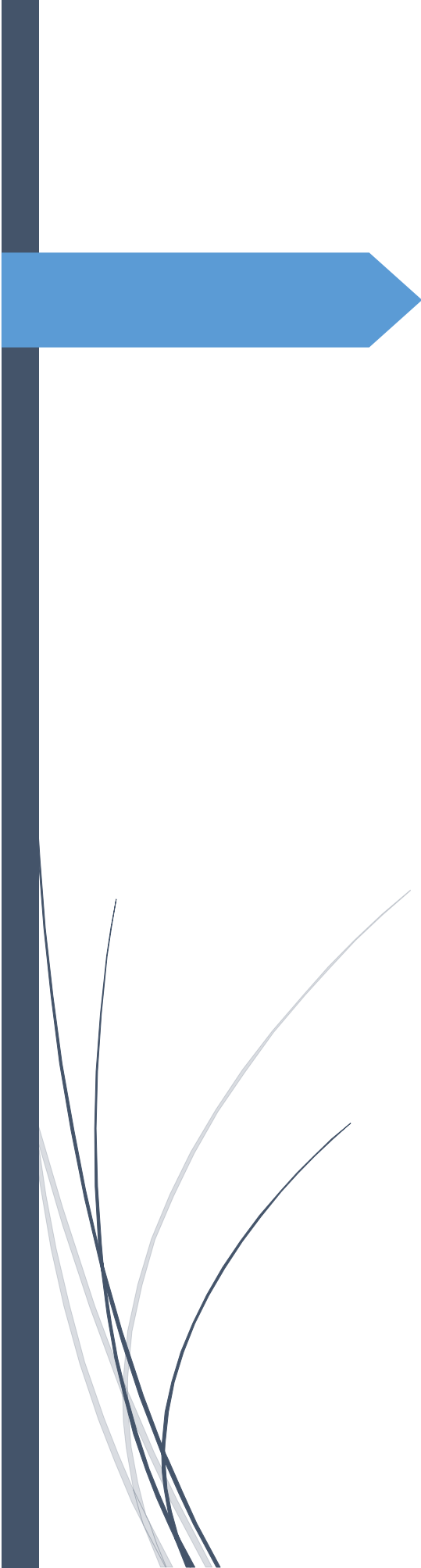




Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σημειώσεις για το μάθημα
«Ευρωπαϊκό Δίκαιο» στην Νομική
Σχολή Αθηνών

Γιακουμάκης Μάνος
gi-manos@hotmail.com

Περιεχόμενα

I. Ορισμός της Ένωσης – Αρμοδιότητες	4
α. Ορισμός	4
β. Νομική φύση και αρμοδιότητες:	4
γ. Διακρίσεις αρμοδιοτήτων	4
II. Διαφορές από δημόσιο διεθνές δίκαιο	6
III. Υποκείμενα της ενωσιακής έννομης τάξης	8
IV. Πηγές του Ενωσιακού Δικαίου – Σημασία της νομολογίας	8
α) Γραπτές πηγές:	9
I. Πρωτογενές δίκαιο:	9
II. Παράγωγο δίκαιο:	9
β) Άγραφες πηγές & σημασία της νομολογίας:	11
γ) Διεθνείς Συνθήκες	13
V. Ιεραρχία πηγών του ενωσιακού δικαίου	13
VI. Τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Έννομη Τάξη	14
α. Η ιστορία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ: από το μηδέν στον ΧΘΔΕΕ	14
Οι πρώτες οικονομικές ελευθερίες	14
Οι αντιστάσεις των εθνικών δικαστηρίων για τα ανθρώπινα δικαιώματα & η απάντηση της ΕΕ	14
VII. Νομοθετικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης	18
Εισαγωγικά	18
Α. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission)	18
α. Ιστορικό	19
β. Σύσταση	19
γ. Ορισμός μελών	19
δ. Ανεξαρτησία και θητεία	20
ε. Ευθύνη	21

στ. Αρμοδιότητες.....	21
Β. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	22
Γ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	24
VII. Οργάνωση και λειτουργία του δικαιοδοτικού συστήματος της ΕΕ.....	25
Α. Εισαγωγικά.....	25
Β. Πηγές.....	25
Γ. Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του δικαιοδοτικού συστήματος της Ε.Ε.	26
Δ. Διάρθρωση.....	27
Ε. Η Διαδικασία	29
VIII. Μηχανισμοί Δικαστικής Προστασίας στην Ένωση	30
Α. Άμεσος έλεγχος της δράσης των κρατών μελών	30
Β. Άμεσος έλεγχος της δράσης των θεσμικών οργάνων.....	36
Ι. Προσφυγή ακύρωσης.....	36
ΙΙ. ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΩΣ	40
ΙΙΙ. ΈΝΣΤΑΣΗ ΕΛΛΕΙΨΕΩΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ	41
ΙV. ΕΞΩΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	41
Γ. Έμμεσος έλεγχος της δράσης των κρατών και των θεσμικών οργάνων	43
ΙΧ. Σχέσεις Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου	47
Α. Άμεση ισχύς.....	47
Β. Αρχή της υπεροχής.....	47
Γ. Άμεση εφαρμογή και Άμεσο αποτέλεσμα	47
Δ. Σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού δικαίου	50
Χ. Εξωσυμβατική ευθύνη Κράτους μέλους λόγω μη συμμόρφωσης σε ενωσιακή υποχρέωση..	52
Α. Νομική βάση	54
Β. Αντικείμενο της παράβασης και υπεύθυνο κρατικό όργανο για την παράβαση.....	59
Γ. Προϋποθέσεις.....	60
Δ. Η αποκατάσταση της ζημίας.....	61

Σημείωση: η παρούσα επιτομή επιχειρεί μια **συνοπτική** και κατά το δυνατόν πλήρη παρουσίαση και επισκόπηση των βασικών κανόνων του ενωσιακού δικαίου. Για την εκπόνηση των σημειώσεων **χρησιμοποιήθηκε κατά κύριο λόγο** το σύγγραμμα του Χριστιανού. Εντούτοις, σε ορισμένα κεφάλαια παρατίθενται αυτούσια αποσπάσματα της νομολογίας του ΔΕΕ για πληρέστερη κατανόηση, ενώ σε κάποια άλλα κεφάλαια έχουν χρησιμοποιηθεί **και άλλες πηγές** προκειμένου για μια πιο πλήρη και κατανοητή παρουσίαση του ενωσιακού δικαίου. Εκτός του βιβλίου του Χριστιανού βρίσκεται **ολόκληρο** το Κεφάλαιο για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα στην Ε.Ε. και τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών. Επίσης, στο κεφάλαιο για την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών, έχουν εκτεθεί αναλυτικά οι πιο σημαντικές αποφάσεις πάνω στο ζήτημα αυτό. Η χρησιμοποίηση πρόσθετων πληροφοριών επισημαίνεται στα οικεία κεφάλαια με παραπομπή.

Για απορίες, διορθώσεις, παρατηρήσεις, λάθη, παραλείψεις ή περαιτέρω επικοινωνία, μπορείτε να επικοινωνήσετε μαζί μου με e-mail στο gi-manos@hotmail.com

Καλή επιτυχία!

Μάνος Γιακουμάκης

Ι. Ορισμός της Ένωσης – Αρμοδιότητες

α. Ορισμός

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μια απλή δέσμη κανόνων δικαίου (set of rules) αλλά φέρει τα χαρακτηριστικά μιας **ιδιαίτερης έννομης τάξης**. Πρόκειται δηλαδή για ένα σύνολο κανόνων δικαίου διαρθρωμένων και οργανωμένων με συνοχή, το οποίο αφενός ορίζει τα **υποκείμενα δικαίου** στα οποία απευθύνονται οι κανόνες αυτοί (Ένωση, Νομοθετικά και Δικαστικά Όργανα, Κράτη – μέλη, ιδιώτες), αφετέρου δε θεσπίζει τα **όργανα** τα οποία είναι αρμόδια α) για την παραγωγή νέων κανόνων δικαίου β) για την διαπίστωση της ύπαρξης και του περιεχομένου των κανόνων αυτών και γ) για την ερμηνεία και εφαρμογή τους σε συγκεκριμένη περίπτωση μέσω της δικαστικής επίλυσης διαφοράς καθώς και για την αναγκαστική εκτέλεση αυτών των αποφάσεων. Τα όργανα αυτά, διέπονται από ειδικούς κανόνες δικαίου και ελέγχονται ως προς την νομιμότητα των πράξεων και των παραλείψεών τους.

β. Νομική φύση και αρμοδιότητες:

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 της Σ.Ε.Ε. τα συμβαλλόμενα κράτη ιδρύουν μεταξύ τους μια **Ευρωπαϊκή Ένωση** στην οποία απονέμουν αρμοδιότητες για την επίτευξη των κοινών τους στόχων, η οποία έχει αυτοτελή **νομική προσωπικότητα** (Άρθρο 47 ΣΕΕ) και άρα είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Επομένως η Ε.Ε. είναι μια αυτοτελής νομική προσωπικότητα η οποία είναι **φορέας ορισμένων αρμοδιοτήτων** που της έχουν παραχωρήσει τα κράτη – μέλη που την απαρτίζουν.

Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. διέπεται από την αρχή της **δοτής αρμοδιότητας** (άρθρο 5 παρ. 1 Σ.Ε.Ε.) σύμφωνα με την οποία η Ε.Ε. ενεργεί μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα Κράτη – μέλη με τις συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που αυτές ορίζουν (παρ. 2 ΣΕΕ). Αντίθετα, κάθε άλλη αρμοδιότητα που δεν της απονέμεται με τις Συνθήκες, ανήκει στα κράτη μέλη (άρθρο 4 παρ. 1 και άρθρο 5 παρ. 2 εδ. β ΣΕΕ).

γ. Διακρίσεις αρμοδιοτήτων

Οι αρμοδιότητες καταρχάς διακρίνονται σε **δοτές** και **παρακρατηθείσες**. Δοτές είναι αυτές που της απονέμουν τα Κράτη – μέλη με τις συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που αυτές ορίζουν (άρθ. 5 παρ. 2 ΣΕΕ) και παρακρατηθείσες είναι αυτές που δεν της απονέμονται με τις Συνθήκες και ανήκουν στα κράτη μέλη (άρθρο 4 παρ. 1 και άρθρο 5 παρ. 2 εδ. β ΣΕΕ) π.χ. η εθνική ασφάλεια. Οι δοτές αρμοδιότητες δεν είναι καθ' ύλην αρμοδιότητες (όπως στα ομοσπονδιακά κράτη). Αυτό σημαίνει ότι η Ε.Ε. δεν είναι πάντοτε αρμόδια για τα ζητήματα αυτά αλλά τότε μόνο, όταν το ρυθμιστικό αντικείμενο σχετίζεται με τους στόχους που έχουν θέσει οι Συνθήκες. Αυτό ακριβώς δικαιολογεί και την επόμενη διάκρισή τους, σε **αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές/συντονιστικές**.

ι. Αποκλειστικές αρμοδιότητες έχει η Ε.Ε. σύμφωνα με το άρθρο 3 της ΣΛΕΕ στους ακόλουθους τομείς:

- ✓ Τελωνιακή ένωση

- ✓ Κανόνες θεμιτού και αθέμιτου ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά
- ✓ Νομισματική πολιτική για τα κράτη μέλη του ευρώ
- ✓ Διατήρηση των βιολογικών πόρων για την προστασία της θάλασσας και αλιευτική πολιτική
- ✓ Κοινή εμπορική πολιτική

Για τα παραπάνω ζητήματα, **μόνον** η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικά πράξεις και τα υπόλοιπα κράτη μέλη έχουν την δυνατότητα αυτή μόνο για να εφαρμόσουν τις αποφάσεις της Ε.Ε. ή αν έχουν ειδική εξουσιοδότηση προς τούτο (άρθρο 2 παρ. 1 ΣΛΕΕ).

ii. Συντρέχουσες αρμοδιότητες με τα κράτη μέλη έχει η Ε.Ε. σύμφωνα με το άρθρο 4 ΣΛΕΕ **κυρίως** στους ακόλουθους τομείς:

- ✓ Εσωτερική αγορά
- ✓ Κοινωνική πολιτική
- ✓ Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή
- ✓ Γεωργία, αλιεία (βλ. όμως και διατήρηση φυσικών θαλάσσιων πόρων)
- ✓ Περιβάλλον και καταπολέμηση αλλαγής κλίματος
- ✓ Προστασία καταναλωτών
- ✓ Μεταφορές και Διευρωπαϊκά δίκτυα
- ✓ Ενέργεια
- ✓ Ελευθερία, ασφάλεια, δικαιοσύνη, δημόσια υγεία
- ✓ Αναπτυξιακή πολιτική, έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη, διάστημα, ανθρωπιστική βοήθεια

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες διέπονται σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 3 και 4 της ΣΕΕ από την **αρχή της επικουρικότητας**. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης (όπως αυτοί ορίζονται στα άρθρα 2 και 3 της ΣΕΕ) δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 της ΣΛΕΕ για τα παραπάνω ζητήματα μπορούν να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις τόσο η Ε.Ε. όσο και τα κράτη μέλη. Εάν όμως η Ε.Ε. έχει ασκήσει την αρμοδιότητά της σε κάποιο ζήτημα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να λάβουν αποφάσεις αντίθετες προς τις αποφάσεις της, εφόσον βέβαια αυτό υπακούει στην αρχή της επικουρικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση αυτής της αρχής όπως πρωτόκολλο ορίζει.

iii. Συντονιστικές / υποστηρικτικές αρμοδιότητες έχει η Ε.Ε. σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΛΕΕ για την **ευρωπαϊκή διάσταση** των παρακάτω θεμάτων:

- ✓ Προστασία και βελτίωση ανθρώπινης υγείας
- ✓ Βιομηχανία, πολιτισμός, τουρισμός
- ✓ Παιδεία, επαγγελματική εκπαίδευση, νεολαία, αθλητισμός
- ✓ Πολιτική προστασία και διοικητική συνεργασία

Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη οφείλουν να συντονίζουν τις οικονομικές και κοινωνικές τους πολιτικές. Στις παραπάνω όμως δραστηριότητες, η Ε.Ε. μπορεί να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για να συντονίζει, υποστηρίζει και συμπληρώνει την δράση των κρατών μελών. Δεν μπορεί όμως να υποκαθιστά τα κράτη μέλη στους τομείς αυτούς ενώ οι νομικά δεσμευτικές της πράξεις δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.

Πέραν από τις παραπάνω αρμοδιότητες που ορίζονται ρητά στις Συνθήκες, υπάρχουν και οι **σιωπηρές** που συνάγονται από την **Ενωσιακή πρακτική** και την **νομολογία** (implied powers). Οι αρμοδιότητες αυτές προκύπτουν από την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας που επιτρέπει στα θεσμικά όργανα να ασκήσουν νομοθετικές αρμοδιότητες σύμφωνα προς τον σκοπό των Συνθηκών, οι οποίες αρχές, αν δεν επιτρέπονταν οι σιωπηρές αρμοδιότητες, θα έμεναν κενό γράμμα του νόμου.

Όλες οι αρμοδιότητες διέπονται από την αρχή της αναλογικότητας. Αυτό σημαίνει ότι η Ένωση προβαίνει σε νομικά δεσμευτικές ρυθμίσεις:

- i. Εφόσον η ρύθμιση είναι πρόσφορη για τον επιδιωκόμενο σκοπό
- ii. Εφόσον η ρύθμιση είναι μεν αναγκαία, αλλά η λιγότερο επαχθής σε σχέση με τις διαθέσιμες επιλογές
- iii. Εφόσον η άσκηση της αρμοδιότητας της Ε.Ε. είναι αναλογικά σπουδαιότερη σε σχέση με τον περιορισμό της αρμοδιότητας ενός κράτους – μέλους (δοθείσα ή παρακρατηθείσα).

II. Διαφορές από δημόσιο διεθνές δίκαιο

Η απόφαση Van Gend en Loos το 1963 χαρακτήριζε την Ε.Ε. ως «έννομη τάξη διεθνούς δικαίου». Αυτό είναι εν μέρει ορθό, γιατί βάση της ένωσης είναι μια διεθνής συνθήκη, αλλά όπως είχε ήδη παρατηρηθεί το 1960 το σύστημα «βαίνει πολύ πέραν των μέχρι τώρα αποδεκτών στο κλασσικό δίκαιο κανόνων». Έτσι το 1964, στην απόφαση Costa/ENEL επικράτησε ο χαρακτηρισμός ως «ιδιαίτερης έννομης τάξης».

Η αλλαγή αυτή, μαρτυρά την γενικότερη τάση απομάκρυνσης του δικαίου της Ε.Ε. από το δημόσιο διεθνές δίκαιο. Σχηματικά αυτά τα δυο διαφέρουν αρκετά:

Δημόσιο διεθνές δίκαιο	Δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης
------------------------	------------------------------

Στο δημόσιο διεθνές δίκαιο περισσότερα κράτη συνάπτουν πολυμερείς διακρατικές συνθήκες που συνιστούν «συμφωνίες συνεργασίας» οι οποίες δημιουργούν ένα νομικό πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για κάθε πλευρά. Ωστόσο, κάθε συμβαλλόμενο κράτος διατηρεί την αυτοτέλειά του. Αυτό σημαίνει ότι τα δικαστήρια κάθε κράτους έχουν την δικαιοδοσία να ορίζουν ελεύθερα το περιεχόμενο και την έκταση εφαρμογής της συνθήκης και να ερμηνεύουν τις διατάξεις της όπως αυτά κρίνουν ορθότερο, χωρίς να υπάρχει κάποια δικλείδα ασφαλείας για την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή τους, όπως λ.χ. ένα υπερεθνικό δικαστήριο.	Αντίθετα στο δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης, οι ΣΕΕ και ΣΛΕΕ δεν είναι συμφωνίες συνεργασίας αλλά συμφωνίες ενοποίησης μεταξύ των κρατών - μελών. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη – μέλη που προσχωρούν στην ένωση χάνουν ένα μέρος της αυτοτέλειάς τους παραχωρώντας ένα μέρος των αρμοδιοτήτων τους (δοτές αρμοδιότητες) στα πλαίσια ενός συστήματος δηρημένης συγκυριαρχίας. Έτσι, τα κράτη δεν αναλαμβάνουν μόνο ένα πλέγμα υποχρεώσεων μονομερώς απέναντι στα υπόλοιπα κράτη – μέλη, αλλά εισέρχονται σε μια νέα έννομη τάξη με δικά της όργανα και θεσμούς που ρυθμίζουν την συμπεριφορά των κρατών – μελών.
Και αν ακόμα προβλέπεται σε διεθνή συνθήκη ένα διαρκές ή ad hoc διεθνές δικαστήριο για ζητήματα που άπτονται της διεθνούς συμφωνίας (π.χ. ΕΔΔΑ για την ΕΣΔΑ ή ΔΔΔΔ), προϋπόθεση για το παραδεκτό της προσφυγής είναι η δημοσιοδιεθνολογικής εμπνεύσεως προηγούμενη εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων. Αντίθετα, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ τα ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου είναι αυτοτελή και ανεξάρτητα από την προσφυγή λόγω παράβασης του κοινοτικού δικαίου και η ένσταση προηγούμενης εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων δεν ισχύει για το ενωσιακό δίκαιο. Σε κάθε περίπτωση όλα τα παραπάνω, δεν εγγυώνται την ομοιόμορφη και ενιαία εφαρμογή και ερμηνεία των διεθνών συνθηκών στις έννομες τάξεις των συμβαλλόμενων κρατών.	Πιο συγκεκριμένα, βασικό σημείο διαφοροποίησης είναι ότι οι ΣΕΕ και ΣΛΕΕ εγκαθιδρύουν ένα υπερεθνικό δικαστήριο (344 ΣΛΕΕ) το οποίο έχει αποκλειστική και υποχρεωτική αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται διαφορών μεταξύ κρατών μελών σχετικών με την εφαρμογή του δικαίου της ευρωπαϊκής ένωσης. Τα κράτη δηλαδή έχουν υποχρέωση να μην ρυθμίζουν (μονομερώς ή με μεταξύ τους συμφωνία) τον τρόπο επίλυσης των μεταξύ τους διαφορών (π.χ. με διαιτησία) διαφορετικά από τον τρόπο που ορίζουν οι Συνθήκες. Να μην θίγουν δηλ. την αυτονομία του κοινοτικού νομικού συστήματος, τον σεβασμό του οποίου εγγυάται το ΔΕΕ. Η νομολογία του ΔΕΕ είναι δεσμευτική και υποχρεωτική για τα κράτη μέλη και διασφαλίζει την ομοιόμορφη και ενιαία εφαρμογή και ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, ιδίως μέσω του μηχανισμού του προδικαστικού ερωτήματος από τον εθνικό δικαστή στο ΔΕΕ.
Επιπλέον, στις διεθνείς συνθήκες τα Κράτη αναλαμβάνουν μονομερώς κάποιες υποχρεώσεις απέναντι σε άλλα κράτη, τίποτα όμως δεν εγγυάται ότι θα τις εφαρμόσουν κιόλας! Γι' αυτό, εάν ένα Κράτος δεν εφαρμόζει τις διεθνείς του υποχρεώσεις, το αντισυμβαλλόμενο του Κράτος μπορεί να μην εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από την συνθήκη μεν την ένσταση <i>excepti non adimplenti contractus</i>.	Αντίθετα, το ΔΕΕ απορρίπτει κατά πάγια νομολογία τον όρο της αμοιβαιότητας στην Ε.Ε. για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο ανεξάρτητα από το αν τα άλλα μέλη το εφαρμόζουν ή το παραβιάζουν.

Στο δημόσιο διεθνές δίκαιο οι διεθνείς συνθήκες μπορούν να ιδρύουν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών (τα οποία και εφαρμόζονται / προστατεύονται από τα οικεία εθνικά δικαστήρια) με κριτήριο την βούληση των συμβαλλόμενων κρατών – μελών.	Αντίθετα για την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες (που είναι αυτοτελή υποκείμενα δικαίου στην ενωσιακή έννομη τάξη) εξετάζεται «το γράμμα, το σύστημα και το πνεύμα της Συνθήκης» (Van Gend en Loos) και όχι η βούληση των κρατών μελών.
Τα ανθρώπινα δικαιώματα προστατεύονται στο δημόσιο διεθνές δίκαιο από διεθνείς συνθήκες (π.χ. ΕΣΔΑ) καθώς και σε εθνικό επίπεδο από τα εθνικά συντάγματα, που συνιστούν εν ταυτώ και πηγές των δικαιωμάτων αυτών. Το δημόσιο διεθνές δίκαιο αντιμετωπίζει τα δικαιώματα αυτά ως υποκειμενικά ατομικά δικαιώματα. (Βλ. σύγκρουση δικαιωμάτων)	Αντίθετα στο ενωσιακό δίκαιο πηγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών καθώς και οι διεθνείς συνθήκες (άρα και η ΕΣΔΑ!) στις οποίες αυτά μετέχουν και έχουν υπογράψει. Αντιμετωπίζονται όμως κυρίως ως όργανο ενοποίησης των κρατών και όχι υποκειμενικά.

III. Υποκείμενα της ενωσιακής έννομης τάξης

α) **Η Ένωση:** (άρθρο 47 ΣΕΕ) η Ένωση έχει δική της νομική προσωπικότητα. Είναι φορέας δικαιωμάτων, υποχρεώσεων, αρμοδιοτήτων και τα όργανά της ελέγχονται για την νομιμότητα πράξεων και παραλείψεών τους.

β) **Τα κράτη μέλη :** τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν στα πλαίσια της Ε.Ε. μια σειρά υποχρεώσεων απέναντι στην Ένωση και στα άλλα κράτη μέλη, όπως:

- να τηρούν τις διατάξεις της για την οικονομική πολιτική (και τις διατάξεις για την νομισματική ένωση αν είναι μέλη της ευρωζώνης) 120 και 127 ΣΛΕΕ
- να σέβονται τις αρμοδιότητες των ενωσιακών θεσμικών οργάνων 4 παρ. 3 ΣΕΕ
- να τηρούν τις διεθνείς συνθήκες που συνάπτει η Ένωση με οργανισμούς ή τρίτα κράτη 216 ΣΛΕΕ
- να συνεργάζονται καλόπιστα μεταξύ τους ή με την Επιτροπή 4 παρ. 3 ΣΕΕ

γ) **Οι ιδιώτες :** τόσο το πρωτογενές όσο και το παράγωγο δίκαιο αναγνωρίζει τους ιδιώτες ως υποκείμενα της ενωσιακής έννομης τάξης αλλά και από την νομολογία του Δικαστηρίου (Van Gend en Loos, Costa/ENEL). Οι διατάξεις της Συνθήκης (π.χ. για ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων 38 ΣΛΕΕ, προσώπων 45 ΣΛΕΕ, υπηρεσιών 56 ΣΛΕΕ ή κεφαλαίων 63 ΣΛΕΕ) απονέμουν απευθείας δικαιώματα στους ιδιώτες και παράβαση των διατάξεων αυτών ισοδυναμεί με προσβολή ατομικού δικαιώματος που θεμελιώνει ατομική προσφυγή κατά κράτους μέλους ενώπιον του ΔΕΕ.

IV. Πηγές του Ενωσιακού Δικαίου – Σημασία της νομολογίας

«Ο νόμος βασιλεύει, η νομολογία κυβερνά.»

Οι πηγές του ενωσιακού δικαίου διακρίνονται σε 3 κατηγορίες:

α) Γραπτές πηγές:

I. Πρωτογενές δίκαιο:

1. **Βασικές Συνθήκες:** Οι αρχικές συνθήκες που ιδρύουν την Ε.Ε. (Συνθήκη του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας, Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα) δεν καταργούνται με την **συνθήκη της Λισαβόνας**. Οι αρχικές βασικές συνθήκες εξακολουθούν να ισχύουν, αλλά απλώς συμπτύσσονται σε δυο συνθήκες: την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και την Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) με τις απαραίτητες **τροποποιήσεις** βέβαια.
2. **Πρωτόκολλα** που προσαρτώνται στην Συνθήκη της Λισαβόνας (π.χ. Πρωτόκολλο για την αρχή της αναλογικότητας, της επικουρικότητας, περί του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων κλπ)
3. **Τροποποιητικές συνθήκες και Πράξεις**
4. **Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων** που αρύεται την ισχύ του από την ρητή παραπομπή του άρθρου 6 της ΣΕΕ
5. **Μονομερείς ή κοινές δηλώσεις κρατών** στις τελικές πράξεις των Συνθηκών: δεν έχουν ίση τυπική αξία με τις Συνθήκες, αλλά χρησιμεύουν ως εργαλείο ερμηνείας των συνθηκών αυτών.

II. Παράγωγο δίκαιο:

Μονομερείς πράξεις (νομοθετικού περιεχομένου) που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δυνάμει της εξουσίας/αρμοδιότητας που αντλούν από τις συνθήκες. Σύμφωνα με το 288 ΣΛΕΕ, οι νομικές πράξεις της Ένωσης διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

1. Κανονισμός

288 παρ. 2 ΣΛΕΕ «Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος». **Γενική ισχύς** σημαίνει ότι αφορά και δεσμεύει γενικά και αφηρημένα όλα τα υποκείμενα δικαίου της Ένωσης χωρίς τοπικές, προσωπικές ή άλλες διακρίσεις. **Καθ' όλα δεσμευτικός χαρακτήρας** σημαίνει ότι δεν τυγχάνει επιλεκτικής εφαρμογής αλλά αναπτύσσει πλήρη δεσμευτικότητα ως προς όλες τις διατάξεις του. **Άμεση ισχύς** σημαίνει ότι ισχύει αυτοδικαίως από την στιγμή έναρξης της ισχύος του χωρίς να απαιτείται η νομοθετική, διοικητική ή εκτελεστική παρέμβαση του κράτους μέλους. Διακρίνονται σε **κανονισμούς βάσης** και **κανονισμούς εφαρμογής**.

Ο κανονισμός, ως **νομοθετική πράξη της Ένωσης** δημοσιεύεται στην Επίσημη **Εφημερίδα** της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.Ε.Ε.) και αρχίζει να ισχύει από την 20^η ημέρα από την έκδοσή της εκτός και αν ορίζει διαφορετικά ο κανονισμός 297 παρ. 3 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το ΔΕΕ, **απαγορεύεται** η αναπαραγωγή των διατάξεων του κανονισμού μέσω εθνικών (νομοθετικών διοικητικών ή εκτελεστικών) πράξεων (π.χ. επανάληψη των διατάξεων σε ελληνικό νόμο, δημοσίευση κανονισμού στο Φ.Ε.Κ. κλπ) γιατί κάτι τέτοιο υποκρύπτει την αληθινή προέλευση του κανονισμού και δημιουργεί ζητήματα ως προς την έναρξη ισχύος του κανόνα δικαίου. Τα Κράτη δύνανται μόνο να θεσπίσουν μέτρα εφαρμογής, εάν αυτό προβλέπεται στον ίδιο τον κανονισμό. Κανονισμούς **εκδίδουν**: Το Συμβούλιο της Ένωσης, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, η Επιτροπή (για ζητήματα όπου είναι αρμόδια ή κατόπιν εξουσιοδοτήσεως), η ΕΚΤ

2. Οδηγία

288 παρ. 3 ΣΛΕΕ «Η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών».

Η οδηγία ισχύει 20 μέρες μετά την δημοσίευσή της (ή την ημερομηνία που ορίζεται στις διατάξεις της) και είναι δεσμευτική για **όλα** τα Κράτη μέλη της Ένωσης, τα οποία οφείλουν μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες να εκδώσουν εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές πράξεις για να υλοποιήσουν τους στόχους που θέτουν οι Οδηγίες. Τα Κράτη έχουν την **ευχέρεια** να ενσωματώσουν την οδηγία στην έννομη τάξη τους με οποιονδήποτε τρόπο αυτά κρίνουν ως καλύτερο και καταλληλότερο, για την πλέον ικανοποιητική επίτευξη του στόχου, εξ ου και η ελεύθερη επιλογή των μέσων και των τύπων που είναι διαθέσιμα. Άρα δεν είναι απαραίτητο να εκδοθεί νομοθετική πράξη σε κάθε μέλος (ΔΕΕ).

Η υποχρέωση μεταφοράς της Οδηγίας μπορεί συνίσταται είτε στην θέσπιση **νέων** κανόνων είτε στην τροποποίηση **παλαιών**. Σύμφωνα όμως το ΔΕΕ, όταν οι προϋπάρχοντες της οδηγίας εθνικοί κανόνες εξασφαλίζουν αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από τις εθνικές αρχές, η μεταφορά της Οδηγίας δεν είναι αναγκαία και δεν χρειάζεται μεταφορά. Αρκεί βέβαια η νομική κατάσταση να στοιχεί πλήρως προς τις επιταγές της οδηγίας και να είναι επαρκώς ακριβής και σαφής.

Επομένως, τα εθνικά μέτρα πρέπει να είναι **κατάλληλα** για τον σκοπό που περιγράφει η Οδηγία, **αποτελεσματικά** αλλά και **δεσμευτικά**. Έτσι δεν είναι κατά το ΔΕΕ μια απλή εγκύκλιος από την Διοίκηση έγκυρη μεταφορά οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, δεδομένου ότι μια εγκύκλιος μπορεί να μεταβληθεί από την Διοίκηση κατά το δοκούν ενώ δεν πληροί τους αναγκαίους όρους δημοσιότητας της εσωτερικής ρύθμισης. Επίσης πρέπει κατά το ΔΕΕ τα μέτρα να είναι επαρκώς **ακριβή** και **σαφή** ώστε να ξέρουν οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες την έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους για να τα προβάλλουν στα δικαστήρια (αποτελεσματικότητα έναντι των ιδιωτών).

Ωστόσο, η νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση δεν απαιτεί πάντοτε **τυπική επανάληψη** των επιταγών της οδηγίας σε ειδική και ρητή διάταξη. Αρκεί, να προκύπτει σαφώς ο επιδιωκόμενος σκοπός από το γενικό νομικό πλαίσιο της ρύθμισης και σε συνάρτηση με τις γενικές αρχές του δικαίου του κράτους μέλους. Μάλιστα, (ΔΕΕ) εφόσον οι γενικές αρχές του δικαίου εξασφαλίζουν αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της Οδηγίας, δεν χρειάζεται να προβλεφθούν ειδικές κανονιστικές ή νομοθετικές διατάξεις.

≠ Παραβίαση της υποχρέωσης μεταφοράς της κοινοτικής οδηγίας, (έλλειψη μεταφοράς, καθυστέρηση, πλημμελής μεταφορά) συνιστά παράβαση του κοινοτικού δικαίου από μέρους κράτους και χωρεί **προσφυγή λόγω παραβάσεως** (258 ΣΛΕΕ) ενώπιον του Δικαστηρίου από την Επιτροπή.

3. Απόφαση

288 παρ. 4 ΣΛΕΕ: «Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Όταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς.» Απόφαση είναι μια μονομερής νομική πράξη θεσμικού οργάνου (π.χ. της Επιτροπής) η οποία έχει ορισμένους μόνο **αποδέκτες** (ένα Κράτος μέλος ή ιδιώτη) στους οποίους κοινοποιείται και ως προς τους οποίους αναπτύσσει πλήρη **δεσμευτικότητα**. Π.χ. απόφαση που κηρύσσει παράνομη την επιχορήγηση κράτους σε Α.Ε.

4. Σύσταση/γνώμη

288 παρ. 5 ΣΛΕΕ: «Οι συστάσεις και οι γνώμες **δεν δεσμεύουν**». Σύσταση είναι μια έμμεση προτροπή προς δράση, η οποία όμως δεν είναι δεσμευτική. Η επιτροπή έχει γενική αρμοδιότητα για έκδοση συστάσεων. Γνώμη είναι μια απλή έκφραση άποψης εκ μέρους ενός θεσμικού οργάνου, η οποία επίσης δεν δεσμεύει.

β) Άγραφες πηγές & σημασία της νομολογίας:

Καταρχήν, η θέσπιση κανόνων δικαίου αποτελεί αναμφισβήτητη και κατά προτεραιότητα έργο του νομοθέτη. Ανεξάρτητα όμως από την αντίληψη περί νομολογίας με την οποία συντάσσεται κανείς όσον αφορά το εσωτερικό δίκαιο, είτε δηλ. την *παραδοσιακή*, σύμφωνα με την οποία ο δικαστής ανευρίσκει και εφαρμόζει απλώς τον άγραφο κανόνα δικαίου που ήδη υπάρχει, είτε την *ριζοσπαστική*, σύμφωνα με την οποία ο ίδιος ο δικαστής διαμορφώνει ο ίδιος και δημιουργεί τον κανόνα δικαίου, όλοι δέχονται ότι στο ενωσιακό δίκαιο υπάρχει **αυξημένη ανάγκη** για την συμμετοχή του δικαστή στην δικαιοπαραγωγική διαδικασία μέσα από την ερμηνεία και εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων.

Κι αυτό διότι οι συνθήκες και το λοιπό ενωσιακό δίκαιο, συχνά έχουν **αποσπασματικό χαρακτήρα** ή περιέχουν ελλιπείς ρυθμίσεις, ενίοτε θέτουν απλώς στόχους χωρίς όμως να τους συγκεκριμενοποιούν με ειδικούς κανόνες δικαίου ή χρησιμοποιούν αόριστες νομικές έννοιες που χρήζουν εξειδίκευσης και ερμηνείας ενώ παράλληλα, το ενωσιακό δίκαιο διατυπώνεται σε περισσότερες γλωσσικές αποδόσεις που είναι μεταξύ τους ισοδύναμες, κάτι που γεννά ζητήματα ερμηνείας των κοινοτικών εννοιών. Δεδομένου άλλωστε ότι οι ίδιοι κανόνες δικαίου εφαρμόζονται από όλα τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών, ενδέχεται κάθε ένα εξ αυτών να αποδώσει διαφορετικό περιεχόμενο και εύρος εφαρμογής στους ενωσιακούς κανόνες προκαλώντας ανωμαλίες στην ενιαία εφαρμογή του δικαίου στο σύνολο της ενωσιακής έννομης τάξης.

Πράγματι λοιπόν, η νομολογία του Δικαστηρίου είναι κρίσιμη για την διαμόρφωση και εξέλιξη του ενωσιακού δικαίου. Ο δικαστής καλείται να ερμηνεύσει το *γράμμα* του ενωσιακού δικαίου, να το εντάξει σε ένα ευρύτερο νομικό *σύστημα* και να αναζητήσει τόσο το *πνεύμα* του κανόνα με βάση τις αρχές και τους σκοπούς της Ένωσης όσο και την ιστορική βούληση του ενωσιακού νομοθέτη. Το Δικαστήριο μάλιστα έχει αποκλειστική και απόλυτη αρμοδιότητα να επιλύει διαφορές σχετικά με την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων ενωσιακού δικαίου. Ο μηχανισμός που εγγυάται την ομοιόμορφη και ενιαία εφαρμογή και ερμηνεία του δικαίου είναι ιδίως το προδικαστική παραπομπή, δεδομένου άλλωστε ότι η νομολογία του ΔΕΕ είναι δεσμευτική για όλα τα Κράτη μέλη.

Η σημασία μάλιστα της νομολογίας είναι τόσο μεγάλη, ώστε οι περισσότεροι συγγραφείς συμφωνούν ότι η νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων αποτελεί **αυτόνομη πηγή** του ενωσιακού δικαίου κάνοντας λόγο για **«νομολογιακή νομοθεσία»** ή **«νομολογιακό δίκαιο»**.

Η νομολογία του Δικαστηρίου κινείται προς δυο κατευθύνσεις:

Α. Γενικές αρχές του δικαίου

Το ευρωπαϊκό Δικαστήριο ασκώντας δικαιοπαραγωγική λειτουργία, ερμηνεύει το ενωσιακό δίκαιο και αναδεικνύει νέες, άγραφες πηγές του δικαίου της Ένωσης. Οι κυριότερες είναι οι γενικές αρχές του Ενωσιακού δικαίου και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Πολλές φορές το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει νέες, άγραφες αρχές οι οποίες στην συνέχεια ενσωματώθηκαν στο γραπτό δίκαιο αφού έλαβαν την μορφή γραπτών κανόνων δικαίου (πχ αρχή της αναλογικότητας).

Σύμφωνα με την παλαιά απόφαση του Δικαστηρίου Merlini 108/36, «το γεγονός ότι ένας κανόνας δεν μνημονεύεται στο γραπτό [ενωσιακό] δίκαιο, δεν σημαίνει ότι αρκεί για να αποκλεισθεί η ισχύς του». Το dictum αυτό αναδεικνύει την αυξημένη σημασία και την διαφορετική αποστολή που έχουν οι γενικές αρχές του δικαίου στο ενωσιακό δίκαιο σε σχέση με το εσωτερικό.

Στα περισσότερα ευρωπαϊκά ηπειρωτικά δίκαια, για την επίλυση μιας διαφοράς ο νομικός καταφεύγει καταρχάς στο γραπτό δίκαιο, στην νομολογία και στην θεωρία για να εξεύρει τις αποδεκτές λύσεις που πρέπει να εφαρμοστούν. Οι γενικές αρχές του δικαίου χρησιμοποιούνται μόνο παραπληρωματικά, όταν το γραπτό δίκαιο, η νομολογία και η θεωρία αφήνουν ακάλυπτα κενά που πρέπει να πληρωθούν. Αντίθετα, το ενωσιακό δίκαιο αντιστρέφει αυτήν την οπτική δίνοντας προβάδισμα στις γενικές αρχές του δικαίου.

Με άλλα λόγια, οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου δεν έρχονται εκ των υστέρων και βοηθητικά, για να πληρώσουν τα κενά του γραπτού δικαίου, αλλά αξιολογικά προηγούνται του γραπτού δικαίου: οι γενικές αρχές αποτελούν ένα μεθοδολογικό προαπαιτούμενο για την προσέγγιση του ενωσιακού δικαίου δεδομένου ότι θεμελιώνουν και συνέχουν το δίκαιο της Ε.Ε σε ένα ενιαίο νομικό σύστημα. Οι γραπτοί κανόνες έρχονται εκ των υστέρων, απλώς και μόνο για να εξειδικεύσουν και να διατυπώσουν αναλυτικά και σαφώς τις γενικές αυτές αρχές. Η νομολογία του Δικαστηρίου ερμηνεύει το δίκαιο της Ε.Ε. και αναδεικνύει τις γενικές αυτές αρχές σε βασικούς άξονες του ενωσιακού δικαίου. Οι γενικές αρχές διακρίνονται σε διάφορες κατηγορίες:

α) Αξιωματικές γενικές αρχές του δικαίου: γενικές αρχές που είναι γνωστές σε όλα τα δίκαια: δικαίωμα υπεράσπισης, αρχή της ασφάλειας δικαίου, αρχή της εμπιστοσύνης στην ισχύουσα νομοθεσία κλπ.

β) Γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών: ισότητα απέναντι στον νόμο, ανακλητότητα διοικητικών πράξεων, ιεραρχία κανόνων δικαίου, αδικαιολόγητος πλουτισμός, δικαίωμα πρόσβασης στην δικαιοσύνη κλπ.

γ) Γενικές αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης: αυτόνομες αρχές που συναντώνται μόνο στα πλαίσια της Ένωσης, είναι αρχές όπως η απαγόρευση της διάκρισης λόγω ιθαγένειας ή φύλου, η αρχή της διαφάνειας, της αναλογικότητας κλπ. Πολλές από αυτές έχουν αποτυπωθεί στις ιδρυτικές συνθήκες ΣΛΕΕ και ΣΕΕ.

δ) Γενικές αρχές του δημοσίου διεθνούς δικαίου: το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν γίνονται δεκτές όλες οι δημοσιοδιεθνολογικές αρχές, αλλά μονάχα ορισμένες εξ αυτών ή σε συνδυασμό με άλλες, ενωσιακού χαρακτήρα, αρχές. Π.χ. αρχή εδαφικότητας, αρχή της καλής πίστης, αρχή της θεμιτής εμπιστοσύνης κλπ.

Β. Θεμελιώδη δικαιώματα

Κατά την αρχική φάση της εφαρμογής των Συνθηκών για την Ένωση, ιδίως αφότου αναγνωρίστηκε η υπεροχή του ενωσιακού κανόνα έναντι των εθνικών ρυθμίσεων και το άμεσο αποτέλεσμά του, η εφαρμογή κάποιων κανόνων του (τότε) κοινοτικού δικαίου έθιγε θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία αναγνώριζαν τα εθνικά συντάγματα των κρατών μελών. Έτσι τα εθνικά δικαστήρια προέβαλαν **αντιστάσεις** στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Για να λύσει το πρόβλημα, το Δικαστήριο έκρινε ότι έπρεπε να αναλάβει το ίδιο την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ιδέα πίσω από αυτό είναι ότι η προστασία των ιδιωτών όφειλε, στα πλαίσια της ερμηνείας και της εφαρμογής του πρωτότυπου και παράγωγου δικαίου, να είναι **τουλάχιστον ισοδύναμη**

προς εκείνη που απολαύουν οι ιδιώτες στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, δυνάμει των συνταγματικών τους ρυθμίσεων.

Για το λόγο αυτό, έπρεπε να δημιουργηθεί μια ιδιαίτερη κατηγορία γενικών αρχών που θα εντάσσονταν στην ενωσιακή νομοθεσία και θα την διείπαν. Ως κριτήριο όμως, δεν έλαβε τα Συντάγματα των κρατών μελών ξεχωριστά, αλλά τις **κοινές συνταγματικές παραδόσεις στα κράτη μέλη και τις διεθνείς συμφωνίες περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις οποίες τα κράτη αυτά είναι συμβεβλημένα**. Η διατύπωση έτσι είναι πιο ευρεία και πιο ευέλικτη: το Δικαστήριο δεν δεσμεύεται μονάχα από τα συνταγματικά αναγνωρισμένα στα κράτη μέλη δικαιώματα αλλά μπορεί να επιλέξει το υψηλότερο επίπεδο προστασίας χωρίς να χρειάζεται να κριθεί ότι η προστασία είναι κοινή και του ίδιου ακριβώς επιπέδου σε όλα τα κράτη μέλη. Αναγνωρίζονται μάλιστα παράλληλα και ορισμένα όρια στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων για λόγους γενικού συμφέροντος.

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) είναι μια διεθνής σύμβαση την οποία έχουν υπογράψει σχεδόν όλα τα κράτη μέλη και δεσμεύονται από τις διατάξεις της. Η νομολογία του ΔΕΕ αξιοποίησε προοδευτικά την ΕΣΔΑ ως κύρια έμπνευση για την θέσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αφενός γιατί δεν χρειαζόταν έτσι να αναζητήσει τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις, αφετέρου γιατί είναι δεσμευτική για όλα τα κράτη μέλη. Η νομολογία πέρασε στο γραπτό δίκαιο για πρώτη φορά με την συνθήκη του Μάαστριχτ. Σήμερα, το άρθρο 6 της ΣΕΕ προσδίδει ίδιο νομικό κύρος στον Χάρτη των Θεμελιωδών δικαιωμάτων με τις συνθήκες ενώ η ΕΕ προσχωρεί η ίδια στην ΕΣΔΑ, της οποίας τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης (άρθρα 1,2 και 3). Η προοδευτική ένταξη των δικαιωμάτων αυτών ονομάζεται **συνταγματοποίηση** του ενωσιακού δικαίου, χωρίς όμως ο όρος αυτός να είναι απόλυτα συνεπής προς την πραγματικότητα, δεδομένου ότι Ευρωπαϊκό Σύσταγμα δεν υπάρχει.

γ) Διεθνείς Συνθήκες

(Επ' αυτού, βλ. βιβλίο)

V. Ιεραρχία πηγών του ενωσιακού δικαίου

A. Γενικές αρχές – Θεμελιώδη δικαιώματα

Οι γενικές αρχές και δη τα θεμελιώδη δικαιώματα βρίσκονται στην πυραμίδα του συστήματος διότι διέπουν σύνολο το δίκαιο της Ένωσης. Δυνάμει του άρθρου 6 ΣΕΕ η Ένωση οφείλει να σέβεται πλήρως τα δικαιώματα αυτά και να εγγυάται την πλήρη προστασία και εφαρμογή τους, τόσο στις πράξεις που εκδίδει, όσο και στις συμφωνίες τις οποίες συνάπτει. Η εφαρμογή του πρωτογενούς δικαίου δεν μπορεί να παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα.

B. Γραπτό πρωτογενές δίκαιο

Δυνάμει του άρθρου 1 παρ. 3 ΣΕΕ το γραπτό πρωτογενές δίκαιο είναι αυτό που καθορίζει την φύση, την ύπαρξη και την λειτουργία της Ένωσης. Οι δυο συνθήκες έχουν ίδιο νομικό κύρος και καθορίζουν τον τρόπο που η Ένωση λαμβάνει αποφάσεις, εκδίδει πράξεις, συνάπτει συμφωνίες και παράγει δίκαιο.

Γ. Διεθνείς Συμφωνίες

216 ΣΛΕΕ: Η ένωση μπορεί να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες τόσο με τρίτα κράτη όσο και με διεθνείς οργανισμούς εφόσον όμως αυτό το προβλέπουν οι Συνθήκες ή η σύναψή τους είναι αναγκαία για την ολοκλήρωση των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες. Οι συμφωνίες λοιπόν πρέπει να προβλέπονται στις αρμοδιότητες που καθορίζει το πρωτότυπο δίκαιο, ενώ πρέπει πάντοτε να είναι σύμφωνες προς τις άγραφες αρχές του δικαίου της Ένωσης και προς τα θεμελιώδη δικαιώματα. Δεσμεύουν όμως τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη, και γι' αυτό υπερισχύουν του παράγωγου δικαίου.

Δ. Παράγωγο δίκαιο

Το παράγωγο δίκαιο, ως νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης, πρέπει να είναι σύμφωνο προς τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου και να εκδίδεται σύμφωνα με τις διαδικασίες που ορίζονται στις Συνθήκες ή ακόμη και σε κάποια διεθνή συμφωνία που έχει συνάψει η Ένωση.

Μεταξύ των διάφορων τυπολογικών του παραγώγου δικαίου, δεν υπάρχει ιεραρχία (κανονισμός, οδηγία κλπ). Οι πράξεις όμως γενικού χαρακτήρα υπερισχύουν των πράξεων ατομικού και οι βασικοί κανονισμοί υπερισχύουν των εκτελεστικών.

VI. Τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση¹

α. Η ιστορία των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ΕΕ: από το μηδέν στον ΧΘΔΕΕ

Οι πρώτες οικονομικές ελευθερίες

Η ΕΕ ιδρύθηκε αρχικά ως μια *οικονομική ένωση* που αποσκοπούσε στην δημιουργία μιας *ενιαίας οικονομικής αγοράς*. Επομένως, οι αρχικές Συνθήκες **δεν προέβλεπαν κανένα αμιγώς πολιτικό στοιχείο** ούτε αναγνώριζαν **κάποιο θεμελιώδες δικαίωμα**. Αντίθετα, προέβλεπαν ορισμένες *αρχές συνυφασμένες με την οικονομική ελευθερία*, όπως η ελευθερία εγκατάστασης, μετακίνησης, κυκλοφορίας προσώπων, κεφαλαίων υπηρεσιών και αγαθών, η ισότητα της αμοιβής για παροχή εργασίας ίσης αξίας ανδρών – γυναικών και η απαγόρευση διακρίσεων κοινοτικών αλλοδαπών – ημεδαπών βάσει ιθαγένειας [*Συνθήκη για την ΕΟΚ*].

Οι αντιστάσεις των εθνικών δικαστηρίων για τα ανθρώπινα δικαιώματα & η απάντηση της ΕΕ

Εντούτοις, ήδη κατά την αρχική φάση εφαρμογής των συνθηκών, τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια και κυρίως το **Γερμανικό Ομοσπονδιακό Δικαστήριο** έφεραν αντιστάσεις ως προς την εφαρμογή του τότε **κοινοτικού δικαίου**, όταν οι κανόνες αυτοί έθιγαν τα **θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνώριζαν τα εθνικά συντάγματα**, λ.χ. ο **Θεμελιώδης νόμος της Βόννης**. Έτσι, στην υπόθεση *Internationale Handelsgesellschaft* το Γερμανικό Ομοσπονδιακό δικαστήριο έκρινε ότι **στην παρούσα φάση εξέλιξης της κοινότητας δεν απεκδύεται από το δικαίωμά του να δίνει προτεραιότητα στα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζει το γερμανικό**

¹ **Σημείωση:** το κεφάλαιο VI “Τα θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση τάξη” **δεν περιέχεται** στο Σύγγραμμα του Χριστιανού. Οι σημειώσεις προέρχονται από τις παραδόσεις του Μαθήματος *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, Κλιμάκιο Α-Δ, Ηλιοπούλου – Στράγγα, ακαδημαϊκό έτος 2013 - 2014. Εντούτοις, κρίνονται σημαντικές για την πλήρη κατανόηση της λειτουργίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της ΕΕ.

σύνταγμα σε περίπτωση σύγκρουσης με το κοινοτικό δίκαιο, παρατηρώντας δε ότι Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην παρούσα φάση δεν ήταν καν **εκλεγμένο** και ότι το κοινοτικό δίκαιο **δεν διαθέτει έναν ακριβή κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων [Υπόθεση Solange I]**. Η υπόθεση αυτή πυροδότησε μια άτυπη συζήτηση ΔΕΚ – Γερμανικού Ομοσπονδιακού δικαστηρίου. Όταν η υπόθεση **Internationale Handelsgesellschaft** έφτασε στο ΔΕΚ **το 1970**, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η «αντίσταση» των εθνικών δικαστηρίων, το ΔΕΚ έκρινε ότι έπρεπε το ίδιο να διασφαλίσει την τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, επομένως στο πλαίσιο της ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου **πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα που περιλαμβάνονται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και τις διεθνείς τους υποχρεώσεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων [Nold]**, όπως λ.χ. η ΕΣΔΑ, των οποίων την τήρηση οφείλει να διασφαλίζει το ίδιο το ΔΕΚ. Το Γερμανικό ομοσπονδιακό «απάντησε» στην υπόθεση **Solange II** ότι εγκαταλείπει τις επιφυλάξεις που είχε διατυπώσει για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινότητα στην προηγούμενή του απόφαση, και δεν πρόκειται να εξετάζει στο εξής την συμβατότητα του κοινοτικού δικαίου με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο εθνικό Σύνταγμα, **ε φ ό σ ο ν [solange = as long as]** το ΔΕΚ συνεχίζει να προστατεύει **επαρκώς** τα ανθρώπινα δικαιώματα. Με άλλα λόγια, το εθνικό δικαστήριο δείχνει εμπιστοσύνη στο ΔΕΚ ότι δεν θα εφαρμόζει κοινοτικό δίκαιο που προσβάλλει τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Έτσι, το ΔΕΚ δέχεται **ΕΚ ΤΟΥ ΜΗΔΕΝΟΣ** την **αυτοτελή προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο επίπεδο της Κοινότητας** και **προοδευτικά** αναπτύσσει μια **standard** προστασία εμπνεόμενο από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις (όχι τα κατ' ιδίαν εθνικά συντάγματα, για λόγους ευελιξίας) και τις διεθνείς συμβάσεις που αυτά έχουν κυρώσει (ιδίως ΕΣΔΑ, στην υπόθεση **Nold** και **Prais**). Προοδευτικά μάλιστα το ΔΕΚ αρχίζει να εξετάζει υποθέσεις όπου δέχθηκε ως **παραδεκτούς ισχυρισμούς περί προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων που μολοντί **δεν αναφέρονται** στις συνθήκες, πηγάζουν από τις κοινές συντ. παραδόσεις των κρατών μελών και τις διεθνείς τους συμβάσεις**. Έτσι δέχθηκε:

- **1973** - Στην υπόθεση **Nold** προσβολή του δικαιώματος στην ιδιοκτησία και στην ελευθερία εργασίας
- **1974** - Στην υπόθεση **Prais** προσβολή της θρησκευτικής ελευθερίας και απαγόρευσης δυσμενών διακρίσεων λόγω θρησκείας (Εβραία που δεν επιθυμούσε να εργάζεται ημέρα Σάββατο)
- **1975** - Στην υπόθεση **Defrenne** προσβολή της γενικής αρχής της ισότητας ανδρών γυναικών με **οριζόντιο αποτέλεσμα μεταξύ ιδιωτών (μορφή τριτενέργειας)**
- **1976**: Η νομολογία του ΔΕΚ ως εδώ για τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι διάσπαρτη και αποσπασματική. Να σημειωθεί άλλωστε ότι μέχρι την ΣυνθΜάαστριχτ, οι συνθήκες δεν έκαναν καμία μνεία στα ανθρώπινα δικαιώματα! Έτσι, γίνεται μια πρώτη απόπειρα για **κ ω δ ι κ ο π ο ί η σ η**: η Επιτροπή εκδίδει μια **έκθεση επί των θεμελιωδών δικαιωμάτων**.
- **1977**: γίνεται μια **πρώτη προσπάθεια για πολιτική δέσμευση σεβασμού σε επίπεδο Κοινότητας**: οι πρόεδροι των 3 βασικών οργάνων της Κοινότητας (της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου) **προβαίνουν σε ΚΟΙΝΗ ΔΗΛΩΣΗ** ότι κατά την άσκηση των **εξουσιών τους** οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες **σέβονται και αποδίδουν σημασία** στα θεμελιώδη δικαιώματα που απορρέουν απ' τα Εθνικά Συντάγματα και την ΕΣΔΑ
- **1978**: γίνεται μια **προσπάθεια για πολιτική δέσμευση σε επίπεδο κρατών μελών**: οι αρχηγοί των κρατών μελών υιοθετούν την **ΚΟΙΝΗ ΔΗΛΩΣΗ στην Κοπεγχάγη**.
- **1993: Συνθήκη του Μάαστριχτ**. 15 ολόκληρα χρόνια μετά, συντάσσεται η **Συνθήκη του Μάαστριχτ**.
 - 1) Είναι η πρώτη συνθήκη η οποία αποκρυσταλλώνει την νομολογία του ΔΕΚ και κάνει **για πρώτη φορά ρητή αναφορά στα δικαιώματα και στην ΕΣΔΑ. Άρθρο 6**. «Η ένωση **βασίζεται** 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 σε όλα τα κράτη μέλη. Η Ένωση **σέβεται** τα **θεμελιώδη δικαιώματα**, όπως κατοχυρώνονται με την ΕΣΔΑ και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.» **Sos – sos – sos – sos!**

- 2) Επίσης κατοχυρώνει και **ουσιαστικά δικαιώματα**: δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και το δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι στον τόπο διαμονής του ευρωπαίου πολίτη (βλ. και παραπάνω), δικαίωμα στο αναφέρεσθαι στα κοινοτικά όργανα, πρόσβαση στον Ombudsman, προσωπικά δεδομένα.

- **1999: Ο Χάρτης.** Η Γερμανία αναλαμβάνει την Προεδρία της Ένωσης. Το Συμβούλιο της **Κολωνίας** **αναλαμβάνει πρωτοβουλία για την σύνταξη ενός Χάρτη Θεμελιωδών Ελευθεριών της Ε.Ε.** Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε **συγκαλεί μια Συνέλευση** (Convention) για την επεξεργασία του Χάρτη. Η επονομαζόμενη «Συνέλευση του Χάρτη». Ακολουθεί μια **πρωτόγνωρη για τα ευρωπαϊκά δεδομένα διαδικασία συνταγματικής συνέλευσης**. Ξεκινούν οι διαμάχες για το αν ο Χάρτης θα περιέχει κοινωνικά ή όχι δικαιώματα. Το ΗΒ αρνείται να περιληφθούν κοινωνικά δικαιώματα φοβούμενο ότι μέσω του ενωσιακού θα αναγκαστεί να παράσχει στους πολίτες κοινωνικά δικαιώματα (των οποίων η προστασία στο εσωτερικό δίκαιο ήταν ελάχιστη). Αντίθετα η Γαλλία και η Γερμανία αντιτάσσονται υπέρ των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η Σουηδία και άλλα σκανδιναβικά κράτη φοβούνται ότι μια σειρά από κοινωνικά δικαιώματα θα χειροτερεύσει τις υψηλού επιπέδου κοινωνικές τους παροχές. Μετά από διαπραγματεύσεις, δίνεται **εντολή στην Συνέλευση να περιλάβει τα δικαιώματα, ελευθερίες, την αρχή της ισότητας και τα θεμελιώδη δικονομικά δικαιώματα που προσήκουν στους πολίτες της ΕΕ και να «λάβει υπόψη» τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα.** Η συνέλευση **αγνοεί** την εντολή και εισάγει **πληθώρα διατάξεων με κοινωνικό περιεχόμενο** τονίζοντας μάλιστα το **ΑΔΙΑΙΡΕΤΟ και ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ της αξιοπρέπειας, της ισότητας, της ελευθερίας και της αλληλεγγύης.** Επικεφαλής ήταν Γερμανός Καθηγητής ως συμβολισμός απέναντι στις θηριωδίες του Β' ΠΠ. Αυτό έπαιξε σημασία, δεδομένου ότι το Γερμανικό δικαστήριο είχε ως τότε τον πληρέστερο (νομολογιακά και συνταγματικά) κατάλογο δικαιωμάτων και την καλύτερη δυνατή προστασία. Για τον λόγο αυτό το κείμενο είχε άριστη νομοτεχνική διατύπωση.
- **2000: πανηγυρική πολιτική διακήρυξη του Χάρτη στην Νίκαια:** οι **3 Πρόεδροι** (Κοινοβουλίου, Επιτροπής, Συμβουλίου) υπογράφουν τον Χάρτη και η Ένωση **υιοθετεί πανηγυρικά τον Χάρτη.** Εντούτοις, ο Χάρτης έχει ακόμα μόνο **πολιτική σημασία και όχι νομική δεσμευτικότητα!** Αρχίζουν οι διαφωνίες για την κανονιστική πυκνότητα του χάρτη: είναι νομικά δεσμευτικό κείμενο ή απλή πολιτική διακήρυξη;
- **2004:** ο Χάρτης περιλαμβάνεται **ενσωματωμένος** στο Σχέδιο για την **Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη που αποτυγχάνει** (η αναγωγή του Χάρτη σε 1^ο γενές δίκαιο έπαιξε ρόλο στην αποτυχία αυτή)
- **2007: συντακτικές προσαρμογές του Χάρτη στο Στρασβούργο.** Γίνονται ουσιώδεις τροποποιήσεις του Χάρτη στο Προοίμιο και στα άρθρα 51, 52. Οι περιορισμοί αυτοί έχουν ως αποτέλεσμα την δραστική μείωση του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη: 52 § 5 **οι διατάξεις του Χάρτη που εμπεριέχουν αρχές μπορούν να εφαρμόζονται κατά τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των Κρατών Μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους.** Βασικός σκοπός είναι η μείωση της κανονιστικής εμβέλειας των κοινωνικών δικαιωμάτων. Έτσι επέρχεται ένας **συμβιβασμός** ανάμεσα στις αντικρουόμενες πλευρές
- **2000 – 2007:** μολονότι ο χάρτης μετά την αποτυχία του Συντάγματος μένει ακόμη ως **πολιτική διακήρυξη χωρίς καμία νομική δεσμευτικότητα**, αναπτύσσει την λεγόμενη **«προενέργεια».** Προενέργεια του Χάρτη ονομάζεται το φαινόμενο εκείνο κατά το οποίο τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών και άλλα διεθνή δικαιοδοτικά όργανα (όπως το ΕΔΔΑ) αρχίζουν να λαμβάνουν υπόψη και να αναγνωρίζουν μια **«έμμεση νομική ισχύ»** στις διατάξεις του Χάρτη, όταν εκδίδουν νομικές πράξεις που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα. Έτσι

α) οι **Εισαγγελείς της Ένωσης, το ΠΕΚ και το ΔΕΚ** (σε μικρότερο βαθμό) χρησιμοποιούν (και ενίοτε ερμηνεύουν!) τον **Χάρτη** σαν ένα κείμενο το οποίο διαπιστώνει και διαβεβαιώνει τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης και χρησιμοποιούν τις διατάξεις του ως νομική βάση για την θεμελίωση της κρίσης τους. Αυτό ιδίως για κοινωνικά όπως το **δικαίωμα επανένωσης οικογένειας με βάση το συμφέρον του παιδιού**.

β) ο **ευρωπαίος νομοθέτης** αναφέρεται σταδιακά στον Χάρτη στις αιτιολογικές σκέψεις των Οδηγιών και Κανονισμών (π.χ. για προσωπικά δεδομένα)

γ) τα **εθνικά δικαστήρια λαμβάνουν υπόψη τον χάρτη στις εσωτερικές αποφάσεις** (εντούτοις, το Γερμανικό Ομοσπονδιακό επικαλείται το 51 ΧΘΔΕΕ για να υποστηρίξει ότι τα κράτη μέλη σε καθαρά εσωτερικές υποθέσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ δεσμεύονται αποκλειστικά και μόνο από το εθνικό δίκαιο και τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζει η εθνική έννομη τάξη, όχι το κοινοτικό)

δ) το **ΕΔΔΑ** χρησιμοποιεί σποραδικά τον ΧΘΔΕΕ για την επιχειρηματολογία του. Βασικές αποφάσεις όπου επικαλέστηκαν οι δικαστές ή το ίδιο το ΕΔΔΑ τον ΧΘΔΕΕ είναι: *Hatton v. UK* (**προστασία περιβάλλοντος**) *Christine Goodwin* (**δικαίωμα γάμου σε διεμφυλικά άτομα που έχουν αλλάξει φύλο**) *Demir and Bačkara* (**αρνητικό δικαίωμα διαπραγμάτευσης, θετική υποχρέωση για παροχή συλλογικής διαπραγμάτευσης**) *Sorensen and Rasmussen* (**δικαίωμα συνδικαλισμού**)

- **2007: Συνθήκη της Λισαβώνας.** Σε αντίθεση με την συνταγματική συνθήκη όπου ήταν ενσωματωμένος, ο Χάρτης παραμένει αυτοτελές κείμενο και καθίσταται πρωτογενές κατά παραπομπή. Η Λισαβόνα «αναγνωρίζει στο άρθρο 6 [σημ: το Μάαστριχτ δεν αναγνωρίζει αλλά απλώς «σέβεται»] τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που εμπεριέχονται στον ΧΘΔΕ της 7/12/2000 όπως προσαρμόστηκε στις 12/12/2007 στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις συνθήκες.» Παραφωνία ήταν το Πρωτόκολλο Βρετανίας και Πολωνίας περί μη δέσμευσης από τον Χάρτη, πράγμα που δημιουργεί ζητήματα αμοιβαιότητας και μιας Ευρώπης δυσταχυντών. Να συγκρατηθεί ότι το **Πρωτόκολλο έχει ισχύ 1ογενούς δικαίου!**

Πως αντιδρά το ΔΕΚ στην άρνηση αυτή; Ενώπιον του ΔΕΚ έρχεται υπόθεση που αφορά το δικαίωμα στην απεργία. Μολονότι περιλαμβάνεται στον ΧΘΔΕΕ, τέτοιο δικαίωμα δεν υφίσταται στην Βρετανία. Το ΔΕΚ παρακάμπτει το πρόσκομμα του πρωτοκόλλου μη εφαρμογής ως εξής: θεωρεί ότι το δικαίωμα στην απεργία συνιστά γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, που **επιβεβαιώνεται** και στον ΧΘΔΕΕ. Παρά τις προσπάθειες περί εξαιρέσεως, το ΔΕΚ θα δράσει δημιουργικά, έχοντας τον τελευταίο λόγο.

Συμπερασματικά: ενώ τα δικαιώματα ξεκίνησαν σαν αντίδραση των εθνικών δικαστηρίων προς το κοινοτικό δίκαιο, με μια σταδιακή αλλά σταθερή νομολογία έχουν αναχθεί σε θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, πέρασαν στις διατάξεις των τροποποιητικών συνθηκών, αυτονομήθηκαν σε ένα αυτοτελές κείμενο που ίσχυε αρχικά σαν απλή πολιτική διακήρυξη, ανέπτυξαν έμμεση νομική δεσμευτικότητα (προενέργεια) και εν τέλει καταστάθηκαν **αναπόσπαστο μέρος του ΘΕΤΟΥ δικαίου της ΕΕ με ίση τυπική ισχύ προς τις συνθήκες**. Επόμενο βήμα είναι η προσχώρηση της ΕΕ στην ΕΣΔΑ με τις κατάλληλες τροποποιήσεις και συμφωνίες (σημ. με το τελευταίο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ κατέστη δυνατή η προσχώρηση της ΕΕ σε αυτήν) ανοίγοντας τον δρόμο για την πλήρη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο.

VII. Νομοθετικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εισαγωγικά

Η ευρωπαϊκή ένωση είναι κάτι παραπάνω από μια απλή συνομοσπονδία κρατών, δεν είναι όμως και ομοσπονδιακό κράτος. Η δομή της ξεφεύγει από τις παραδοσιακές νομικές κατηγορίες και εξελίσσεται αυτόνομα στον χρόνο. Ήδη στην απόφαση Costa/ENEL 6/64 το Δικαστήριο είχε τονίσει ότι η κοινοτική έννομη τάξη έχει τα δικά της όργανα, τα οποία η συνθήκη της Λισαβόνας χαρακτηρίζει ως «θεσμικά». Οι συνθήκες προσδιορίζουν τις αρμοδιότητες κάθε θεσμικού οργάνου, τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς του. Το άρθρο 7 ΣΕΕ ορίζει επτά θεσμικά όργανα, που αποσκοπούν στην προώθηση και επιδίωξη των στόχων και συμφερόντων της και στην συνοχή και συνέχεια των πολιτικών και των δράσεων της:

- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
- Συμβούλιο
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
- Ελεγκτικό Συνέδριο
- Λοιπά όργανα που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις και επικουρούν τα κύρια θεσμικά όργανα (π.χ. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή Περιφερειών, κα)
- Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διακρίνονται σε **όργανα δράσης** (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή, ΕΚΤ) και σε **όργανα ελέγχου** (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Δικαστήριο, Ελεγκτικό Συνέδριο).
- Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διακρίνονται επίσης σε όργανα που μετέχουν στην παραγωγή και ερμηνεία του δικαίου (**νομοθετικά θεσμικά όργανα**) και σε αυτά που δεν μετέχουν σε αυτήν (**μη νομοθετικά θεσμικά όργανα**). Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ενώ η ΕΚΤ σπάνια ασκεί νομοθετικές αρμοδιότητες (άρθρο 132 ΣΛΕΕ).

A. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Commission)

ΣΕΕ 17: Η επιτροπή είναι βασικό θεσμικό όργανο της Ε.Ε. Προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν και γι' αυτό τα μέλη της είναι ανεξάρτητα από τις εθνικές κυβερνήσεις τους και από ιδιωτικά συμφέροντα, ενεργώντας αποκλειστικά προς το συμφέρον της Ένωσης. Μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα. Επιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προεχόντως όμως, έχει την νομοθετική πρωτοβουλί-

α, έχει δηλ. το **αποκλειστικό δικαίωμα να συντάσσει προτάσεις νέας νομοθεσίας της Ε.Ε.** τις οποίες υποβάλλει στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο για έγκριση και συζήτηση. Αποτελείται από τα μέλη της (επίτροποι), τον Γενικό Επίτροπο - Πρόεδρο και από τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.

α. Ιστορικό

Η Επιτροπή αποτελεί μια μετεξέλιξη της Ανώτατης Αρχής της ΕΚΑΧ. Στην αρχή ήταν ένα συλλογικό όργανο που αποτελούσαν ανεξάρτητες προσωπικότητες που διόριζαν με κοινή συμφωνία τα κράτη μέλη. Ο προσδιορισμός του βέλτιστου αριθμού επιτρόπων (collegium) και των προϋποθέσεων εκλογής τους ώστε να διασφαλίζεται η νομιμότητα, η συλλογικότητα και η αποτελεσματικότητα του οργάνου αυτού υπήρξε αποτέλεσμα ποικίλων μεταβολών.

β. Σύνθεση

Στην Ευρώπη των 15 μελών, η Επιτροπή απαρτιζόταν από **20 μέλη**, με τουλάχιστον ένα, ή το πολύ δυο επιτρόπους από κάθε κράτος μέλος. Με την διεύρυνση όμως της ένωσης, ο αριθμός αυτός έπρεπε να αναθεωρηθεί ώστε να διασφαλίζεται η αντιπροσώπευση των κρατών μελών, η νομιμοποίηση του θεσμού αλλά και η συνοχή του συλλογικού οργάνου. Η διαδικασία έχει πλέον αλλάξει με την Συνθήκη της Λισσαβόνας: ΣΕΕ άρθρο 17 παρ. 4-5

« 4. Η Επιτροπή που διορίζεται μεταξύ της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας και της 31ης Οκτωβρίου 2014, απαρτίζεται από έναν υπήκοο από κάθε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου της και του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, ο οποίος είναι ένας εκ των αντιπροέδρων της.

5. Από 1ης Νοεμβρίου 2014, η Επιτροπή απαρτίζεται από αριθμό μελών ο οποίος, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου της και του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, αντιστοιχεί στα δύο τρίτα του αριθμού των κρατών μελών, εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει ομόφωνα να αλλάξει τον εν λόγω αριθμό.»

Εξαιτίας όμως αντιδράσεων που προέκυψαν, συμφωνήθηκε ότι η διάταξη της παραγράφου 4 θα εξακολουθήσει να ισχύει και κάθε κράτος μέλος θα δικαιούται έναν επίτροπο.

γ. Ορισμός μελών

Εξάλλου, στην αρχή οι επίτροποι διορίζονταν με κοινή συμφωνία από τις εθνικές τους Κυβερνήσεις, κάτι που ήταν αντίθετο προς τον ανεξάρτητο χαρακτήρα της Επιτροπής σε σχέση με τα κράτη μέλη. Με την **συνθήκη του Μάαστριχτ** (1993) προκειμένου να ενισχυθεί η νομιμοποίηση και η ανεξαρτησία της επιτροπής, οριζόταν ότι για τον διορισμό του Προέδρου χρειαζόταν διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο άλλωστε εκπροσωπεί «τους λαούς της Ευρώπης».

Η **συνθήκη του Άμστερνταμ** (1999) προχωρά παραπέρα και ορίζει ότι για τον διορισμό του Προέδρου χρειάζεται απαραίτητα έγκριση του Κοινοβουλίου, ενώ οι επίτροποι διορίζονται μεν από τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά κατόπιν διαβούλευσης με τον ορισθέντα Πρόεδρο.

Η **συνθήκη της Νίκαιας** (2003) τροποποιώντας τελείως την διαδικασία όριζε τα εξής:

i. Το **Συμβούλιο** των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία την προσωπικότητα που προτίθεται να διορισθεί ως πρόεδρος της **Επιτροπής** και ο διορισμός πρέπει να εγκριθεί από το **Κοινοβούλιο**.

ii. Τα **κράτη μέλη** προτείνουν το καθένα τους επιτρόπους του. Το **Συμβούλιο** των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, με ειδική πλειοψηφία και με κοινή συμφωνία με τον ορισθέντα **Πρόεδρο**, καταρτίζει μια λίστα προσωπικοτήτων και την εγκρίνει.

iii. Ο κατάλογος των επιτρόπων πρέπει στο τέλος να εγκριθεί από το **Κοινοβούλιο**. Έπειτα το **Συμβούλιο** ελάμβανε με ειδική πλειοψηφία απόφαση για τον διορισμό του σώματος των επιτρόπων και του Προέδρου.

Η διαδικασία έχει πλέον αλλάξει με την **Συνθήκη της Λισσαβόνας** (ΣΕΕ 17 παρ. 7) ωστόσο μοιάζει αρκετά με την συνθήκη της Νίκαιας:

*« 7. Λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέον υποψήφιο, ο οποίος εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με την ίδια διαδικασία. Το **Συμβούλιο**, σε κοινή συμφωνία με τον εκλεγέντα πρόεδρο, καταρτίζει τον κατάλογο των άλλων προσώπων που προτείνει να διορισθούν μέλη της Επιτροπής. Τα πρόσωπα αυτά επιλέγονται βάσει των προτάσεων των κρατών μελών [...]*

*Ο πρόεδρος, ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και τα άλλα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται, ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του **Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**. Βάσει της έγκρισης αυτής, η Επιτροπή διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία »*

δ. Ανεξαρτησία και θητεία

Όπως ορίζει το άρθρο 17 παρ. 3 εδ. 3 η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντά της με πλήρη ανεξαρτησία. Αυτό σημαίνει ότι τα μέλη της δεν δέχονται υποδείξεις από κυβερνήσεις, θεσμικά όργανα ή οργανισμούς, απέχουν δε από κάθε πράξη ασυμβίβαστη προς τα καθήκοντα και το έργο τους. Επίσης, όπως ορίζει το 245 ΣΛΕΕ οι επίτροποι οφείλουν να απέχουν από κάθε επαγγελματική δραστηριότητα, αμειβόμενη ή μη ενώ ακόμα και μετά την λήξη της θητείας του υποχρεούνται να τηρούν ορισμένη διακριτικότητα ως προς την ανάληψη ορισμένων θέσεων ή πλεονεκτημάτων.

Η θητεία της Επιτροπής είναι 5ετής. Αν κάποιο μέλος παραιτηθεί, απαλλαχθεί απ' τα καθήκοντά του ή πεθάνει, η αντικατάσταση γίνεται για το υπόλοιπο της θητείας τους. Απαλλαγή από τα καθήκοντα γίνεται ύστερα από αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής εάν κάποιος επίτροπος δεν πληροί πια τις αναγκαίες προϋποθέσεις, αναλαμβάνει ασυμβίβαστο έργο προς το αξίωμά του ή τελέσει βαρύ παρά-

πτωμα. Η απαλλαγή γίνεται από το Δικαστήριο (247). Σε περίπτωση μη τήρησης εντιμότητας ή διακριτικότητας μετά το πέρας της λήξης της θητείας, προβλέπεται έκπτωση από το δικαίωμα συνταξιοδότησης ή από άλλες παροχές.

ε. Ευθύνη

Ορισμένες ρυθμίσεις τείνουν να ενισχύσουν τον δημοκρατικό χαρακτήρα και την νομιμοποίηση της Επιτροπής μέσα από την αύξηση της συλλογικής πολιτικής ευθύνης της Επιτροπής απέναντι στο Ευρωκοινοβούλιο, δεδομένου ότι τα μέλη της συνήθως προέρχονται από όργανα της εκτελεστικής εξουσίας των κρατών μελών.

Έτσι, όπως ορίζει το άρθρο 17 παρ. 8 ΣΕΕ η Επιτροπή ευθύνεται ως συλλογικό σώμα (collegium) έναντι του Ευρωκοινοβουλίου το οποίο μπορεί να καταθέσει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής. Το Κοινοβούλιο μπορεί να ψηφίσει με το πέρας τριών ημερών από την κατάθεση της πρότασης δυσπιστίας και χρειάζεται ειδική πλειοψηφία: απόλυτη πλειοψηφία των μελών που απαρτίζουν το Κοινοβούλιο και πλειοψηφία 2/3 των ψηφισάντων, η δε ψηφοφορία είναι φανερή (234). Εάν εγκριθεί (σπάνιο), τα μέλη της Επιτροπής πρέπει να παραιτηθούν συλλήβδην (ο ύπατος εκπρόσωπος παραιτείται μόνο από το αξίωμά του ως αντιπρόεδρος εντός της επιτροπής) και η θητεία των αντικαταστατών τους ισχύει μέχρι την ημερομηνία που θα έληγε κανονικά η θητεία αυτών που εξαναγκάστηκαν σε παραίτηση (234 ΣΛΕΕ).

Και κάθε μέλος όμως ευθύνεται για έναν τομέα της αρμοδιότητας του και είναι υπεύθυνο για ένα τμήμα της δραστηριότητας του διοικητικού προσωπικού.

στ. Αρμοδιότητες

Η Επιτροπή αποτελεί κεντρικό θεσμικό όργανο της Ένωσης με πολύ σημαντικές αρμοδιότητες και εξουσίες. Οι αρμοδιότητές της απονέμονται ρητά από τις Συνθήκες (13 παρ 2) και οφείλει να δρα εντός των ορίων των δοτών αυτών αρμοδιοτήτων και πάντα σύμφωνα με τον σκοπό για τον οποίο έχει νομιμοποιηθεί να δράσει. Αναλυτικότερα:

i. Αρμοδιότητα υποβολής προτάσεων

ΣΕΕ 17 παρ 2: η επιτροπή έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να υποβάλλει νομοθετικές προτάσεις κατόπιν πρωτοβουλίας δικής της ή του Ευρωκοινοβουλίου.

ii. Αρμοδιότητα τήρησης Συνθηκών

ΣΕΕ 17 παρ. 1: η επιτροπή είναι ο θεματοφύλακας των Συνθηκών και μεριμνά για την εφαρμογή τους τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από ιδιώτες. Πιο συγκεκριμένα:

Όπως ορίζει το άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ, τα κράτη μέλη οφείλουν να συνεργάζονται καλόπιστα με την Ένωση και τα θεσμικά της όργανα προκειμένου για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους που απορρέουν από την Συνθήκη. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή έχει δικαίωμα να ζητεί από τα κράτη πληροφορίες για τα μέτρα και τις πολιτικές που ακολουθούν σε συμμόρφωση προς την υποχρέωση του άρθρου 4. Εάν δε τα κράτη μέλη παραβιάζουν τις εκ των Συνθηκών

υποχρεώσεις τους, η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να συμμορφωθούν προς τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου.

Όσον αφορά τους ιδιώτες και δη τις επιχειρήσεις, η Επιτροπή έχει αυξημένα ανακριτικά καθήκοντα: μπορεί να ζητεί πληροφορίες από τις επιχειρήσεις δηλαδή για την εφαρμογή των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου και οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να παράσχουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές τους. Εάν όμως διαπιστώσει παράβαση των υποχρεώσεων ανταγωνισμού εκ μέρους των επιχειρήσεων (105 ΣΛΕΕ) μπορεί να επιβάλει κυρώσεις όπως πρόστιμα ή χρηματικές ποινές αυτεπαγγέλτως ή σε συνεργασία με τις αρχές του αρμόδιου κράτους μέλους.

iii. Κανονιστικές και νομοθετικές αρμοδιότητες

Η επιτροπή διαθέτει περιορισμένη κανονιστική αρμοδιότητα σε θέματα κρατικών ενισχύσεων και αθέμιτου ανταγωνισμού (108 παρ. 4 και 105 παρ. 3 ΣΛΕΕ αντίστοιχα). Διαθέτει επίσης περιορισμένη νομοθετική αρμοδιότητα όσον αφορά τα μέτρα εκτέλεσης που θεσπίζει το Συμβούλιο το οποίο και της τα αναθέτει, αρκεί να μην διαταράσσεται η ισορροπία εντός της Ένωσης.

iv. Δημοσιονομικές αρμοδιότητες

Η Επιτροπή διαμορφώνει τον προϋπολογισμό της Ένωσης και τα σχέδια που καταρτίζονται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (310, 314 ΣΛΕΕ) και εκτελεί τον ενωσιακό προϋπολογισμό (317) και εκδίδει μια ετήσια έκθεση για την δράση της Ένωσης.

v. Λοιπές αρμοδιότητες

Η επιτροπή έχει επίσης **γενική αρμοδιότητα να εκδίδει γνώμες και συστάσεις** οι οποίες βέβαια δεν είναι δεσμευτικές, κυρίως για ζητήματα νομισματικής πολιτικής. Επιπλέον, παρότι δεν έχει εξουσία πια διαπραγματεύσεων για σύναψη διεθνούς συμφωνίας, μπορεί να υποβάλει σύσταση στο Συμβούλιο για την έναρξη διαπραγματεύσεων (218 ΣΛΕΕ).

B. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Καταρχάς πρέπει να διακρίνουμε τρεις διαφορετικούς θεσμούς:

1. **Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης:** ενιαίο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελείται από τους **Υπουργούς** των κρατών μελών, οι οποίοι έχουν δικαίωμα ψήφου και δεσμεύουν τις εθνικές κυβερνήσεις τους. Κάθε Κυβέρνηση αποστέλλει σε κάθε συνεδρίαση έναν Υπουργό ανάλογα με την καθ' ύλην αρμοδιότητά του (γεωργίας, δικαιοσύνης, άμυνας, οικονομικών κλπ.). Πρόεδρος του Συμβουλίου της ΕΕ είναι εκ περιτροπής κάθε κράτος μέλος για 6 μήνες, σύμφωνα με την σειρά που ορίζει το Συμβούλιο. Έχει νομοθετικές και μη αρμοδιότητες. Κατ' εξαίρεση, για τις υποθέσεις εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας την προεδρία ασκεί ο ύπατος εκπρόσωπος, κατά 18 παρ. 3 της ΣΕΕ.

≠

2. **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο:** ενιαίο όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελείται από τους αρχηγούς των κρατών μελών ή των κυβερνήσεων, τον πρόεδρο της Επιτροπής, τον ύπατο εκπρόσωπο για εξωτε-

ρικές υποθέσεις και τον πρόεδρό του. Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού συμβουλίου εκλέγεται κάθε 2,5 χρόνια με ειδική πλειοψηφία. **Δεν έχει νομοθετικές αρμοδιότητες! (15 παρ. 1 ΣΕΕ).**

≠

3. **Συμβούλιο της Ευρώπης:** το Συμβούλιο της Ευρώπης **δεν έχει σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση!** Πρόκειται για έναν διεθνή οργανισμό κρατών στον οποίο μετέχουν 49 κράτη, όχι μόνο μέλη της ΕΕ (π.χ. Αρμενία, Τουρκία, Αζερμπαϊτζάν κα.) και έχει ως κύριο στόχο την προάσπιση και προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο. Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι **ανεξάρτητο** από την ΕΕ, έχει δικό του Καταστατικό, δικά του όργανα και συνέταξε την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η οποία αποτελεί το πλέον σημαντικό κείμενο ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη. Πλέον, γίνονται προσπάθειες για την προσχώρηση **ολόκληρης της Ε.Ε.** στο Συμβούλιο της Ευρώπης και προσχώρηση της Ε.Ε. στην ΕΣΔΑ σαν ανεξάρτητο συμβαλλόμενο μέρος. Παρακάτω αναλύεται **μόνο το Συμβούλιο της ΕΕ.**

Το Συμβούλιο της ΕΕ συνέρχεται κατόπιν προσκλήσεως του προέδρου του με πρωτοβουλία του ιδίου ή κάποιου άλλου μέλους του (ΣΛΕΕ 237 παρ. 1). Συνεδριάζει είτε για νομοθετικά ζητήματα (κατόπιν κατάθεσης πρότασης νομοσχεδίου από την Επιτροπή) είτε για μη νομοθετικά ζητήματα (κυρίως δημοσιονομικά). Μπορεί να συνέρχεται υπό διάφορες συνθέσεις, (ΣΕΕ 16 παρ. 6) ο κατάλογος των οποίων ψηφίζεται από **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (!)** με ειδική πλειοψηφία (πλην 2 εξαιρέσεων) σύμφωνα με το 236 ΣΛΕΕ.

Κάθε σύνοδος του Συμβουλίου χωρίζεται, κατά 16 παρ. 8 ΣΕΕ σε δυο σκέλη: αφενός μεν στις εργασίες επί των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, αφετέρου δε στις μη νομοθετικές δραστηριότητες (π.χ. δημοσιονομικές). Κάθε σύνοδος προπαρασκευάζεται από μια επιτροπή μονίμων εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών COREPER που είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου (16 παρ. 7 ΣΕΕ και 240 παρ. 1 ΣΛΕΕ), ενώ το Συμβούλιο διαθέτει και επικουρείται από γενική γραμματεία (240 παρ. 2 επ ΣΛΕΕ) και ξεχωριστή νομική υπηρεσία.

Πως γίνεται η ψηφοφορία για νομοθετικές πράξεις: βλ και 294 ΣΛΕΕ.

Όταν πρόκειται για νομοθετική πράξη της Ένωσης, κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΣΕΕ 17 παρ. 2), το Συμβούλιο συνέρχεται δημοσίως για λόγους διαφάνειας, συνεδριάζει και ψηφίζει με **ειδική πλειοψηφία** που είναι και ο γενικός κανόνας (ΣΕΕ 16 παρ. 4) και για την συνήθη νομική διαδικασία.

ΣΕΕ 16 παρ.4 : από 1^η Νοεμβρίου 2014, η διαδικασία **απλοποιείται: για να υπάρξει ειδική πλειοψηφία πρέπει να ψηφίζει τουλάχιστον το 55 % των μελών του Συμβουλίου και αντιπροσωπεύει κράτη μέλη που συγκεντρώνουν τουλάχιστον το 65 % του πληθυσμού της Ένωσης. Κάθε Κράτος μέλος διαθέτει πλέον 1 και μόνο ψήφο.** Επιπλέον ορίζεται ότι το 55 % των μελών πρέπει να περιλαμβάνει **τουλάχιστον 15 μέλη** κάτι το οποίο είναι περιττό, αφού δεδομένου ότι η Ένωση αποτελείται από 27 κράτη, οπωσδήποτε το 55 % θα περιέχει 15 τουλάχιστον μέλη. Σε σχέση με την ρύθμιση της Νίκαιας λοιπόν, εγκαταλείπεται το σύστημα των σταθμισμένων ψήφων.

Ειδικά για την αρνησικυρία (veto), πρέπει να ασκείται από τουλάχιστον 4 μέλη του Συμβουλίου, τα οποία παρεμποδίζουν την λήψη απόφασης. Αν δεν συμπληρωθεί αυτός ο αριθμός θεωρείται ότι υπάρχει ειδική πλειοψηφία.

Αρμοδιότητες:

Το Συμβούλιο της Ε.Ε. έχει εκτεταμένες αρμοδιότητες:

- i. Νομοθετική αρμοδιότητα: ασκεί από κοινού με το Ευρωκοινοβούλιο την νομοθετική αρμοδιότητα στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής αρμοδιότητας (ΣΛΕΕ 294), θεσπίζοντας όλες τις αναγκαίες νομικές πράξεις για την εφαρμογή των συνθηκών και την πραγμάτωση των στόχων που η ένωση έχει θέσει. Δεσμεύεται δε, από τους κανόνες που το ίδιο έχει θέσει.
- ii. Έχει την αρμοδιότητα να προτείνει την έναρξη διαπραγματεύσεων για συμφωνίες με τρίτα κράτη ή οργανισμούς, να διαπραγματεύεται, να εκδίδει οδηγίες για τις διαπραγματεύσεις και να υπογράφει/συνάπτει τις τελικές αυτές συμφωνίες 218 ΣΛΕΕ επ. σε κοινή διαβούλευση με το Ευρωκοινοβούλιο (σε κάποιες περιπτώσεις χρειάζεται και έγκριση του Ευρωκοινοβουλίου).
- iii. Έχει την αρμοδιότητα να συμπληρώνει τα κενά της Συνθήκης μετά από πρόταση της επιτροπής και υπό την προϋπόθεση της έγκρισης από το Ευρωκοινοβούλιο, εφόσον η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους των Συνθηκών χωρίς όμως αυτές να προβλέπουν τις εξουσίες δράσεις που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό. 352 ΣΛΕΕ
- iv. Θεσπίζει διατάξεις για το σύστημα των «ίδιων πόρων» της Ένωσης 311 ΣΛΕΕ και λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τον προϋπολογισμό της Ένωσης (310 ΣΛΕΕ).

Γ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Συλλογικό θεσμικό όργανο της Ένωσης που εκπροσωπεί τους λαούς της Ευρώπης και απαρτίζεται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης (ΣΕΕ 14 παρ. 2) που εκλέγονται με άμεση, μυστική, καθολική ψηφοφορία κάθε 5 έτη (δεν υπάρχει ενιαία εκλογική διαδικασία ταυτόχρονα σε όλα τα κράτη μέλη) βάσει την **αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας στην κατανομή των εδρών**: τα κράτη μέλη που έχουν περισσότερο πληθυσμό πρέπει να εκπροσωπούνται από περισσότερους ευρωβουλευτές απ' ό,τι τα λιγότερο πολυπληθή κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση όμως, κάθε κράτος μέλος δεν μπορεί να εκπροσωπείται από λιγότερα από 6 και περισσότερα από 96 μέλη, ο συνολικός δε αριθμός των αντιπροσώπων δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 751 συν τον πρόεδρο. 14 ΣΕΕ. Ο Πρόεδρος εκλέγεται από το Ευρωκοινοβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει απόφαση με την οποία εγκρίνει την σύνθεση του Ευρωκοινοβουλίου.

Αρμοδιότητες:

- ✓ 1. **Απλή γνώμη**: Παλαιότερα, το Ευρωκοινοβούλιο είχε κυρίως συμβουλευτικό χαρακτήρα: είχε εξουσία να εκφέρει απλή γνώμη για σχέδια πράξεων της Κοινότητας, αρχικά όπου προβλεπόταν στην συνθήκη, στην συνέχεια για όλα τα θέματα (προαιρετικά).

- ✓ 2. Σύμφωνη γνώμη / έγκριση: το Ευρωκοινοβούλιο στην συνέχεια αποκτά δικαίωμα να ασκήσει veto και προοδευτικά οφείλει να παράσχει την έγκρισή του σε μια σειρά ζητημάτων που προβλέπει η Συνθήκη της Λισσαβόνας (διακρίσεις, ιθαγένεια, ποινική συνεργασία κλπ)
- ✓ 3. Συνεργασία/ Κοινή απόφαση / Συναπόφαση. Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας το Ευρωκοινοβούλιο συναποφασίζει για μια σειρά ζητημάτων όπως η ευρωπαϊκή κοινή αγορά, οι διακρίσεις, η δικαστική συνεργασία για αστικές υποθέσεις, η στήριξη της βιομηχανίας κα.

Με την Συνθήκη της Λισσαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται ουσιαστικά συν νομοθέτης με το Συμβούλιο της Ε.Ε. Μέσα από την διαδικασία της συνήθους νομοθετικής αρμοδιότητας, (294 ΣΛΕΕ) σχεδόν ολόκληρη η ενωσιακή νομοθετική λειτουργία προϋποθέτει την σύμπραξη και την διπλή έγκριση τόσο του Συμβουλίου όσο και του Κοινοβουλίου.

Μάλιστα, η συνήθης νομοθετική διαδικασία ενισχύεται καθώς προστίθενται νέοι τομείς όπως:

Όλες οι διεθνείς συμφωνίες, δικαιοσύνη, εσωτερικές υποθέσεις, αστικό δίκαιο, πολιτικό άσυλο, μεταναστευση και visas, δικαστική και ποινική συνεργασία, γεωργική και αλιευτική πολιτική, εμπορία ανθρώπων, γενετήσια εκμετάλλευση, πολιτισμός, αθλητισμός, και ο προϋπολογισμός της Ένωσης (καταργείται επίσης η διάκριση «υποχρεωτικές και μη δαπάνες» όπου οι πρώτες βρίσκονταν εκτός της αρμοδιότητας του ΕυρωΚοινβ)..

VII. Οργάνωση και λειτουργία του δικαιοδοτικού συστήματος της ΕΕ

A. Εισαγωγικά

Ως δικαιοδοτικό σύστημα της Ευρώπης εννοούμε, ότι μέσα σε μια Ένωση δικαίου όπου βρίσκονται διάφορα υποκείμενα δικαίου (θεσμικά όργανα, η Ένωση, κράτη μέλη, φυσικά και νομικά πρόσωπα, ιδιώτες) πρέπει να υπάρχουν ειδικά θεσμικά όργανα επιφορτισμένα με το έργο να παρέχουν δικαστική προστασία στα υποκείμενα της ενωσιακής έννομης τάξης σε περίπτωση παράβασης. Για τον λόγο αυτό έχουν ιδρυθεί ειδικά δικαιοδοτικά όργανα, στα οποία έχει απονεμηθεί η αρμοδιότητα να διαπιστώνουν την ύπαρξη μιας παράβασης κανόνων ενωσιακού δικαίου, να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν κανόνες ουσιαστικού (κυρίως) δικαίου, να καταγιγνώσκουν κυρώσεις μέσω μιας ειδικής διαδικασίας καθώς και να την επιβάλλουν και να την εκτελούν μέσω των κατάλληλων μηχανισμών.

B. Πηγές

Τα όργανα αυτά διαρθρώνονται μέσα από μια σειρά κανόνων δικαίου (γραφτών ή άγραφων) που τα καθορίζουν, τους απονέμουν τις αρμοδιότητες, ορίζουν την διαδικασία που απολήγει σε έκδοση απόφασης και επιτρέπουν την εκτέλεση της απόφασης. Οι κανόνες αυτοί ονομάζονται πηγές του δικαίου:

A) **Γραπτές πηγές**: είναι κυρίως πρωτογενές δίκαιο των συνθηκών (βλ 19 ΣΕΕ και 251 επ ΣΛΕΕ, Πρωτόκολλο για τον Οργανισμό του Δικαστηρίου) και διάφορες οδηγίες και κανονισμοί για την οργάνωση και λειτουργία του Δικαστηρίου

Β) **Άγραφες πηγές:** η νομολογία του Δικαστηρίου έχει καθιερώσει μέσα από μια σειρά αποφάσεων τις άγραφες γενικές αρχές που ισχύουν για την διαδικασία ενώπιον του ενωσιακού δικαστηρίου (δίκαιη δίκη, δικαίωμα πρόσβασης στην δικαιοσύνη, ορθή απονομή της δικαιοσύνης, οικονομία της δίκης, αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας, αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης κλπ.).

Άγραφη πηγή του δικαίου είναι και η δικαστική πρακτική: τα ενωσιακά δικαστήρια καθημερινά εφαρμόζουν διατάξεις του ενωσιακού δικονομικού δικαίου και ανακαλύπτουν ατέλειες, ανάγκες και γι' αυτό προτείνει εφευρετικές λύσεις και νέες τροποποιήσεις. Παρότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να ανατρέψει γραπτούς και άγραφους κανόνες του δικαίου της Ένωσης, μπορεί να τους συμπληρώσει και να τους διευκρινίσει.

Γ. Τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του δικαιοδοτικού συστήματος της Ε.Ε.

✓ **Η έλλειψη κωδικοποίησης**

Διάσπαρτες διατάξεις σε συνθήκες, παράγωγο και πρωτότυπο δίκαιο, άγραφες αρχές και νομολογία.

✓ **Ατελής και ανολοκλήρωτος χαρακτήρας**

Το ενωσιακό δικονομικό δίκαιο έχει ατελή και ανολοκλήρωτο χαρακτήρα, δεδομένου ότι συχνά παρουσιάζει κενά και ελλείψεις, τα οποία συμπληρώνονται με δυο τρόπους:

Α) είτε το ίδιο το κείμενο του νόμου παραπέμπει στην εσωτερική νομοθεσία κράτους μέλους και στις οικείες δικονομικές διατάξεις.

Π.χ. 1 τα πρόστιμα που επιβάλλει η Επιτροπή ή το Συμβούλιο εις βάρος προσώπων είναι εκτελεστοί τίτλοι, όπως άλλωστε και οι αποφάσεις των Δικαστηρίων. Επειδή όμως δεν υπάρχει ενωσιακός κώδικας αναγκαστικής εκτέλεσης ούτε ενωσιακά όργανα αναγκαστικής εκτελέσεως, ο νομοθέτης (280 ΣΛΕΕ) παραπέμπει στις οικείες διατάξεις εκτέλεσης του κράτους όπου πρόκειται να εκτελεστεί το πρόστιμο ή η απόφαση.

Π.χ. 2 Επί προδικαστικής παραπομπής, όσον αφορά τα ζητήματα εκπροσώπησης και παράστασης των διαδίκων (με ή χωρίς πληρεξούσιο δικηγόρο, νομιμοποίηση κλπ), το άρθρο 104 παρ. 2 του Κανονισμού Δικαστηρίων ορίζει ότι τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονται λαμβάνοντας υπόψη τους κανόνες διαδικασίας ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου, έτσι θα εξετάσουμε τις οικείες δικονομικές διατάξεις του κράτους μέλους αλλά και του βαθμού δικαιοδοσίας (π.χ. επί Ειρηνοδικείου χωρίς εκπροσώπηση χωρίς πληρεξούσιο, όχι όμως και ενώπιον ΠολΠρωτ) του δικαστηρίου που παρέπεμψε το ερώτημα. Το ίδιο ισχύει και γενικά για τις προϋποθέσεις ικανότητας δικαστικής παράστασης, εκπροσώπησης, ικανότητας προς το δικολογείν κλπ.

Β) είτε ο δικαστής ανατρέχει στις γενικές δικονομικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, στην δικαστική πρακτική και στην νομολογία και δημιουργεί μόνος του τον δικονομικό κανόνα δικαίου.

✓ **Πηγές έμπνευσης**

Το ενωσιακό δικονομικό σύστημα δανείζεται στοιχεία από: τα εθνικά δικονομικά συστήματα των κρατών μελών, το Ρωμαϊκό δίκαιο (αρχές θεσμοί και διαδικασίες) και την ΕΣΔΑ (κυρίως όσον αφορά τις γενικές αρχές της διαδικασίας).

✓ **Επιρροές από οικογένειες του δικαίου των κρατών μελών**

Το ενωσιακό δικονομικό δίκαιο έχει δεχθεί επιρροές από τρεις μεγάλες οικογένειες δικαίων: αρχικά, λόγω των καταβολών των ιδρυτικών της μελών (Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία κα) βασιζόταν σε μεγάλο βαθμό στο ρωμανο-γερμανικό σύστημα. Με την προσχώρηση όμως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας εισάγονται στοιχεία της οικογένειας του common law όπως το ύφος της απόφασης (συνεχές κείμενο και όχι αυτοτελείς αιτιολογίες), η (κατ' αντιπαράσταση) εξέταση των μαρτύρων, η διακοπή της επ' ακροατηρίω αγόρευσης για την θέση ερωτήσεων εκ μέρους του δικαστή ή του εισαγγελέως και άλλα. Σημαντική υπήρξε και η επίδραση της Σκανδιναβικής οικογένειας, ιδίως όσον αφορά την αρχή της διαφάνειας.

Δ. Διάρθρωση

Τα όργανα του ενωσιακού δικαιοδοτικού συστήματος διακρίνονται σε δυο μεγάλες κατηγορίες: τα **κεντρικά δικαιοδοτικά όργανα** και τα **περιφερειακά** (ή αποκεντρωμένα) όργανα, διάκριση που αντιστοιχεί πλήρως προς την διάκριση μεταξύ **κεντρικής διοίκησης** της Ένωσης και **αποκεντρωμένης διοίκησης**.

Πιο συγκεκριμένα, η Ένωση έχει εκ των Συνθηκών αναλάβει την αρμοδιότητα να νομοθετεί πάνω σε μια σειρά ζητημάτων ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου, μπορεί δε να εκδίδει (η ίδια ή καθένα εκ των κρατών μελών ξεχωριστά) ατομικές και γενικές διοικητικές πράξεις που εφαρμόζουν την νομοθεσία αυτή, προς πραγμάτωση των σκοπών που αυτή η ίδια έχει θέση. Το ερώτημα που τίθεται είναι το εξής: ποιος εφαρμόζει το δίκαιο που παράγει ο ενωσιακός νομοθέτης;

Στην πραγματικότητα ισχύουν και τα δυο: το ενωσιακό δίκαιο εφαρμόζεται **τόσο** από τα κεντρικά εκτελεστικά – διοικητικά όργανα της Ένωσης **όσο** και από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά (αποκεντρωμένη διοικητική λειτουργία). Παραδείγματα: για ζητήματα αθέμιτου ανταγωνισμού, η Επιτροπή ως κεντρικό διοικητικό όργανο της Ένωσης έχει την αρμοδιότητα να εκδίδει η ίδια απευθείας δυσμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες επιβάλλει χρηματικές κυρώσεις σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα εντός της Ένωσης όποτε διαπιστώνει παραβίαση της νομοθεσίας περί αθέμιτου ανταγωνισμού και εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης.

Αντίθετα, για ζητήματα λ.χ. κοινωνικής ασφάλισης εργαζομένων που μετακινούνται εντός της Ένωσης, έχει εκδοθεί σχετική ενωσιακή οδηγία. Την διοικητική εφαρμογή της νομοθεσίας όμως εδώ δεν την αναλαμβάνει κάποιο κεντρικό διοικητικό όργανο της Ένωσης αλλά κατευθείαν η Διοίκηση κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά. Έτσι η Διοίκηση του κράτους μέλους στο οποίο ο εργαζόμενος θα καταθέσει αίτηση συνταξιοδότησης, θα πρέπει να λάβει υπόψη και να συνυπολογίσει τις περιόδους ασφαλιζόμενης εργασίας που διήνυσε και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Ατομική διοικητική πράξη εθνικού Οργανισμού που εκδίδεται σε εφαρμογή ενωσιακού κανόνα δικαίου.

Σαφώς όμως, τόσο τα κεντρικά όσο και τα αποκεντρωμένα όργανα διοίκησης πρέπει και ελέγχονται για την **νομιμότητα** των πράξεων και των αποφάσεών τους. Οι πολίτες πρέπει να μπορούν να καταφεύγουν σε κάποιο δικαιοδοτικό μηχανισμό που θα τους παρέχει έννομη προστασία, με τα κατάλληλα ένδικα βοηθήματα. Ποια όργανα είναι αυτά;

Οι πράξεις και οι παραλείψεις των ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ διοικητικών οργάνων της Ένωσης προσβάλλονται απευθείας ενώπιον των ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης. Οι πράξεις και οι παραλείψεις των ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΩΝ διοικητικών οργάνων της Ένωσης προσβάλλονται απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Επειδή η Ένωση δεν διαθέτει δικά της δικαστήρια σε επίπεδο κρατών μελών, τα δικαστήρια των ιδίων των κρατών μελών όταν ερμηνεύουν και εφαρμόζουν κανόνες ενωσιακού δικαίου ενεργούν και είναι δικαιοδοτικά όργανα της ίδιας της Ένωσης με περιφερειακό, αποκεντρωμένο χαρακτήρα, παράλληλα προς τα κεντρικά δικαιοδοτικά όργανα.

Τα κεντρικά δικαιοδοτικά όργανα δεν είναι αρμόδια για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των εθνικών αρχών, είναι όμως δυνατόν ο εθνικός δικαστής (που είναι αρμόδιος και έχει δικαιοδοσία), μάλιστα σε κάποιες περιπτώσεις επιβάλλεται (267 εδ. 3 ΣΛΕΕ) να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο που θα αποφανθεί ως προς την ερμηνεία της σχετικής διάταξης. Δεδομένου ότι η διοικητική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου γίνεται τις περισσότερες φορές σε αποκεντρωμένο επίπεδο, τα εθνικά δικαστήρια έχουν ΓΕΝΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ για διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή ενωσιακού δικαίου, ενώ τα κεντρικά δικαστήρια έχουν ΔΟΤΗ αρμοδιότητα, δηλαδή οφείλουν να δρουν εντός του πεδίου που τους αναθέτουν και μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που αναγνωρίζονται από τις Συνθήκες (ΣΕΕ 5 παρ. 2).

Κεντρικό δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης είναι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εν ευρεία εννοία, όπως χρησιμοποιείται από το άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ), το οποίο ασκεί δικαιοδοτική εξουσία στα πλαίσια της Ένωσης και συνιστά θεσμικό της όργανο. Το Δικαστήριο αυτό περιλαμβάνει: το Δικαστήριο (εν στενή εννοία όπως χρησιμοποιείται ο όρος από το άρθρο 19 παρ. 2 ΣΕΕ και 251-3 ΣΛΕΕ), το Γενικό Δικαστήριο (19 παρ. 2 εδ. Β ΣΕΕ και 254,6 ΣΛΕΕ), το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης και τα ειδικευμένα δικαστήρια που ιδρύονται κατά την διαδικασία του 257 ΣΛΕΕ. Επικουρικό του Δικαστηρίου όργανο είναι ο Γενικός Εισαγγελέας.

Το Δικαστήριο: αποτελείται από έναν δικαστή από κάθε κράτος μέλος (σύνολο 27), οι οποίοι πληρούν τα εχέγγυα απόλυτης αμεροληψίας των άρθρων 253-4 ΣΛΕΕ και συγκεντρώνουν τα προσόντα στις χώρες τους ώστε να διοριστούν στα ανώτατα δικαστικά αξιώματα ή είναι νομικοί αναγνωρισμένου κύρους.

Το Γενικό Δικαστήριο: αποτελείται από τουλάχιστον 1 δικαστή από κάθε κράτος μέλος (σύνολο τουλάχιστον 27 δικαστές) που παρέχουν εγγυήσεις για την άσκηση υψηλών δικαστικών καθηκόντων. Δεν περιέχει εισαγγελείς, όμως οι δικαστές του μπορούν κατ' εξαίρεση να αναλάβουν ρόλο εισαγγελέα.

Οι δικαστές του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου διορίζονται με κοινή συμφωνία από τις εθνικές κυβερνήσεις και με διαβούλευση με την επιτροπή του άρθρου 255 και η θητεία τους είναι βετής, αν και κάθε 3 έτη γίνεται μερική ανανέωση, οι δε απελθόντες μπορούν να επανεκλεγούν. (βλ. σχετικά Οργανισμό Δικαστηρίου). Οι δικαστές εκλέγουν μεταξύ τους τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου κάθε 3 έτη, η επανεκλογή του είναι επίσης δυνατή και διορίζουν τον Γενικό Γραμματέα. Το Δικαστήριο καταρτίζει τον Οργανισμό διαδικασίας του που τελεί υπό την έγκριση του Συμβουλίου. Το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και τα ειδικευμένα δικαστήρια λειτουργούν σύμφωνα με τον Οργανισμό του και συνέρχονται σε τμήματα όπως ορίζεται σχετικά.

Οι γενικοί εισαγγελείς: Το Δικαστήριο (και όχι το Γενικό Δικαστήριο) επικουρείται από 8 Γενικούς Εισαγγελείς, ο αριθμός των οποίων μπορεί και να αυξηθεί. Αρμοδιότητά τους είναι να διατυπώνουν δημόσια και με απόλυτη αμεροληψία και ανεξαρτησία, αιτιολογημένη πρόταση επί των υποθέσεων που άγονται ενώπιόν του, **εφόσον απαιτείται η παρέμβασή του**. Οι προτάσεις του δημοσιεύονται μαζί με την απόφαση και αποτελούν εγγύηση στους διαδίκους ότι οι απόψεις τους ελήφθησαν υπόψη. Οι εισαγγελείς όμως δεν συμμετέχουν στην διάσκεψη και στην ψηφοφορία.

Ε. Η Διαδικασία

Η διαδικασία ενώπιον των αποκεντρωμένων δικαστηρίων είναι η ίδια, με τις εθνικές ρυθμίσεις κάθε κράτους (βλ. μια εξαίρεση). Ενώπιον των κεντρικών δικαιοδοτικών οργάνων προβλέπεται μια ειδική διαδικασία, η οποία είναι κοινή για όλα τα ενωσιακά δικαστήρια και παρουσιάζει ορισμένες διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις εθνικές νομοθεσίες:

- ✓ Ο προσφεύγων (κράτος, φυσικό ή νομικό πρόσωπο) που διενεργεί ευθεία προσφυγή μπορεί να επιλέξει την **γλώσσα** της διαδικασίας από όλες τις γλώσσες των κρατών μελών. Αν προσφεύγουσα είναι η Ένωση ή θεσμικό της όργανο, γλώσσα είναι εκείνη του καθ' ου (κράτος ή ιδιώτης). Στην προδικαστική παραπομπή γλώσσα είναι αυτή του προσφεύγοντος δικαστηρίου.
- ✓ Ως προς την **εκπροσώπηση**: Οι ιδιώτες εκπροσωπούνται από δικηγόρο, που οφείλει να είναι εγγεγραμμένος σε οποιονδήποτε δικηγορικό σύλλογο της ΕΕ, ωστόσο οι προϋποθέσεις εκπροσώπησης εξαρτώνται και από τις εθνικές ρυθμίσεις. Τα Κράτη ή τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να εκπροσωπούνται και από πρόσωπο που δεν είναι δικηγόρος.
- ✓ Η απονομή της ενωσιακής δικαιοσύνης είναι **δωρεάν** (όχι χαρτόσημα ή τέλη εγγραφής). Για την ευθεία παραπομπή, τα υπόλοιπα έξοδα (διαμονή, αμοιβή δικηγόρου, δικαστική δαπάνη κλπ) επιβαρύνουν τον ηττηθέντα διάδικο. Για την προδικαστική, το παραπέμπαν δικαστήριο κρίνει ποιος φέρει τα έξοδα ενώπιον του δικαστηρίου
- ✓ Οι αρχές που διέπουν την διαδικασία: τηρείται η αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως, το ανακριτικό σύστημα για την πρόοδο της δίκης, ενώ εφαρμόζεται τόσο η προφορική όσο και η έγγραφη διαδικασία.

Για την ευθεία προσφυγή και το προδικαστικό ερώτημα τηρείται διαφορετική διαδικασία, η οποία ενέχει στοιχεία προφορικής και έγγραφης διαδικασίας. (Βλ. παρακάτω κ βιβλίο). Παρεμπίπτοντα ζητήματα που μπορεί να προκύψουν κατά την διαδικασία είναι:

Α. Λόγος απαραδέκτου

Ο διάδικος μπορεί να προτείνει με χωριστό δικόγραφο το απαράδεκτο της ευθείας παραπομπής π.χ. λόγω εκπροθέσμου ή αναρμοδιότητας. Αν έχουμε προδήλως αβάσιμο λόγο απαραδέκτου, το Δ. εκδίδει απορριπτική διάταξη και συνεχίζει την έγγραφη διαδικασία. Αν υπάρχουν αμφιβολίες, το Δ. ενώνει και συνεδικάζει το απαράδεκτο με την ουσία της υπόθεσης. Και το Δ. μπορεί όμως αυτεπαγγέλτως να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη εάν ο λόγος είναι πρόδηλος ή δημοσίας τάξεως.

Β. Πρόσθετη παρέμβαση

Επί εκκρεμούς δίκης ευθείας προσφυγής, είναι δυνατόν να ασκηθεί εκούσια (και όχι προσεπίκληση!!!) πρόσθετη παρέμβαση από ιδιώτη, κράτος μέλος ή θεσμικό όργανο της Ένωσης. Τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα είναι προνομιούχοι διάδικοι και δεν χρειάζεται να αποδεικνύουν έννομο συμφέρον. Οι ιδιώτες οφείλουν να το αποδεικνύουν, ενώ δεν επιτρέπεται να παρεμβαίνουν σε δίκες μεταξύ κρατών, μεταξύ οργάνων ή μεταξύ κρατών και οργάνων. Επί εκκρεμούς δίκης προδικαστικής παραπομπής, δεν νοείται παρέμβαση εκτός αν ο παρεμβαίνων είναι κύριος παρεμβαίνων στην δίκη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου.

Γ. Αναστολή εκτελέσεως

Καταρχήν, η άσκηση προσφυγής δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Είναι όμως δυνατόν να ζητηθεί αναστολή εκτελέσεως (και προσωρινά ασφαλιστικά μέτρα) υπό προϋποθέσεις και αν επιβάλλεται από τις περιστάσεις. **Αίτηση αναστολής δεν υπάρχει στην προδικαστική παραπομπή.** Η αίτηση γίνεται με ξεχωριστό δικόγραφο και προϋποθέσεις παραδεκτού είναι:

- Να έχει ασκηθεί προσφυγή κατά της πράξης
- Να απειλείται σοβαρή και αναπότρεπτη ζημία
- Η κύρια προσφυγή να' ναι *prima facie* νόμω βάσιμη
- Η διάταξη που θα δέχεται την αίτηση να μην προδικάζει την ουσία της υπόθεσης

Ένδικα μέσα κατά της αποφάσεως δικαστηρίου κατά την διαδικασία της ευθείας προσφυγής και μόνο είναι: **ανακοπή ερημοδικίας** για αποφάσεις που εκδόθηκαν ερήμην ενός διάδικου, **τριτανακοπή**, αν υπάρχει αμφιβολία ως προς την έννοια ή την έκταση των αποτελεσμάτων της απόφασης και **αναθεώρηση**.

Ειδικά για τις αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου προβλέπεται ταυτόχρονα και δυνατότητα αναίρεσης για νομικά ζητήματα. Λόγοι αναίρεσης είναι: αναρμοδιότητα, πλημμέλειες της διαδικασίας που θίγουν τα έννομα συμφέροντα του ανααιρεσέοντος και παράβαση ενωσιακού δικαίου. Αν η αίτηση αναίρεσης είναι βάσιμη, το δικαστήριο αναίρει την απόφαση και είτε αποφαινεται οριστικά επί της αποφάσεως το ίδιο είτε παραπέμπει την απόφαση πίσω στο δικαστήριο.

VIII. Μηχανισμοί Δικαστικής Προστασίας στην Ένωση

Υπάρχουν 3 θεμελιώδεις μηχανισμοί δικαστικής προστασίας στην Ένωση:

1. Άμεσος έλεγχος των πράξεων/παραλείψεων των κρατών μελών ενώπιον των κεντρικών δικαιοδοτικών οργάνων με ευθεία προσφυγή λόγω παραβάσεως
2. Άμεσος έλεγχος των πράξεων/παραλείψεων των θεσμικών οργάνων ενώπιον των κεντρικών δικαιοδοτικών οργάνων με ευθεία προσφυγή ακυρώσεως, παραλείψεως, αγωγής αποζημιώσεως και ένστασης ελλείψεως νομιμότητας
3. Έμμεσος έλεγχος των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων μέσω της προδικαστικής παραπομπής* Δεν πρόκειται ακριβώς για μηχανισμό δικαστικής προστασίας αλλά για συνεργασία μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών δικαστηρίων για την ακριβή ερμηνεία και τον τρόπο εφαρμογής παραγώγου και πρωτοτύπου δικαίου. Δεδομένου ότι ελέγχεται παράλληλα το κύρος πράξεων ενωσιακού δικαίου, πρόκειται για έμμεσο έλεγχο των κρατών μελών και των οργάνων

A. Άμεσος έλεγχος της δράσης των κρατών μελών

Οι Συνθήκες και το παράγωγο δίκαιο δημιουργούν υποχρεώσεις των κρατών μελών έναντι των λοιπών κρατών, των οργάνων, της Ένωσης και των ιδιωτών και οφείλουν να συμμορφώνονται προς αυτές, ιδίως με την τροποποίηση της εθνικής νομοθεσίας τους. Το Δικαστήριο φυσικά δεν έχει την αρμοδιότητα να ακυρώσει αυτό

καθαυτό τις εθνικές ρυθμίσεις. Αρκείται μόνο να διαπιστώσει την παράβαση (αναγνωριστική απόφαση). Η απόφαση δεν ακυρώνει ούτε καθιστά ανίσχυρη την εθνική ρύθμιση, ούτε επιδικάζει αποζημίωση στον ζημιωθέντα ιδιώτη. Μόνο αρμόδιο για την λήψη μέτρων προς συμμόρφωση είναι το ίδιο το Κράτος μέλος.

Υποκείμενο της παράβασης άλλωστε είναι το ίδιο το Κράτος. Το κράτος δεσμεύεται για πράξεις ή παραλείψεις της εκτελεστικής, νομοθετικής ή δικαστικής εξουσίας, ανεξαρτήτως αν πρόκειται για όργανο της κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης ή συνταγματικώς ανεξάρτητο όργανο (Ανεξάρτητες αρχές), ακόμα και για ομόσπονδο κράτος. Έχει γίνει δεκτή παθητική νομιμοποίηση κράτους ακόμα και οργανισμό ή επιχείρηση ιδιωτικού δικαίου επειδή ασκούταν άμεσος ή έμμεσος έλεγχος από τις κρατικές αρχές !!!

Ως προς την ενεργητική νομιμοποίηση, προσφεύγοντες μπορούν να είναι ΜΟΝΟ η Επιτροπή ή Κράτη μέλη. Οι ιδιώτες δεν έχουν locus standi για να ασκήσουν προσφυγή έναντι σε κράτος μέλος ενώπιον του Δικαστηρίου, παρά μόνο μπορούν να πραγματοποιήσουν καταγγελία στην Επιτροπή ή να ασκήσουν τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα που ισχύουν στην οικεία εσωτερική έννομη τάξη.

1) Μορφές που μπορεί να λάβει η παράβαση:

α) Νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές πράξεις αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης

Νόμοι, ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις, προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, πρακτική των αρχών του κράτους ή και δικαστική απόφαση (!) αντίθετα προς το ενωσιακό δίκαιο. Εδώ εντάσσεται και η πλημμελής μεταφορά οδηγίας.

Τι εξαιρείται:

ΣΕΕ 14 παρ. 1 και 275 ΣΛΕΕ: παράβαση κανόνων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλεια (ΚΕΠΠΑ) δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δ

ΣΛΕΕ 276 : δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα επίσης του Δ ο έλεγχος για το κύρος ή για το αν τηρήθηκε η αναλογικότητα σε επιχειρησιακές δράσεις της αστυνομίας κράτους μέλους (ή άλλων ανάλογων υπηρεσιών) ή αν ένα κράτος άσκησε την αρμοδιότητά του για την επιβολή του νόμου , την τήρηση της δημόσιας τάξης και την διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας.

β) Παράλειψη ή αδράνεια

Όταν ένα κράτος μέλος ηθελημένα ή αθέλητα καθυστερεί ή παραλείπει εντελώς να μεταφέρει στην εθνική του έννομη τάξη μια οδηγία ή να καταργήσει την κείμενη εθνική νομοθεσία που έχει περιεχόμενο αντίθετο προς κανονισμό ή οδηγία.

Εδώ εμπίπτει και η περίπτωση ΣΕΕ άρθρο 4 παρ. 3: άρνηση παροχής πληροφοριών προς την Επιτροπή και **άρνηση συνεργασίας** με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Ειδική περίπτωση άρνησης συνεργασίας είναι η «**παράβαση επί παραβάσεως**» του **άρθρου 260 παρ. 3 ΣΛΕΕ** : εάν η Επιτροπή κρίνει ότι συγκεκριμένο κράτος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία στο εθνικό δίκαιο, το Δικαστήριο μπορεί να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής έως του

ορίου του ποσού που υπέδειξε η Επιτροπή. Η διάταξη έχει γεννήσει ιδιαίτερο προβληματισμό διότι πολλά ζητήματα παραμένουν αδιευκρίνιστα:

- τι ορίζεται ως «νομοθετική διαδικασία» ; η συνήθης νομοθετική διαδικασία ή και η ειδική;
- τι συμβαίνει αν η μεταφορά έχει όντως πραγματοποιηθεί αλλά απλώς δεν έχουν ανακοινωθεί τα μέτρα μεταφοράς ; γιατί κρίνεται ως σοβαρότερη παράλειψη (χρηματικά κολαζόμενη) η παράλειψη κοινοποίησης και όχι η παράλειψη μεταφοράς *per se* που εν τέλει θίγει και ιδιωτικά δικαιώματα;
- πως κρίνεται αν η κοινοποίηση έγινε ορθώς; Νομολογιακά έχει κριθεί ότι πρέπει να' ναι ορθή και ακριβής.

γ) Γενική και διαρκής/συστηματική παράβαση

Η νομολογία έχει δημιουργήσει μια ειδική περίπτωση παραβάσεως η οποία εξυπηρετεί το συμφέρον της Ένωσης και διαφοροποιείται από την γενική τυπολογία παραβάσεων: την **γενική και διαρκή παράβαση** η οποία ορίζεται ως εξής: *πρόκειται για μια σειρά ή ομάδα επιμέρους παραβάσεων που στοιχούν σε μια σειρά αλληλοσυνδεδεμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από μια ή περισσότερες ομοειδείς νομοθετικές πράξεις της Ένωσης και χαρακτηρίζονται από έκταση, διάρκεια και σοβαρότητα και συνεπάγονται γενικευμένη παραβατική πρακτική.*

Η νέα αυτή τυπολογία παράβασης έχει διαμορφωθεί από την **νομολογία** και στηρίζεται σε δυο σημαντικές αποφάσεις (Κατά Ιρλανδίας και Γαλλίας) με πεδίο εφαρμογής παραβάσεις ως προς τις υποχρεώσεις προστασίας του περιβάλλοντος: αφ' ενός, παρατηρήθηκε ότι η Ιρλανδία παραβίαζε επανειλημμένως μια σειρά υποχρεώσεων που θεσπίζονταν σε (τότε κοινοτικές) οδηγίες σχετικά με την διαχείριση στερεών αποβλήτων οικοδομής, την παράδοση σε ειδικούς ιδιώτες προς επεξεργασία, την απαγόρευση εγκατάλειψης και απόρριψης στο φυσικό περιβάλλον κ.α. Αφ' ετέρου σε απόφαση που και πάλι αφορούσε το περιβάλλον παρατηρήθηκε ότι οι γαλλικές αρχές επανειλημμένως παραβίαζαν υποχρεώσεις τους, λόγω διαρθρωτικής ανεπάρκειας, κάτι που εκδηλωνόταν με ομοιόμορφα και επαναλαμβανόμενα περιστατικά.

Στις δυο αυτές υποθέσεις που εμφανίζουν παρόμοιο σκεπτικό, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν θα έπρεπε για κάθε περιστατικό ξεχωριστά να κινήσει και μια προσφυγή. Έκρινε αντίθετα ότι όλα τα περιστατικά που της καταγγέλλθηκαν συνιστούν συμπτώματα μιας ενιαίας, γενικευμένης παραβατικής συμπεριφοράς και ότι για λόγους οικονομίας ενέργειας και δίκης και για την εξυπηρέτηση του ενωσιακού συμφέροντος, θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί ως μια ενιαία, συστηματική και διαρκή παράβαση εξαιρετικού χαρακτήρα.

Δημιουργούνται ωστόσο τα εξής ζητήματα:

- Πεδίο εφαρμογής είναι μόνο το περιβάλλον ή μπορεί να επεκταθεί η τυπολογία και σε άλλους τομείς όπως οι κρατικές ενισχύσεις, ο αθέμιτος ανταγωνισμός, δημόσιες συμβάσεις και άλλα ζητήματα εσωτερικής αγοράς;
- Ποιο είναι το βάρος απόδειξης; Επιτρέπεται να εισαχθούν νέα μέσα αποδείξεως κατά την δίκη;
- Πόσα συμπτώματα πρέπει να σημειωθούν για να δεχτούμε διαρκή παράβαση; Πόσο χρόνο πρέπει να διαρκεί η μη συμμόρφωση; Ποια πρέπει να είναι η σοβαρότητα της παράλειψης; Είναι αναγκαίο οι παραβάσεις να εντοπίζονται σε ορισμένη περιοχή του κράτους μέλους ή και σε διαφορετικές περιοχές (απομακρυ-

σμένες) εντός του ίδιου κράτους (π.χ. Στην Γαλλία: Μεσόγειος – Βόρειος ατλαντικός: η επέκταση δεν έγινε δεκτή ως μη τηρούσα την αρχή της αναλογικότητας).

- Πόσο ορισμένη θα πρέπει να είναι η προσφυγή; Επιτρέπεται δηλαδή το αντικείμενο της δίκης να ορίζεται γενικά και αόριστα και να μεταβληθεί κατά τη εξέλιξη της δίκης με την προσκόμιση νέων αποδεικτικών μέσων;

Η γενικευμένη χρήση αυτής της τυπολογίας θεωρείται άσκοπη: πρέπει η εφαρμογή της να γίνεται με φειδώ, γιατί θα μπορούσε να οδηγήσει σε αόριστες αποφάσεις με ασαφή και γενικά όρια που θα έθιγαν τα συμφέροντα των κρατών μελών και θα συνιστούσαν μη συνεπή χρήση του νέου τύπου, αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας αφού θα υπερέβαινε το μέτρο αναγκαίας προστασίας του ενωσιακού συμφέροντος (arrêts de règlements)

δ) Αφηρημένη ή ενδεχόμενη παράβαση

Στην νομολογία του δικαστηρίου είχε τεθεί το εξής ερώτημα: είναι αναγκαίο να υπάρχει *in concreto* παράβαση ενωσιακών υποχρεώσεων από το κράτος μέλος, συνεπεία πραγματικής εφαρμογής εθνικών διατάξεων αντίθετων προς το δίκαιο της Ένωσης, ή αρκεί απλώς να υπάρχουν *in abstracto* εθνικές ρυθμίσεις αντίθετες προς αυτό οι οποίες ενδέχεται να εφαρμοστούν και θα μπορούσαν να θίξουν τα συμφέροντα της ένωσης και των ιδιωτών; Πρέπει δηλ. η παράβαση να' ναι πραγματική και συγκεκριμένη ή αρκεί η αφηρημένη και ενδεχόμενη;

Παλαιότερη νομολογία δεχόταν την πρώτη εκδοχή (επιτροπή κατά Ιταλίας για φορολογική νομοθεσία που *in abstracto* επέβαλε υψηλότερο φόρο κατανάλωσης σε εισαγόμενα προϊόντα κακάο σε σχέση με τα ιταλικά, δεν υπήρχε όμως *in concreto* επιβολή του φόρου). Λίγο αργότερα όμως σε απόφαση Επιτροπής κατά Γαλλίας έγινε δεκτή η δεύτερη εκδοχή: η γαλλική νομοθεσία δημιουργούσε διφορούμενη κατάσταση των πραγμάτων, προκαλούσε αμφιβολία ως προς την ισχύουσα νομοθεσία και ανασφάλεια δικαίου στα υποκείμενα δικαίου.

❷ Η διαδικασία:

Πριν την ευθεία προσφυγή εναντίον του κράτους μέλους χρειάζεται μια ορισμένη **προδικασία** η οποία διαφοροποιείται ανάλογα με το αν την προσφυγή έχει ασκήσει άλλο κράτος μέλος ή η Επιτροπή (βλ κ 260 ΣΛΕΕ):

I. Προσφυγή της Επιτροπής. ΣΛΕΕ 258: 3 στάδια

1. **Πρώτον**, η Επιτροπή ενημερώνεται για πιθανές παραβάσεις κρατών είτε από άλλα κράτη, είτε από καταγγελίες ιδιωτών είτε κατόπιν ίδιας αυτεπάγγελτης έρευνας. Έχει διακριτική ευχέρεια να κρίνει αν πρέπει να κινηθεί διαδικασία προσφυγής. Εφόσον το κρίνει σκόπιμο, αποστέλλει **προειδοποιητική επιστολή** στο κράτος μέλος με το οποίο ζητά να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του, αιτείται δηλαδή απλών πληροφοριών και εξηγήσεων. Το κράτος απαντά, η Επιτροπή εκθέτει τις απόψεις της, ενδεικνύει πιθανή ή εικαζόμενη παράβαση ενωσιακών υποχρεώσεων και ούτω καθεξής. Ξεκινά έτσι ένας άτυπος διάλογος μεταξύ κράτους και επιτροπής μέσω επιστολών και συναντήσεων.
2. **Δεύτερον**, εάν οι εξηγήσεις ή οι ενέργειες του κράτους δεν κριθούν επαρκείς, η Επιτροπή επανέρχεται με νέα **όχληση*** (formal notice) με την οποία ζητά από το κράτος να τερματίσει την παράβαση και του τάσσει προθε-

σμία. Η όχληση έχει διττό σκοπό: το κράτος μπορεί, ασκώντας τα δικαιώματα άμυνάς του, να προσπαθήσει να πείσει την Επιτροπή υποβάλλοντας τις παρατηρήσεις του (θεμελιώδης εγγύηση υπέρ των κρατών εκ της Συνθήκης) ή να συμμορφωθεί εκούσια, ώστε ν' αποφευχθεί η ένδικη διαδικασία. Η όχληση είναι **προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής**. Για κάθε νέο στοιχείο θα πρέπει να έχει προηγηθεί όχληση ειδάλλως θα απορριφθεί ως απαράδεκτο.

3. **Τρίτον**, εάν το κράτος εμμένει στις αρχικές του θέσεις, η Επιτροπή όμως εκτιμά ότι το κράτος έχει παραβιάσει τις υποχρεώσεις του και επιθυμεί να ασκήσει προσφυγή, η τελευταία οφείλει να αποστείλει την λεγόμενη **αιτιολογημένη γνώμη***. Πρόκειται για ένα έγγραφο, με το οποίο η επιτροπή εκθέτει κατά τρόπο συνεκτικό τους πραγματικούς και τους νομικούς ισχυρισμούς βάσει των οποίων εκτιμά ότι το Κράτος έχει παραβιάσει τις υποχρεώσεις του. Πρόκειται εδώ για μια *suī generis* γνώμη: δεν είναι δεκτική προσφυγής ακύρωσης και δεν είναι αναγκαία η επαρκής αιτιολογία υπό την έννοια του 296 ΣΛΕΕ αφού το Δικαστήριο κρίνει την προσφυγή και όχι την γνώμη. Η αιτιολογημένη γνώμη είναι επίσης **προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής και ουσιαστικά οριοθετεί και το αντικείμενο της δίκης**, το οποίο δεν μπορεί να διευρυνθεί με την προσφυγή.

Εν συνεχεία ανακοινώνει στο κράτος τα μέτρα που εκτιμά κατάλληλα για να τερματιστεί η παράβαση και τάσσει προθεσμία προς τούτο (συνήθως 2 μηνών, αν και μπορεί να παραταθεί, δεδομένων των ειδικών συνθηκών και αναγκών και της φύσης της παράβασης). Έτσι παρέχεται στο κράτος και ο κατάλληλος χρόνος να αμυνθεί.

*** Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τόσο η *όχληση* (με την οποία ξεκινά η προδικασία) όσο και η *αιτιολογημένη απόφαση* και η *προσφυγή* πρέπει να ταυτίζονται ως προς τις αιτιάσεις τους, να στηρίζονται δηλαδή στα ίδια πραγματικά και νομικά περιστατικά, δεδομένου άλλωστε ότι οι 2 πρώτες είναι και προϋποθέσεις του παραδεκτού της προσφυγής. Κι αυτό διότι με την όχληση και την αιτιολογημένη γνώμη δίνεται στο κράτος η ευκαιρία κατά το στάδιο της προδικασίας, να αντικρούσει το σύνολο των αιτιάσεων και να κοινοποιήσει τα έγγραφα με τα οποία απαντά στην Επιτροπή. Εάν η αίτηση της προσφυγής δεν λαμβάνει υπόψη εθνικές διατάξεις που είχε θεσπίσει το κράτος πριν την αιτιολογημένη γνώμη και τις οποίες μάλιστα είχε κοινοποιήσει, έχει κριθεί ότι η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη αφού το συμφέρον της ένωσης είχε ήδη διασφαλιστεί!

II. Προσφυγή κράτους μέλους

Σύμφωνα με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ ενεργητική νομιμοποίηση έχουν και τα υπόλοιπα κράτη μέλη (και όχι οι ιδιώτες!) να ασκήσουν προσφυγή έναντι άλλου κράτους. Αν και είναι σπάνιο, η συνθήκη προβλέπει μια ειδική προδικασία: πριν την άσκηση της προσφυγής, το κράτος αυτό οφείλει να φέρει το θέμα στην Επιτροπή: πρέπει δηλαδή να παρουσιάσει τα πραγματικά περιστατικά και τους νομικούς ισχυρισμούς που κατά την γνώμη του στοιχειοθετούν παράβαση υποχρέωσης ενωσιακού δικαίου χωρίς όμως ιδιαίτερες διατυπώσεις. Το άλλο κράτος θα απαντήσει εντός της επιτροπής και θα ακολουθήσει συζήτηση των δυο κρατών κατ' αντιμωλίαν με επιστολές ή προφορικά. Η επιτροπή κατά το στάδιο αυτό παρακολουθεί την συζήτηση παθητικά ως διαμεσολαβητής. Εν συνεχεία, η Επιτροπή έχει 2 μήνες να διατυπώσει αιτιολογημένη γνώμη, χωρίς όμως αυτό να είναι και απαραίτητο: εάν δεν διατυπώσει γνώμη εμπρόθεσμα ή δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη, αυτό δεν θίγει το παραδεκτό και το κράτος μπορεί κάλλιστα να ασκήσει την προσφυγή χωρίς την αιτιολογημένη αυτήν γνώμη.

3 Απόδειξη

Στις ευθείες προσφυγές εναντίον κρατών μελών το βάρος απόδειξης φέρει εκείνος που ισχυρίζεται την παράβαση ενωσιακού δικαίου και δεν προβλέπεται κανένα αποδεικτικό τεκμήριο προς διευκόλυνση της Επιτροπής ή άλλου κράτους μέλους. Εάν δεν τεκμηριώσει τους ισχυρισμούς της/του, η προσφυγή απορρίπτεται ως ουσία αβάσιμη. Ως προς την ανταπόδειξη, το εναγόμενο κράτος οφείλει όχι μόνο να αρνηθεί αλλά και να αμφισβητήσει τους αντίπαλους ισχυρισμούς με λεπτομερή επιχειρήματα και πραγματικά στοιχεία. Εάν το κράτος μέλος επικαλείται κανόνα που εισάγει εξαίρεση από συνθήκη ή παράγωγο δίκαιο, το κράτος φέρει και το βάρος απόδειξης της πραγματικής συνδρομής των προϋποθέσεων του εξαιρετικού κανόνα δικαίου (π.χ. 36 ΣΛΕΕ). Ελλείψει αμφισβήτησης, οι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος θεωρούνται αποδεδειγμένοι. Ως αποδεικτικά στοιχεία αξιοποιούνται κατά βάση τα έγγραφα και όχι οι μάρτυρες ή πραγματογνώμονες.

4 Μέσα άμυνας

Τα κράτη μπορούν να απαντήσουν στην προσφυγή με νομικά (συνδρομή εξαιρετικού κανόνα δικαίου ή άλλα) ή πραγματικά επιχειρήματα (απόδειξη ότι έχουν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα ή άλλα). Τι δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο άμυνας ή δικαιολογία:

- ✓ Επίκληση ανωτέρας βίας, Έλλειψη δημοσιονομικών πόρων για την λήψη μέτρων
- ✓ Εμπόδια συνταγματικής φύσεως ή ευθύνη αποκεντρωμένων οργάνων
- ✓ Μη προηγούμενη εξάντληση εσωτερικών ενδίκων μέσων: στις αποφάσεις Van Gend en Loos και COSTA/ENEL κρίθηκε ότι τα εσωτερικά ένδικα βοηθήματα και οι προσφυγές ενώπιον των τότε κοινοτικών οργάνων είναι δυο ξεχωριστές κατηγορίες βοηθημάτων που ναι μεν τείνουν στον ίδιο στόχο, αλλά είναι αυτοτελείς, και δεν χρειάζεται η προηγούμενη εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων.

Όπως έκρινε το Δικαστήριο, το γεγονός ότι η συνθήκη επιτρέπει στην επιτροπή και στα κρατη μέλη να προσφύγουν ενώπιον του δικαστηρίου κατά ενός κράτους που δεν εκπλήρωσε ποτέ τις υποχρεώσεις του δεν σημαίνει ότι οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλεστούν τις υποχρεώσεις αυτές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων όπως επίσης το γεγονός ότι η Συνθήκη θέτει στην διάθεση της Επιτροπής μέσα για την διασφάλιση του σεβασμού των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στους υπόχρεους δεν αποκλείει την δυνατότητα επικλήσεως της παραβάσεως αυτών των υποχρεώσεων στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

- ✓ Επιχείρημα *exceptio non adimpleti contractus*: η εκπλήρωση των υποχρεώσεων ενώπιον της Ένωσης δεν τελεί υπό τον όρο της αμοιβαιότητας και γι' αυτό το λόγο τα κράτη μέλη δεν δικαιολογείται να μην εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους υπό το πρόσχημα ότι άλλα κράτη τις παραβιάζουν συστηματικά, δεδομένου ότι η Ένωση προσφέρει τα κατάλληλα βοηθήματα και μηχανισμούς (κυρίως μέσω προσφυγών) για να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα αυτά.

5 Διαπίστωση της παράβασης

Μέσα από την προβλεπόμενη διαδικασία, το Δικαστήριο εκδίδει απόφαση επί της υποθέσεως. **Στην περίπτωση που διαπιστώσει την ύπαρξη παραβάσεως από κράτος μέλος, σύμφωνα με το άρθρο 260 το κράτος οφείλει να λάβει τα μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης του δικαστηρίου, χωρίς κάποια προθεσμία. Σύμφωνα όμως την νομολογία το κράτος αυτό οφείλει να αρχίσει την συμμόρφωση άμεσα και να λήξει τις απαραίτητες ενέργειες στις συντομότερες δυνατές προθεσμίες. (C 109/08 Επιτροπή/Ελλάδας)**

Πριν την συνθήκη του Μάαστριχτ, η συνθήκη δεν προέβλεπε κάποια περαιτέρω ρύθμιση και επρόκειτο για μια *lex imperfecta*: το κράτος αν ήθελε συμμορφωνόταν, αν δεν ήθελε, όχι. Κάτι που απειλούσε την συνοχή και ουσιαστικά αφαιρούσε από τις αποφάσεις του δικαστηρίου κάθε δεσμευτικότητα και κύρος. Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, προβλέπεται η δυνατότητα νέας προσφυγής με την ίδια ακριβώς (δυσκίνητη) διαδικασία που είχε γίνει και η πρώτη, με παράλληλη επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, η οποία όμως δεν δέσμευε και το δικαστήριο. Η ρύθμιση αυτή ενίσχυε τον έλεγχο της κοινότητας πάνω στην δράση των κρατών και αύξησε το κύρος των αποφάσεων, ήταν όμως βραδυκίνητη διαδικασία.

Με την Συνθήκη της Λισσαβόνας, εάν το κράτος παραλείπει να λάβει τα αναγκαία μέτρα, αυτό στοιχειοθετεί νέα παράβαση επί παραβάσεως και χωρεί νέα προσφυγή εναντίον του κράτους, αυτήν την φορά όμως με μια σαφώς πιο απλοποιημένη διαδικασία (ΣΛΕΕ 260 παρ. 2): καταρχάς, από την έκδοση της απόφασης κάθε κράτος οφείλει να συμμορφωθεί άμεσα. Εάν δεν το κάνει, η Επιτροπή το καλεί να καταθέσει τις παρατηρήσεις του. Χωρίς όμως να χρειάζεται να προβεί σε αιτιολογημένη πρόταση, μπορεί να ασκήσει κατευθείαν προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου για την παράβαση επί παραβάσεως. Με την νέα ρύθμιση αλλάζουν τα εξής:

- Αφού δεν υπάρχει δεύτερη αιτιολογημένη γνώμη, κρίσιμος χρόνος για την ύπαρξη δεύτερης παράβασης (και άρα για την έναρξη του κατ' αποκοπή ποσού) είναι η στιγμή έκδοσης της πρώτης απόφασης! Μόλις εκδόθηκε, το κράτος όφειλε να έχει συμμορφωθεί άμεσα και στις πιο σύντομες δυνατές προθεσμίες.
- Μειώνεται ο φόρτος εργασίας Δικαστηρίου και της επιτροπής. Μπορεί να συρρικνώνεται το δικαίωμα άμυνας, αλλά το κράτος είχε αρκετό χρόνο από πριν να εκθέσει τις αιτιάσεις του και να συμμορφωθεί.
- Η πρόταση της Επιτροπής για την χρηματική ποινή δεν δεσμεύει το Δικαστήριο που έχει διακριτική ευχέρεια. Βέβαια η επιτροπή καθορίζει με ανακοίνωσή της τα κριτήρια που το Δ θεωρεί ως βάση για την πρόταση της ποινής. Η χρηματική ποινή δεν έχει αποκαταστατικό χαρακτήρα της ζημίας, αλλά ως στόχο να αποτρέψει το κράτος από την συνεχή παράβαση. Μπορεί δε να σωρευτεί και ποινή και κατ' αποκοπή ακόμα και αν δεν το ζήτησε η Επιτροπή.

Β. Άμεσος έλεγχος της δράσης των θεσμικών οργάνων

I. Προσφυγή ακύρωσης

Η προσφυγή ακύρωσης είναι ένα **ένδικο βοήθημα** με το οποίο οι προσφεύγοντες ελέγχουν την νομιμότητα της δράσης της ενωσιακής εξουσίας και ζητούν να αναγνωρισθεί η έλλειψη κύρους μιας πράξεως των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η απόφαση που εκδίδεται είναι αναγνωριστική και όχι διαπλαστική. Το Δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα να δίνει εντολές στα θεσμικά όργανα (264 ΣΛΕΕ), τα οποία είναι μόνα αρμόδια να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης (266 ΣΛΕΕ). Η προσφυγή ασκείται εντός δυο μηνών από την δημοσίευση της πράξης ή την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα και αν δεν κοινοποιήθηκε/δημοσιεύθηκε, εντός 2 μηνών από τότε που έλαβε γνώση. ΣΛΕΕ 263 παρ. 6. Σημειωτέον ότι σε αντίθεση με την προσφυγή παραλείψεως θεσμικού οργάνου και την προσφυγή εναντίον κράτους μέλους, εδώ δεν πρέπει να τηρηθεί καμία προδικασία!

① Λόγοι ακύρωσης ΣΛΕΕ 263 παρ. 2 :

Αναρμοδιότητα, Παράβαση ουσιώδους τύπου, Παράβαση της συνθήκης ή ενωσιακού κανόνα δικαίου, Κατάχρηση εξουσίας.

② Ενεργητική νομιμοποίηση: οι προσφεύγοντες διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες:

A) Προνομιούχοι διάδικοι

Τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο, το Ευρωκοινοβούλιο και η Επιτροπή δεν περιορίζονται από προϋποθέσεις για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως. ΣΛΕΕ 263 παρ. 2

B) Μερικώς προνομιούχοι διάδικοι

Οργανισμοί όπως η ΕΚΤ, το Ελεγκτικό συνέδριο και η Επιτροπή των περιφερειών δεν υπόκεινται σε περιορισμούς όταν η προσφυγή αποσκοπεί στην διατήρηση των προνομίων τους. ΣΛΕΕ 263 παρ. 3

Γ) Μη προνομιούχοι διάδικοι

Οι ιδιώτες (φυσικά και νομικά πρόσωπα) υπόκεινται σε πολύ αυστηρούς περιορισμούς και προϋποθέσεις τόσο ως προς την ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως ενώπιων των κεντρικών ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων όσο και ως προς το αντικείμενο της προσφυγής (ποιες πράξεις μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ιδιωτών). Οι περιορισμοί και οι προϋποθέσεις έχουν γίνει αντικείμενο πολλαπλών τροποποιήσεων. Με την σημερινή συνθήκη, δυο είναι οι προϋποθέσεις ενεργητικής νομιμοποίησης υπέρ των ιδιωτών: για αποφάσεις που ρυθμίζουν ατομική περίπτωση, να πρόκειται για τον αποδέκτη της πράξης. Για πράξεις γενικού και αφηρημένου περιεχομένου, να υπάρχει ατομικός και άμεσος σύνδεσμος ανάμεσα στον ιδιώτη και στο προσβαλλόμενο μέτρο. Βλ. αναλυτικά παρακάτω.

③ Οι πράξεις ποιων οργάνων μπορούν να προσβληθούν:

A) Από προνομιούχους διάδικους: ΣΛΕΕ 263 παρ. 1

- *Νομοθετικές πράξεις:* κατά ΣΛΕΕ 289 είναι οι νομικές πράξεις που εκδίδονται κατά την συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία.
- *Πράξεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Ευρωκοινοβουλίου, της ΕΚΤ που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων:* η διατύπωση δεν μεταβλήθηκε
- *Πράξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου:* πλέον, και οι πράξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι επιδεκτικές προσφυγής ακυρώσεως
- *Πράξεις των λοιπών οργάνων ή οργανισμών που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων:* πρόκειται για μη θεσμικά όργανα της ένωσης (π.χ. Ombudsman, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κ).

B) Από μη προνομιούχους διάδικους: ΣΛΕΕ 263 παρ. 4

Η πρώτη διάταξη 230 εδ. δ' ΕΚ όριζε ότι δεκτική προσφυγής από ιδιώτες δεν ήταν κάθε πράξη οργάνων που αφορούσαν ιδιώτες, αλλά μονάχα οι **αποφάσεις**, όπως νοούνταν στο άρθρο 249. Η νομολογία είχε διαστείλει το

νόημα της διάταξης και περιέλαβε και άλλες έννοιες πράξεων, χρησιμοποιώντας ως κριτήριο όχι την ονομασία της πράξης, αλλά το αν παράγει έννομα αποτελέσματα προς τρίτους και μάλιστα δεσμευτικά. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης έλαβε υπόψη αυτήν την νομολογία και η νέα διάταξη της Λισσαβόνας διευρύνει τις δυνατότητες προσφυγής των ιδιωτών και κατά ενωσιακών πράξεων που δεν είναι αποφάσεις. Πιο συγκεκριμένα, το 263 παρ. 4 ΣΛΕΕ κάνει λόγο για:

i. Πράξεις των οποίων είναι αποδέκτης

Όταν ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης εκδίδει μια πράξη στο πλαίσιο εκτέλεσης ενός ενωσιακού κανόνα για την ρύθμιση μιας ατομικής συμπεριφοράς, **ιδίως ΕΚΤ, Συμβούλιο και Επιτροπή**. Πχ. Σύμφωνα με το 105 ΣΛΕΕ η επιτροπή μπορεί να εκδίδει ατομικές πράξεις σε περίπτωση αθέμιτου ανταγωνισμού με τις οποίες παράβαση των κανόνων 101 και 102. Η αιτιολογημένη αυτή απόφαση που απευθύνεται σε ιδιώτη υπόκειται σε προσφυγή. Η ενεργητική νομιμοποίηση εδώ είναι δεδομένη και δεν χρειάζεται περαιτέρω απόδειξη.

ii. Πράξεις που τον αφορούν άμεσα και ατομικά

Εφόσον οι πράξεις που έχουν ατομικό χαρακτήρα (έναν αποδέκτη) υπάγονται στην κατηγορία υπό i) εδώ περιέχονται πράξεις γενικού, αφηρημένου, κανονιστικού χαρακτήρα οι οποίες όμως είναι δυνατόν να θίγουν άμεσα και ατομικά τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Η έννοια της «ενωσιακής πράξης» είναι υπερβολικά ευρεία και γενική, η διατύπωση όμως αυτή του νομοθέτη ήταν ηθελημένη, γιατί θέλησε να συμπεριλάβει στον κατάλογο του 263 παρ. 4 περ. 2 **όλες** τις κανονιστικές πράξεις, ανεξαρτήτως του τρόπου εκδόσεώς τους (και όχι απλώς τις νομοθετικές), που εκδίδονται **ΚΑΤ' ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**. Αντίθετα, η επόμενη περίπτωση (κανονιστικές πράξεις που αφορούν ιδιώτη χωρίς να έχουν εκτελεστικά μέτρα) αφορούν επίσης κανονιστικές πράξεις, που έχουν όμως εκδοθεί **ΚΑΤ' ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**.

Ωστόσο το πεδίο εφαρμογής της διάταξης περιορίζεται αρκετά από τις προϋποθέσεις της ενεργητικής νομιμοποίησης: για να είναι παραδεκτή η προσφυγή ο προσφεύγων πρέπει να αποδείξει ΑΜΕΣΟ και ΑΤΟΜΙΚΟ σύνδεσμο με την πράξη, κάτι ιδιαίτερα δυσχερές για φυσικά και νομικά πρόσωπα.

➤ **Άμεσος σύνδεσμος**

Νομολογία (Regione Siciliana): άμεσος σύνδεσμος υπάρχει όταν το προσβαλλόμενο μέτρο παράγει νομικά αποτελέσματα (και όχι απλώς πραγματικά αποτελέσματα, π.χ. δυσμενείς οικονομικές συνέπειες) εις βάρος της νομικής κατάστασης του ιδιώτη απευθείας, όταν υπάρχει δηλαδή άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των δυο. Επίσης, οι αρχές που είναι αποδέκτες της ρύθμισης και εφαρμόζουν το μέτρο δεν πρέπει να έχουν περιθώρια εκτίμησης* δεδομένου ότι η εφαρμογή της πράξης αυτής απορρέει αποκλειστικά από την ενωσιακή ρύθμιση και δεν χρειάζεται να εκδοθούν άλλες ενδιάμεσες πράξεις* των αρχών που τις εφαρμόζουν (εκτελεστικές πράξεις). Η ρύθμιση δε πρέπει να είναι οριστική (π.χ. πρόστιμο).

*Σημειώτέο ότι το γεγονός ότι ένα ενωσιακό μέτρο προϋποθέτει την περαιτέρω έκδοση εκτελεστικής πράξης, δεν σημαίνει αναγκαία ότι δεν υπάρχει και άμεσος σύνδεσμος εφόσον επηρεάζει άμεσα την νομική κατάσταση του προσώπου και δεν αφήνει καμία διακριτική ευχέρεια στις εθνικές αρχές που είναι αποδέκτες του και είναι επιφορτισμένες να το υιοθετήσουν και να το εφαρμόσουν.

Άρα, είναι δυνατόν να έχουμε άμεσο σύνδεσμο ακόμα και αν υπάρχουν εκτελεστικές πράξεις. Προσοχή όμως: αν υπάρχει ενδιάμεση εκτελεστική πράξη, ο ιδιώτης πρέπει να αποδείξει ότι συντρέχει ατομικός και άμεσος σύνδεσμος (=ενεργητική νομιμοποίηση) ειδάλλως θα πρέπει να στραφεί ενάντια στις εθνικές εκτελεστικές πράξεις per se ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων!

Μάλιστα, το Δ δέχεται ότι ακόμα και αν υπάρχει διακριτική ευχέρεια κατά την έκδοση εκτελεστικής του ενωσιακού μέτρου πράξης, άμεσος σύνδεσμος υπάρχει και τότε, εάν οι εθνικές αρχές ταυτίζονται κατά βούληση και περιεχόμενο με τον ενωσιακό νομοθέτη (Πειραϊκή Πατραϊκή)

➤ Ατομικός σύνδεσμος

Νομολογία (Plaumann) : «υποκείμενα εκτός των αποδεκτών μιας **απόφασης**, δεν μπορούν βασίμως να προβάλουν ότι η απόφαση τα θίγει ατομικά, παρά μόνο αν τα θίγει εξαιτίας μιας ξεχωριστής ιδιότητας ή μιας πραγματικής κατάστασης που τα χαρακτηρίζει σε σχέση προς κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη»

Η έννοια της απόφασης και πάλι είναι στενή. Σκοπός της Συνθήκης είναι να εμποδίσει τα θεσμικά όργανα να αποκλείουν την δυνατότητα των ιδιωτών να προσφεύγουν εναντίον πράξεων που τα αφορούν άμεσα και ατομικά απλώς και μόνο μεταβάλλοντας την μορφή μιας πράξης. **Η επιλογή της μορφής δεν μπορεί να μεταβάλλει την φύση μιας πράξης (Calpak)**. Επομένως, ατομικός σύνδεσμος είναι δυνατόν να υπάρχει ακόμα και σε πράξεις κανονιστικής φύσεως.

Όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, **μια κανονιστική διάταξη, γενική και αφηρημένη, είναι δυνατόν να αφορά ατομικά ένα πρόσωπο ή μια συγκεκριμένη κατηγορία ατόμων στα οποία εφαρμόζεται μια δεδομένη χρονική στιγμή και τα οποία μάλιστα μπορούν να προσδιορισθούν. Έναντι αυτών των προσώπων, θα μπορούσαμε να πούμε ότι υπό ορισμένες συνθήκες, μια πράξη γενικής ισχύος όπως είναι ο κανονισμός έχει τον χαρακτήρα αποφάσεως (Extratet)**. Ο ατομικός αυτός σύνδεσμος μεταξύ ιδιώτη και πράξης γενικής ισχύος, νομιμοποιεί ενεργητικά τον τελευταίο να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως.

iii. **Κανονιστικές πράξεις που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα**

Στην Συνθήκη δεν ορίζεται πουθενά τι είναι κανονιστική πράξη. Ποιο είναι λοιπόν το νόημα της διάταξης; Ερμηνευτικά, στην περίπτωση αυτή λογικά δεν εμπίπτουν οι κανονισμοί και εν γένει οι νομοθετικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατά την νομοθετική διαδικασία των άρθρων 289 και 294, αλλά μόνο οι **κανονιστικές**.

Στις κανονιστικές πράξεις 263 παρ. 4 περ. 3 υπάγονται οι κανονιστικές πράξεις, που έχουν εκδοθεί **ΚΑΤ' ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ** ενώ η προηγούμενη περίπτωση αφορούσε **όλες** τις κανονιστικές πράξεις, ανεξαρτήτως του τρόπου εκδόσεώς τους (και όχι απλώς τις νομοθετικές), που εκδίδονται **ΚΑΤ' ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**.

Οι κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση του παράγωγου δικαίου είναι πράξεις που εκδόθηκαν με την διαδικασία των άρθρων 290 και 291 ΣΛΕΕ, έχουν περιεχόμενο γενικό, δεν α-

πευθύνονται στον προσφεύγοντα ατομικά, δεν έχουν θεσπιστεί με την νομοθετική διαδικασία των 289 και 294 και δεν συνεπάγονται εκτελεστικά μέτρα εφαρμογής.

Η διάταξη θεσπίστηκε διότι υπήρχε ένα κενό στην παροχή εννόμου προστασίας: εάν υπήρχαν εκτελεστικά μέτρα, αυτά θα μπορούσαν ενδεχομένως να προσβληθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Εδώ όμως πρόκειται για ενωσιακή πράξη κανονιστικού χαρακτήρα χωρίς εκτελεστικά μέτρα αλλά με άμεσα αποτελέσματα. Ο ιδιώτης, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν μπορεί να προσφύγει αφού δεν υπάρχει αντικείμενο προσφυγής. Ενώπιον κεντρικών ενωσιακών δικαστηρίων μέσω προσφυγής θα ήταν επίσης αλυσιτελές να προσφύγει βάσει της προηγούμενης περίπτωσης, αφού θα ήταν απίθανο να αποδείξει ατομικό και άμεσο σύνδεσμο. Με την ρύθμιση αυτή, μπορεί να ζητήσει αποτελεσματική προστασία στο Γενικό δικαστήριο, χωρίς να χρειάζεται να αποδείξει ατομικό σύνδεσμο αλλά μόνο άμεσο, ότι δηλ. τον αφορά. Άρα, όταν κλείνει η δίοδος των εθνικών δικαστηρίων, ανοίγει η δίοδος του Γενικού δικαστηρίου.

Για συνοπτική ανακεφαλαίωση βλ. βιβλίο σελ. 128 – 130.

II. ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΛΕΙΨΕΩΣ

ΣΛΕΕ 256. Στην ουσία πρόκειται για προέκταση του δικαιοδοτικού ελέγχου της δράσης της Ένωσης, με την διαφορά ότι εδώ δεν ελέγχονται οι πράξεις των οργάνων της Ένωσης αλλά οι παραλείψεις τους, δηλαδή οι ενέργειες στις οποίες όφειλαν να προβούν και δεν προέβησαν. Συνοπτικά αναφέρονται τα εξής:

- Παθητική νομιμοποίηση: όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης αλλά πλέον, με την νέα συνθήκη και τα υπόλοιπα όργανα της Ένωσης (πχ. Διαμεσολαβητής, Επιτροπή κοινωνικών υποθέσεων κα) τα οποία παραλείπουν να λάβουν μια οφειλόμενη απόφαση ή να εκδώσουν μια οφειλόμενη πράξη.
- Ενεργητική νομιμοποίηση: διακρίνουμε και εδώ ανάμεσα σε προνομιούχους (κράτη μέλη, θεσμικά όργανα) και μη (ιδιώτες) διάδικους. Οι μεν πρώτοι δεν χρειάζεται να αποδείξουν ενεργητική νομιμοποίηση. Αντίθετα ιδιώτης που στρέφεται κατά θεσμικού ή άλλου οργάνου της Ένωσης πρέπει να αποδείξει ότι η πράξη που θα έπρεπε να εκδοθεί θα είχε ως αποδέκτη τον ίδιο. Νομολογιακά γίνεται δεκτό ότι νομιμοποιείται επίσης και ιδιώτης για πράξη που θα είχε ως αποδέκτη κάποιον τρίτο, εάν αποδείξει ότι θα υπήρχε άμεσος και ατομικός σύνδεσμος όπως επί ευθείας προσφυγής.
- Αντικείμενο της προσφυγής παραλείψεως: νομικά δεσμευτική πράξη οργάνου που θα έπρεπε να εκδοθεί (όχι σύσταση ή γνώμη)
- Προδικασία: για προσφυγές που ασκούνται από όργανα ή κράτη χρειάζεται η τήρηση ορισμένης προδικασίας. Πρώτα πρέπει το όργανο να κληθεί να ενεργήσει εντός δυο μηνών. Αν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη, η προσφυγή είναι παραδεκτή με το πέρας άλλων δυο μηνών από την λήξη της πρώτης προθεσμίας. Στην προσφυγή ακύρωσης εναντίον θεσμικού οργάνου, αντίθετα, δεν προβλέπεται προδικασία!

- Μετά την έκδοση απόφασης, το Δ. δεν μπορεί να δώσει εντολή στα θεσμικά όργανα να προβούν στην οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια. Αυτά μόνα είναι αρμόδια να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προς εκτέλεση της απόφασης.

III. ΎΝΣΤΑΣΗ ΕΛΛΕΙΨΕΩΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Δεν πρόκειται για αυτόνομο ένδικο βοήθημα, αλλά για προβολή ένστασης ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΟΝΤΩΣ και ΕΠ' ΕΥΚΑΙΡΙΑΣ μιας άλλης δίκης. Όταν δηλ. διεξάγεται μια ακυρωτική δίκη του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, οι διάδικοι μπορούν να προβάλλουν την έλλειψη νομιμότητας μιας άλλης ενωσιακής πράξης ζητώντας τον έλεγχο του κύρους της, για κάποιον από τους λόγους του 263 εδ.2 ακόμα και αν έχει παρέλθει η δέμηνη προθεσμία από την έκδοση της πράξης. Εφαρμόζεται για τους μη προνομιούχους διάδικους και όχι για τους προνομιούχους που οφείλουν να αμφισβητούν το κύρος των πράξεων αυτών στις νόμιμες προθεσμίες, χωρίς να χρειάζεται η απόδειξη εννόμου συμφέροντος ή νομιμοποίησης.

Πχ. Ιδιώτης στρέφεται κατά ατομικής ενωσιακής πράξης της οποίας τυγχάνει αποδέκτης, με ευθεία προσφυγή ακύρωσης ενώπιον του Δικαστηρίου. Μπορεί παρεμπιπτόντως εδώ, επ' ευκαιρία της δίκης αυτής, να προβάλει ένσταση περί της νομιμότητας της κανονιστικής ενωσιακής πράξης (και όχι μόνο της ατομικής!) επί της οποίας ακριβώς ερείδεται η ατομική, αμφισβητώντας την ίδια την νομική της βάση, ακόμα και αν η κανονιστική πράξη εκδόθηκε προ 2 μηνών και έχει ξεφύγει του ευθέως ακυρωτικού ελέγχου.

Έτσι ακόμα και αν ο διάδικος δεν μπορεί να στραφεί ευθέως κατά της απόφασης που τον αφορά άμεσα και ατομικά αλλά υφίσταται τις συνέπειές της, μπορεί να στραφεί εμμέσως μέσω αυτής της ενστάσεως και να ζητήσει την ακύρωσή τους. Η ρύθμιση αυτή έρχεται να καλύψει το κενό που δημιουργείται από τις δυσκολίες απόδειξης της ενεργητικής νομιμοποίησης επί ακυρωτικών προσφυγών ιδιωτών έναντι κανονιστικών πράξεων της Ένωσης. Προσοχή όμως: **αν ο ιδιώτης νομιμοποιείται να ασκήσει ευθεία ακυρωτική προσφυγή, τότε η έμμεση αμφισβήτηση του κύρους της ενωσιακής πράξης (277) δεν είναι επιτρεπτή (νομολογία)!** Κι αυτό διότι αν ήταν σε θέση να ασκήσει κανονικά την προσφυγή εντός των 2 μηνών, τότε θα είχαμε καταστρατήγηση της προθεσμίας αυτής που προκαλεί αβεβαιότητα δικαίου και συνεχείς αμφισβητήσεις ενωσιακών πράξεων.

Η απόφαση ισχύει inter partes και όχι erga omnes. Το Δ δεν προβαίνει στην ακύρωσή της αλλά στην μη εφαρμογή της στην συγκεκριμένη περίπτωση.

IV. ΕΞΩΣΥΜΒΑΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

ΣΛΕΕ 268 & 340: Το Δικαστήριο είναι το αρμόδιο όργανο για την εκδίκαση αγωγών αποζημιώσεων για ζημιές που προκάλεσαν θεσμικά όργανα ή υπάλληλοί της Ένωσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Ένωση αποκαθιστά την ζημία σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. Η διάταξη αυτή έδωσε στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα να δημιουργήσει νομολογιακά ex nihilo ολόκληρο το δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης.

Ειδικοί κανόνες:

A. Η αγωγή αποζημίωσης είναι ξεχωριστό ένδικο βοήθημα ενώπιον του Δικαστηρίου και πρέπει να διακρίνεται από την προσφυγή ακυρώσεως. Πρόκειται για δυο αυτοτελή και ανεξάρτητα ένδικα βοηθήματα. Για την

επιδίκαση αποζημίωσης, δεν χρειάζεται καν να έχει ακυρωθεί (με ένδικο βοήθημα) η παράνομη διοικητική πράξη η οποία προκάλεσε την ζημία (Lutticke) και η οποία αποτελεί την βάση της αγωγής προς αποζημίωση.

Β. Η εξωσυμβατική ευθύνη της ένωσης μπορεί να στηρίζεται είτε σε παράνομη είτε σε νόμιμη πράξη των οργάνων της αρκεί να συντρέχουν οι λοιπές προϋποθέσεις της (Dorsch Consult). Παραγράφεται δε 5 έτη μετά την επέλευση του ζημιογόνου γεγονότος (Οργανισμός Δ. 46), διακόπτεται όμως με την άσκηση ενδ. Βοηθήματος.

Γ. Οι προϋποθέσεις άσκησης αγωγής αποζημίωσης είναι τρεις:

i. Να υπάρχει πράξη ή παράλειψη των θεσμικών οργάνων

α) Ευθύνη από παράνομη πράξη ή παράλειψη θεσμικών οργάνων

Βάσει της απόφασης **Bergadem** που εκδόθηκε το 2000 για την στοιχειοθέτηση εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης δεν έχει σημασία αν πρόκειται για κανονιστική ή μη κανονιστική (διοικητική) πράξη της ένωσης. Παλαιότερα, προ του 2000 γινόταν διάκριση: αφενός για κανονιστική πράξη: σημαίνει ότι υπάρχει μια επιλογή οικονομικής πολιτικής και άρα χρειάζεται η παραβίαση να' ναι κατάφωρη, παραβιάζοντας υπέρτερο κανόνα που έχει τεθεί για την προστασία των ιδιωτών. και μη, ενώ εξεταζόταν και η φύση της γενεσιουργού πράξεως της ζημίας. Αφετέρου για μη κανονιστική πράξη, όπου δεν υπήρχαν τέτοιες προϋποθέσεις. Πλέον αυτά δεν ισχύουν και δεν γίνεται καμία διάκριση.

β) Ευθύνη από νόμιμη πράξη ή παράλειψη θεσμικών οργάνων

Όπως ειπώθηκε, το Δικαστήριο δημιούργησε νομολογιακά το δίκαιο της εξωσυμβατικής ευθύνης στηριζόμενο στα δίκαια των κρατών μελών της Ένωσης. Χρησιμοποιώντας μια διάταξη του γαλλικού δικαίου (*prejudice special et anormal*), έγινε δεκτό με την απόφαση **Dorsch Consult** ότι για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη προς αποζημίωση δεν χρειάζεται καν παράνομη πράξη, εάν η ζημία που προκλήθηκε από νόμιμη συμπεριφορά των οργάνων της Ένωσης είναι ΜΗ ΦΥΣΙΟΛΟΓΙΚΗ και ΕΙΔΙΚΗ. Μη φυσιολογική, σημαίνει ότι υπερβαίνει τα όρια των κινδύνων που είναι συνήθεις και σύμφυτοι στον οικείο τομέα δραστηριοτήτων. Ειδική, σημαίνει ότι θίγει μια κατηγορία επαγγελματιών κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με άλλους επιχειρηματίες που βρίσκονται σε αντίστοιχη θέση.

ii. Να υπάρχει ζημία

Η ζημία μπορεί να είναι υλική, σωματική ή/και ηθική. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να' ναι πραγματική και βέβαιη και να αποδεικνύεται (βάρος απόδειξης συνήθως ο ενάγων). Ενδέχεται να 'ναι και μελλοντική αρκεί να αποδεικνύεται επαρκώς ότι θα επέλθει. Η αποκατάσταση της ζημίας είναι χρηματική. Αποκαθίσταται ολόκληρο το ποσό της ζημίας, συν τα διαφυγόντα κέρδη, συν οι τόκοι και τα έξοδα λόγω ατυχήματος. Σκοπός είναι να επανέλθουμε στην προτεραία οικονομική κατάσταση προ του ζημιογόνου γεγονότος.

iii. Να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια - τότε δεν υπάρχει αιτιώδης συνάφεια:

1. Κάποιος τρίτος παρενέβη ανάμεσα στην ζημία και στο ζημιογόνο γεγονός
2. Συντρέχον πταίσμα του ενάγοντος (όχι δέουσα επιμέλεια για αποφυγή ή περιορισμό της ζημίας)

3. Ανωτέρα βία: αν σημειώθηκαν απρόβλεπτα και ασυνήθιστα περιστατικά, ανεξάρτητα της βούλησης του ζημιώσαντος τα οποία δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν ούτε με μέτρα ακραίας επιμέλειας παρά μόνο με υπέρμετρες θυσίες (το Δ συνδέει την αρχή της ανωτέρας βίας με την αρχή της αναλογικότητας).

Γ. Έμμεσος έλεγχος της δράσης των κρατών και των θεσμικών οργάνων

1 Τι είναι η προδικαστική παραπομπή:

267 ΣΛΕΕ. Τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών μπορούν όταν το κρίνουν αναγκαίο και υποχρεούνται, σε κάποιες περιπτώσεις, να υποβάλλουν ερώτημα στο Δικαστήριο της Ένωσης επ' ευκαιρίας μιας δίκης που εκκρεμεί ενώπιόν τους, με αντικείμενο :

α) την ερμηνεία των Συνθηκών

β) το κύρος και την ερμηνεία των πράξεων όλων των οργάνων της Ένωσης (θεσμικών και μη)

γ) σύμφωνα με την νομολογία, τις διεθνείς και τις μεικτές συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση.

δ) σύμφωνα με την νομολογία, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορεί να ζητηθεί και η ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου ακόμα και αν η διαφορά που έχει ανακύψει εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εθνικού δικαίου, εάν:

- ✓ Ο εθνικός νομοθέτης έχει επεκτείνει αυτούσιες τις ενωσιακές ρυθμίσεις στις εθνικές, δηλ. επιθυμεί οι τελευταίες να ερμηνεύονται όπως ακριβώς εκείνες του ενωσιακού
- ✓ Ο εθνικός νομοθέτης δεσμεύει τον εθνικό δικαστή στην περίπτωση αυτή να ακολουθεί την ερμηνεία του Δ.
- ✓ Ο εθνικός δικαστής κρίνει αναγκαία την ερμηνεία του ενωσιακού (προσοχή όχι του εσωτερικού) για την επίλυση της εσωτερικής διαφοράς.

Ο μηχανισμός του προδικαστικού ερωτήματος συνιστά μια μορφή συνεργασίας μεταξύ των εθνικών και του κεντρικού ενωσιακού Δικαστηρίου που αποσκοπεί στον έμμεσο, πλην αποτελεσματικό έλεγχο της δράσης των πράξεων των κεντρικών ενωσιακών οργάνων αλλά και των κρατών μελών (μέσω του ελέγχου του κύρους των) και στην ομοιόμορφη ερμηνεία κι εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη. Η εξουσία των εθνικών δικαστηρίων είναι σημαντική γιατί παρέχουν εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας και κατέχουν σημαντική θέση στην διαδικασία ενοποίησης της Ένωσης, σε αντίθεση π.χ. με κάποιο διοικητικό όργανο.

2 Η παραπομπή διακρίνεται σε δυο είδη:

A) Προαιρετική παραπομπή:

Όταν η δικαστική απόφαση υπόκειται στα τακτικά ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια έχουν καταρχήν διακριτική ευχέρεια για το αν θα παραπέμπουν ερώτημα στο Δικαστήριο, εφόσον βέβαια συντρέχουν οι προϋποθέσεις του παραδεκτού του ερωτήματος (δύνανται)

B) Υποχρεωτική παραπομπή:

Όταν όμως δεν υπόκειται σε τακτικά ένδικα μέσα εσωτερικού δικαίου (π.χ. Αποφάσεις ΑΠ), έχουν δέσμια αρμοδιότητα εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του παραδεκτού, να παραπέμψουν ερώτημα στο Δικαστήριο.

Στο σημείο αυτό δημιουργήθηκε **διχογνωμία** αν το εθνικό δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν μπορούν να προσβληθούν, υποχρεούται να παραπέμψει ακόμα και για ενωσιακές πράξεις ή διατάξεις τις οποίες θεωρεί σαφείς (actes claires). Απ' την μια πλευρά υποστηρίχθηκε ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος τα εθνικά δικαστήρια να θεωρούν σαφείς πράξεις/διατάξεις που στην πραγματικότητα δεν είναι, και έτσι να παρερμηνεύουν το ενωσιακό δίκαιο στην εφαρμογή του, ενώ το ΣΛΕΕ 267 δεν διακρίνει και άρα μια τέτοια ανάγνωση θα ήταν contra legem. Η άλλη πλευρά υποστήριξε ότι η παραπομπή πράγματι σε κάποιες περιπτώσεις είναι περιττή και έτσι θα καθίστατο παρελκυστικό μέσο για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Το Δ έκρινε ότι προϋπόθεση για την παραπομπή είναι η ερμηνεία να μην δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες, δεδομένης της ιδιαιτερότητας του ενωσιακού δικαίου και των δυσχερειών ερμηνείας και γλωσσικής διατύπωσης του. (CILFIT).

Νομολογιακή εξαίρεση: εθνικό δικαστήριο υποχρεούται να παραπέμψει ακόμα και αν οι αποφάσεις του υπόκεινται σε ένδικα μέσα, στην περίπτωση που σκοπεύει να κρίνει ως άκυρη μια πράξη του παραγώγου δικαίου (π.χ. κανονισμό). Αυτό σημαίνει ότι μπορεί να την κρίνει ως έγκυρη χωρίς προδικαστική παραπομπή, αλλά δεν μπορεί να καταλήξει στο αντίθετο συμπέρασμα χωρίς να αποστείλει ερώτημα στο Δ.

3 Τι ορίζεται ως εθνικό δικαστήριο:

Σύμφωνα με το Δ. η έννοια του «εθνικού δικαστηρίου» κρίνεται με βάση το δίκαιο της Ένωσης μέσω μιας αυτόνομης ερμηνείας με τα παρακάτω ενωσιακά κριτήρια

Ένα εθνικό όργανο που...	αποκλείονται τα διεθνή δικαστήρια και όργανα επαγγελματιών ενώσεων
ασκεί δικαιοδοτικά καθήκοντα	αποκλείονται τα διοικητικά, εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα
έχει ιδρυθεί από το νόμο	αποκλείονται οι διαιτητές
έχει μόνιμο χαρακτήρα	αποκλείονται ad hoc δικαστήρια
έχει υποχρεωτική δικαιοδοσία	αποκλείονται διαμεσολαβητές
οι αποφάσεις του είναι δεσμευτικές	αποκλείονται κρίσεις γνωμοδοτικού χαρακτήρα
διεξάγει την δίκη κατ' αντιμωλία	αποκλείονται όργανα που δεν εφαρμόζουν την αρχή audiatur et altera pars
εφαρμόζει κανόνες δικαίου	αποκλείονται οι κρίσεις με βάση το ορθό και το δίκαιο (ex aequo et bono)
είναι ανεξάρτητο	αποκλείονται όργανα που εξαρτώνται από την εκτελεστική εξουσία (π.χ. Εισαγγελική αρχή) ή επηρεάζονται από κάποια πλευρά (πχ. Οι διαιτητές) γιατί δεν παρέχουν εχέγγυα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας

Τα εθνικά αυτά δικαστήρια έχουν τις εξής αρμοδιότητες:

α) να κρίνουν αν υπάρχει ανάγκη να παραπέμψουν (εκτός αν προβλέπεται δέσμια αρμοδιότητα από την συνθήκη ή από νομολογιακό κανόνα). Το αιτιολογικό της διάταξης για την αναγκαιότητα του ερωτήματος καταρχήν δεν ελέγχεται από το Δ. Το Δικαστήριο όμως έχει κρίνει ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να αιτιολογούν με σαφήνεια στην παραπεμπτική διάταξη τους λόγους για τους οποίους το θεωρούν αναγκαίο να κρίνει το Δ. Επίσης, η υπερβολική λακωνικότητα της αιτιολογικής διάταξης έχει κριθεί ως λόγος απαραδέκτου,

γιατί εμποδίζει τους ενδιαφερομένους από το να κατανοήσουν τα πραγματικά περιστατικά και το κανονιστικό πλαίσιο περί του οποίου θέτει το ερώτημα. Επίσης, υπάρχει η **νομολογιακή εξαίρεση**:

Σύμφωνα με το Δ, αν το προδικαστικό ερώτημα είναι άσχετο με την υπό κρίση διαφορά και το αντικείμενο της δίκης, ή δεν έχει σχέση με την πραγματικότητα, ή είναι υποθετικό ή κατασκευασμένο (τα μέρη δηλ. συμφωνούν πλήρως ως προς την δίκη και το αντικείμενο της δίκης, αλλά υποβάλλουν το ερώτημα μόνο και μόνο για να καταδείξουν την ασυμβατότητα του νόμου με το ενωσιακό δίκαιο), ή τα ερωτήματα που τίθενται δεν είναι αναγκαία για την επίλυση της υπό κρίση διαφοράς, **το ερώτημα δεν είναι παραδεκτό**.

β) να αποφασίσουν σε ποιο στάδιο της διαδικασίας θα καταθέσει το ερώτημα

γ) να διατυπώσουν το ερώτημα και να το παραπέμψουν

4 Προϋποθέσεις προδικαστικής παραπομπής:

α) Ο δικαστής να έχει **εύλογη αμφιβολία** ως προς την ερμηνεία ή το κύρος της πράξης. Καταρχάς ο δικαστής πρέπει να προσδιορίσει αν εφαρμοστέο είναι το εθνικό ή το ενωσιακό δίκαιο. Στην πρώτη περίπτωση ασφαλώς δεν τίθεται ζήτημα παραπομπής. Στην δεύτερη όμως, ακόμα και αν έχουμε μερική εφαρμογή ενωσιακού δικαίου, ο δικαστής καλείται να το ερμηνεύσει και να το εφαρμόσει. Και **παραπομπή** χωρεί στην περίπτωση εκείνη που ο δικαστής αντιμετωπίζει εύλογες αμφιβολίες, δηλαδή το σαφές νόημα της διάταξης ή το κύρος της ενωσιακής πράξης να μην είναι προφανές (*actes claires*) και χρειάζεται περαιτέρω διευκρίνιση. Την αμφιβολία μπορεί να την προβάλει είτε ο δικαστής αυτεπαγγέλτως είτε ένας από τους διαδίκους ή τους προσφεύγοντες.

β) Να τίθεται **επ' ευκαιρία εκκρεμούς δίκης** ενώπιον του παραπέμποντος δικαστή και όχι από τρίτο δικαστή ή μετά την λήξη της δίκης

γ) Πρέπει να **υπάρχει ανάγκη για την επίλυση ουσιαστικής διαφοράς** που άγεται ενώπιον του εθνικού δικαστή. Αυτό σημαίνει ότι το δικαστήριο πρέπει να λειτουργεί ως δικαιοδοτικό όργανο (*juridictio*) που επιλύει διαφορές και όχι ως γνωμοδοτικό όργανο ή διοικητική αρχή. Ως δικαιοδοτικά όργανα γίνονται δεκτά και: ο ανακριτής, ο δικαστής που διατάσσει ασφαλιστικά μέτρα και στην διαταγή πληρωμής. Αντίθετα, δεν πρέπει να υπάρχει πλασματική δίκη ή συμπαιγνία των διαδίκων

δ) Πρέπει να πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Δηλ. το Δ. ελέγχει αν το ερώτημα έχει **σχέση** με την διαφορά και με το ειδικό επίδικο αντικείμενο της δίκης ή αν είναι υποθετικό και αόριστο.

5 Αποτελέσματα των προδικαστικών αποφάσεων:

Οσάκις το Δ. αποφανθεί επί το κύρος ή την ερμηνεία μιας ενωσιακής πράξης, στην συνέχεια η αρμοδιότητά του τελειώνει εκεί. Δεν είναι αρμόδιο για την ερμηνεία κανόνων εθνικού δικαίου ή την εξέταση του κύρους εθνικών πράξεων του κράτους μέλους, παρά μόνο για το κύρος των ενωσιακών πράξεων και την ερμηνεία των κανόνων του ενωσιακού δικαίου.

A. Ως προς την απόφαση περί του κύρους πράξεως του παράγωγου δικαίου

Εάν μια πράξη της Ένωσης διαπιστώνεται ότι **δεν είναι έγκυρη**, το θεσμικό (ή μη) όργανο που την εξέδωσε οφείλει να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να εκτελέσει την (διαγνωστική) απόφαση του Δικαστηρίου. Το εθνικό δικαστήριο δεν θα εφαρμόσει την συγκεκριμένη πράξη ενώ η αναγνώριση της ακυρότητας ισχύει erga omnes και θα πρέπει να εφαρμόζεται από όλα τα εθνικά δικαστήρια της Ένωσης. Αντίθετα, εάν το Δ. διαπιστώσει ότι η πράξη **είναι έγκυρη**, αρκείται σε αυτήν την διαπίστωση. Η εφαρμογή της πράξης του ενωσιακού δικαίου μετά την απάντηση του Δ. παραμένει στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή.

Β. Ως προς την απόφαση περί ερμηνείας

Ακόμα και αν το Δ. εκφράσθηκε ως προς το νόημα και την ερμηνεία μιας ενωσιακής διάταξης, η αρμοδιότητα να εφαρμοστεί ο (ενωσιακός) κανόνας δικαίου παραμένει στον εθνικό δικαστή. Στην πραγματικότητα, όταν ο εθνικός δικαστής υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα στο Δ. το κάνει γιατί έχει αμφιβολίες ως προς την **συμβατότητα του εθνικού δικαίου με το ενωσιακό δίκαιο**. Το Δ. ασφαλώς δεν είναι αρμόδιο να εκφραστεί ως προς το εθνικό δίκαιο, ούτε ακόμη για το αν εθνικό και ενωσιακό δίκαιο είναι συμβατά μεταξύ τους. Αυτό που θα κάνει είναι να ερμηνεύσει αναλυτικά το νόημα μιας ενωσιακής διάταξης, και στην συνέχεια απομένει στον εθνικό δικαστή να ελέγξει την συμβατότητά τους με βάση την απόφαση περί ερμηνείας του δικαστηρίου.

Ο μηχανισμός αυτός δεσμεύει τον εθνικό δικαστή ο οποίος είναι υποχρεωμένος να ακολουθεί την ερμηνεία του Δικαστηρίου. Με άλλα λόγια, η απόφαση περί ερμηνείας του δικαστηρίου **δεσμεύει** τον εθνικό δικαστή στον οποίο απευθύνεται και ο εθνικός δικαστής, ως **όργανο** του κράτους μέλους υποχρεούται να εφαρμόσει τον ενωσιακό κανόνα δικαίου και ενδεχομένως να παρακάμψει, **να παραμερίσει** τον εσωτερικό κανόνα δικαίου εάν **δεν είναι συμβατός** με τον ενωσιακό. Προσοχή: το Δ. δεν είναι αρμόδιο να υποδείξει την ασυμβατότητα αυτή. Η αρμοδιότητα καταλείπεται στο εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει την (εμμέσως υποδεικνυόμενη) ασυμβατότητα και να συναγάγει την συνέπειά της, ήτοι την κατ'ίσχυση του ενωσιακού κανόνα και την μη εφαρμογή του εθνικού

Μερικοί συγγραφείς κάνουν λόγο για **ερμηνευτικό δεδικασμένο**: αφού το Δ. εκφράζεται ως προς ένα νομικό ζήτημα, ήτοι το ακριβές νόημα μιας ενωσιακής διάταξης, είναι λογικό και αναμενόμενο η ισχύς της απόφασης να επεκτείνεται και πέρα από τα όρια της ατομικής περίπτωσης: τα λοιπά εθνικά δικαστήρια και οι διοικητικές αρχές, δεσμεύονται από την ερμηνεία αυτή και οφείλουν να την ακολουθούν όποτε τύχει να κληθούν να εφαρμόσουν τον συγκεκριμένο κανόνα δικαίου. Πρόκειται στην ουσία για ένα νομολογιακό προηγούμενο το οποίο δεν μπορεί να ανατραπεί με ευκολία.

Ο δικαστής μπορεί βέβαια να ξανά-υποβάλει νέο ερώτημα, είτε για περαιτέρω διευκρινίσεις, είτε υπό το φως νέων στοιχείων είτε υπό το φως μιας νέας οπτικής εάν η ερμηνεία του Δ είναι δυσνόητη ή δυσχερής.

6 Αναδρομικά αποτελέσματα της απόφασης: βλ βιβλίο

Το Δ διατηρεί την εξουσία να περιορίζει την αναδρομικότητα των αποτελεσμάτων των αποφάσεών του λαμβάνοντας υπόψη μια σειρά κριτηρίων όπως η ασφάλεια δικαίου, οι πιθανές πρακτικές συνέπειες, η αβεβαιότητα ως προς το κύρος των ενωσιακών πράξεων, ο αριθμός των ενδιαφερομένων, ο χρόνος, κα.

ΙΧ. Σχέσεις Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου

Η ενωσιακή έννομη τάξη δεν είναι απολύτως αυτόνομη έναντι των εθνικών δικαίων των κρατών μελών, αλλά τελούν σε σχέση ενιαίου συνόλου και μεταξύ τους συναρμογής. Το ενωσιακό δίκαιο αφενός είναι αυτόνομο από τα εθνικά δίκαια, αλλά παράλληλα ενσωματώνεται στο νομικό σύστημα κάθε κράτους μέλους και δεσμεύει τα εκτελεστικά, νομοθετικά και δικαιοδοτικά όργανα του κράτους αυτού. Η ενότητα ενωσιακού και εθνικού δικαίου επιτυγχάνεται μέσα από μια σειρά μηχανισμών – δικαιικών αρχών:

Α. Άμεση ισχύς

Η αρχή της άμεσης ισχύος ορίζεται στο άρθρο 297 ΣΛΕΕ και 357 ΣΕΕ: Το πρωτογενές δίκαιο των Συνθηκών ισχύει από την ημέρα της υπογραφής τους (357). Όσον αφορά την ισχύ του παραγώγου δικαίου, οι νομοθετικές πράξεις της ένωσης ισχύουν από την ημερομηνία που ορίζουν οι ίδιες στο κείμενό τους άλλως 20 μέρες από την δημοσίευσή τους στην ΕΕΕΕ, ενώ οι μη νομοθετικές ισχύουν από την ημερομηνία της κοινοποίησής τους.

Η ισχύς της πράξης δεν πρέπει να συγχέεται με την εφαρμογή της. Η πρώτη αφορά την στιγμή από την οποία αρχίζει να υπάρχει στον νομικό κόσμο και δη στην ενωσιακή έννομη τάξη. Η δεύτερη αφορά το χρονικό σημείο που αυτή αρχίζει να εφαρμόζεται και να παράγει νομικά αποτελέσματα, ήτοι να απονέμει δικαιώματα, να επιβάλλει υποχρεώσεις και να μεταβάλλει τον νομικό κόσμο. Άλλοτε τα δυο χρονικά σημεία ταυτίζονται (π.χ. κανονισμός: εφαρμόζεται άμα τη ισχύι του) και άλλοτε όχι (π.χ. επί οδηγίας: για να εφαρμοστεί η ισχύουσα οδηγία, πρέπει να μεσολαβήσουν ενδιάμεσες εκτελεστικές πράξεις των κρατών μελών).

Β. Αρχή της υπεροχής

Ερμηνευτικός κανόνας που καθιέρωσε η Νομολογία με την απόφαση COSTA/ENEL σύμφωνα με την οποία όποτε ένας κανόνας ενωσιακού δικαίου συγκρούεται με κανόνα εσωτερικού δικαίου, ο ενωσιακός κανόνας υπερισχύει και η εθνική διάταξη δεν εφαρμόζεται. Προσοχή: ο εσωτερικός κανόνας ούτε ακυρώνεται ούτε χάνει την υπόστασή της, αλλά παραμερίζεται για τις ανάγκες της συγκεκριμένης περίπτωσης. Πρόκειται για έναν ερμηνευτικό κανόνα άρσης των συγκρούσεων που επιτρέπει τον έμμεσο έλεγχο της κρατικής δραστηριότητας, την συμμόρφωση του κράτους εάν υπάρχει ασυμβατότητα με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τον εθνικό δικαστή αλλά και την συναρμογή εθνικού και ενωσιακού δικαίου αφού ένα εθνικό όργανο (δικαστής) κρίνει οριστικά περί του εφαρμοστέου δικαίου.

Γ. Άμεση εφαρμογή και Άμεσο αποτέλεσμα

1. **Άμεση εφαρμογή του ενωσιακού κανόνα στην έννομη τάξη των κρατών μελών** σημαίνει ότι ο κανόνας παράγει τα νομικά του αποτελέσματα άμεσα από την στιγμή έναρξης της ισχύος του, χωρίς να χρειάζεται να μεσολαβήσουν ενδιάμεσες εκτελεστικές πράξεις από τα κράτη μέλη που εισάγουν τον κανόνα στην εσωτερική έννομη τάξη, πέρα από αυτά που ο ίδιος ο κανονισμός ορίζει. Για παράδειγμα στην έκδοση κανονισμού, όπως ορίζει το 288 ΣΛΕΕ «Ο κανονισμός ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος», εννοώντας όχι την ισχύ του αλλά την εφαρμογή του, δυο έννοιες που είναι διακριτές, αλλά στην περίπτωση του κανονισμού, ταυτίζονται χρονικά. Δεν χρειάζεται λοιπόν, κάποια εκτελεστική πράξη μεταφοράς στην ενωσιακή έννομη τάξη. Κατά πάγια νομολογία μάλιστα, η μεταφορά κανονισμού με εσωτερικές διατάξεις συνιστά παράβαση της συνθήκης (Επιτροπή/Ιταλίας).

Η άμεση εφαρμογή διακρίνεται σε κάθετη και οριζόντια. Η κάθετη εφαρμογή σημαίνει ότι ο κανονισμός απονέμει δικαιώματα των ιδιωτών έναντι του Κράτους άμεσα και αντίστροφα, το Κράτος μπορεί άμεσα να επιβάλει υποχρεώσεις στους ιδιώτες. Οριζόντια εφαρμογή σημαίνει ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν δικαιώματα και υποχρεώσεις που πηγάζουν εκ του κανονισμού στις μεταξύ τους σχέσεις άμεσα.

2. Η έννοια του άμεσου αποτελέσματος διαφέρει από την άμεση εφαρμογή. Αφορά το πρωτογενές δίκαιο και τις οδηγίες που δεν έχουν ακόμα μεταφερθεί ή έχουν μεταφερθεί πλημμελώς στην εσωτερική έννομη τάξη και συνδέεται με την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

A. Διατάξεις της Συνθήκης

Σύμφωνα με την απόφαση Van Gend en Loos, οι διατάξεις της Συνθήκης απονέμουν δικαιώματα υπέρ ενός ιδιώτη (νομικό ή φυσικό πρόσωπο) και αντίστοιχα υποχρεώσεις που βαρύνουν τα κράτη (κάθετο αποτέλεσμα) ή μπορούν να προβληθούν στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών (οριζόντιο αποτέλεσμα), εφόσον α) είναι σαφείς, β) επιβάλλουν στα κράτη υποχρεώσεις χωρίς επιφυλάξεις ή όρους και γ) δεν εξαρτώνται από περαιτέρω εκτελεστικές πράξεις του εθνικού δικαίου, έχουν δηλαδή ρυθμιστική πληρότητα.

Παράδειγμα Van Gend en Loos: το άρθρο 30 ΣΛΕΕ επιβάλλει υποχρέωση σαφή, άνευ όρων ή επιφυλάξεων στα Κράτη να ΜΗΝ επιβάλλουν τελωνειακούς δασμούς, ιδρύοντας παράλληλα αντίστοιχο δικαίωμα υπέρ ιδιωτών. Ακόμα και αν υποκείμενα της υποχρέωσης και αποδέκτες της διάταξης είναι τα κράτη μέλη, οι ιδιώτες αντλούν δικαιώματα από αυτήν τα οποία μπορούν να τα προβάλλουν στα εθνικά τους δικαστήρια.

Εάν τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν τις διατάξεις της Συνθήκης (π.χ. επιβάλλουν τελωνειακούς δασμούς), οι ιδιώτες που έλκουν τα δικαιώματα αυτά μπορούν να τα διεκδικήσουν ενώπιον του εθνικού τους δικαστή. Το άμεσο αποτέλεσμα της διάταξης λειτουργεί έτσι εν είδει **κύρωσης** προς τα κράτη αυτά για την μη εφαρμογή της συνθήκης δεδομένου ότι ο δικαστής θα αναγνωρίσει την υπεροχή της συνθήκης και το άμεσο αποτέλεσμά της και θα παραμερίσει τον εθνικό κανόνα. Έτσι επιτυγχάνεται η **μεταφορά** του ενωσιακού κανόνα (που εντάσσεται στην έννομη τάξη της Ένωσης) στην εσωτερική έννομη τάξη και μάλιστα με πρωτοβουλία ιδιώτη που επιτυγχάνει την **διδείσδυση** του ενωσιακού κανόνα στην εσωτερική έννομη τάξη και την **συμμόρφωση** του κράτους προς τον κανόνα αυτόν, στην συγκεκριμένη περίπτωση.

B. Διατάξεις Οδηγιών

Όταν μια οδηγία έχει εκδοθεί και μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη, παράγει τις έννομες συνέπειές της κανονικά και δεσμεύει το κράτος μέσα από τις ίδιες του τις εκτελεστικές πράξεις. Τι συμβαίνει όμως όταν το Κράτος παραλείπει να τις μεταφέρει ή τις μεταφέρει πλημμελώς;

Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι μεταφερθείσες πλημμελώς ή μη μεταφερθείσες οδηγίες, μπορούν να παράγουν «παρόμοια με τον κανονισμό αποτελέσματα» {άμεσο αποτέλεσμα} υπό τις εξής προϋποθέσεις:

Όταν οι διατάξεις οδηγίας έχουν πλήρη, σαφή, ανεπιφύλακτο και άνευ όρων χαρακτήρα, παρά την εκπρόθεσμη ή πλημμελή μεταφορά της οδηγίας από την ενωσιακή έννομη τάξη στην εσωτερική/εθνική από το εκάστοτε κράτος – μέλος, εάν η οδηγία απονέμει δικαιώματα σε ιδιώτες, ο έλκων από αυτήν δικαιώματα μπορεί, μετά την άπρακτη προθεσμία που είχε ταχθεί στο κράτος μέλος, να επικαλεσθεί ενώπιον ενός εθνικού δικαστηρίου τα δικαιώματά του αυτά που έχει απέναντι στο Κράτος (με την κεντρική έννοια του όρου) αλλά και απέναντι στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (αποκεντρωμένη διοίκηση, ΟΤΑ, οργανισμοί ή φορείς που υπόκεινται στον έλεγχο του

κράτους) [κάθετο άμεσο αποτέλεσμα], παρά ακριβώς το γεγονός ότι δεν έχει μεσολαβήσει η αναγκαία εκτελεστική πράξη του Κράτους και να εξασφαλίσει το δικαίωμά του.

Ποια είναι η λογική πίσω από αυτήν την νομολογία;

Μια οδηγία, απευθύνεται σε κράτη μέλη, τα οποία είναι ελεύθερα να επιλέξουν πως θα την ενσωματώσουν στην εσωτερική τους έννομη τάξη, αρκεί να επιτύχουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Όμως, όταν το κράτος παραλείπει ή μεταφέρει πλημελώς την οδηγία, γεννώνται δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών (άμεσο αποτέλεσμα) εκ της οδηγίας και αντίστοιχες αξιώσεις αυτών που μπορούν να προβάλουν ενάντια στο κράτος στα πλαίσια δίκης. Ο εθνικός δικαστής τότε, θα διαπιστώσει το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας (απονομή των δικαιωμάτων) και θα εφαρμόσει τα δικαιώματα που επικαλείται ο ιδιώτης στην συγκεκριμένη, ατομική περίπτωση, επιτυγχάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο **ad hoc μεταφορά** της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη και επιβάλλοντας ένα είδος **κύρωσης** στο κράτος μέλος δεδομένου ότι παραμερίζεται η (ασύμβατη) εσωτερική διάταξη και υπερισχύει η ενωσιακή και μάλιστα με διαπίστωση του δικαιοδοτικού οργάνου το οποίο εν τέλει επιτυγχάνει **συμμόρφωση** του κράτους μέλους προς το περιεχόμενο της οδηγίας, έστω και για τις ανάγκες μόνο της συγκεκριμένης περίπτωσης. Επιπλέον, εξυπηρετείται η αρχή της αποτελεσματικότητας (αποτελεσματική συμμόρφωση του κράτους), αφού ειδάλλως η οδηγία θα ήταν ένα κενό γράμμα και το κράτος θα μπορούσε να την μεταφέρει όποτε ήθελε, διαφοροποιώντας την έναρξη εφαρμογής της στα κράτη μέλη.

Με βάση τα παραπάνω, δικαιολογείται και το ότι το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας δεν ισχύει αντίστροφα, το κράτος δηλ. δεν μπορεί να επιβάλει στους ιδιώτες υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί σωστά αφού έτσι το κράτος θα επωφελούνταν από την ίδια του την παράβαση (= κύρωση!).

Όπως είδαμε λοιπόν, το Δικαστήριο έκρινε ότι μη μεταφερθείσα ορθώς οδηγία μπορεί να παραγάγει, έστω και υπό προϋποθέσεις, **«παρόμοια με τον κανονισμό αποτελέσματα»**. Φτάνουν όμως και σε βαθμό εξομοίωσης; Η απάντηση είναι αρνητική, διότι υπάρχουν ορισμένες διαφορές:

- Πρέπει να είναι σαφής, απροϋπόθετη και ανεπιφύλακτη, αλλιώς δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα.
- Παράγει άμεσο αποτέλεσμα μετά την λήξη της προθεσμίας η οποία είχε ταχθεί στο κράτος μέλος για να την μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη και όχι πριν από αυτήν. Κατ' εξαίρεση παράγεται άμεσο αποτέλεσμα, αν τα κράτη μέλη εντός της προθεσμίας θεσπίζουν διατάξεις που διακυβεύουν σοβαρά τον σκοπό της οδηγίας (Inter-environnement Wallonie). Η εξαίρεση αυτή στηρίζεται στην εξής λογική: ναι μεν το κράτος διαθέτει μια προθεσμία κατά την οποία έχει ορισμένη ευχέρεια, όμως δεσμεύεται από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (ΣΕΕ 4) που ορίζει ότι οφείλει να απέχει από κάθε πράξη που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού.
- Παράγει μόνο κάθετο άμεσο αποτέλεσμα, όχι αντίστροφα όπως είδαμε, και όχι οριζόντια. Κι αυτό διότι η *ratio* είναι η κύρωση του Κράτους και όχι των ιδιωτών! Εξάλλου η οδηγία έχει ως αποδέκτη υποχρεώσεων το κράτος και δεν μπορεί να βαρύνει με υποχρεώσεις τους ιδιώτες αφού δεν έχει αρμοδιότητα για κάτι τέτοιο επί οδηγιών (μόνο επί κανονισμών!). Αντίθετα όμως, στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών ισχύει η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού δικαίου (βλ. παρακάτω).

Δ. Σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού δικαίου

ΑΑ) Στις διαφορές ιδιώτη - κράτους

Όταν εκδίδεται μια ενωσιακή οδηγία, τα Κράτη μέλη αναλαμβάνουν μια **υποχρέωση**: να μεταφέρουν την οδηγία αυτήν στο εσωτερικό της εννόμου τάξεώς τους, λαμβάνοντας τα αναγκαία νομοθετικά και εκτελεστικά μέτρα εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Μέχρι την λήξη της προθεσμίας αυτής, τα κράτη μέλη έχουν ευχέρεια να μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό τους. Μετά την παρέλευση της προθεσμίας, τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση να την μεταφέρουν και η μη μεταφορά (ή η πλημμελής) συνιστά παράβαση του κράτους μέλους.

Ως κύρωση του κράτους μέλους, προέβλεψε η νομολογία τον μηχανισμό του καθέτου άμεσου αποτελέσματος: ακόμα και αν η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί σωστά, τα δικαιώματα έναντι του κράτους εφαρμόζονται υπέρ των ιδιωτών, υπό τη προϋπόθεση όμως ότι έχουμε σαφή, ανεπιφύλακτη και πλήρη οδηγία που απονέμει δικαιώματα σε τρίτους. Τι συμβαίνει όμως αν δεν είναι σαφής, ανεπιφύλακτη και δεν απονέμει απευθείας δικαιώματα; Πώς μπορούν οι ιδιώτες (παρά το ότι δεν έχουν ρητά δικαίωμα) να διασφαλίσουν τα έννομα συμφέροντά τους απέναντι σε αυτήν την παράβαση; Η νομολογία έχει προς τούτο προβλέψει έναν διαφορετικό μηχανισμό: την σύμφωνη ερμηνεία εθνικού – ενωσιακού δικαίου, σύμφωνα με την οποία **δεν χρειάζεται η οδηγία να απονέμει δικαιώματα στον ιδιώτη ώστε αυτός να μπορεί να τα επικαλεστεί, αλλ' αρκεί να υπάρχει υποχρέωση του κράτους**. Πιο συγκεκριμένα:

Von Colson και Kamann: Με την οδηγία, το κράτος μέλος γίνεται δέκτης μιας υποχρέωσης. Ως κράτος δεν νοείται μονάχα η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία αλλά όλες οι κρατικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ. Επομένως, όλες οι εθνικές αρχές οφείλουν να λάβουν τα γενικά ή ειδικά μέτρα που είναι κατάλληλα για την εκπλήρωση του σκοπού της οδηγίας, ειδικάως πρόκειται για παράβαση. Έτσι, μετά την λήξη της προθεσμίας, ακόμα και τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, όταν επικαλούνται το εθνικό δίκαιο, είτε πρόκειται για προγενέστερες είτε για μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις, να το ερμηνεύουν και να το εφαρμόζουν πάντοτε υπό το φως της οδηγίας και του σκοπού της, ώστε να επιτευχθεί κατά το μέτρο του δυνατού η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού δικαίου. Έτσι, με αυτόν τον τρόπο το κράτος συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει και το ενωσιακό δίκαιο διεισδύει στην εσωτερική έννομη τάξη ad hoc. Αυτό το τέχνασμα, ονομάζεται «σύμφωνη ερμηνεία εθνικού – ενωσιακού δικαίου».

Όπως είπαμε, μέχρι την τελική προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας το κράτος μέλος (άρα και τα εθνικά δικαστήρια) έχουν ευχέρεια και μετά την τελική προθεσμία, υποχρέωση, να μεταφέρουν την οδηγία κατάλληλα. Επομένως η σύμφωνη με το ενωσιακό ερμηνεία του εθνικού δικαίου είναι αντίστοιχα ευχέρεια του δικαστή μέχρι την προθεσμία και υποχρέωσή του, με το πέρας αυτής. Κατά νομολογιακή εξαίρεση: ο δικαστής υποχρεούται να προβεί σε σύμφωνη ερμηνεία ακόμα και πριν το πέρας της προθεσμίας για την μεταφορά της οδηγίας αν το κράτος μέλος του θεσπίζει διατάξεις οι οποίες είναι προφανώς αντίθετες προς αυτήν και διακινδυνεύουν την εκπλήρωση του σκοπού της (Inter-environnement Wallonie). Η εξαίρεση αυτή στηρίζεται στην εξής λογική: ναι μεν το κράτος διαθέτει μια προθεσμία κατά την οποία έχει ορισμένη ευχέρεια, όμως δεσμεύεται από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (ΣΕΕ 4) που ορίζει ότι οφείλει να απέχει από κάθε πράξη που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού.

Προσοχή: για την σύμφωνη ερμηνεία εθνικού – ενωσιακού δικαίου **δεν χρειάζεται η οδηγία να απονέμει δικαιώματα στον ιδιώτη ώστε αυτός να μπορεί να τα επικαλεστεί, αλλ' αρκεί να υπάρχει υποχρέωση του**

κράτους, την συμμόρφωση του οποίου απαιτεί ο πολίτης. Στην ουσία, όταν ένα κράτος παραβιάζει διάταξη νόμου, είτε είναι εθνικός είτε ενωσιακός, οι πολίτες μπορούν να ζητήσουν την συμμόρφωση μέσα από τον έλεγχο της νομιμότητας της δράσης του κράτους διότι υφίστανται δυσμενείς συνέπειες. Για να το πράξουν αυτό όμως, δεν είναι και απαραίτητο να έχει αναγνωρισθεί προηγουμένως δικαίωμα.

BB) Στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών

Μολονότι στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών η μη μεταφερθείσα ή μεταφερθείσα πλημμελώς οδηγία δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα (αναγνώριση δικαιωμάτων) υπέρ του ενός, αφού αυτό υπερβαίνει την αρμοδιότητα της Ένωσης, **ο εθνικός δικαστής οφείλει παρά ταύτα να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο σύμφωνα με το ενωσιακό και υπό το φως του σκοπού και των διατάξεών του, κατά το μέτρο του δυνατού (υπόθεση Marleasing),** διασφαλίζοντας τα δικαιώματα του ιδιώτη και προκαλώντας την ad hoc συμμόρφωση στον σκοπό της οδηγίας.

Τι σημαίνει κατά το μέτρο του δυνατού;

Καταρχάς, ο δικαστής δεν μπορεί να πράξει τα αδύνατα και να ερμηνεύσει τον εθνικό κανόνα contra legem. Οφείλει να κινηθεί μέσα στα πλαίσια της γραμματικής διατύπωσης του εθνικού κανόνα και να επιχειρήσει να τον ερμηνεύσει υπό το φως και προς τον σκοπό της οδηγίας. Πρέπει όμως να χρησιμοποιήσει κάθε μέθοδο ερμηνείας και αρχή του εσωτερικού δικαίου που έχει στην διάθεσή του. Εάν υπάρχουν περισσότερες δυνατές ερμηνείες, οφείλει να επιλέξει εκείνη που στοιχεί εγγύτερα στον επιδιωκόμενο σκοπό. Εάν αυτό δεν επαρκεί, θα εξετάσει το σύνολο της εθνικής νομοθεσίας ώστε να ανεύρει κάποιον κανόνα που θα μπορούσε να εφαρμοστεί με τέτοιον τρόπο, ώστε να περιλαμβάνει και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Ιδίως αν δεν έχει υπάρξει κάποιο νομοθετικό μέτρο για την μεταφορά της οδηγίας, ο δικαστής προσπαθεί να φτάσει όσο το δυνατόν εγγύτερα στον επιδιωκόμενο σκοπό, μέσα όμως από την κείμενη νομοθεσία, ενώ αν έχει υπάρξει κάποιο μέτρο πλην όμως ήταν πλημμελές γιατί εισήγαγε εξαιρέσεις και επιφυλάξεις, πρέπει να χρησιμοποιήσει κάθε διαθέσιμο μέσο για να εξουδετερώσει αυτήν την εξαίρεση.

Τι όρια υπάρχουν στο μέτρο του δυνατού;

- 1) Απαγορεύεται contra legem ερμηνεία
- 2) Προϋπόθεση είναι και εδώ βέβαια, να έχει παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που είχε ταχθεί στο κράτος να μεταφέρει την οδηγία, διάστημα κατά το οποίο είχε μόνον ευχέρεια, εκτός και αν ισχύει η εξαίρεση Inter-environnement Wallonie.
- 3) Ειδική εξαίρεση στην σύμφωνη ερμηνεία υπάρχει για την αναδρομικότητα των ποινικών νόμων. Εάν υπάρχει οδηγία που εισάγει κανόνα ποινικού χαρακτήρα, δυσμενέστερο από αυτόν που ισχύει στην εσωτερική έννομη τάξη, πλην όμως δεν έχει ακόμα εισαχθεί ή έχει εισαχθεί πλημμελώς, ο δικαστής δεν θα προσανατολιστεί στον σκοπό της οδηγίας! Θα κάνει μια ερμηνεία in bonam partem και θα επιβάλει την ευμενέστερη ποινή. Προσοχή: στο σημείο αυτό δεν υπερτερεί ο εσωτερικός κανόνας επί του ενωσιακού! Υπερισχύει και πάλι ένας ενωσιακός κανόνας: όχι αυτός της Οδηγίας αλλά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ (ενωσιακός κανόνας) που εισάγει το αξίωμα του nullum crimen nulla poena sine lege previa.

Επομένως, προκύπτει από τις κλασσικές νομολογιακές θέσεις ότι η απαγόρευση του άμεσου αποτελέσματος στις διατάξεις οδηγιών όταν πρόκειται για σχέσεις ιδιωτών (οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα) εξελίχθηκε στην υποχρέωση του δικαστηρίου να προβεί σε σύμφωνη ερμηνεία, πάντα όμως κατά το μέτρο του δυνατού. Τα πράγματα

γίνονται δυσδιάκριτα όταν έχουμε τριγωνικές σχέσεις, δηλ. μια σχέση Κράτους – πολίτη προκαλεί δυσμενείς επιπτώσεις σε άλλον ιδιώτη.

ΓΓ) Αυτεπάγγελτη εφαρμογή και ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου απ' τον εθνικό δικαστή

Τίθεται το ερώτημα: όλοι οι παραπάνω κανόνες (άμεσο αποτέλεσμα, σύμφωνη ερμηνεία) της νομολογίας, για να εφαρμοστούν σε δίκη που διεξάγεται ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, πως πρέπει να προταθούν; Πρέπει να τους επικαλεστούν οι διάδικοι ή μήπως ο εθνικός δικαστής οφείλει να τους εφαρμόσει αυτεπαγγέλτως;

Αρχικά υποστηριζόταν ότι ο δικαστής είχε καταρχήν ευχέρεια να εφαρμόσει τους κανόνες αυτούς και μόνο αν το επικαλούνταν οι διάδικοι προέβαινε σε έλεγχο συμβατότητας εθνικού και ενωσιακού δικαίου. Σε δυο όμως αποφάσεις (Van Veen και Van Schjindell) το Δ. όρισε ότι, εφόσον ο εθνικός δικαστής έχει εκ του εσωτερικού δικαίου την εξουσία να εφαρμόζει αυτεπαγγέλτως τους εθνικούς κανόνες αναγκαστικού δικαίου, θα εφαρμόσει αυτεπαγγέλτως και τους ενωσιακούς κανόνες αναγκαστικού δικαίου οι οποίοι μάλιστα έχουν και άμεσο αποτέλεσμα. Σύντομα όμως δέχτηκε ότι την δυνατότητα αυτεπάγγελτης εφαρμογής έχει ο εθνικός δικαστής αν έχει εν γένει την εξουσία να επιβάλλει κανόνες αναγκαστικού δικαίου.

Σημασία όμως, δεν έχει τόσο η επίκληση του δικαίου της ένωσης από τον ιδιώτη για την προστασία των δικαιωμάτων του, αλλά σε τελική ανάλυση η εκπλήρωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης του κράτους, η οποία συγκεκριμενοποιείται στο να προβεί μέσω των δικαιοδοτικών οργάνων σε έλεγχο και μάλιστα αυτεπάγγελτο υπό ορισμένες προϋποθέσεις, της συμβατότητας εθνικού και ενωσιακού δικαίου και να επιτρέψει την διείσδυση του τελευταίου στην εσωτερική έννομη τάξη.

Με βάση την σημερινή νομολογία, το «επικλητό» των κανόνων της Ένωσης από τους ιδιώτες δεν αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή του. Αν και παλαιότερα υπήρξαν νομολογιακές περιπτώσεις που δέχτηκαν το επικλητό, κάνοντας μάλιστα και εννοιολογικές λεπτύνσεις όπως επικλητό υποκατάστασης ή αποκλεισμού, σήμερα το Δικαστήριο δέχεται ότι : για την **αποτελεσματική** εφαρμογή του Ενωσιακού δικαίου, ο εθνικός δικαστής είναι αρμόδιος να εφαρμόσει τους παραπάνω νομολογιακούς κανόνες (επί οδηγίας δηλ. το άμεσο αποτέλεσμα εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προαναφέραμε, ή να προβεί σε σύμφωνη ερμηνεία) ακόμα και αν δεν το έχουν ζητήσει οι διάδικοι.

Χ. Εξωσυμβατική ευθύνη Κράτους μέλους λόγω μη συμμόρφωσης σε ενωσιακή υποχρέωση

Σε αρκετές περιπτώσεις, είναι δυνατόν μια οδηγία να μην έχει μεταφερθεί εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας στην εσωτερική έννομη τάξη ή να έχει μεταφερθεί πλημμελώς, αλλά οι διατάξεις της να μην είναι σαφείς και ανεπιφύλακτες ώστε να ενεργοποιηθεί το κάθετο άμεσο αποτέλεσμα. Ενδέχεται ακόμη να είναι μεν σαφείς και ανεπιφύλακτες αλλά ο ιδιώτης να μην μπορεί να επικαλεστεί το (οριζόντιο) άμεσο αποτέλεσμα γιατί πρόκειται για σχέσεις μεταξύ ιδιωτών οπότε και απαγορεύεται (πάγια θέση της νομολογίας). Επίσης, ενδέχεται η επόμενη ασφαλιστική δικλείδα (η σύμφωνη ερμηνεία και η αυτεπάγγελτη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου) να μην επαρκεί, όσο δημιουργική και αν είναι η κατασκευή του δικαστή, - γιατί πάντα θα υπάρχουν όρια - και ο ιδιώτης να μην μπορεί να απολάβει την μέγιστη δυνατή προστασία των δικαιωμάτων του εκ της οδηγίας.

Συνήθως όταν έχουμε ενεργοποίηση αυτών των μηχανισμών, ακόμα και αν το κράτος μέλος δεν συμμορφώνεται προς τις ενωσιακές του υποχρεώσεις και υπάρχει παράβαση που προκαλεί ζημία στα έννομα συμφέροντα των ιδιωτών, με τους μηχανισμούς αυτούς επιτυγχάνεται ένας μετριασμός της κατάστασης με την *in natura* συμμόρφωση του κράτους στις ανάγκες της συγκεκριμένης περίπτωσης (*ad hoc*) και την κατά ένα μέρος *in natura* αποκατάσταση της ζημίας του ιδιώτη.

Στην περίπτωση αυτή, λοιπόν που και αυτοί οι μηχανισμοί δεν μπορέσουν να λειτουργήσουν, τι γίνεται; Έχουμε κενό στην προστασία των ιδιωτικών δικαιωμάτων που αντλούνται εκ της Οδηγίας και θα ανεχθούμε την μη συμμόρφωση του κράτους μέλους στις υποχρεώσεις του; Η νομολογία του Δικαστηρίου από νωρίς άρχισε να επεξεργάζεται έναν νομικό μηχανισμό που θα επέτρεπε την πλήρη εξασφάλιση της προστασίας των ιδιωτικών δικαιωμάτων, την *ad hoc* συμμόρφωση των κρατών και την αποκατάσταση της ζημίας που οι ιδιώτες υπέστησαν από την παράβαση αυτή. Ο μηχανισμός αυτός, έχει πλέον αναγνωριστεί ως αυτόνομο ένδικο βοήθημα και κατοχυρώνεται νομολογιακά αλλά και στο πλαίσιο των Συνθηκών και επί τη βάση των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου (αποτελεσματικότητα, καλόπιστη συνεργασία, ασφάλεια δικαίου) και δεν είναι άλλος από την **αξίωση αποζημίωσης από εξωσυμβατική ευθύνη του κράτους μέλους λόγω παραβάσεως του ενωσιακού δικαίου, η οποία ασκείται ενώπιον των οικείων εθνικών δικαστηρίων**. Πρόκειται για ένα *ultimum remedium* στην περίπτωση που κανείς άλλος μηχανισμός δεν ευδοκιμεί και έρχεται να καλύψει την ζημία που προκαλεί σε ιδιώτες η συνεχής παράβαση υποχρεώσεως εκ μέρους κράτους μέλους.

Πιο συγκεκριμένα, η Ε.Ε. είναι μια ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ιδρύει δικαιώματα και υποχρεώσεις στα κράτη μέλη και στους ιδιώτες. Είναι δυνατόν όμως ένα Κράτος – Μέλος της ΕΕ να μην συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ε.Ε. Για παράδειγμα, παραβίαση του δικαίου της ΕΕ συνιστά α) η **παράλειψη μεταφοράς οδηγίας αφού παρέλθει η τελική προθεσμία (μέχρι την οποία τα κράτη είχαν διακριτική ευχέρεια να την μεταφέρουν)** ή β) η έκδοση πράξεων από τα κρατικά όργανα (είτε αυτά εντάσσονται στην **νομοθετική**, είτε στην **εκτελεστική** είτε στην **δικαστική** εξουσία) που αντίκεινται στο πρωτογενές και δευτερογενές δίκαιο της ΕΕ. Το ΔΕΕ, όταν υπάρχουν τέτοιες παραβάσεις έχει βρει μια σειρά από μηχανισμούς που επιτυγχάνουν την ***ad hoc*** διείσδυση του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη του κράτους μέλους, ιδίως στην περίπτωση παράλειψης μεταφοράς κοινοτικής Οδηγίας.² Όμως, το **άμεσο αποτέλεσμα**, η **σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία** και η **αυτεπάγγελτη εφαρμογή** του δικαίου της ΕΕ προσκρούουν σε **όρια**, η συμμόρφωση του κράτους δεν είναι πάντα εφικτή. Ως αποτέλεσμα, αν δεν υπήρχε ένας εναλλακτικός τρόπος για να επιτευχθεί η συμμόρφωση του Κράτους – Μέλους στην υποχρέωσή του, οι ιδιώτες θα υφίσταντο μια σημαντική **ζημία** στα έννομα συμφέροντά τους και θα έχαναν την δικαστική προστασία τους.

Για τον λόγο αυτό, το ΔΕΕ έχει διαπλάσει **νομολογιακά** ένα *ultimum remedium* με στόχο την ***ad hoc*** συμμόρφωση του κράτους μέλους: τη **αγωγή αποζημίωσης των ιδιωτών κατά του κράτους μέλους για ζημία που προκλήθηκε λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης από μη συμμόρφωση στο δίκαιο της ΕΕ**. Η αγωγή αποζημίωσης κατά κράτους – μέλους εγείρει τρία σοβαρά ζητήματα: **α) ποια είναι η νομική του βάση** (το εθνικό ή ενωσιακό

² **1.** Κανόνες που έχουν **άμεση εφαρμογή** π.χ. Κανονισμοί, εφαρμόζονται άμεσα από τον εθνικό δικαστή **2.** Κανόνες που έχουν **άμεσο αποτέλεσμα** π.χ. Οδηγίες μετά την παρέλευση της προθεσμίας, εφαρμόζονται στην συγκεκριμένη περίπτωση α) στις **κάθετες σχέσεις** Κράτους - πολίτη (όχι στις οριζόντιες!) β) εφόσον είναι **ρητοί, σαφείς και ανεπιφύλακτοι** και γ) έχουν **ρρυθμιστική πληρότητα** δηλ. δεν απαιτούν την λήψη ενδιάμεσων εκτελεστικών μέτρων. **3.** Όταν δεν υπάρχει άμεση εφαρμογή ή άμεσο αποτέλεσμα, τελευταία δίοδος είναι η **σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του εθνικού δικαίου «κατά το μέτρο του δυνατού»**.

δίκαιο;) β) ποιες είναι οι προϋποθέσεις του; και γ) οι πράξεις και παραλείψεις *ποιων οργάνων* είναι καταλογιστές στο κράτος – μέλος (της εκτελεστικής, δικαστικής ή νομοθετικής εξουσίας;). Οι απαντήσεις στα ζητήματα αυτά υπήρξαν προϊόν μακράς νομολογιακής επεξεργασίας.

A. Νομική βάση³

Η νομική βάση όπου θεμελιώνεται αυτή η αξίωση υπήρξε αντικείμενο μακράς νομολογίας και επεξεργασίας.

1. **Humblet:** Το ΔΕΕ αναγνώρισε για πρώτη φορά την υποχρέωση αποζημίωσης στην υπόθεση το 1960. Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι *‘εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι μια νομοθετική ή διοικητική πράξη των αρχών του κράτους μέλους είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, το κράτος αυτό υποχρεούται τόσο να ανακαλέσει την πράξη όσο και να επανορθώσει τα ενδεχόμενα παράνομα αποτελέσματά της’*. Στην υπόθεση αυτή i) αναγνωρίζεται πρώτη φορά η υποχρέωση αποζημίωσης και ii) γίνονται δεκτές ως καταλογιστές οι πράξεις του νομοθέτη και της διοίκησης ΟΜΩΣ iii) εξαρτά την υποχρέωση αποζημίωσης από προηγούμενη δικαστική απόφαση του ΔΕΚ. Δεν δίνεται επίσης απάντηση i) ποια είναι η νομική βάση, ii) ποιο δικαστήριο είναι αρμόδιο και iii) υπό ποιες προϋποθέσεις.
2. **Επιτροπή κατά Ιταλίας:** *«Μια απόφαση του Δικαστηρίου η οποία εκδίδεται βάσει των άρθρων 169 και 171 της Συνθήκης και διαπιστώνει παράβαση του [τότε] κοινοτικού δικαίου, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την θεμελίωση της ευθύνης του κράτους έναντι ιδιωτών. Εφόσον έχει προηγηθεί εκ μέρους της Επιτροπής ή άλλου κράτους μέλους προσφυγή ενώπιον του δικαστηρίου και έχει εκδοθεί απόφαση, κατόπιν οι ιδιώτες μπορούν να αποκαταστήσουν την ζημία που υπέστησαν.»*
Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι όταν γίνεται προσφυγή ενώπιόν του λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, η απόφαση που διαπιστώνει την παράβαση μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την θεμελίωση της ευθύνης του κράτους **έναντι άλλων κρατών μελών ή ιδιωτών**. Η απόφαση i) επαναλαμβάνει την υποχρέωση αποκατάστασης ζημίας στους ιδιώτες ii) συνεχίζει να εξαρτά την αποζημίωση από προηγούμενη προσφυγή κατά του κράτους ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης και iii) δεν δίνει απάντηση για την θεμελίωση της νομικής βάσης, τις προϋποθέσεις και το αρμόδιο δικαστήριο.
Στο σημείο αυτό η νομική βάση της αξίωσης είναι μετέωρη, γιατί η αξίωση αποζημίωσης είναι εξαρτημένη με την προσφυγή εναντίον του κράτους και η έκδοση απόφασης του Δικαστηρίου είναι προαπαιτούμενο για την εξωσυμβατική ευθύνη του κράτους. Επίσης δεν έχει προσδιοριστεί το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο που θα επιδικάσει την αξίωση.
3. **Russo:** το ΔΕΕ δέχεται ότι *‘εάν προκλήθηκε ζημία από παράβαση του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους του κράτους, αυτό ευθύνεται έναντι του ζημιωθέντος σύμφωνα με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου για την ευθύνη του δημοσίου’*. Η υπόθεση αυτή ορίζει ότι i) αρμόδια είναι τα εθνικά δικαστήρια, ii) αποχωρίζει την αξίωση από την προηγούμενη προσφυγή, iii) νομική βάση είναι το εθνικό δίκαιο. Στο σημείο αυτό, παγιώνεται η αξίωση αποζημίωσης η οποία αποχωρίζεται από την προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου και προσδιορίζεται το

³ Η ανάλυση περί της νομικής βάσης της αξίωσης κατά κράτους για παράβαση ενωσιακής υποχρέωσης περιέχει ορισμένα στοιχεία **εκτός του συγγράμματος του Χριστιανού**, ιδίως ανάλυση αυτούσιων των αποφάσεων και επεξήγηση των εννοιών, που κρίνονται αναγκαία για την πλήρη κατανόηση αυτού του Κεφαλαίου.

αρμόδιο δικαστήριο. Για πρώτη φορά, καθιερώνεται η νομική βάση της αξίωσης στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους ξεχωριστά. Αυτό δημιουργεί νέα προβλήματα/ανωμαλίες, αφού υπάρχουν κράτη όπως το ΗΒ όπου δεν υπάρχει αστική ευθύνη του Δημοσίου.

4. **Frankovich/Bonifaci**: Μια από τις πιο σημαντικές αποφάσεις για την εξωσυμβατική ευθύνη είναι η απόφαση Francovich, η οποία καθιερώνει ρητά την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών για μη συμμόρφωσή τους στις υποχρεώσεις τους.

Εν τάχει: στην απόφαση αυτή, το ΔΕΕ **1)** δέχθηκε ότι νομική βάση για την υποχρέωση αποζημίωσης για παράβαση ενωσιακού δικαίου είναι το ίδιο το δίκαιο της ΕΕ (αρχή της αποτελεσματικότητας & καλόπιστης συνεργασίας) και δεν εξαρτάται από την ρύθμιση του εσωτερικού δικαίου γιατί η αξίωση είναι σύμφυτη αρχή με το σύστημα του ενωσιακού δικαίου, **2)** έθεσε τις γενικές προϋποθέσεις της ευθύνης και άφησε στα κράτη να εξειδικεύσουν τις προϋποθέσεις στο εθνικό δίκαιο. **Ειδικότερα το σκεπτικό**:

α) Ως προς την αρχή της ευθύνης του κράτους

- ✓ **Μια ιδιαίτερη έννομη τάξη**: το σκεπτικό του δικαστηρίου εκκινεί από την πάγια νομολογία Van Gend en Loos & Costa / ENEL σύμφωνα με την οποία η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιούργησε **ιδιαίτερη έννομη τάξη**, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και δεσμεύει τα **δικαστήρια τους**. **Υποκείμενα** της εννόμου αυτής τάξεως δεν είναι μόνο τα **κράτη μέλη**, αλλά και οι **υπήκοοί τους**: όπως δημιουργεί **υποχρεώσεις** στους ιδιώτες, το κοινοτικό δίκαιο γεννά **επίσης δικαιώματα** υπέρ των ιδιωτών.
- ✓ **Αρχή της αποτελεσματικότητας**: τα εθνικά δικαστήρια **βαρύνονται κατά πρώτον** να εξασφαλίζουν την **πλήρη αποτελεσματικότητα** των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, εφαρμόζοντας τις διατάξεις αυτές στο πλαίσιο των **αρμοδιοτήτων τους** και διασφαλίζοντας τα δικαιώματα που χορηγούνται στους ιδιώτες. Αυτό αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σπουδαιότητα, όταν η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών διατάξεων εξαρτάται από ενέργεια του κράτους [δηλ. από πράξη μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο με εκτελεστικά μέτρα, π.χ. επειδή: η οδηγία δεν έχει **ρυθμιστική πληρότητα**, δεν είναι **πλήρης, σαφής ή ανεπιφύλακτη**, ή η **σύμφωνη ερμηνεία** δεν είναι δυνατή ή **το άμεσο αποτέλεσμα δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις οριζόντιες σχέσεις μεταξύ ιδιωτών**]. Αφού το κράτος δεν ενεργεί, οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο [αφού δεν έχει **άμεσο αποτέλεσμα!**]. Έτσι όμως, **η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων θα διακυβευόταν και η προστασία των δικαιωμάτων θα εξασθενίσει, αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν, όταν τα δικαιώματα τους θλάπτονται από παράβαση του κοινοτικού δικαίου που καταλογίζεται σε κράτος μέλος**.
- ✓ **Σύμφυτη αρχή**: με βάση τα παραπάνω, η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του δικαίου της ΕΕ **είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης**. Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβάσεις που τους καταλογίζονται.

β) Ως προς τις προϋποθέσεις της ευθύνης των κρατών

Καταρχήν, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται το δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτώνται από τη **φύση της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου** (βλ. στην υπόθεση Kobler ειδικές προϋποθέσεις για παράβαση από δικαστικό όργανο, και Brasserie du Pecheur για τον εθνικό νομοθέτη). Ειδικά όταν πρόκειται για παράβαση της υποχρέωσης μεταφοράς οδηγίας, η αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως τελεί υπό **3 προϋποθέσεις**:

- I. Η οδηγία πρέπει να **απονέμει δικαιώματα** στους ιδιώτες
- II. Το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει **να μπορεί να προσδιοριστεί** βάσει της οδηγίας.
- III. Πρέπει να υφίσταται **αιτιώδης σύνδεσμος** μεταξύ της παραβάσεως και της ζημίας των ιδιωτών.

γ) ως προς το αρμόδιο δικαστήριο και τις ειδικότερες δικονομικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις

Υπό την επιφύλαξη κοινοτικής νομοθεσίας, το κράτος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του **εθνικού δικαίου της ευθύνης**. Απόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους ο καθορισμός των **αρμοδίων δικαστηρίων** και η ρύθμιση των **δικονομικών λεπτομερειών** σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα αρκεί οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που ορίζουν οι εθνικές νομοθεσίες να μην είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο ή να μην καθιστούν **πρακτικώς αδύνατη** ή **εξαιρετικά δυσχερή** τη χορήγηση αποζημιώσεως

Με λίγα λόγια, από την συμμόρφωση των κρατών, εξαρτάται ουσιαστικά η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου: τα κράτη είναι υποχρεωμένα να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο για να εξασφαλίζονται αποτελεσματικά τα δικαιώματα των ιδιωτών. Και τα εθνικά δικαστήρια δεσμεύονται προς τούτο, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, να διασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων και να συμμορφώνονται (έστω και *ad hoc*) στις ενωσιακές υποχρεώσεις. Και αντίστροφα: αν οι ιδιώτες δεν είχαν την δυνατότητα να αποζημιωθούν από το Κράτος, αυτό θα εξασθενίσει την αποτελεσματικότητα του ενωσιακού δικαίου και θα διακυβευόταν η προστασία των δικαιωμάτων που το ενωσιακό δίκαιο αναγνωρίζει. **Με βάση αυτό το σκεπτικό, η αρχή της ευθύνης του κράτους είναι σύμφυτη με το σύστημα της Συνθήκης**. Η αξίωση αποζημίωσης των ιδιωτών επομένως και η ένδικη άσκησή της ενώπιον του εθνικού δικαστή στηρίζεται σε σύμφυτη αρχή με το δίκαιο της Ένωσης. **Επομένως, νομική βάση της αξίωσης είναι το ίδιο το δίκαιο της Ένωσης, ήτοι η αρχή της αποτελεσματικότητας και η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (4 παρ. 3 ΣΕΕ)** ! Η αξίωση γεννάται δυνάμει του δικαίου της ένωσης και δεν εξαρτάται από το αν προβλέπεται στο εσωτερικό εθνικό δίκαιο ή όχι. Είναι επομένως αυτοτελές και όχι επικουρικό ένδικο βοήθημα. Η απόφαση έθεσε επίσης τις προϋποθέσεις της αξίωσης και άφησε στα κράτη μέλη να ρυθμίσουν μόνα τους τις λοιπές διαδικαστικές λεπτομέρειες.

Η αντίληψη αυτή πέρασε στην συνέχεια στο σχέδιο της συνταγματικής συνθήκης και στην ΣΕΕ (19 παρ. 1): τα κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης: ουσιαστικά, τα κράτη υποχρεώνονται να προβλέπουν σχετικό ένδικο βοήθημα (αρχή της αποτελεσματικότητας).

Εν περιλήψει, η απόφαση Francovich, μια από τις πιο σημαντικές αποφάσεις στην νομολογία του ΔΕΕ, μεταθέτει την νομική βάση της αξίωσης από το εθνικό δίκαιο στο ενωσιακό, καθιστώντας την αυτοτελές ένδικο μέσο (και υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να το ρυθμίσουν ειδικώς στην εσωτερική τους έννομη τάξη) και χρησιμοποιεί ως δικαιολογητική βάση την αρχή της αποτελεσματικότητας και της καλόπιστης συνεργασίας: τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να συνεργάζονται και να εφαρμόζουν αποτελεσματικά τις οδηγίες και σε περίπτωση που δεν το κάνουν τα ίδια τα κράτη, και να επανορθώνουν τις ζημίες που αυτά προκαλούν αποζημιώνοντας τους δικαιούχους με χρηματική αποζημίωση. Έτσι επιτυγχάνεται παράλληλα ad hoc συμμόρφωση και διείσδυση του ενωσιακού στο εθνικό δίκαιο.

5. **Brasserie du Pêcheur / Factortame**: η υπόθεση αυτή αναφέρεται στην υποχρέωση αποζημίωσης προς τους ιδιώτες για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου από την νομοθετική εξουσία που δρα κατά ευρεία κανονιστική ευχέρεια (αντίθετα επί μεταφορά οδηγίας, η ευχέρεια είναι στενή κι εφαρμόζεται η **Frankovich**). **Συνοπτικά**, το σκεπτικό είναι ότι το κράτος ευθύνεται για τις παραβιάσεις **όλων** των οργάνων του, γιατί όπως και στο διεθνές δίκαιο, διαλαμβάνεται σαν μια ενιαία οντότητα. Η υποχρέωση τήρησης του ενωσιακού δικαίου απευθύνεται σε **όλα** τα κρατικά όργανα. Η εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων όχι μόνο είναι αδιάφορη, αλλά θα μπορούσε να θέσει κίνδυνο στην ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Για τις ειδικές προϋποθέσεις, έγινε δεκτό ήδη από την Frankovich ότι σημασία έχει η **φύση** της παραβίασης. Έτσι όταν δεν έχουμε μεταφορά οδηγίας (όπως στην Frankovich), αλλά το κράτος νομοθετεί σε πεδίο που δεν διέπεται κανονιστικά από την Ένωση, έχουμε ευρύτερο πεδίο κανονιστικής ευχέρειας. Θα ήταν λοιπόν παράλογο να περιορίζεται η νομοθετική δραστηριότητα από τον συνεχή φόβο άσκησης αγωγών από ιδιώτες, των οποίων τα συμφέροντα θίγονται από συγκεκριμένο κανόνα. Ειδικές λοιπόν προϋποθέσεις γέννησης ευθύνης του δημοσίου είναι 1) να παραβιάζεται κανόνας ενωσιακού δικαίου που απονέμει ειδικά δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, 2) να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια παράβασης – ζημίας (όχι όμως και υπαιτιότητα!) και 3) [εδώ διαφοροποιείται από την Bankovich] να παραβιάζει προδήλως και κατάφωρα τα άκρα όρια της ευχέρειας. Ειδικότερα το σκεπτικό:

Το κράτος σαν ενιαίο σύνολο & ομοιόμορφη εφαρμογή: Όπως και στο δημόσιο διεθνές δίκαιο, έτσι και στο σύστημα του ενωσιακού δικαίου το κράτος λαμβάνεται σαν ενιαίο σύνολο χωρίς να γίνονται διακρίσεις στα επιμέρους όργανα που το αποτελούν, καθένα εκ των οποίων το δεσμεύει ξεχωριστά. Ευθύνη του κράτους λόγω παράβασης κοινοτικού δικαίου ασχέτως του αν η ζημιολόγος παράβαση είναι καταλογιστέα στη νομοθετική, τη δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία. Όλα τα κρατικά όργανα, περιλαμβανομένης και της νομοθετικής εξουσίας, υποχρεούνται, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, να τηρούν τους επιβαλλόμενους από το κοινοτικό δίκαιο κανόνες. Θα ήταν αντίθετο στην αρχή της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου να δεχτούμε ότι ο καταλογισμός της ευθύνης εξαρτάται και διαφέρει ανάλογα με την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων στον δημόσιο τομέα.

Ειδικές προϋποθέσεις: εντούτοις, όπως τόνισε το ΔΕΕ στην υπόθεση Frankovich, οι προϋποθέσεις γέννησης της ευθύνης διαφέρουν ανάλογα με την **φύση της παράβασης**. Έτσι, όσον αφορά την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας πρέπει να κάνουμε μια σαφή διάκριση, ανάλογα με το αν ο εθνικός νομοθέτης έχει **ευρεία ή στενή** διακριτική ευχέρεια:

A) στην πρώτη περίπτωση, **στενή διακριτική ευχέρεια** υπάρχει όταν ο εθνικός νομοθέτης ενεργεί σε τομέα που διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως όταν το κράτος μέλος υποχρεούται να θεσπίσει, εντός ορισμένης προθεσμίας, όλα τα αναγκαία μέτρα για να επιτύχει ένα επιβαλλόμενο από κοινοτική οδηγία αποτέλεσμα. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται η απόφαση Frankovich – Bonifaci.

B) στην δεύτερη περίπτωση, οσάκις ένα κράτος μέλος δρα σ' έναν τομέα στον οποίο διαθέτει ευρεία **κανονιστική** διακριτική ευχέρεια (διότι δεν διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο), η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, δεν πρέπει να παρεμποδίζεται από τον ενδεχόμενο **φόβο** αγωγών αποζημιώσεως κάθε φορά που το γενικό συμφέρον επιτάσσει τη θέσπιση μέτρων ικανών να θίξουν ιδιωτικά συμφέροντα. Σε συνθήκες λοιπόν ευρείας κανονιστικής ευχέρειας, το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει δικαίωμα αποζημιώσεως στους θιγόμενους ιδιώτες

από ενδεχόμενη παράβαση υποχρέωσης από κανόνα κοινοτικού δικαίου, εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις:

- ✓ ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου της ΕΕ **απονέμει δικαιώματα** στους ιδιώτες (ικανά να προσδιοριστούν στο πρωτογενές ή δευτερογενές δίκαιο)
- ✓ υφίσταται **άμεση αιτιώδης συνάφεια** μεταξύ της παραβάσεως της υποχρέωσης του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.
- ✓ η παράβαση είναι **κατάφωρη**, πρέπει δηλαδή το νομοθετικό όργανο **να έχει υπερβεί κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του!!!** Εξειδικεύεται όμως ότι η αποκατάσταση της ζημίας **δεν μπορεί να εξαρτάται από την ύπαρξη πταίσματος (αμέλεια ή δόλος) του πολιτειακού οργάνου. Αρκεί η κατάφωρη παραβίαση.**

Η αξίωση αποζημίωσης διέπεται κατά τα άλλα από το εθνικό δίκαιο περί ευθύνης του Κράτους, που ορίζει τις ειδικότερες δικονομικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις (Russo, Frankovich). **Η αποκατάσταση της ζημίας πρέπει να είναι ανάλογη προς τη βλάβη, τα δε κριτήρια καθορισμού της έκτασης αποζημίωσης εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη.** Εξυπακούεται όμως ότι οι οριζόμενες από την εθνική νομοθεσία προϋποθέσεις δεν μπορεί να είναι **λιγότερο ευνοϊκές** από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την επίτευξη αποζημίωσης.

6. **Kobler:** η υπόθεση αυτή αφορά κυρίως την υποχρέωση αποζημίωσης του ιδιώτη για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου από την **δικαστική εξουσία**. Η υπόθεση αφορούσε έναν καθηγητή, ο οποίος ζητούσε από τα αυστριακά πανεπιστήμια ειδικό επίδομα αρχαιότητας. Η Αυστρία ισχυρίστηκε ότι το επίδομα απονέμεται για 15ετή εργασία **μόνο σε αυστριακά πανεπιστήμια** ως επιβράβευση της πίστωσης προς αυτά, ο δε Kobler θεωρεί ότι πρόκειται για **έμμεση δυσμενή διάκριση**. Το Ανώτατο Δικαστήριο της Αυστρίας απέρριψε τους ισχυρισμούς του Kobler. Ο τελευταίος, άσκησε αγωγή αποζημίωσης στα εθνικά δικαστήρια με το επιχείρημα ότι η απόφαση του ανωτάτου αυστριακού δικαστηρίου παραβιάζει το ενωσιακό δίκαιο και άρα η Αυστρία ενέχεται σε αποζημίωση. Το δικαστήριο έστειλε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ, το οποίο απάντησε τα εξής:

- 1) η υποχρέωση αποζημίωσης των ιδιωτών από παραβιάσεις κοινοτικού δικαίου εφαρμόζεται και όταν η παραβίαση προκύπτει από απόφαση δικαστηρίου κρίνοντας σε τελευταίο βαθμό (βλ. άλλωστε και λειτουργία του ΕΔΔΑ)
- 2) όσον όμως αφορά τις προϋποθέσεις ευθύνης, πρέπει να ληφθεί υπόψη η φύση της παράβασης, ιδίως η ιδιομορφία του δικαστικού λειτουργήματος και η ανάγκη ασφάλειας δικαίου. Έτσι, αξίωση αποζημίωσης γεννάται α) εφόσον ο παραβιασθείς κανόνας του κοινοτικού δικαίου αποσκοπεί στην **απονομή δικαιωμάτων** στους ιδιώτες, β) η παραβίαση είναι **κατάφωρη** και γ) υφίσταται **άμεση αιτιώδης συνάφεια** μεταξύ της παραβιάσεως και της ζημίας των ζημιωθέντων.
- 3) Προκειμένου να καθοριστεί αν η παραβίαση είναι **κατάφωρη**, στην περίπτωση που η παραβίαση προκύπτει από μια τέτοια απόφαση, ο αρμόδιος εθνικός δικαστής οφείλει, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιομορφία του δικαστικού λειτουργήματος, να εξετάσει αν η παραβίαση έχει **πρόδηλο χαρακτήρα**. Κριτήρια για τον πρόδηλο χαρακτήρα της παραβίασης είναι:
 - (α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα
 - (β) ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβιάσεως,
 - (γ) ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της νομικής πλάνης,

- (δ) η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης ενός κοινοτικού οργάνου,
- (ε) η παράλειψη υποβολής [υποχρεωτικού] προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ
- (στ) αν απόφαση εκδόθηκε κατά προφανή αντίθεση προς τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ

B. Αντικείμενο της παράβασης και υπεύθυνο κρατικό όργανο για την παράβαση

i. Τι είναι παράβαση

Παράβαση μπορεί να είναι η θέσπιση ή η διατήρηση εθνικής διάταξης (νόμος, διοικητική πράξη, κανονιστική ή ατομική, προεδρικό διάταγμα, δικαστική απόφαση κα) η οποία έχει περιεχόμενο αντίθετο προς παράγωγο ή πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Επίσης, η παράλειψη θέσπισης οποιουδήποτε μέτρου μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο για την επιδίωξη του σκοπού της εντός της ταχθείσης προθεσμίας συνιστά παράβαση per se και δη κατάφωρη, γεννά δε αξίωση υπέρ των ιδιωτών, εφόσον πληρούνται και οι λοιποί όροι.

ii. Ποια κρατικά όργανα είναι υπεύθυνα να τους καταλογιστεί παράβαση

-Εκτελεστική και νομοθετική εξουσία

Βάσει της απόφασης Francovich και Brasserie du pecheur, η παράβαση μπορεί να καταλογισθεί σε οποιοδήποτε όργανο του κράτους μέλους που προέβη στην αντι-ενωσιακή πράξη ή παράλειψη. Το κράτος λαμβάνεται σαν ενιαίο σύνολο χωρίς να γίνονται διακρίσεις στα επιμέρους όργανα που το αποτελούν, καθένα εκ των οποίων το δεσμεύει ξεχωριστά. Θα ήταν άλλωστε αντίθετο στην αρχή της ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου να δεχτούμε ότι ο καταλογισμός της ευθύνης εξαρτάται και διαφέρει ανάλογα με την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων στον δημόσιο τομέα. Έτσι, παράβαση μπορεί να καταλογιστεί: στον εθνικό νομοθέτη, στην κεντρική εκτελεστική εξουσία αλλά και στην περιφερειακή διοίκηση (ΟΤΑ), στα ομόσπονδα κράτη καθώς και στα ΝΠΔΔ. Καταλογιστές είναι επίσης πράξεις και παραλείψεις και δηλώσεις νομικών ή φυσικών προσώπων (δημόσιοι υπάλληλοι!) που ασκούν δημόσια εξουσία, αν δημιουργούν την εύλογη πεποίθηση ότι πρόκειται για επίσημες κρατικές θέσεις και όχι για προσωπικές απόψεις (αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην διοίκηση)

Κρίσιμο είναι να διασφαλίζεται η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης. Η εσωτερική κατανομή της ευθύνης και των αρμοδιοτήτων δεν απαλλάσσει το κράτος μέλος από την ευθύνη του και δεν ενδιαφέρει το ενωσιακό δίκαιο. Το κράτος βέβαια μπορεί με εσωτερική ρύθμιση να ορίσει π.χ. ότι αυτοτελώς υπεύθυνοι για πράξεις ή παραλείψεις τους είναι οι ΟΤΑ, αν όμως ο ιδιώτης δεν κατορθώσει να ικανοποιηθεί, δεσμεύεται κατά το ενωσιακό δίκαιο το ίδιο το κράτος μέλος. Για σχετικές αποφάσεις βλ. βιβλίο.

Δικαστική εξουσία

Το Δ. δέχτηκε επίσης ότι το Κράτος δεσμεύεται για πράξεις και παραλείψεις των εθνικών δικαστηρίων που παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο εφόσον προκαλούν ζημία σε ιδιώτη. Δεδομένης της σπουδαιότητας του δικαστικού λειτουργήματος για την προστασία των ιδιωτικών δικαιωμάτων και την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, θα ήταν παράλογο να μην δεχτούμε καταλογισμό ευθύνης για αντι-ενωσιακές πράξεις των εθνικών δικαστηρίων, ακόμα και αν πρόκειται για ανώτατα δικαστήρια (Kobler!). Βεβαίως προτάθηκαν και αντεπιχειρήματα, τα οποία αντικρούονται:

Η διερεύνηση της ευθύνης του δικαστηρίου δεν παραβιάζει το ουσιαστικό δεδικασμένο, δεδομένου ότι πρόκειται για νέα υπόθεση, με διαφορετικό αντικείμενο (εξωσυμβατική ευθύνη), μεταξύ νέων διαδίκων (ιδιώτης – κράτος), για διαφορετική νομική και ιστορική αιτία (παράβαση ενωσιακού κανόνα) που δεν ανατρέπει το ήδη κριθέν νομικό ζήτημα αλλά απλώς επιδικάζει αποζημίωση για την βλάβη που ο διάδικος υπέστη. Επομένως το δεδικασμένο δεν ανατρέπεται.

Επίσης, η αγωγή λόγω ευθύνης του δικαστηρίου, δεν θίγει την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Ο δικαστής δεν δικάζεται προσωπικά, αφού εναγόμενος είναι το κράτος, το οποίο δεσμεύεται για πράξεις και παραλείψεις του δικαστή, λόγω της λειτουργικής και οργανικής τους αλληλεξάρτησης. Εξάλλου, επουδενί δεν θίγεται η υπηρεσιακή κατάσταση και η προσωπική/λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών έναντι των άλλων 2 εξουσιών, επομένως η ανεξαρτησία τους δεν θίγεται. Ζητήματα δημιουργούνται ως προς το ποιο όργανο θα κρίνει την εν λόγω υπόθεση, όμως εν τέλει εναπομένει στην εθνική αρμοδιότητα να προσδιορίσει την διαδικασία εκδίκαση της αξίωσης.

Ωστόσο, για τις ζημιολύγες πράξεις των δικαστών η ευθύνη των οποίων είναι καταλογιστή στο κράτος, ισχύουν ειδικές προϋποθέσεις οι οποίες αναλύονται παρακάτω.

Γ. Προϋποθέσεις

Μετά από αρκετή νομολογιακή επεξεργασία, το Δικαστήριο έχει καταλήξει στις εξής προϋποθέσεις:

1. Η μη εκπλήρωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης πρέπει να αφορά κανόνα που σκοπεύει σε **απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες (τα οποία, εάν πρόκειται για οδηγία, πρέπει να μπορούν να προσδιορισθούν βάσει της ίδιας)**. Είναι αδιάφορο αν πρόκειται για πρωτογενές δίκαιο (π.χ. διατάξεις της συνθήκης που θεσπίζουν ελευθερία διαμονής, μετακίνησης, ελεύθερης διακίνησης προϊόντων και κεφαλαίων, ισότητα και κατάργηση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ή φύλου, κατάργηση τελωνειακών δασμών και άλλα) ή παράγωγο (οδηγίες και κανονισμοί έχουν ίση δεσμευτικότητα).
2. Η παράβαση πρέπει να' ναι **κατάφωρη**. Πως ορίζεται όμως το κατάφωρο της παράβασης; Νομολογιακά κριτήρια:

I) Αν το κράτος δεν έχει καθόλου περιθώρια εκτίμησης

Τυπική περίπτωση όπου το κράτος δεν έχει περιθώριο εκτιμήσεως είναι η παράλειψη θέσπισης οποιουδήποτε μέτρου μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο για την επιδίωξη του σκοπού της εντός της ταχθείσης προθεσμίας που συνιστά per se κατάφωρη παράβαση του ενωσιακού δικαίου.

II) Αν το κράτος έχει περιθώρια εκτίμησης

Αν το κράτος είχε την διακριτική ευχέρεια να επιλέξει ένα συγκεκριμένο μέτρο, πρέπει να αποδεικνύεται **πρόδηλη και σοβαρή** υπέρβαση των άκρων ορίων. Το Δικαστήριο εξειδίκευσε και άλλο το κριτήριο αυτό και παρέθεσε μια σειρά στοιχείων που κατατείνουν στον κατάφωρο χαρακτήρα της παράβασης. Τέτοια είναι:

- Ο βαθμός **σαφήνειας** και **ακρίβειας** της διάταξης που παραβιάσθηκε.
- Ο ηθελμένος ή ακούσιος χαρακτήρας της παράβασης (αν υπήρχε δόλος!) και το συγγνωστή η μη της νομικής πλάνης του κρατικού οργάνου (αν υπήρχε αμέλεια!). Παρότι το **πταίσμα** του οργάνου δεν είναι αναγκαία προϋπόθεση για τον καταλογισμό εξωσυμβατικής ευθύνης, ωστόσο ο δόλος και η αμέλεια συνεκτιμώνται για να κριθεί το κατάφωρο της παραβίασης.

- Αν είχε υπάρξει **προγενέστερη απόφαση** του Δικαστηρίου που διαπίστωνε ρητά την παράβαση του συγκεκριμένου κράτους κατ' εξακολούθηση, ή αν είχε κατατεθεί σχετικά **προδικαστικό ερώτημα** από τα εθνικά δικαστήρια ή αν υπήρχε **πάγια νομολογία** του Δικαστηρίου επί του θέματος.

III) Ειδικές προϋποθέσεις για τις παραβάσεις του δικαστικού λειτουργήματος => ΑΠΟΦΑΣΗ KOBLER

Ειδικά για τα δικαστήρια, ισχύουν ειδικές προϋποθέσεις για το κατάφωρο της παράβασης, λόγω της ιδιαιτερότητας του δικαστικού λειτουργήματος και της ασφάλειας δικαίου.

Πιο συγκεκριμένα, όταν ο εθνικός δικαστής ασκεί την ερμηνευτική του αρμοδιότητα, κατάφωρη παράβαση υπάρχει όταν το δικαστήριο ερμηνεύει **προδήλως εσφαλμένα** έναν ουσιαστικό ή δικονομικό κανόνα, ιδίως από πλευράς νομολογίας του Δ., με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται ενωσιακός κανόνας δικαίου. (Kobler).

Κατάφωρη παράβαση μπορεί επίσης, σύμφωνα με το Δ. να υπάρχει όχι μόνο κατά την ερμηνεία του κανόνα, αλλά και αν ο δικαστής παραβιάζει προδήλως ενωσιακό κανόνα κατά την εκτίμηση των αποδείξεων και των πραγματικών περιστατικών που εισφέρουν οι διάδικοι, ιδίως όταν το εθνικό δικαστήριο εφαρμόζει κανόνες που αφορούν: το βάρος απόδειξης, την αποδεικτική δύναμη των στοιχείων, τα απαράδεκτα αποδεικτικά μέσα ή τον νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών.

Τέλος, αν τα εθνικά δικαστήρια δεν δεσμεύονταν για ζημίες που προκάλεσαν, η αρχή της αποζημίωσης των ιδιωτών από τα μη συμμορφούμενα στις υποχρεώσεις τους κράτη μέλη θα καθίστατο άνευ περιεχομένου (Kobler). Η κατάφωρη παραβίαση τεκμαίρεται όταν η απόφαση του εθνικού δικαστή αντιβαίνει προδήλως στην σχετική νομολογία του δικαστηρίου ή το εφαρμοστέο δίκαιο. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο για αποφάσεις των Ανωτάτων δικαστηρίων, για αποφάσεις δικαστηρίων που έχουν ως στόχο την ομοιόμορφη εφαρμογή και ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου και για αποφάσεις που δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα. Το εθνικό δίκαιο μπορεί να προσδιορίζει τους όρους υπό τους οποίους το κράτος υπέχει εξωσυμβατική ευθύνη για παραβάσεις εθνικού δικαστή (π.χ. βαθμός πταίσματος), όμως αυτοί δεν μπορεί να είναι αυστηρότεροι από εκείνους που συνεπάγεται η κατάφωρη παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου της Ένωσης.

3. Πρέπει να υπάρχει **αιτιώδης συνάφεια** μεταξύ παραβάσεως και βλάβης. Η ζημία δηλαδή να απορρέει κατά τρόπο άμεσο από την ζημιογόνο πράξη. Ο αιτιώδης σύνδεσμος διακόπτεται σε περίπτωση ανωτέρας βίας, παρέμβασης τρίτου στην αιτιακή αλυσίδα και συντρέχοντος πταίσματος του ιδιώτη.

Αντίθετα δεν είναι προϋπόθεση να έχει υπάρξει απόφαση του Δικαστηρίου κατόπιν προσφυγής κράτους μέλους ή επιτροπής, καθώς και να υπάρχει υπαιτιότητα του κράτους – μέλους.

Δ. Η αποκατάσταση της ζημίας

Τι αποζημιώνεται: η θετική ζημία και το διαφυγόν κέρδος, οι τόκοι (ποικιλία ως προς τον χρόνο έναρξης) και τα έξοδα. Σύμφωνα με το Δ. δεν επιτρέπεται ο αποκλεισμός με εθνική διάταξη της δυνατότητας αποκατάστασης διαφυγόντος κέρδους εξαιτίας παράβασης ενωσιακού κανόνα, (αρχή της αποτελεσματικής προστασίας δικαιωμάτων και αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους), δεδομένου ότι σε κάποιες περιπτώσεις (οικονομικής ή εμπορικής φύσεως) αυτός είναι ο μόνος αποτελεσματικός τρόπος αποζημίωσης. Οι μορφές της ζημίας βέβαια ρυθμίζονται από το εσωτερικό δίκαιο, όμως δεν γίνεται να είναι λιγότερο ευνοϊκές οι διατάξεις για παράβαση ενωσιακού κανόνα από τις διατάξεις για παρόμοιες απαιτήσεις, ώστε να καθίσταται δυσχερής ή αδύνατη η αποκατάσταση της ζημίας.

Η αποκατάσταση της ζημίας είναι κατά πάγια νομολογία ανάλογη προς την βλάβη, εναπόκειται όμως, όπως παραπάνω, στο εθνικό δίκαιο η λεπτομερής ρύθμιση, σε κάθε περίπτωση όμως είναι πλήρης και όχι εύλογη. Η αποκατάσταση της ζημίας γίνεται συνήθως σε χρήμα, γίνεται όμως και *in natura* (π.χ. αναδρομική εφαρμογή οδηγίας η οποία έχει μεταφερθεί συννόμως) συν κάλυψη περαιτέρω ζημίας. Το εθνικό δικαστήριο κρίνει ποια είναι η προσήκουσα μορφή αποκατάστασης της βλάβης. Για τον υπολογισμό του ύψους της ζημίας λαμβάνονται υπόψη μεταγενέστερες περιστάσεις, όπως η υποτίμηση του νομίσματος ή η καθυστέρηση καταβολής της αποζημίωσης. Οι τόκοι κατά το Δ. γεννώνται μετά την έκδοση απόφασης του Δ. που αναγνωρίζει την ευθύνη του κράτους.

Όταν οι εθνικές αρχές ενήργησαν κατά τρόπο προδήλως αυθαίρετο, αντισυνταγματικό που υπερβαίνει την αρμοδιότητα του κράτους και προξενούν ενσυνείδητα ζημία υπολογίζοντας ότι το κέρδος που θα αποκομίσουν είναι μεγαλύτερο από την αναμενόμενη υποχρέωση προς αποζημίωση, δεν αποκλείεται η επιβολή παραδειγματικής ή κυρωτικής αποζημίωσης (*punitive damages*). Κατά πάγια νομολογία του Δ. εναπόκειται στο εθνικό δίκαιο εάν προβλέπει την επιβολή τέτοιου είδους αποζημίωσης, που έχει κυρωτικό, αυστηρά προσωπικό χαρακτήρα με σκοπό την πρόληψη. Αρκεί να μην καθίσταται αδύνατη ή δυσχερής η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών (Δ) και οι προϋποθέσεις για την εξωσυμβατική ευθύνη από παραβίαση ενωσιακού κανόνα να μην είναι λιγότερο ευνοϊκές από τις εσωτερικές ρυθμίσεις για όμοιες απαιτήσεις. ΑΡΧΗ ΙΣΟΔΥΝΑΜΙΑΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ.

Για απορίες, διορθώσεις, παρατηρήσεις, λάθη, παραλείψεις ή περαιτέρω επικοινωνία, μπορείτε να επικοινωνήσετε μαζί μου με e-mail στο gi-manos@hotmail.com

Καλή επιτυχία!

Μάνος Γιακουμάκης