 14 May 2013
- Zbiral, Robert “Exit from eurozone under the regime of the Lisbon Treaty: reality or wishful thinking?” (July 25, 2009)

#### **Ε. Πίνακας Νομολογίας**

- ΔΕΚ υπ. 6/64 (Costa/Enel) Συλλ. 1964
- ΔΕΕ υπ. C-370/12 (Pringle) ECLE:EU:C:2012:756
- ΔΕΚ υπ. 26/62 (Van Gen en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen) Συλλ. 1963

#### **ΣΤ. Άλλες πηγές**

- Azenêdo, Roberto, Γεν. Διευθυντής του ΠΟΕ, Ομιλία στο Συμπόσιο του Παγκόσμιου Εμπορίου στο Λονδίνο, 7 Ιουνίου 2016
- Γκόρτσος, Χρήστος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης» Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Μάιος 2013

- Draghi, Mario, Ομιλία στο Πανεπιστήμιο του Ελσίνκι, 27 Νοεμβρίου 2014  
<https://www.ecb.europa.eu/>
- Lord Kerr of Kinlochard, συνέντευξη στον ιστότοπο  
<http://uk.businessinsider.com/>, 3 Νοεμβρίου 2016

#### Z. Διαδικτυακές πηγές

- [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- <http://eur-lex.europa.eu/>
- <http://www.europarl.europa.eu/portal/el>
- <https://www.ecb.europa.eu/>
- <https://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU>
- <http://www.jstor.org/>
- [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)
- [www.mfa.gr](http://www.mfa.gr)
- [www.bbc.com](http://www.bbc.com)
- [www.independent.com](http://www.independent.com)
- [www.uk.businessinsider.com/](http://www.uk.businessinsider.com/)
- <https://leave.eu/>