

ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Βιργινία Τζώρτζη

ΔΝ, Ειδική Επιστήμονας, Τομέα Διεθνών Σπουδών, Νομική Σχολή ΔΠΘ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

3. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

3.1. Η δικαστική προστασία των ιδιωτών

3.2. Το ενωσιακό επίπεδο

3.2.1. Η προσφυγή για παράβαση

3.2.2. Η προσφυγή ακυρώσεως

3.2.3. Η προδικαστική παραπομπή

3.2.4. Η αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού

3.3. Το εθνικό επίπεδο

3.3.1. Η άμεση ισχύς

3.3.2. Η ευθύνη του κράτους μέλους

3.3.3 Η αλληλεπίδραση του δικαίου της Ένωσης και των εθνικών δικονομικών κανόνων

3.3.3.1 Η εφαρμογή από τα εθνικά δικαστήρια των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης

3.3.3.2 Η προοπτική μιας αυτοτελούς προσφυγής αναγνωριστικής φύσης

3.3.3.3 Η υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να προβάλουν ισχυρισμούς που βασίζονται στο δίκαιο της Ένωσης με δική τους πρωτοβουλία

4. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΑ ΚΕΝΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ

4.1. Το «πλήρες» σύστημα δικαστικής προστασίας

4.2. Τα κενά του συστήματος δικαστικής προστασίας

4.3. Προτάσεις για την κάλυψη των κενών

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στον πυρήνα του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης βρίσκεται η αρχή του κράτους δικαίου στην οποία βασίζεται η Ένωση, όπως ορίζεται στο ά. 2 ΣΕΕ. Το Δικαστήριο ενσωμάτωσε την αρχή στην έννομη τάξη της Ένωσης στην υπόθεση *Les Verts*,¹ τονίζοντας ότι πρέπει να διέπει κάθε έννομη σχέση στο πλαίσιο της Κοινοτικής έννομης τάξης – είτε πρόκειται για έννομη σχέση μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, είτε μεταξύ των ιδιωτών και των κοινοτικών οργάνων, είτε μεταξύ των ιδιωτών και των αρχών των κρατών μελών. Στην απόφαση αυτή, που αποτελεί ορόσημο στη νομολογία του Δικαστηρίου, αυτό τόνισε ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελεί «μια Κοινότητα που βασίζεται στο κράτος δικαίου» επειδή ούτε τα κράτη μέλη, ούτε τα κοινοτικά όργανα μπορούν να αποφύγουν τον έλεγχο της συμβατότητας των πράξεών τους με τον «καταστατικό χάρτη» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δηλαδή τη Συνθήκη ΕΚ.²

Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο, πέρα από την ενσωμάτωση της αρχής του κράτους στην έννομη τάξη της Κοινότητας, προσέδωσε «συνταγματικό» χαρακτήρα στις Συνθήκες, που, αν και το 1957 συνήφθη υπό τη μορφή μιας απλής διεθνούς συμφωνίας, συνιστά τον καταστατικό χάρτη μιας νομικής οντότητας, όπως είναι η Κοινότητα, που βασίζεται στο κράτος δικαίου.³

Κάθε κράτος μέλος συνεισφέρει το δικό του δικαιοδοτικό σύστημα για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, αφού χάρη στην αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων, το Δικαστήριο ασκεί μόνον τις αρμοδιότητες που του έχουν απονεμηθεί από τη Συνθήκη.

Το σύστημα δικαστικής προστασίας της Ένωσης, όπως αυτό εγκαθιδρύθηκε με τις Συνθήκες, φανέρωσε στην πράξη και σταδιακά τα κενά του. Με το πέρασμα των χρόνων, το Δικαστήριο έχει επιδιώξει να βελτιώσει το σύστημα αυτό, έτσι ώστε να πληροί καλύτερα τις σύγχρονες απαιτήσεις της εξελισσόμενης έννομης τάξης της Ένωσης. Ακολουθώντας την αρχή του κράτους δικαίου, το Δικαστήριο έχει επιδιώξει να ενισχύσει το

1 Βλ. υπόθεση C – 294/83, *Κόμμα Οικολόγων «Les Verts» κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, Συλλ. 1986, σ. 1339.

2 Ο.π. σκ. 23, που επιβεβαιώθηκε στη *Γνωμοδότηση 1/91, Σχέδιο συμφωνίας μεταξύ της Κοινότητας, αφενός, και των χωρών της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών, αφετέρου, σχετικά με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου*, Συλλ. 1991, σ. I-6079.

3 Βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P *Kadi and Al Barakaat*, Συλλ. 2008, σ. 6351, σκ. 281.

σύστημα δικαστικής προστασίας και, όπου είναι αναγκαίο, να καλύψει τα κενά του, όχι μόνον στην ενωσιακή έννομη τάξη, αλλά έμμεσα και στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών.

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να καταδείξει, κάνοντας αναδρομή στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου και τις τροποποιήσεις του δικαιοδοτικού συστήματος της Ένωσης τον τρόπο κατά τον οποίο η αρχή του κράτους δικαίου οδήγησε είτε μέσω μιας δυναμικής ερμηνείας των Συνθηκών, είτε με τη μέθοδο του δικαστικού ακτιβισμού, σε αλλαγές στο δικαιοδοτικό σύστημα, ώστε αυτό να καταστεί πιο αποτελεσματικό.

Για το σκοπό αυτό, μετά από αυτή τη σύντομη Εισαγωγή (1) θα γίνει πρώτα μια σύντομη ανάλυση της έννοιας της αρχής του κράτους δικαίου και της εξέλιξης κατά την ενσωμάτωσή της στην έννομη τάξη της Ένωσης, όπου θα φανεί ότι ελλείπει ρητού ορισμού της έννοιας στις Συνθήκες, το περιεχόμενό της καθορίστηκε μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου με τη γενική μέθοδο δανεισμού από τα δίκαια των κρατών μελών και της απόδοσης σ' αυτήν μιας ευρωπαϊκής διάστασης (2). Στη συνέχεια, θα εξετασθεί η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο σύστημα διπλής διασφάλισης του ενωσιακού δικαίου, δηλαδή τόσο στο ενωσιακό, όσο και στο εθνικό επίπεδο (3). Τέλος, θα υποστηριχθεί ότι υπάρχουν κενά στη δικαστική προστασία των ιδιωτών και θα προταθούν τρόποι για την κάλυψή τους (4).

2. Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

Η αρχή του κράτους δικαίου αποτέλεσε αρχή - ορόσημο του δικαίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ήδη από την εποχή της σύστασής τους.⁴ Πριν την ενσωμάτωση του κράτους δικαίου στις Συνθήκες, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992,⁵ η νομική βάση της αρχής δεν ήταν σαφής. Ωστόσο, αν και το άρθρο 220 ΣΕΚ δεν αναφερόταν ρητώς στη αρχή του κράτος δικαίου, στην ουσία προέβλεψε την νομική υποχρέωση του Δικαστηρίου

4 Βλ. Σχετικά G. Bebr, *Rule of Law within the European Communities*, Bruxelles: Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, 1965.

5 Αναφορά στην αρχή του κράτους γινόταν στο Προοίμιο της ΣΕΕ, εδάφιο 3 και στο ά. 6 παρ. 1 ΣΕΕ, ά. 11 παρ. 1 ΣΕΕ και 177 παρ. 2 ΣΕΚ.

να διασφαλίσει την τήρηση της αρχής αυτής. Έτσι, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 220 ΣΕΚ αρχικά αποτελούσε τη μοναδική γραπτή νομική βάση από την οποία το Δικαστήριο θα μπορούσε να συνάξει την αρχή μιας Κοινότητας που βασίζεται στο κράτος δικαίου.

Το γεγονός ότι η ένταξη της αρχής του κράτους δικαίου στις Συνθήκες καθυστέρησε δε σημαίνει ότι η έννοια αυτή δεν είχε ήδη διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στο κοινοτικό δίκαιο μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου, καθώς και μέσω των εθνικών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών, ως πηγή νομικών αρχών.⁶ Άλλωστε, η έλλειψη οποιουδήποτε ορισμού της αρχής αντανάκλα τη φύση τη «ως αρχή ομπρέλα»⁷, υπό την οποία περικλείονται τυπικά και ουσιαστικά στοιχεία ή επί μέρους αρχές.⁸ Η απουσία αυτή εννοιολογικού ορισμού στο πλαίσιο της ΕΕ, είχε ως συνέπεια να επιτρέπει ή, μάλλον, να υποχρεώνει τα δικαστήρια της ΕΕ να δώσουν υλική υπόσταση στην αρχή. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο ανέλαβε τον ηγετικό ρόλο για την προαγωγή της αρχής αυτής στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, δηλώνοντας στην υπόθεση *Les Verts* ότι «η Συνθήκη ΕΟΚ, αν και συνήφθη με τη μορφή μιας διεθνούς συμφωνίας, ωστόσο συνιστά τον καταστατικό χάρτη μιας Κοινότητας που βασίζεται στο Κράτος Δικαίου».⁹ Μάλιστα, είναι ενδιαφέρον ότι ο Γενικός Εισαγγελέας Mancini εξήγαγε από τη νομολογία του Δικαστηρίου την αρχή ότι «η υποχρέωση τήρησης του δικαίου» - μια διατύπωση που θυμίζει το άρθρο 220 ΣΕΚ - «έχει προβάδισμα επί των αυστηρών όρων του γραπτού δικαίου».¹⁰ Ως αποτέλεσμα «όποτε απαιτείται για το συμφέρον της δικαστικής προστασίας, το Δικαστήριο είναι έτοιμο να διορθώσει ή να ολοκληρώσει τους κανόνες που περιορίζουν τη δικαιοδοσία του στο όνομα της αρχής που προσδιορίζει την αποστολή του».¹¹

Έτσι, το Δικαστήριο, χρησιμοποιώντας ως μέθοδο το δικαστικό ακτιβισμό, δημιουργεί με τη νομολογία του δίκαιο εκεί που δεν υπάρχει και, με τον τρόπο αυτό, καλύπτει τις ανάγκες ρύθμισης ζητημάτων που δε ρυθμίζονται

6 Βλ. D. Kochenov, 'The EU rule of law : Cutting Paths through Confusion', http://www.erasmuslawreview.nl/files/ELR_issue6_002.pdf.

7 Βλ. L Pech., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, www.JeanMonnetProgram.org.

8 Βλ. Μ. Χ. Χρυσομάλλης, *Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην κοινοτική και ενωσιακή έννομη τάξη*, στο Στ. Περάκη (επιμέλεια), *Η Διεθνής Συνεργασία σε Οικουμενικό και Περιφερειακό Επίπεδο. Οι Διεθνείς Θεσμοί σε κίνηση*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα 2009, σελ. 655 – 772.

9 Ο.π. σημ. 1. σκ. 23.

10 Βλ. Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C – 294/83, *Les Verts*, ό.π. σημ. 1.

11 Ο.π.

νομοθετικά. Οι ανάγκες που οδήγησαν στο δικαστικό ακτιβισμό του Δικαστηρίου μπορούν να συνοψισθούν σε δύο σημεία. Το πρώτο αφορά τη μορφή του κειμένου των Συνθηκών, οι οποίες αποτελούν συνθήκες – πλαίσιο και περιέχουν γενικούς όρους. Είναι χαρακτηριστικό ότι, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη των Συνθηκών, αφέθηκαν σε ορισμένα σημεία του κειμένου κενά, είτε γιατί αποδείχθηκε αδύνατο για τα κράτη μέλη να φτάσουν σε κάποια συμφωνία, είτε γιατί θεωρήθηκε πως θα ήταν προτιμότερο να αποφασίσει σχετικά το Δικαστήριο. Εξάλλου, η νομοθετική διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών παραμένει εξαιρετικά δύσκολη.¹²

Το κύριο σημείο κριτικής του ακτιβισμού που επέδειξε το Δικαστήριο για να εμβαθύνει το κράτος δικαίου είναι ότι, στην προσπάθειά του να προσδώσει πλήρη αποτελεσματικότητα στο δίκαιο της Ένωσης, επικεντρώνεται στο πνεύμα των διατάξεων των Συνθηκών και διεκδικεί για το ίδιο έναν «οιονεί νομοθετικό ρόλο». Το Δικαστήριο, δηλαδή, έρχεται αντιμέτωπο με τον κίνδυνο, που είναι κοινός σε κάθε ανώτατο ή συνταγματικό δικαστήριο, να ξεπεράσει τα όρια της δικαιοδοσίας του και να εμπλακεί στις αρμοδιότητες των νομοθετικών και, ιδίως, των συντακτικών οργάνων της Ένωσης, δηλαδή να παραβιάσει τη Συνθήκη, η οποία αποτελεί τον βασικό καταστατικό χάρτη της Κοινότητας. Πράγματι, το έργο αυτό είναι, κατ' αποτέλεσμα, παρόμοιο με το έργο του νομοθέτη, εφόσον και στις δύο περιπτώσεις καταλήγει στη θέση σε ισχύ ενός κανόνα. Διαφέρει, όμως ουσιαστικά ως προς τη μέθοδο η οποία οδηγεί στο αποτέλεσμα αυτό. Ενώ, δηλαδή, τα μέλη των νομοθετικών σωμάτων είναι ελεύθερα να ψηφίζουν τους νόμους τους οποίους θεωρούν χρήσιμο να τεθούν σε ισχύ, τα δικαιοδοτικά όργανα, όταν καλύπτουν κενά, σε καμία περίπτωση δεν καθιερώνουν εκείνο που οι δικαστές θεωρούν, υποκειμενικά, ως δίκαιο. Το έργο τους είναι διαγνωστικής φύσης και συνίσταται στην αναζήτηση ενός κανόνα ή μιας γενικής αρχής που αντικειμενικά υπάρχει στο χώρο του κράτους δικαίου.

Η διαφορά αυτή ανάμεσα στη φύση του δικαιοδοτικού και του νομοθετικού έργου παρέχει και το βασικό κριτήριο για τη χάραξη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ ενός ανεπίτρεπτου δικαστικού ακτιβισμού και μιας ορθής «αυτοσυγκράτησης». Πράγματι, ο δικαστής, επιδεικνύοντας

12 Β. Τζώρτζη, *Η κοινοτική αρχή της ισότητας ανδρών και γυναικών και η νομολογιακή διάπλασή της από το ΔΕΚ*, Scripta Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σ. 19.

αυτοσυγκράτηση, έχει την αρμοδιότητα και το καθήκον να συναγάγει και να αναγνωρίσει ως ισχυρούς τους θεμελιώδεις και γενικά αναγνωρισμένους κανόνες και αρχές, ενώ εναπόκειται στο νομοθέτη η θέσπιση των κανόνων που είναι αναγκαίοι για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων καθώς και του απαραίτητου για το σκοπό αυτό θεσμικού και διαδικαστικού πλαισίου.¹³ Ο κίνδυνος αυτός αποτρέπεται όταν ο δικαστής της Ένωσης σέβεται την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, με την ειδική μορφή που αυτή υπάρχει την Κοινότητα, δηλαδή την ισορροπία μεταξύ των θεσμικών της οργάνων.

Αυτού του είδους ο δικαστικός ακτιβισμός δεν είναι αναγκαστικά ανεπίτρεπτος. Όντως, ήταν προφανές το 1986 ότι το πρώην άρθρο 173 ΣΕΟΚ δεν συμβάδιζε με την επέκταση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου σε σχέση με την εποχή της υπογραφής της Συνθήκης ΕΟΚ το 1957. Άλλωστε, «όπως αναπτύσσεται η Κοινότητα, η αύξηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλους ελεγκτικούς μηχανισμούς, αν πρέπει να τηρηθεί το κράτος δικαίου».¹⁴ Συνεπώς, η επείτευξη του στόχου αυτού αιτιολογεί κάθε μέσο, ακόμα και τον ακτιβισμό του Δικαστηρίου. Εξάλλου, οι *contra legem* λύσεις, στις οποίες κατέληξε το Δικαστήριο με τον ακτιβισμό, σύντομα κωδικοποιήθηκαν στις Συνθήκες, αφού τα κράτη μέλη τις αποδέχτηκαν.

Με την εισαγωγή της αρχής του κράτος δικαίου στη Συνθήκη ΕΕ, η σημασία της αρχής στην έννομη τάξη της Ένωσης αυξήθηκε δραστικά, κωδικοποιώντας στο άρθρο 6 παράγραφος 1 ΣΕΕ την από μακρόν αναγνωρισμένη σημασία της αρχής στο νομικό σύστημα της Ένωσης και, επίσης, αναδιαμορφώνοντας την ιδέα του κράτους δικαίου σε γενικούς όρους, καθιστώντας την μία από τις κατευθυντήριες γραπτές αρχές του δικαίου της Ένωσης.

Η αρχή του κράτους δικαίου πέρα από το πρώην άρθρο 6 παράγραφος 1 ΣΕΕ αναφέρεται επίσης στο Προοίμιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁵ τροποποίησε το ά. 6

13 Βλ. σχετικά Μ. Κ. Βηλαράς, *Κοινοτικός δικαστής & αποτελεσματική δικαστική προστασία ιδιωτών : παρόν και μέλλον*, Δίκαιο και κοινωνία στον 21^ο αιώνα, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2003.

14 Βλ. T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2nd ed., 2006, σ. 53.

15 Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλης, *Η Συνθήκη της Λισαβόνας & Η Βελτίωση της Δημοκρατίας και της Αποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Β. Ν. Κατσαρού, Αθήνα 2010.

παρ. 1 ΣΕΕ, που πλέον, ως άρθρο 2 ΣΕΕ ορίζει ότι « Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και τη ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών». Περαιτέρω, η Συνθήκη της Λισαβόνας, όχι μόνον περιλαμβάνει το κράτος δικαίου στον κατάλογο των αρχών στις οποίες βασίζεται η Ένωση, αλλά επίσης αναφέρει την έννοια αυτή στο Προοίμιο. Έτσι, η αρχή του κράτους δικαίου αναγορεύεται σε αξία, παρόλο που στο Προοίμιο και το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εξακολουθεί να περιγράφεται ως «αρχή». Ίσως με τον τρόπο αυτό δίνεται ένας αξιακός χαρακτήρας στην αρχή του κράτους δικαίου, που περιλαμβάνεται έτσι στον σκληρό πυρήνα των αξιών της Ένωσης, σε αντίθεση με άλλες αρχές του δικαίου της που δεν θεωρούνται θεμελιώδεις.¹⁶

Η αρχική αντίληψη του Δικαστηρίου για την έννοια της «Κοινότητας που βασίζεται στο κράτος δικαίου» συνδέεται στενά με η δυνατότητα άσκησης ελέγχου των δημοσίων αρχών από ανεξάρτητα δικαστήρια.¹⁷ Ωστόσο, η αρχή του κράτους δικαίου έχει εξελιχθεί σε αρχή από την οποία μπορούν να απορρέουν επιμέρους νομικές αρχές με σκοπό να καταστήσει την άσκηση της δημόσιας εξουσίας υποκείμενη σε κάποιους περιορισμούς. Ενώ σε πρώτο στάδιο, κυρίως με την απόφαση του στην υπόθεση *Les Verts*, το Δικαστήριο τόνισε τα τυπικά στοιχεία της αρχής, δηλαδή την αρχή της νομιμότητας και του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου, η μεταγενέστερη νομολογία του στις υποθέσεις *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*¹⁸ και *Kadi*¹⁹, καταδεικνύει ότι η αρχή του Κράτους Δικαίου περιλαμβάνει και ουσιαστικά στοιχεία και αρχές που πηγάζουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως είναι η απαγόρευση των διακρίσεων, η ισότητα και η ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Μάλιστα, η θέση του Δικαστηρίου

16 Βλ. S. Millns, *Unraveling the ties that bind : 'National Constitutions in the Light of the Values, Principles and Objectives of the Constitution for Europe'*, Ziller (ed.), *L' europeanisation des droits constitutionnels a la lumiere de la constitution pour l' Europe*, L' Harmattan, 2003, σελ. 100.

17 Βλ. F. Jacobs, *The sovereignty of law: The European way*, Cambridge University Press, 2007, σ. 35, όπου αναφέρει ότι «το κλειδί στην έννοια του κράτους δικαίου είναι ...η δυνατότητα άσκησης ελέγχου των δημοσίων αρχών από ανεξάρτητα δικαστήρια».

18 Βλ. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)*, Συλλ. 2002, σ. I-6677, σκ. 38.

19 Βλ. C-402/05 P και C-415/05 P, *Kadi*, ό.π. σημ 3, σκ. 316

στην υπόθεση Kadi ότι ο εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχος του κύρους όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να θεωρείται ως έκφραση, εντός μιας κοινότητας δικαίου, συνταγματικής εγγύησης κωδικοποιήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 215 ΣΛΕΕ, όπου υπογραμμίζεται το γεγονός ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο του άρθρου αυτού υπακούουν στις νομικές εγγυήσεις της Συνθήκης και κατ' επέκταση, στην αρχή του κράτους δικαίου. Η προσθήκη αυτή δίνει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να ελέγχει τη νομιμότητα των περιοριστικών μέτρων κατά φυσικών ή νομικών προσώπων και να αποφαινεται επί προσφυγών που αφορούν τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων που προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων.²⁰

Η Ένωση συμμορφώνεται με το κράτος δικαίου επειδή προσφέρει μια πλήρη ομάδα ένδικων μέσων προκειμένου να διασφαλισθεί αφενός ότι τα όργανά της (καθώς και τα κράτη μέλη της σε κάποιες περιπτώσεις) θεσπίζουν μέτρα σε συμφωνία με τις θεμελιώδεις πηγές του δικαίου της Ένωσης και αφετέρου, ότι τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα είναι σε θέση να προσβάλουν τη νομιμότητα κάθε πράξης που θίγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο.

Για το Δικαστήριο, κατά συνέπεια, η αρχή του κράτους δικαίου συνεπάγεται περισσότερα από το θεμελιώδες δικαίωμα του ιδιώτη για δικαστική προστασία. Πρώτον προβλέπει το θεμέλιο για δικαστικό έλεγχο και συνεπάγεται την ύπαρξη συνεκτικών και συμπληρωματικών διαδικασιών δικαστικού ελέγχου. Οι διαδικασίες αυτές, με τη σειρά τους, δίνουν τη δυνατότητα στο δικαστικό σώμα να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με την αρχή της νομιμότητας, δηλαδή ουσιαστικά την προϋπόθεση ότι οι δημόσιες αρχές θεσπίζουν μέτρα σε συμμόρφωση με την ιεραρχία των κανόνων του νομικού συστήματος και την αρχή της δικαστικής προστασίας, που συνεπάγεται ιδιαίτερα το δικαίωμα σε ένα αποτελεσματικό ένδικο μέσο ενώπιον ενός αρμόδιου δικαστηρίου για κάθε πρόσωπο του οποίου τα δικαιώματα που εγγυάται το δίκαιο παραβιάζονται από δημόσιες αρχές. Ο δικαστικός έλεγχος, συνεπώς, δε διασφαλίζει μόνον ότι οι δημόσιες αρχές σέβονται νομικώς προστατευμένα «ατομικά» δικαιώματα, αλλά επίσης εγγυάται ότι οι αρχές αυτές θεσπίζουν μέτρα σε συμμόρφωση με όλους τους σχετικούς ανώτερους κανόνες.²¹

20 Βλ. άρθρο 275 εδ. β' ΣΛΕΕ.

21 Βλ. L. Pech, "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union", ό.π. σημ.

Στη συνέχεια, επίκεντρο στην παρούσα μελέτη θα αποτελέσει η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ως βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου.

3. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

3.1. Η δικαστική προστασία των ιδιωτών

Η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τις αρχές των κρατών μελών ελέγχεται δικαστικά από σύστημα διπλής διασφάλισης. Το σύστημα χαρακτηρίζεται έτσι επειδή οι παραβιάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας μπορούν να ελεγχθούν ταυτόχρονα τόσο σε ενωσιακό επίπεδο από το Δικαστήριο, όσο και σε εθνικό επίπεδο από τα δικαστήρια του κράτους μέλους στο οποίο σημειώνεται η παραβίαση.

Μία από τις επιδιώξεις του συστήματος αυτού αποτελεί η αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Η ΣΛΕΕ καθιερώνει ένα πλήρες σύστημα ένδικων μέσων για τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που η έννομη τάξη της Ένωσης αναγνωρίζει στα κράτη μέλη και τους πολίτες της Ένωσης, καθώς και για την τήρηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού τυγχάνουν προστασίας όλοι όσοι υπόκεινται στις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου: τα κράτη μέλη, τα κοινοτικά όργανα, τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα.

Όπως έγινε σαφές στην υπόθεση *Les Verts*, το πλήρες σύστημα του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των κρατών μελών αποτελεί θεμελιώδες συστατικό μιας «Κοινότητας που βασίζεται στο κράτος δικαίου».

Η ΣΛΕΕ προβλέπει δύο διαφορετικές δικαστικές οδούς για τη διασφάλιση της συμβατότητας των εθνικών πράξεων με το δίκαιο της Ένωσης. Η

πρώτη είναι η προσφυγή για παράβαση κράτους μέλους να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, που απορρέουν από τη Συνθήκη, σύμφωνα με τα άρθρα 258 – 260 ΣΛΕΕ. Οι εν λόγω διατάξεις επιτρέπουν στην Επιτροπή (ή σε ένα κράτος μέλος) να προσφύγει κατά κράτους μέλους απευθείας ενώπιον του Δικαστηρίου σε σχέση με ένα εθνικό μέτρο που υποστηρίζεται ότι είναι αντίθετο με το δίκαιο της Ένωσης. Αν και αυτή η τελευταία οδός δεν επιλέγεται συχνά, σίγουρα έχει τη δική της σημασία.²² Δεύτερον, στο γενικό πλαίσιο των εθνικών διαδικασιών, ένα εθνικό δικαστήριο μπορεί να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο για έκδοση προδικαστικής απόφασης για την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, που θα οδηγήσει, αν και έμμεσα, στην εκτίμηση της συμβατότητας ενός εθνικού μέτρου με το δίκαιο της Ένωσης.

Ωστόσο, το σύστημα δικαστικής προστασίας της Ένωσης εισάγει διαφοροποιήσεις τόσο ως προς τον κύκλο των προσώπων που νομιμοποιούνται να ασκήσουν τα επί μέρους ένδικα μέσα, όσο και ως προς τις προϋποθέσεις άσκησής τους.²³ Έτσι, οι ιδιώτες, είτε φυσικά είτε νομικά πρόσωπα, δεν νομιμοποιούνται να ασκήσουν τις προσφυγές των άρθρων 258, 259, 260 (προσφυγή για παράβαση) ενώπιον του δικαστή της Ένωσης. Ειδικότερα, οι ιδιώτες δεν νομιμοποιούνται να προσβάλλουν την παράλειψη της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ κατά κράτους μέλους, δεδομένου ότι η κίνηση της διαδικασίας αυτής εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής και δεν συνιστά «παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας».²⁴

Ωστόσο, η ΣΛΕΕ τους παρέχει ορισμένα ένδικα μέσα με τα οποία μπορούν να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα μιας πράξης ή παράλειψης της Ένωσης και, γενικότερα, να επιδώξουν τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων τους, που αντλούν από το ενωσιακό δίκαιο. Έτσι, με βάση το άρθρο 263, εδάφιο τέταρτο ΣΛΕΕ οι ιδιώτες, φυσικά και νομικά πρόσωπα, μπορούν να ασκήσουν την ευθεία ακυρωτική προσφυγή κατά πράξεων της Ένωσης

22 Βλ., π.χ., την υπόθεση C-145/04, *Ισπανία κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, Συλλ. 2006, σ. I – 7917, σχετικά με τις εκλογές στο Γιβραλτάρ.

23 Βλ. Β. Σκουρής, «Η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης Με αφορμή τη Συνθήκη της Λισαβόνας», (2008) 1 *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 126. Βλ., επίσης, Κ. Lenaerts, “The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union”, (2007) 44 *CMLR* 1625.

24 Βλ. υποθέσεις C – 247/87, *Star Fruit κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1989, σ. 291, σκ. 11, T – 126/95, *Dumez κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1995, σ. II – 2863, σκ. 40 – 45 και T – 201/96, *Smanor S.A. κ.α. κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1997, σ. II – 1081, σκ. 23.

ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, ενώ με βάση το άρθρο 265, εδάφιο τρίτο ΣΛΕΕ μπορεί να προσφεύγουν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου για διαπίστωση της παράλειψης κάθε θεσμικού ή λοιπού οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης να αποφασίσουν, κατά παράβαση της Συνθήκης.

Οι ιδιώτες νομιμοποιούνται, επίσης, να ασκήσουν αγωγή αποζημίωσης λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης ενώπιον του ενωσιακού δικαστή η οποία προβλέπεται, στα άρθρα 268 και 340 εδάφιο δεύτερο ΣΛΕΕ. Η αγωγή αποζημίωσης λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης είναι ένδικο μέσο αυτόνομο σε σχέση με την ακυρωτική προσφυγή, υπό την έννοια ότι το απαράδεκτο της τελευταίας δεν συνεπάγεται το απαράδεκτο του αιτήματος αποζημίωσης, εκτός εάν ο ενάγων επιδιώκει την επίτευξη αποτελέσματος ίδιου με εκείνο που επεδίωξε να επιτύχει με το ακυρωτικό αίτημα.²⁵

Περαιτέρω, οι ιδιώτες έχουν τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων με αίτημα την ακύρωση πράξεων των εθνικών αρχών που εκδίδονται σε εκτέλεση διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, καθώς και αγωγής αποζημίωσης ενώπιον των ίδιων δικαστηρίων με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε λόγω παραβίασης του ενωσιακού δικαίου από το οικείο κράτος μέλος, σύμφωνα με τους όρους που καθόρισε το ΔΕΚ στις αποφάσεις *Francovich*²⁶ και *Brasserie du pecheur*.²⁷ Επίσης, πολύ θετική είναι η προσθήκη στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 19 ΣΕΕ ενός δεύτερου εδαφίου που καλεί τα κράτη μέλη να καθορίσουν «τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης». Τονίζεται, δηλαδή, η από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απορρέουσα υποχρέωση των κρατών μελών για αποτελεσματική δικαστική προστασία των ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όταν αυτοί επικαλούνται δικαιώματα που αντλούν από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στα πλαίσια του ενωσιακού συστήματος δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης είναι, εξάλλου, δυνατή η υποβολή στο Δικαστήριο από το αρμόδιο εθνικό

25 Βλ. υπόθεση T – 93/95, *Laga κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1998, σ. II – 195, σκ. 48.

26 Βλ. υπόθεση C – 6/90 και C – 9/90, *Franconich και Bonifaci*, Συλλ. 1991, σ. I – 5351.

27 Βλ. συνεκδικασθείσες υποθέσεις C – C-46/93 και C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA*, Συλλ. 1996, σ. I-1029.

δικαστήριο προδικαστικού ερωτήματος, σε περίπτωση που ανακύπτουν ενώπιόν του ζητήματα ερμηνείας της Συνθήκης ή ζητήματα ερμηνείας ή κύρους πράξεων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, κατά τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Τη δικαστική προστασία των ιδιωτών συμπληρώνει ο παρεμπόδιων έλεγχος από το Γενικό Δικαστήριο κανονιστικής πράξης της Ένωσης, η οποία έχει διαφύγει τον ακυρωτικό έλεγχο, με βάση το άρθρο 277 ΣΛΕΕ. Επίσης, παρεμπόδιοντα έλεγχο της νομιμότητας πράξεων της Ένωσης μπορούν να ασκούν και τα εθνικά δικαστήρια στα πλαίσια διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιόν τους. Η έκταση όμως του ελέγχου αυτού είναι περιορισμένη όταν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου αμφισβητείται παρεμπιπτόντως το κύρος ενωσιακής πράξης. Σε μια τέτοια περίπτωση, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να εξετάζουν το κύρος πράξης της Ένωσης και, αν κρίνουν αβάσιμους τους σχετικούς ισχυρισμούς των διαδίκων, να τους απορρίπτουν αποφαινόμενα ότι η πράξη είναι έγκυρη. Αν, όμως, η κρίση τους καταλήγει σε αμφισβήτηση του κύρους της ενωσιακής πράξης, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να απόσχουν διατυπώνοντας σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο, το οποίο είναι το μόνο αρμόδιο για την αναγνώριση του ανίσχυρου ή της ακυρότητας των κοινοτικών πράξεων.²⁸

Τη δικαστική προστασία των ιδιωτών συμπληρώνει η προσωρινή δικαστική προστασία είτε από τον δικαστή της Ένωσης, σύμφωνα με τα άρθρα 278 ΣΛΕΕ (αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης) και 279 ΣΛΕΕ (άλλα αναγκαία προσωρινά μέτρα), είτε από τον εθνικό δικαστή, τόσο σε περίπτωση εθνικού μέτρου ασυμβίβαστου με το ενωσιακό δίκαιο, όσο και σε περίπτωση αμφισβήτησης της νομιμότητας εθνικής πράξης στηριζόμενης σε πράξη της Ένωσης αμφιβόλου κύρους.²⁹

Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε πώς η αρχή του κράτους δικαίου οδήγησε σε αλλαγές στο δικαιοδοτικό σύστημα, ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματικό. Ειδικότερα, θα εξετάσουμε υποθέσεις που αποτελούν παραδείγματα της αποφασιστικότητας του Δικαστηρίου να χρησιμοποιήσει την προϋπόθεση του κράτους δικαίου ως εργαλείο για την προαγωγή και την εδραίωση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ένωσης.

28 Βλ. υπόθεση C – 314/85, *Foto-Frost*, Συλλ. 1987, σ. 4199.

29 Βλ. υποθέσεις C – 213/89, *Factortame*, Συλλ. 1991, σ. I – 2433, C – 143/88 και 92/89, *Zuckerfabrik*, Συλλ. 1995, σ. I – 415, C – 465/93, *Atlanta*, Συλλ., σ. I – 373.

3.2. Το ενωσιακό επίπεδο

3.2.1. Η προσφυγή για παράβαση

Η προσφυγή για παράβαση ασκείται από την Επιτροπή ή από ένα κράτος μέλος με σκοπό να αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο ότι η συμπεριφορά ενός κράτους μέλους παραβιάζει το δίκαιο της Ένωσης, επιβάλλοντας την υποχρέωση στο κράτος μέλος να παύσει τη συμπεριφορά αυτή.

Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με την απόφαση που διαπιστώνει την παράβαση, το Δικαστήριο μπορεί να επιβάλει «ένα κατ' αποκοπή ποσό ή μια χρηματική ποινή» στο εν λόγω κράτος μέλος σύμφωνα με το άρθρο 260 παράγραφος 2 ΣΕΚ. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας,³⁰ πάντως, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι παρά τη ρητή αναφορά στο «κατ' αποκοπή ποσό ή τη χρηματική ποινή» που αναγράφεται στη Συνθήκη, μπορεί να επιβάλει τόσο ένα κατ' αποκοπή πόσο, όσο και μια χρηματική ποινή στο παραβιάζον κράτος μέλος, κρίνοντας ότι «η προσφυγή και στα δύο είδη ποινής που προβλέπονται στο άρθρο 228 παράγραφος 2 ΣΕΚ δεν αποκλείεται, ιδιαίτερα όπου η παράβαση των υποχρεώσεων και έχει συνεχιστεί για μια μακρά περίοδο και τείνει να επιμένει».³¹ Κατά τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο έχει επιδιώξει να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα της προσφυγής για παράβαση στο σύστημα της Ένωσης.

Ωστόσο, η προσφυγή του άρθρου 260 ΣΛΕΕ πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, ήταν μάλλον αναποτελεσματική. Αυτό συνέβαινε επειδή μόνον όταν ένα κράτος μέλος δεν συμμορφωνόταν με την απόφαση του Δικαστηρίου μπορούσε η Επιτροπή να ασκήσει εκ νέου προσφυγή στο Δικαστήριο – αφού είχε ήδη ολοκληρώσει άλλη μια προδικαστική φάση δύο σταδίων – (π.χ. μια επιστολή επίσημης γνωστοποίησης και μια Αιτιολογημένη γνώμη) στην οποία ζητούσε από το Δικαστήριο την διαπίστωση ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την πρώτη απόφαση που διαπίστωσε την παραβίαση και για την επιβολή μια χρηματικής ποινής. Προκειμένου να ξεπεραστεί η αναποτελεσματικότητα αυτή, η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε ορισμένες αλλαγές. Πρώτον, χάρη στις τροποποιήσεις στο άρθρο 228 ΣΕΚ, σε όσες περιπτώσεις η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα κράτος μέλος δεν

30 Βλ. υπόθεση C-304/02, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, Συλλ. 2005, σ. I-6263.

31 Ο.π., σκ. 82–83.

έχει συμμορφωθεί με μια απόφαση του Δικαστηρίου που διαπιστώνει μια παράβαση, μπορεί να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου ζητώντας την επιβολή μιας χρηματικής ποινής, αφού έχει καλέσει το εν λόγω κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του.³² Η αλλαγή έγκειται στο γεγονός ότι η Επιτροπή δεν χρειάζεται να συντάξει Αιτιολογημένη Γνώμη, αφού «μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του». Δηλαδή, η Επιτροπή προσφεύγει εκ νέου, χωρίς όμως να διατυπώσει και δεύτερη Αιτιολογημένη Γνώμη. Αν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Με τη νέα αυτή ρύθμιση, επιταχύνεται ο χρόνος εκδίκασης των προσφυγών κατά ενός κράτους μέλους που δεν συμμορφώθηκε σε προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου και, κατά συνέπεια, επιταχύνεται ο μηχανισμός επιβολής χρηματικών κυρώσεων.

Επιπλέον, σύμφωνα με τη νέα παράγραφο 3 του άρθρου 260 ΣΛΕΕ παρέχεται η δυνατότητα απλοποίησης της διαδικασίας επιβολής κυρώσεων, αφού στις περιπτώσεις που το κράτος μέλος «παρέλειψε να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς μιας Οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία στο εθνικό δίκαιο», μπορεί η Επιτροπή εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπή ποσού ή της χρηματικής ποινής, που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Στην ουσία, δηλαδή, παρέχεται στο Δικαστήριο η δυνατότητα να επιβάλει, ήδη από το στάδιο της πρώτης προσφυγής που διαπιστώνει την παράβαση κράτους μέλους, χρηματικές ποινές σε περίπτωση μη ανακοινώσεως στην Επιτροπή εθνικών μέτρων μεταφοράς Οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

Η Επιτροπή θα έχει την εξουσία να επιδιώκει αμέσως, στην περίπτωση μη μεταφοράς των Οδηγιών, την επιβολή των χρηματικών ποινών δηλαδή, η Επιτροπή μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο και να προσδιορίσει ταυτόχρονα το ύψος του κατ' αποκοπή ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος «εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, μπορεί να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή

32 Βλ. ά. 260 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

του».

Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο θα έχει την αρμοδιότητα να επιβάλει ένα κατ' αποκοπήν ποσό ή μια χρηματική ποινή σε ένα κράτος μέλος που δεν έχει εφαρμόσει μια Οδηγία, χωρίς το τελευταίο να έχει την ευκαιρία να συμμορφωθεί με προγενέστερη αναγνωριστική απόφαση.

Όμως, η απλοποίηση με τη συνένωση των δύο προσφυγών, που οδηγεί στη συντόμευση του χρόνου επιβολής της κύρωσης, αντιμετωπίζεται ως εξαίρεση στη διαδικασία της διπλής προσφυγής αφού μπορεί να εφαρμοστεί μόνο υπό προϋποθέσεις :

α) στις περιπτώσεις που παραβιάστηκε η υποχρέωση ανακοίνωσης των μέτρων «μεταφοράς» (ενσωμάτωσης) μιας Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη και όχι στην ίδια τη μεταφορά,

β) μόνο όταν πρόκειται για Οδηγία,

γ) αν το θελήσει η Επιτροπή, γιατί η Επιτροπή έχει διακριτική ευχέρεια για το αν θα ακολουθήσει τη νέα και σύντομη διαδικασία επιβολής κυρώσεων ή θα προτιμήσει τη διαδικασία των δύο φάσεων στην επιβολή κυρώσεων.

Πάντως, η νέα διάταξη μπορεί να θεωρηθεί ως το πρώτο στάδιο για τη μελλοντική κατάργηση του συστήματος των δύο φάσεων (προσφυγών).

Κατ' αυτό τον τρόπο οι οικονομικές κυρώσεις, ως αποτρεπτικός των παραβιάσεων μηχανισμός, μπορούν να επιβληθούν συντομότερα από ότι συνέβαινε υπό το προϊσχύον καθεστώς, όπου από τη διαπίστωση της παραβίασης μέχρι την επιβολή της κύρωσης μεσολαβούσε διάστημα που άγγιζε ή, σε κάποιες περιπτώσεις, υπερέβαινε τα δέκα έτη.³³

Επιπλέον, η Συνθήκη ΕΚ δεν προέβλεπε την προσφυγή για παράβαση στον τρίτο πυλώνα (ΑΔΣΠΥ). Μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, η Επιτροπή, μετά την πάροδο πενταετίας από την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, μπορεί να ασκεί προσφυγές για

33 Βλ. π.χ. υπόθεση C-387/97, *Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Κουρουπητός)*, Συλλ. 2000, σ. I – 5057, στην οποία χρειάστηκαν 11 περίπου χρόνια για την επιβολή της κύρωσης από την έναρξη της παράβασης, όπως αυτή οριοθετήθηκε χρονικά από την Επιτροπή με την Αιτιολογημένη Γνώμη.

παράβαση κράτους μέλους όσον αφορά μέτρα σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, που λήφθηκαν πριν την έναρξη ισχύος της Τροποποιητικής Συνθήκης.³⁴

Εκτός από τις ελλείψεις αυτές σχετικά με τον τρίτο πυλώνα, το πραγματικό προβληματικό σημείο της προσφυγής για παράβαση εντοπίζεται στη σύνδεσή της με την αρχή της ευθύνης του κράτους. Η απόφαση του Δικαστηρίου που διαπιστώνει την παράβαση μπορεί να αποτελέσει τη βάση για αγωγή αποζημίωσης εκ μέρους των ιδιωτών – θυμάτων της παραβίασης κατά του κράτους μέλους για παράβαση του δικαίου της Ένωσης σύμφωνα με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την ευθύνη του κράτους, που έχουν διατυπωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου.

Πρόσφατα, ακολουθώντας τα χνάρια της Köbler³⁵ το Δικαστήριο επιβεβαίωσε στην υπόθεση *Traghetti del Mediterraneo*³⁶ την εφαρμογή της αρχής αυτής όταν η παράβαση του κοινοτικού δικαίου αποδίδεται σε δικαστήριο κράτους μέλους του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν επέτρεπε εθνική νομοθεσία που αποκλείει την ευθύνη του κράτους, κατά γενικό τρόπο, για ζημίες προκληθείσες σε ιδιώτες λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου από εθνικό δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο, αν η παράβαση αυτή απορρέει από την εκ μέρους του εν λόγω δικαστηρίου ερμηνεία κανόνων δικαίου ή την αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων.³⁷ Το Δικαστήριο περαιτέρω τόνισε ότι

το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει εθνική νομοθεσία περιορίζουσα τη θεμελίωση της ευθύνης αυτής σε περιπτώσεις δόλου ή βαριάς αμέλειας του δικαστή, αν ο περιορισμός αυτός είχε ως συνέπεια τον αποκλεισμό της ευθύνης του οικείου κράτους μέλους σε άλλες περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε πρόδηλη παράβαση του εφαρμοστέου δικαίου, και, αφετέρου, περιορίζει, κατά τα λοιπά, την ευθύνη αυτή σε περιπτώσεις δόλου ή βαριάς αμέλειας του δικαστή.³⁸

34 Βλ. Πρωτόκολλο Αριθ. 36, άρθρο 10 παράγραφος 1.

35 Βλ. υπόθεση C-224/01, *Köbler κατά Αυστρίας*, Συλλ. 2003, σ. I-10239

36 Βλ. υπόθεση C- 173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA in Liquidation κατά Ιταλίας*, Συλλ. 2006, σ. I – 5177.

37 Ο.π., σκ. 24, 32 – 41.

38 Ο.π., σκ. 42 - 46.

Αν και απόφαση του Δικαστηρίου που διαπιστώνει μια παράβαση δεν αποτελεί, φυσικά, προαπαιτούμενο για την ευθύνη του κράτους, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές στις υποθέσεις *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame IV*³⁹ ότι αν η παράβαση του κράτους μέλους συνεχίστηκε μετά την έκδοση της απόφασης που διαπιστώνει την παράβαση, τότε αυτού του είδους η μη συμμόρφωση από μόνη της θεωρείται ότι συνιστά μια «πρόδηλη» παράβαση για τους σκοπούς της ικανοποίησης των όρων της ευθύνης του κράτους.⁴⁰ Κατά τον τρόπο αυτό, η αποτελεσματική εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου διασφαλίζεται όχι μόνον μέσω της ευθείας εκτέλεσης από την Επιτροπή (ή ένα κράτος μέλος), αλλά επίσης μέσω της έμμεσης εκτέλεσης. Στην τελευταία περίπτωση, τα εθνικά δικαστήρια και οι ιδιώτες κατέχουν ιδιαίτερο ρόλο.

3.3.2. Η προσφυγή ακυρώσεως

Το Δικαστήριο, στα πλαίσια μιας προσφυγής ακυρώσεως, ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των οργάνων της Ένωσης, γι' αυτό και η προσφυγή αυτή θεωρείται το κορυφαίο μέσο άσκησης του ελέγχου της νομιμότητας στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης.

Το Δικαστήριο μέσω της νομολογίας του, επέκτεινε τον έλεγχο της νομιμότητας που προβλέπεται στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ, τόσο ως προς τα όργανα κατά των οποίων στρέφεται η ακυρωτική προσφυγή, όσο και ως προς το είδος των πράξεων που υπόκεινται στην προσφυγή αυτή αφού, κατά την άποψή του, ούτε η απαρίθμηση των οργάνων της Ένωσης στο άρθρο 13 ΣΛΕΕ, ούτε η απαρίθμηση των κατηγοριών των πράξεων της Ένωσης στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ είναι εξαντλητική. Στην υπόθεση *ERTA*⁴¹ το Δικαστήριο, προβαίνοντας σε μια δυναμική ερμηνεία που, ωστόσο, κινήθηκε στο πλαίσιο του γράμματος της Συνθήκης, διεύρυνε τον κύκλο των κοινοτικών πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, κρίνοντας ότι μπορούν να προσβληθούν με προσφυγή ακύρωσης όχι μόνον οι Κανονισμοί, Οδηγίες και Αποφάσεις – όπως θα μπορούσε να συναχθεί από την αρχική διατύπωση του άρθρου 173 εδάφιο πρώτο ΣΕΟΚ⁴² και τη διατύπωση του άρθρου 189 ΣΕΟΚ – αλλά και κάθε πράξη των κοινοτικών οργάνων η οποία παράγει έννομα αποτελέσματα,

39 Βλ. ό.π. σημ. 27 και 28.

40 Ό.π., σκ. 57.

41 Βλ. υπόθεση C – 22/70, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ERTA)*, Συλλ. 1971, σ. 263, σκ. 39-42.

42 Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή το Δικαστήριο ήταν αρχικά αρμόδιο να ελέγχει «πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εκτός των συστάσεων και γνωμών».

όποιος κι αν είναι ο τύπος, η μορφή ή η ονομασία της. Σε ανάλογη κρίση προέβη το Δικαστήριο στην υπόθεση *Les Verts* με αφορμή το παραδεκτό προσφυγής κατά δύο πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικών με την απόδοση μέρους δαπανών στις οποίες προέβησαν οι παρατάξεις κατά τις ευρωεκλογές του έτους 1984. Εξάλλου, σε ευρεία και όχι στενή ερμηνεία της Συνθήκης ΕΚ προέβη το Δικαστήριο, διευρύνοντας τον κύκλο των προσώπων που νομιμοποιούνται να ασκήσουν προσφυγή ακύρωσης κατά κοινοτικών πράξεων. Έτσι, αφού αρχικά δέχτηκε, στην υπόθεση *Les Verts*, την παθητική νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,⁴³ στη συνέχεια έκρινε, στην υπόθεση *Tchernobyl*⁴⁴ ότι το Κοινοβούλιο νομιμοποιείται ενεργητικά να προσβάλει με προσφυγή ακύρωσης πράξεις του Συμβουλίου ή της Επιτροπής «υπό την προϋπόθεση ότι η προσφυγή αυτή αποσκοπεί αποκλειστικά στη διαφύλαξη των προνομίων του Κοινοβουλίου». ⁴⁵ Τόσο η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Les Verts* όσο και η απόφασή του στην υπόθεση *Tchernobyl* αποτελούν, ωστόσο, χαρακτηριστικές περιπτώσεις δικαστικού ακτιβισμού εκ μέρους του Δικαστηρίου, δηλαδή *contra legem* ερμηνείας της Συνθήκης, σε μια προσπάθεια κάλυψης των κενών, σε αντίθεση με την προγενέστερη

43 Στην *Les Verts*, το Δικαστήριο δικαιολόγησε την απόφασή του, ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπόκειται σε τέτοιο έλεγχο όπως και κάθε άλλο όργανο της Κοινότητας (σκ. 25) βάσει των απαιτήσεων του κράτους δικαίου και, επιπλέον, μέσω του χαρακτηρισμού που γίνεται στον κατάλογο του άρθρου 4 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ως ενός από τα όργανα της Κοινότητας ενώ στην υπόθεση *C – 192/89 Sevince*, Συλλ. 1990, σ. I-3461, το επίμαχο όργανο ούτε συμπεριλαμβάνονταν μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, ούτε και οι πράξεις του δεν αναφέρονταν στο άρθρο 173 ΣΕΟΚ ως πράξεις που υπόκεινται σε έλεγχο από το Δικαστήριο. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο άντλησε τη δικαιοδοσία του από το άρθρο 177 ΣΕΟΚ για να ερμηνεύσει αποφάσεις του Συμβουλίου Σύνδεσης, που συστάθηκε βάσει της Συμφωνίας Σύνδεσης που συνήθη μεταξύ της Κοινότητας και της Τουρκίας, βάσει του ότι τέτοιου είδους αποφάσεις, μαζί με τη Συμφωνία, σχηματίζουν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης (σκ. 1). Το Δικαστήριο θεώρησε ότι οι πράξεις αυτές απορρέουν από μια κοινοτική εξουσία και, συνεπώς, ότι εμπίπτουν στο άρθρο 177 ΣΕΟΚ. Καθώς η ερμηνεία των αποφάσεων του Συμβουλίου Σύνδεσης μπορεί να ζητηθεί σύμφωνα με το άρθρο 177 (σκ. 11) θα πρέπει επίσης να υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ως προς το κύρος τους

44 Βλ. υπόθεση *C – 70/88, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 1990, σ. I – 2041.

45 Ο.π., σκ. 27 της απόφασης. Τη νομολογία αυτή αποτύπωσε η Συνθήκη του Μάαστριχτ στη διάταξη του άρθρου 230, εδάφιο τρίτο ΣΕΚ, η οποία κατέταξε, από την άποψη της ενεργητικής νομιμοποίησης, στην ίδια κατηγορία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο των ΕΚ και την ΕΚΤ. Η χωρίς προϋποθέσεις κατάταξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην κατηγορία των «προνομιούχων αιτούντων» προβλέφθηκε στη νέα διατύπωση του άρθρου 230 εδάφιο δεύτερο ΣΕΚ, που υιοθέτησε η Συνθήκη της Νίκαιας. Έτσι, η λύση που επετεύχθη μέσω του ακτιβισμού του Δικαστηρίου γρήγορα κωδικοποιήθηκε στη Συνθήκη. Αντίθετα, σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο του ίδιου άρθρου, το Ελεγκτικό Συνέδριο και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα συνέχισαν και μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας να διαθέτουν περιορισμένη ενεργητική νομιμοποίηση για την προάσπιση των προνομίων τους.

απόφασή του στην υπόθεση ERTA, όπου επρόκειτο απλώς για δυναμική ερμηνεία της Συνθήκης.

Το άρθρο 263 ΣΛΕΕ αντικατέστησε το άρθρο 230 ΣΕΚ για την προσφυγή ακυρώσεως, το οποίο τροποποιήθηκε ουσιαστικά από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, διευρύνοντας το δικαστικό έλεγχο. Ο νέος ορισμός της δυνατότητας άσκησης προσφυγών ακυρώσεως από φυσικά και νομικά πρόσωπα είναι πιθανότατα η σημαντικότερη αλλαγή στο σύστημα δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό το προϊσχύον άρθρο 230 παράγραφος 4 «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορούσε να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, και κατά των αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως Κανονισμοί ή Αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και ατομικά». Κατά συνέπεια, κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση μπορούσε να προσβάλλει τη νομιμότητα συγκεκριμένων πράξεων ενώπιον του Πρωτοδικείου, αν αποδείκνυε ότι η πράξη τον αφορούσε «άμεσα και ατομικά».

Η δυνατότητα των ιδιωτών να ασκούν προσφυγές ακυρώσεως κατά πράξεων των κοινοτικών οργάνων υπόκειται έτσι σε περιορισμούς, όταν το αντικείμενο δεν ήταν ατομικής φύσης απόφαση που απευθύνεται στον προσφεύγοντα, αλλά είτε Απόφαση, που απευθύνεται σε τρίτους, είτε Κανονισμός που θίγει και επιβαρύνει μεν τον ιδιώτη, χωρίς όμως να εξαντλεί τα αποτελέσματα του στην δική του μεμονωμένη περίπτωση. Η περιοριστική διατύπωση του άρθρου 230 εδάφιο 4 ΣΕΚ και η αυστηρή στάση του Δικαστηρίου που θεωρεί ότι το στοιχείο της ατομικότητας συντρέχει μόνο όταν η προσβαλλομένη πράξη θίγει τον προσφεύγοντα ιδιώτη με τρόπο που τον κάνει να ξεχωρίζει από τα άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα⁴⁶ είχαν προκαλέσει αντιδράσεις, θέτοντας έτσι το ζήτημα της επέκτασης της νομιμοποίησης των ιδιωτών με ευθύνη του νομοθέτη.

Μετά την ψήφιση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την προοπτική της ένταξής του στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, το θέμα του άμεσου και ατομικού συμφέροντος των ιδιωτών στο πλαίσιο των προσφυγών ακυρώσεως έλαβε ευρύτερες διαστάσεις. Δεδομένου ότι η αναγνώριση ουσιαστικών δικαιωμάτων έχει στο κράτος δικαίου πάντοτε το δικονομικό της αντίκρισμα, επιφέροντας στη πραγματικότητα αντίστοιχη διεύρυνση και εμβάθυνση της έννομης προστασίας, έπρεπε να κριθεί εάν ο Χάρτης προϋπέθετε την εισαγωγή

46 Βλ. π.χ. ΔΕΚ, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ό.π. σημ. 18.

ενός ειδικού ένδικου βοηθήματος ή εάν τα ήδη διαθέσιμα μέσα δικαστικής προστασίας, τροποποιώντας τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών, θα μπορούσαν να ανταποκριθούν ικανοποιητικά. Τελικά, επικράτησε η λύση της αναθεώρησης του άρθρου 230 εδάφιο 4 ΣΕΚ. Η τελική του διατύπωση συναντάται σήμερα στο άρθρο 263 εδάφιο 4 ΣΛΕΕ: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου, να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα». Η μεταρρύθμιση επέρχεται με το τελευταίο τμήμα της διάταξης που αναφέρεται ειδικώς στις «κανονιστικές πράξεις». Το περιορισμένο δικαίωμα των ιδιωτών διευρύνεται με τη νέα Συνθήκη. Δηλαδή, ενώ σε γενικές γραμμές διατηρούνται οι αυστηροί όροι της αμεσότητας και της ατομικότητας του συμφέροντος, όταν πρόκειται για κανονιστικές πράξεις, καταργείται η απαίτηση της ατομικότητας και αρκεί η αμεσότητα, που προϋποθέτει ότι η ίδια η προσβαλλόμενη κανονιστική πράξη θίγει τον προσφεύγοντα χωρίς να χρειάζονται εκτελεστικά μέτρα προκειμένου να επέλθουν τα δυσμενή αποτελέσματα της. Θα μπορούσε κανείς να υποθέσει ότι με τον τρόπο αυτό ικανοποιείται η βασική ένσταση που προβαλλόταν κατά του άρθρου 230 εδάφιο 4 ΣΕΚ η οποία επισήμαινε την αδυναμία προσβολής των άμεσα, πλην όμως όχι ατομικά, επιβαρυντικών για τους ιδιώτες Κανονισμών, ειδικά στις περιπτώσεις που η εφαρμογή τους δεν συνεπάγεται εκτελεστικά μέτρα.⁴⁷

Ωστόσο, η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν προσδιορίζει την έννοια των «κανονιστικών πράξεων», ενώ διακρίνει σε νομοθετικές, εκτελεστικές και κατ' εξουσιοδότηση. Το πιθανότερο είναι να αναφέρεται σε μη νομοθετικές πράξεις, δηλαδή σ' αυτές που δε θεσπίζονται με τη συνήθη ή με μια από τις ειδικές νομοθετικές διαδικασίες. Η άποψη αυτή επιβεβαιώθηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Inuit*.^{4842a}

47 Βλ. σχετικά Β. Σκουρής, ό.π. σημ. 18,σ. 126-136.

48 Βλ. C-18/10, *Inuit*, Συλλ. 2010 σ. II-75, σκ. 56 « Κατόπιν των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο όρος «κανονιστική πράξη» κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ πρέπει να νοηθεί ότι αφορά κάθε πράξη γενικής ισχύος πλην των νομοθετικών πράξεων. Κατά συνέπεια, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως κατά νομοθετικής πράξεως από φυσικό ή νομικό πρόσωπο αποκλειστικώς εφόσον η πράξη αυτή το αφορά άμεσα και ατομικά» και σκ. 61 «Συνεπώς, δεδομένου ότι η στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ οριζόμενη διαδικασία επαναλαμβάνει κατ' ουσία την οριζόμενη στο άρθρο 251 ΕΚ, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, στο πλαίσιο των προβλεπόμενων στη Συνθήκη ΛΕΕ κατηγοριών νομικών πράξεων, ο προσβαλλόμενος κανονισμός πρέπει να χαρακτηριστεί ως νομοθετική πράξη».

3.2.3. Η προδικαστική παραπομπή

Η σημασία της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής είναι μεγάλη, κυρίως για τους ιδιώτες, γιατί αυτοί στα πλαίσιά της μπορούν εύκολα και χωρίς τους περιοριστικούς όρους του παραδεκτού της προσφυγής ακυρώσεως ή της αγωγής αποζημιώσεως, να προσβάλουν πράξεις της Ένωσης που τους θίγουν. Αυτό συμβαίνει γιατί σχεδόν πάντα η θέσπιση κανόνων της Ένωσης συνεπάγεται τη θέσπιση εθνικών μέτρων, που εύκολα μπορούν να προσβληθούν στα εθνικά δικαστήρια και να δώσουν έρεισμα για προδικαστική παραπομπή.

Όπως η προσφυγή για παράβαση, η προδικαστική απόφαση επί της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης αποτελεί μέσο διασφάλισης του δικαστικού ελέγχου της συμβατότητας των πράξεων των κρατών μελών με το δίκαιο της Ένωσης, ακόμη κι αν συνιστά μια έμμεση και όχι άμεση οδό προς τον σκοπό αυτό. Μπορεί να χρησιμεύσει για τα εθνικά δικαστήρια, πέρα από το δικαστήριο που παρέπεμψε, σε σχέση με την εκτίμηση των εθνικών μέτρων απέναντι στο δίκαιο της Ένωσης, αφού η ερμηνεία από το Δικαστήριο του δικαίου της Ένωσης είναι δεσμευτική όχι μόνον για το εθνικό δικαστήριο που παρέπεμψε την υπόθεση, αλλά επίσης για όλα τα εθνικά δικαστήρια που δεν εμπλέκονται στη συγκεκριμένη διαφορά, υποκείμενη στο δικαίωμά τους να κάνουν περαιτέρω παραπομπές επί της ερμηνείας στο Δικαστήριο, δηλαδή έχει *erga omnes* αποτέλεσμα.

Μέσω της νομολογίας του, το Δικαστήριο έχει σταδιακά διαμορφώσει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ σε διάταξη που εξυπηρετεί διάφορους σκοπούς. Αρχικά, σκοπός της διάταξης αυτής ήταν η ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα εθνικά δικαστήρια. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο μεταμόρφωσε τη διαδικασία αυτή σε έμμεσο μέσο προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης, που είχαν ως βάση διατάξεις που παρήγαγαν άμεση ισχύ και που είχαν παραβιαστεί από τα κράτη μέλη.⁴⁹ Στο τελευταίο στάδιο της νομολογιακής εξέλιξης, το Δικαστήριο θεώρησε τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής ως έμμεσο μέσο προστασίας των ιδιωτών, αποζημιώνοντάς τους με τον τρόπο αυτό για την αδυναμία τους να προσβάλουν σύμφωνα με το άρθρο 263, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ πραγματικούς Κανονισμούς ή

49 Βλ. υπόθεση C – 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos κατά Nederlandse Administratie der Belastingen*, Συλλ. 1963, σ. 1, σε σ. 13.

Οδηγίες.⁵⁰

Η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης εξαρτάται από το ζήτημα τι αποτελέσματα έχουν τα μέτρα που θεσπίζονται από τα όργανα της Ένωσης και, ιδιαίτερα, αν μπορεί αυτά να τα επικαλεσθεί κανείς κατά συγκεκριμένων κατηγοριών προσώπων. Το ζήτημα αυτό αναγκαστικά συνεπάγεται την ερμηνεία των άρθρων της Συνθήκης που αφορούν μέτρα που θεσπίζονται από τα όργανα. Λαμβάνοντας υπόψη τη θεμελιώδη προϋπόθεση της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο ορθά επέμεινε στην αποκλειστική δικαιοδοσία του να καθορίσει «τις κατηγορίες των προσώπων κατά των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση των διατάξεων μιας Οδηγίας».⁵¹ Χωρίς τέτοιου είδους αρμοδιότητα, η ομοιόμορφη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων που παράγουν άμεση ισχύ θα ετίθετο σε κίνδυνο και η προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες απ' το κοινοτικό δίκαιο θα αποδυναμώνονταν. Ωστόσο, η προστασία και η εκτέλεση των δικαιωμάτων αυτών αποτελεί ζήτημα που εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια. Ασκώντας αυτήν την αποκλειστική αρμοδιότητα, το Δικαστήριο έχει σταδιακά επεκτείνει την έννοια των εθνικών αρχών που δεσμεύονται να σέβονται και να εκτελούν τα δικαιώματα που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο.⁵²

Περαιτέρω, το Δικαστήριο διατύπωσε την αρχή της συνεπούς ερμηνείας υπενθυμίζοντας την υποχρέωση του παραπέμποντος δικαστηρίου να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο «στο βαθμό του δυνατού» υπό το φως της γλωσσικής διατύπωσης και του σκοπού της πράξης της Ένωσης.⁵³ Προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα, το Δικαστήριο καθιέρωσε ότι η αρχή της συνεπούς ερμηνείας επίσης εφαρμοζόταν σε πράξεις που θεσπίζονταν στον τρίτο πυλώνα.⁵⁴ Το Δικαστήριο έκρινε ότι, κατά την εφαρμογή του εθνικού δικαίου, απαιτούνταν από το εθνικό δικαστήριο να το ερμηνεύσει στην έκταση που ήταν δυνατό υπό το φως της γλωσσικής διατύπωσης

50 Βλ. υπόθεση C – 294/83, *Les Verts*, ό.π. σημ. 1, σκ. 23. Βλ., επίσης, C – 158/80, *Rewe κατά Hauptzollamt Kiel*, Συλλ. 1982, σ. 1805, σκ. 16, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η προδικαστική απόφαση αποτελεί μέσο της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών.

51 Βλ. υπόθεση C – 188/89, *Foster κατά British Gas*, Συλλ. 1990, σ. 1 – 3113, σκ. 15.

52 Βλ., π.χ., υπόθεση 152/84, *M. H. Marshall κατά Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, Συλλ. 1986, σ. 723, σκ. 49, υπόθεση C – 103/88, *Fratelli Costanzo SpA κατά Δήμου Μιλάνου*, Συλλ. 1989, σ.1839, σκ. 31 και υπόθεση C –271/82, *Vincent Rodolphe Auer κατά Ministère public*, Συλλ.1983, σ. 2727, σκ. 19.

53 Βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-397–403/01, *Pfeiffer κ.ά.*, Συλλ. 2004, σ. 1-8835.

54 Βλ. υπόθεση C-105/03, *Pupino*, Συλλ. 2005, σ. 1-5285.

και του σκοπού μιας απόφασης πλαίσιο προκειμένου να πετύχει το αποτέλεσμα που προβλέφθηκε, προσθέτοντας ότι, όπου ήταν αναγκαίο, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να εξετάσει «το σύνολο του εθνικού δικαίου» σχετικά μ' αυτό.⁵⁵

Στην υπόθεση Foto – Frost,⁵⁶ το Δικαστήριο διαβεβαίωσε την αποκλειστική αρμοδιότητά του, σύμφωνα με το άρθρο 177 παράγραφος 2 ΣΕΟΚ να κηρύσσει άκυρες τις πράξεις των κοινοτικών οργάνων. Κάνοντάς το αυτό, απέκλεισε τη δυνατότητα αυτή για τα κατώτερα δικαστήρια για το λόγο ότι μια τέτοιου είδους αρμοδιότητα θα εξέθετε σε κίνδυνο την ομοιόμορφη εφαρμογή της κοινοτικής πράξης και θα δημιουργούσε, επιπλέον, αβεβαιότητα δικαίου σ' όλη την Κοινότητα.

Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο αποσαφήνισε ότι «το γεγονός ότι το κύρος μιας κοινοτικής πράξης προσβάλλεται ενώπιον ενός εθνικού δικαστηρίου δεν είναι από μόνο του επαρκές να αιτιολογήσει την παραπομπή ενός ζητήματος στο Δικαστήριο για προδικαστική απόφαση».⁵⁷ Σε όσες περιπτώσεις ένα κατώτερο δικαστήριο θεωρεί ότι οι ισχυρισμοί που προσβάλλουν το κύρος μιας κοινοτικής πράξης δεν είναι θεμελιωμένοι, μπορεί να απορρίψει αυτού του είδους τους ισχυρισμούς και να συμπεράνει ότι η πράξη είναι έγκυρη, αφού υπό τις περιστάσεις αυτές «δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την ύπαρξη της κοινοτικής πράξης».⁵⁸ Αντιθέτως, όπου ένα τέτοιο δικαστήριο θεωρεί ότι οι ισχυρισμοί που προσβάλλουν το κύρος μιας κοινοτικής πράξης είναι καλά θεμελιωμένοι, τότε μπορεί να παραπέμψει στο Δικαστήριο για το κύρος της πράξης.⁵⁹

Επιπλέον, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου ένας ιδιώτης δεν μπορεί να επικαλεσθεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου ότι μια κοινοτική πράξη είναι άκυρη για τους σκοπούς μιας προδικαστικής απόφασης σε περιπτώσεις όπου ο προσφεύγων θα μπορούσε να έχει ασκήσει ευθεία προσφυγή ακυρώσεως κατά του κύρους της πράξης αυτής ενώπιον των δικαστηρίων της Κοινότητας.⁶⁰ Αντιστρόφως, αν υπάρχουν αμφιβολίες ως προς τους

55 Ό.π. σκ. 43–47.

56 Βλ. υπόθεση C – 314/85, *Foto-Frost*, ό.π. σημ. 28.

57 Βλ. υπόθεση C-344/04, *International Air Transport Association and European Low Fares Airline*

Association (“IATA”), Συλλ. 2006, σ. I-403, σκ. 28.

58 Ό.π., σκ. 29.

59 Ό.π. σκ. 30, 32.

60 Βλ. υπόθεση C-188/9, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH κατά Bundesrepublik*

όρους του παραδεκτού της προσφυγής ακυρώσεως, τότε θα πρέπει να αφήνεται ανοιχτό το ενδεχόμενο της πρόσβασης στην έμμεση οδό της προδικαστικής παραπομπής.⁶¹

Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι σε όσες περιπτώσεις ένας ιδιώτης είχε τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή κατά παραλείψεως ενώπιον δικαστηρίου της Ένωσης κατά το άρθρο 265 ΣΛΕΕ, αφού θα ήταν ο αποδέκτης του προσβαλλόμενου μέτρου το οποίο η Επιτροπή παρέλειψε να εκδόσει ή τουλάχιστον που το αφορούσε άμεσα και ατομικά «η Συνθήκη δεν προέβλεπε τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεως με την οποία ένα εθνικό δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει, με προδικαστική απόφαση, την παράλειψη ενός θεσμικού οργάνου».⁶²

Ωστόσο, σε μεταγενέστερη υπόθεση που αφορούσε την πιθανή ευθύνη κράτους μέλους που προέκυψε από το γεγονός ότι είχε αποφύγει να ασκήσει είτε προσφυγή κατά παραλείψεως, είτε προσφυγή ακυρώσεως κατά της Επιτροπής σε μια περίπτωση όπου οι ίδιοι οι διάδικοι δεν μπορούσαν να το κάνουν αυτό επειδή δεν τους αφορούσε ατομικά,⁶³ το Δικαστήριο διασφάλισε ότι η έμμεση οδός μιας προδικαστικής απόφασης επί του κύρους μιας παράλειψης ήταν ανοιχτή στους ιδιώτες, αφού δεν είχαν στη διάθεσή τους την ευθεία οδό της προσφυγής κατά παραλείψεως.⁶⁴

Όσον αφορά τον Τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ που αφορούσε τις θεωρήσεις εισόδου, το άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες πολιτικές που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων καθώς και ως προς τον τρίτο πυλώνα, οι τομείς αυτοί υπόκειντο σε ειδικούς κανόνες που περιόριζαν την δικαιοδοσία του Δικαστηρίου για έκδοση προδικαστικής απόφασης σε σύγκριση με εκείνη του άρθρου 234 ΣΕΚ. Με τις τροποποιήσεις που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας, οι περιορισμοί αυτοί έχουν αρθεί.

Περαιτέρω, στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, το Δικαστήριο αντιμετώπισε το ζήτημα της έλλειψης αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας,

Deutschland, Συλλ. 1994, σ. I-833.

61 Βλ. υπόθεση C-441/05, *Roquette Frères κατά Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité*, Συλλ. 2007, σ. I-1993.

62 Βλ. υπόθεση C-68/95, *T. Port GmbH & Co KG*, Συλλ. 1996, σ. I-6065, σκ. 53.

63 Βλ. υπόθεση C-511/03, *Ten Kate Holding Musselkanaal BV κ.ά.*, Συλλ. 2005, σ. I-8979, σκ. 17, 20.

64 Ο.π., σκ. 31-32.

επεκτείνοντας το πεδίο της δικαιοδοσίας του όσον αφορά την προδικαστική παραπομπή. Στις υποθέσεις *Gestoras* και *Segi*⁶⁵ η αρχή του κράτους δικαίου χρησιμοποιήθηκε από μια ισπανική και μια γαλλική οργάνωση ως επιχείρημα για να ισχυριστούν ότι, παρά το άρθρο 6 ΣΕΕ, στερούνταν πραγματικής δικαστικής προστασίας όσον αφορά μια κοινή θέση, αφού αυτή η νομική πράξη δεν περιλαμβανόταν ούτε μεταξύ των πράξεων για τις οποίες μπορούσε το Δικαστήριο να αποφαινεται με προδικαστική απόφαση επί του κύρους ή της ερμηνείας τους (άρθρο 35 παράγραφος 1 ΣΕΕ), ούτε μεταξύ των πράξεων των οποίων τη νομιμότητα μπορούσε να ελέγχει (άρθρο 35 παράγραφος 6 ΣΕΕ).

Το Δικαστήριο, καταρχήν, τόνισε ότι κατά το άρθρο 6 ΕΕ, η Ένωση βασίζεται στην αρχή του κράτους δικαίου και σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Επομένως, τα κοινοτικά όργανα υπόκεινται στον έλεγχο του συμβατού των πράξεών τους με τις Συνθήκες και τις γενικές αρχές του δικαίου, όπως και τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ενωσης.⁶⁶ Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν δέχτηκε ότι στην περίπτωση αυτή οι αναιρεσείοντες στερήθηκαν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων τους και ερμήνευσε το σύστημα των ένδικων μέσων στα πλαίσια του Τίτλου VI ΣΕΕ κατά έναν προοδευτικό τρόπο. Παρέβλεψε το γεγονός ότι το άρθρο 35 παράγραφος 1 ΣΕΕ, που καθόριζε την δικαιοδοσία του Δικαστηρίου να αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, δεν επεκτεινόταν στις κοινές θέσεις, εφαρμόζοντας κατ' αναλογία τη νομολογία του σχετικά με το δικαίωμα των εθνικών δικαστηρίων να διατυπώνουν προδικαστικά ερωτήματα στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ.⁶⁷ Έκρινε, συνεπώς, ότι η δυνατότητα προδικαστικής παραπομπής στο Δικαστήριο θα πρέπει να αναγνωριστεί ως προς όλες τις αποφάσεις που λαμβάνει το Συμβούλιο, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής τους, και οι οποίες σκοπούν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων έναντι τρίτων.⁶⁸ Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έδωσε τη δυνατότητα στα εθνικά δικαστήρια να διατυπώνουν προδικαστικό ερώτημα επί του κύρους ή της ερμηνείας μιας κοινής θέσης, κάτι που αποκλειόταν από

65 Βλ. υποθέσεις C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia*, Συλλ. 2007, σ. I-1579 και C - 355/04, *Segi κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*, Συλλ. 2007, σ. I - 1657.

66 Βλ. υπόθεση C-354/04, *Gestoras*, ό.π., σκ. 51.

67 Βλ. υπόθεση C - 22/70, *ERTA*, ό.π. σημ. 36, σκ. 38 - 42 και υπόθεση C - 57/95, *Γαλλία κατά Επιτροπής*, Συλλ. 1997, σ. I - 1627, σκ. 7 επ.

68 Βλ. υπόθεση C-354/04, *Gestoras*, ό.π. σημ. 64, σκ. 53.

το κείμενο της Συνθήκης ΕΕ. Προχώρησε μάλιστα παραπέρα, κρίνοντας ότι είναι αρμόδιο να εξετάζει τη νομιμότητα τέτοιων πράξεων όταν ασκείται προσφυγή από κράτος μέλος ή από την Επιτροπή υπό τους όρους του άρθρου 35 παράγραφος 6 ΣΕΕ.⁶⁹ Όπως και στην υπόθεση Pupino, όπου το Δικαστήριο αναγνώρισε την υποχρέωση συνεπούς ερμηνείας σε σχέση με τις αποφάσεις πλαίσιο, παρά το γεγονός ότι η άμεση ισχύς των πράξεων αυτών αποκλειόταν ρητώς από τη γραμματική διατύπωση της Συνθήκης, το Δικαστήριο, προχώρησε πέρα από τους περιορισμούς που έθετε η Συνθήκη ΕΕ, επικαλούμενο την αρχή του κράτους δικαίου. Συνεπώς, τόσο στην υπόθεση Pupino, όσο και στις υποθέσεις Gestoras και Segi, το Δικαστήριο προέβη σε μια *contra legem* ερμηνεία της Συνθήκης, καλύπτοντας τα κενά με τον ακτιβισμό του.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας προστέθηκε μια καινούργια διάταξη στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ (στοιχείο β'), το εδάφιο δ' κατά το οποίο όταν ανακύπτει ζήτημα ερμηνείας ή κύρους του δικαίου της Ένωσης «σε εκκρεμή υπόθεση ενώπιον δικαστηρίου κράτους μέλους, η οποία αφορά πρόσωπο υπό κράτηση», το Δικαστήριο υποχρεώνεται να αποφανθεί «το συντομότερο δυνατόν». Η περιορισμένης κλίμακας προσθήκη καλεί το Δικαστήριο να επιταχύνει την εκδίκαση των προδικαστικών παραπομπών, όταν τα υποβληθέντα ερωτήματα έχουν ως αφετηρία ποινικές δίκες που αφορούν πρόσωπα υπό κράτηση. Οι λόγοι είναι η σπουδαιότητα της προσωπικής ελευθερίας των ευρωπαίων πολιτών, η εκτεταμένη αρμοδιότητα του Δικαστηρίου επί ποινικών υποθέσεων, καθώς και η εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την ΕΣΔΑ και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Με τον τρόπο αυτό, ο δικαστικός έλεγχος ασκείται γρηγορότερα ενώ προστατεύεται και το δικαίωμα των ιδιωτών στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης και σε μία δίκαιη δίκη⁷⁰, καθώς και στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια.⁷¹

1.1.4. Αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού

69 Ο.π., σκ. 55.

70 Βλ. άρθρο 6 ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το οποίο υπάρχει απαίτηση για διεξαγωγή της δίκης εντός εύλογης προθεσμίας, πάντως χωρίς υπερβολική αργοπορία.

71 Βλ. άρθρο 5 ΕΣΔΑ, όπου ο κρατούμενος έχει δικαίωμα προτεραιότητας να δικασθεί εντός εύλογης προθεσμίας, σε σχέση με τον κατηγορούμενο που δεν κρατείται.

Το Δικαστήριο με μια πρόσφατη απόφασή του,⁷² χαρακτηριστικό παράδειγμα του ακτιβισμού του στην προσπάθεια εμβάθυνσης του κράτους δικαίου, καινοτόμησε για άλλη μια φορά, αναγνωρίζοντας τη δυνατότητα των ιδιωτών να ασκούν κατά της Κοινότητας αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού, αφού κατά το Δικαστήριο, μια ερμηνεία των διατάξεων για την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας (πρώην άρθρα 235 και 288 ΣΕΚ), που θα απέκλειε τη δυνατότητα αυτή, θα κατέληγε σε αποτέλεσμα αντίθετο με την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, που έχει καθιερώσει η νομολογία του Δικαστηρίου και επιβεβαιώνει το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁷³

Για να δικαιολογήσει αυτήν τη διεύρυνση της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών, μέσω της επίκληση της αρχής του κράτους δικαίου, το Δικαστήριο δήλωσε ότι η αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού δεν μπορεί να αποκλειστεί με μόνη αιτιολογία ότι η Συνθήκη δεν προβλέπει ρητά μέσον παροχής έννομης προστασίας που να την καλύπτει, δεδομένου ότι ο αδικαιολόγητος πλουτισμός συνιστά πηγή μη συμβατικών υποχρεώσεων κοινή στις έννομες τάξεις των κρατών μελών.

Έτσι, το Δικαστήριο στην υπόθεση αυτή προσδιόρισε την αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού των ιδιωτών ως μια αγωγή που δεν ανάγεται στο σύστημα της εξωσυμβατικής ευθύνης υπό στενή έννοια, η θεμελίωση της οποίας εξαρτάται από τη συρροή ενός συνόλου προϋποθέσεων που αφορούν το παράνομο της συμπεριφοράς που προσάπτεται στην Κοινότητα, το υποστατό της ζημίας και την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της συμπεριφοράς αυτής και της προβαλλομένης ζημίας. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αγωγή αυτή διακρίνεται από τις αγωγές που ασκούνται βάσει αυτού του συστήματος κατά το ότι δεν απαιτεί την απόδειξη παράνομης συμπεριφοράς του εναγομένου, ούτε καν οποιαδήποτε συμπεριφορά, αλλά μόνον την απόδειξη του άνευ νόμιμης αιτίας πλουτισμού του εναγομένου και ελάττωση της περιουσίας του ενάγοντος, συνδεδεμένη με τον πλουτισμό.⁷⁴

72 Βλ. υπόθεση C - 47/07, *Masdar (UK) Ltd κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλ. 2008, σ. I-9761.

73 Ο.π. σκ. 50.

74 Ο.π. σκ. 49. Για την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας βλ., επίσης, υπόθεση C-385/07, *P. Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Συλλ. 2009, σ. I-6155, σκ. 179 και υπόθεση C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW κατά Leden van de Ministerraad*, Συλλ. 2007, σ. I-3633.

3.3. Το εθνικό επίπεδο

3.3.1. Η άμεση ισχύς

Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια του κράτους, στο οποίο σημειώνεται η παραβίαση, δεν αποτελεί ρητή πρόβλεψη της Συνθήκης, αλλά δημιούργημα της νομολογίας του ΔΕΚ μέσω της ανάπτυξης της έννοιας της άμεσου ισχύος.

Η άμεση ισχύς των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, που έχει χαρακτηριστεί ως «σπονδυλική στήλη του κοινοτικού νομικού συστήματος»,⁷⁵ αποτελεί τη δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται νομικά πλήρεις, αυτάρκειες και ανεπιφύλακτες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων με σκοπό την άντληση δικαιωμάτων απ' αυτές.⁷⁶

Το ζήτημα της άμεσου ισχύος των διατάξεων της Συνθήκης τέθηκε για πρώτη φορά εν στην υπόθεση *Van Gend en Loos*, όπου το Δικαστήριο, με μια γενναία απόφαση, καθιέρωσε ότι η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου μπορεί να ελεγχθεί τόσο στο κοινοτικό, όσο και στο εθνικό επίπεδο.⁷⁷

Οι κυβερνήσεις του Βελγίου, της Γερμανίας και της Ολλανδίας, που ισοδυναμούσαν με τα μισά μέλη της Κοινότητας την εποχή εκείνη,

75 Βλ. H. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, 5th ed., Deventer, 1992, σ. 125.

76 Για την έννοια της άμεσου ισχύος βλ. P. Graig and G de Burca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Fourth edition, Oxford, ch. 8, σ. 268 – 304, P. Graig, “Once upon a Time in the West : Direct Effect and Federalization of EEC Law”, (1992) 12 *OJLS* 453, C. Hilson and T. Downes, “Making Sense of Rights : Community Rights in EC Law”, (1999) 24 *ELRev* 121, P. Pescatore, “The Doctrine of Direct Effect” : An Infant Disease of Community Law”, (1983) 8 *ELRev* 155, Α. Δ. Πλιάκος, *Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι, Περί Θεσμών*, Αναθεωρημένη έκδοση, Α.Α. Φατούρου – Α. Δ. Πλιάκου, Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, Αθήνα, 2006. Το ΔΕΚ έχει κάνει μια συνειδητή επιλογή πολιτικής κατά τη διαπίστωση της θεμελιώδους σημασίας της άμεσου ισχύος στην κοινοτική έννομη τάξη. Οι περισσότερες από τις πιο σημαντικές ουσιαστικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου παράγουν άμεση ισχύ και συνεπώς υπόκεινται σε εφαρμογή από ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, βλ. P. Pescatore, , “The Doctrine of Direct Effect” : An Infant Disease of Community Law”, (1983) 8 *ELRev* 155. Στη σελίδα 157 παρατηρεί ότι «το σκεπτικό του ΔΕΚ αποδεικνύει ότι οι δικαστές είχαν μια δική τους συγκεκριμένη ιδέα για την Ευρώπη (*une certaine idee de l' Europe*) κι ότι η αυτή ιδέα υπήρξε καθοριστική κι όχι τα επιχειρήματα που βασίζονται στους νομικούς τεχνικούς όρους της αγοράς». Για την πορεία που ακολούθησε το ΔΕΚ κατά τη διαμόρφωση των συνταγματικών αρχών της κοινοτικής έννομης τάξης βλ. F. Mancini, “The Making of a Constitution for Europe”, (1989) 26 *CMLRev*. 595.

77 Βλ. υπόθεση C – 26/62, *Van Gend en Loos*, ό.π. σημ. 48.

παρενέβησαν με το επιχείρημα ότι οι διεθνείς συνθήκες αποτελούσαν απλά μια συμφωνία μεταξύ κρατών και δε δημιουργούσαν δικαιώματα που οι ιδιώτες θα μπορούσαν να επικαλεσθούν στα εθνικά τους δικαστήρια. Επίσης, ισχυρίστηκαν ότι η μοναδική μέθοδος εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ήταν μέσω προσφυγής από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 169 ΣΕΟΚ.

Ωστόσο το Δικαστήριο, ήδη επιφυλακτικό σχετικά με την προσφυγή για παράβαση λόγω της περιορισμένης αποτελεσματικότητας και της χρονοβόρου φύσης της, δήλωσε ότι «η επαγρύπνηση των ιδιωτών που ενδιαφέρονται για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους αποτελεί έναν αποτελεσματικό έλεγχο που συμπληρώνει αυτόν που με τα άρθρα 169 και 170) ανατέθηκε στην Επιτροπή και στα Κράτη-μέλη»⁷⁸ και έθεσε, έτσι, το θεμέλιο για την καθιέρωση του «συστήματος της διπλής διασφάλισης» της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου.

Κατά συνέπεια το Δικαστήριο, σε μια από τις σημαντικότερες υποθέσεις του που, ταυτόχρονα, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του ακτιβισμού του, έθεσε την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων, που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο.⁷⁹

3.3.2. Η ευθύνη του κράτους μέλους

Μια πραγματικά αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης απαιτεί οι ζημιές που προκύπτουν από την παραβίασή τους να τιμωρούνται με κατάλληλη αποζημίωση. Κατά την άποψη του Δικαστηρίου, η πλήρης αποτελεσματικότητα των κανόνων της Ένωσης θα ετίθετο σε κίνδυνο και η προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης θα αποδυναμώνονταν, εκτός κι αν οι ιδιώτες είχαν επίσης την ευκαιρία να ασκήσουν αγωγή αποζημίωσης

⁷⁸ Ο.π., σκ. 40.

⁷⁹ Βλ., επίσης, υπόθεση C – 33/76, *Rewe*, Συλλ. 1976, σ. 199. Μάλιστα, το ΔΕΚ επεσήμανε ότι οι προϋποθέσεις άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων για εξασφάλιση των κοινοτικών αξιώσεων δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που ισχύουν για αντίστοιχες αξιώσεις του εθνικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας) και δεν μπορούν να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμονται από την κοινοτική έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας), βλ. υπόθεση C – 199/82, *San Giorgio*, Συλλ. 1983, σ. 3595, σκ. 12, αρχές που επεκτάθηκαν και στην περίπτωση των εθνικών κυρώσεων για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, βλ. υπόθεση C – 14/83, *Van Colson*, Συλλ. 1984, σ. 1891.

βάσει της παραβίασης των δικαιωμάτων αυτών.⁸⁰ Η Συνθήκη ΕΟΚ δεν περιελάμβανε διατάξεις προς το αποτέλεσμα αυτό. Στην αρχική νομολογία του το Δικαστήριο είχε αναγνωρίσει την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών μελών χωρίς να εξειδικεύει τη νομική της βάση.⁸¹ Στην υπόθεση Francovich το Δικαστήριο τελικά έθεσε το ζήτημα αυτό, βασίζοντάς το στο κοινοτικό δίκαιο.

Η ευρεία γλωσσική διατύπωση της απόφασης στη Francovich συνεπάγεται ότι εφαρμόζεται σε παραβάσεις από ένα κράτος μέλος κάθε υποχρέωσης που απορρέει από το κοινοτικό δίκαιο, ανεξάρτητα από το αν η υποχρέωση αυτή επιβάλλεται από μια διάταξη της Συνθήκης, μια δεσμευτική κοινοτική πράξη ή από συμφωνία που συνήφθη από την Κοινότητα με ένα τρίτο κράτος.

Ως προς τις προϋποθέσεις για την εξωσυμβατική ευθύνη των κρατών μελών, θα πρέπει η πράξη να προέρχεται από κράτος μέλος, να έχει παράνομη φύση, να υπάρχει ζημία και να αποδεικνύεται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ πράξης και ζημίας.⁸²

Αυτή η αντικειμενική ευθύνη του κράτους ανταποκρίνεται στην πρόθεση του Δικαστηρίου να παρακινήσει τα κράτη μέλη να εκτελούν τέτοιου είδους υποχρεώσεις που πηγάζουν αυστηρά από το δίκαιο της Ένωσης ορθά και εν ευθέτω χρόνο και, συνεπώς, να αποφύγουν μια πιθανή καταβολή αποζημίωσης.

80 Βλ. υπόθεση C – 6/90 και C – 9/90, *Franconich και Bonifaci*, ό.π. σημ. 26, σκ. 33.

81 Βλ. C – 39/72, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, Συλλ. 1973, σ. 101, σκ. 11, C – 60/75, *Russo κατά AIMA*, Συλλ. 1976, σ. 46, C – 249/88, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, Συλλ. 1991, σ. 1 – 1306, σκ. 41.

82 Βλ. υπόθεση C – 6/90 και C – 9/90, *Franconich*, ό.π. σημ. 26, σκ. 35. Το Δικαστήριο καθιέρωσε με τη νομολογία του σύστημα αντικειμενικής ευθύνης του κράτους, που δεν προϋποθέτει την ύπαρξη πταίσματος εκ προθέσεως ή εξ αμελείας του οργάνου που διέπραξε την παράβαση, βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C – 46/93 και C – 48/93, *Brasserie du Pêcheur*, ό.π. σημ. 27, σκ. 80 και ισχύει για οποιαδήποτε παράβαση του κοινοτικού δικαίου, είτε του πρωτογενούς, είτε του παράγωγου. Είναι αδιάφορο αν η παραβιαζόμενη κοινοτική πράξη παράγει άμεση ισχύ ή όχι, καθώς και σε ποιο όργανο του κράτους (της νομοθετικής, δικαστικής ή εκτελεστικής εξουσίας) καταλογίζεται η παράβαση, βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C – 46/93 και C – 48/93, *Brasserie du Pêcheur*, ό.π., σκ. 32 – 36. Η δημόσια αρχή βαρύνεται καταρχήν με την ευθύνη αντικατάστασης της ζημίας, ανάλογα με το δίκαιο του κάθε κράτους μέλους, βλ. υπόθεση C – 302/97, *Konle*, Συλλ. 1999, σ. 1 – 3099, σκ. 62. Δεν αποκλείεται μάλιστα η δυνατότητα να στοιχειοθετηθεί η ευθύνη που υπέχει ένας οργανισμός δημοσίου δικαίου για την αποκατάσταση των ζημιών που προκάλεσαν στους ιδιώτες μέτρα που έλαβε κατά παραβίαση του κοινοτικού δικαίου επιπλέον της ευθύνης του ίδιου του κράτους μέλους, βλ. υπόθεση C – 424/97, *Haim*, Συλλ. 2000, σ. 1 – 5123, σκ. 34. Βλ. P. Graig and G. de Burca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, ό.π. σημ. 75, σ. 328 – 341.

Η Francovich, επιδιώκοντας να καθιερώσει μια ομοιόμορφη κοινοτική έννοια της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών, αναγνώρισε μια επιπλέον δικονομική δυνατότητα των ιδιωτών, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις εκείνες που δεν μπορούν να επικαλεσθούν τα δικαιώματά τους ενώπιον εθνικών δικαστηρίων, λόγω έλλειψης αμέσου ισχύος της διάταξης του κοινοτικού δικαίου, της οποίας την εφαρμογή επιδιώκουν. Παράλληλα, ενίσχυσε την αποτελεσματικότητα του ελέγχου των κρατών μελών σε εθνικό δικαιοδοτικό επίπεδο και άσκησε σημαντική επίδραση στο αντίστοιχο εθνικό τους δίκαιο. Έτσι, το δικαίωμα αποζημίωσης των ιδιωτών, που απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης, ανεξάρτητα από εθνικούς ουσιαστικούς κανόνες, απέκλεισε την προϋπόθεση της αμοιβαιότητας που απαιτείται από κάποιο εθνικό δίκαιο για μια τέτοιου είδους αγωγή αποζημίωσης.

3.3.3 Η αλληλεπίδραση του δικαίου της Ένωσης και των εθνικών δικονομικών κανόνων

3.3.3.1 Η εφαρμογή από τα εθνικά δικαστήρια των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης

Τα δικαστήρια των κρατών μελών καλούνται ολοένα και περισσότερο να εφαρμόσουν το δίκαιο της Ένωσης και τα δικαιώματα των ιδιωτών που απορρέουν απ' αυτό. Κατά συνέπεια, το σταδιακά αναπτυσσόμενο δικαιοδοτικό σύστημα της Ένωσης, που βασίζεται στη συνεργασία μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, αποτελεί το στυλοβάτη της ενωσιακής έννομης τάξης.

Ελλείψει κανόνων της Ένωσης, τα εθνικά δικαστήρια χρειάστηκε να εφαρμόσουν εθνικά ένδικα μέσα και εθνικούς δικονομικούς κανόνες για την εφαρμογή των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.⁸³ Ως τμήμα της υποχρέωσης συνεργασίας των κρατών μελών, τα εθνικά δικαστήρια έχουν, κατά τη γνώμη του Δικαστηρίου, την υποχρέωση να διασφαλίζουν την αποτελεσματική λειτουργία της ενωσιακής έννομης τάξης και την πλήρη και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών που αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης.⁸⁴ Τα εθνικά αυτά

83 Βλ. υπόθεση C – 33/76, *Rewe*, ό.π. σημ. 78.

84 Ο.π., σκ. 5.

μέτρα δεν ήταν πάντα κατάλληλα για τη διασφάλιση αποτελεσματικής και ομοιόμορφης προστασίας.

Μέχρι και το 1981 το Δικαστήριο διατηρούσε την άποψη ότι «...δεν είχε την πρόθεση να δημιουργήσει νέα ένδικα μέσα στα εθνικά δικαστήρια ... άλλα από εκείνα που ήδη προβλέπονταν από το εθνικό δίκαιο».⁸⁵ Αυτό είναι γνωστό ως «αρχή της δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών». Ωστόσο, οι διαφορές στα εθνικά ένδικα μέσα απεδείχθη τελικά ότι απειλούσαν και αποδυνάμωναν την αποτελεσματική και, πάνω απ' όλα, την ομοιόμορφη προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης. Το Δικαστήριο επιδεικνύοντας για άλλη μια φορά τον ακτιβισμό του, ανταποκρίθηκε σε πολλά αιτήματα για προδικαστικές αποφάσεις.

Το Δικαστήριο με τη νομολογία του διασφάλισε την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης στα πλαίσια του συστήματος της εθνικής έννομης τάξης, διασφαλίζοντας έτσι το κράτος δικαίου και αναδιαμορφώνοντας ή ακόμη και συμπληρώνοντας τα εθνικά ένδικα μέσα σε όσες περιπτώσεις ήταν αναγκαίο προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα δικαιώματα που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης τυγχάνουν πλήρους και αποτελεσματικής προστασίας.⁸⁶

Όπως το Δικαστήριο δήλωσε στην υπόθεση *Factortame I*,⁸⁷ ένα εθνικό δικαστήριο που εκδικάζει διαφορά που διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να είναι σε θέση να διατάξει προσωρινά μέτρα, αναστέλλοντας κατά τον τρόπο αυτό την εφαρμογή ενός εθνικού νομοθετήματος που υποστηρίζεται ότι παραβιάζει τα δικαιώματα που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο, προκειμένου να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα της απόφασης που θα εκδοθεί για την ύπαρξη των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο.

85 Βλ. υπόθεση C – 158/88, *Rewe Handelsgesellschaft κατά Hauptzollamt Kiel*, Συλλ. 1980, σ. 1805, σκ. 44.

86 Βλ. υπόθεση C – 222/84, *Johnston κατά Marguerite Johnston κατά Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Συλλ. 1986, σ. 1651, C – 314/85, *Foto-Frost κατά Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ό.π. σημ. 23 και συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-143/88 και C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG κατά Hauptzollamt Itzehoe και Zuckerfabrik Soest GmbH κατά Hauptzollamt Paderborn*, Συλλ. 1991, σ. I-415.

87 Βλ. υπόθεση C-213/89, *Factortame*, ό.π. σημ. 29, σκ. 21.

Πιο πρόσφατα, στην υπόθεση *Unibet*, το Δικαστήριο αποφασήνισε ότι όσον αφορά ένα κράτος μέλος που δεν προβλέπει μια αυτοτελή προσφυγή για την εξέταση του ζητήματος αν οι εθνικές διατάξεις είναι συμβατές με το κοινοτικό δίκαιο, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν απαιτεί από αυτό το κράτος μέλος ούτε να προβλέπει την πιθανότητα να διαταχθούν προσωρινά μέτρα.⁸⁸ Ταυτόχρονα, όμως, το Δικαστήριο έκρινε ότι σε όσες περιπτώσεις το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο εξετάζει, στο πλαίσιο μιας αγωγής αποζημίωσης, αν ένα εθνικό μέτρο συμβαδίζει με το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να είναι σε θέση να παράσχει τα επιδιωκόμενα προσωρινά μέτρα προκειμένου να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα της απόφασης που θα εκδοθεί για την ύπαρξη των δικαιωμάτων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο, ζήτημα που εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια προς καθορισμό.⁸⁹

1.1.1.2 Η προοπτική μιας αυτοτελούς προσφυγής αναγνωριστικής φύσης

Το Δικαστήριο χρησιμοποιεί την αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας για να καθορίσει τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβούν τα εθνικά δικαστήρια προκειμένου να προστατέψουν τα δικαιώματα που το δίκαιο της Ένωσης απονέμει στους ιδιώτες.

Αφού η Ένωση δεν έχει δικό της δικονομικό δίκαιο, που θα πρέπει να εφαρμόζεται από τα εθνικά δικαστήρια, όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, εναπόκειται στο εθνικό νομικό σύστημα κάθε κράτους μέλους, τόσο να καθορίσει τα δικαστήρια που έχουν δικαιοδοσία, όσο και να θέσει τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν τις προσφυγές, που έχουν στη διάθεσή τους οι ιδιώτες, για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης (αρχή της εθνικής δικονομικής αυτονομίας).

Ωστόσο, οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που διέπουν τις αντίστοιχες προσφυγές του εθνικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας) και δεν μπορούν να καθιστούν στην ουσία αδύνατη ή υπερβολικά δύσκολη την άσκηση των δικαιωμάτων που

88 Βλ. υπόθεση C-432/05, *Unibet (London) Ltd και Unibet (International) Ltd κατά Justitiekanslern*, Συλλ. 2007, σ. I-2271, σκ. 73.

89 Ο.π., σκ. 74 – 77.

απονέμονται από το δίκαιο της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας). Οι αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας έχουν στόχο να δώσουν την δυνατότητα στους ιδιώτες να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την πλήρη εφαρμογή και προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης.

Στην υπόθεση *Unibel*⁹⁰ το Δικαστήριο αντιμετώπισε την ερμηνεία της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων ενός ιδιώτη, που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, σχετικά με την προσβολή της συμβατότητας της εθνικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης μέσω μιας αυτοτελούς προσφυγής αναγνωριστικής φύσης, παρόλο που τέτοιου είδους προσφυγή δεν προβλεπόταν από το εθνικό δικονομικό δίκαιο.⁹¹

Το ζήτημα που προέκυψε ήταν το εξής : η *Unibel* ήθελε να προωθήσει μια υπηρεσία στοιχήματος στο διαδίκτυο στη Σουηδία. Οι σουηδικές αρχές απαγόρευαν τη δραστηριότητα αυτή βάσει του σουηδικού νόμου για τις λαχειοφόρους αγορές και ξεκίνησαν ποινική δίκη κατά της *Unibel*. Η *Unibel* θεώρησε ότι η απαγόρευση ήταν αντίθετη με το άρθρο 49 ΣΕΚ για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και επεδίωξε με μια ξεχωριστή προσφυγή την έκδοση αναγνωριστικής απόφασης εθνικού δικαστηρίου που θα έκρινε ότι ο σουηδικός νόμος για τις λαχειοφόρους αγορές ήταν αντίθετος με το κοινοτικό δίκαιο. Τα σουηδικά δικαστήρια έκριναν ότι η *Unibel* δε θα μπορούσε να ασκήσει μια τέτοια προσφυγή αλλά θα έπρεπε να προσβάλει το σουηδικό νόμο κατά τη διάρκεια μιας ποινικής ή διοικητικής δίκης σχετικά με τα ειδικά μέτρα που λήφθηκαν κατά της *Unibel*. Η υπόθεση έφτασε ενώπιον του Σουηδικού Ανώτατου Δικαστηρίου που ρώτησε το Δικαστήριο αν η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, απαιτούσε την ύπαρξη μιας ξεχωριστής, αυτοτελούς προσφυγής στο εθνικό δίκαιο για τον έλεγχο νομοθετικών μέτρων που υποστηρίζονταν ότι ήταν αντίθετα με το δίκαιο της Κοινότητας ή αν θα ήταν αρκετό να προσβάλλονται αυτά έμμεσα, για παράδειγμα στο πλαίσιο αγωγής αποζημίωσης ή προσφυγής που αφορά την παράβαση εθνικής διατάξεως ουσιαστικού δικαίου ή δικαστικού ελέγχου.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί μια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που πηγάζει από τις

90 Βλ. υπόθεση C-432/05, *Unibel*, ό.π. σημ. 87.

91 Ο.π. σκ. 4.

συνταγματικές αρχές που είναι κοινές στα κράτη μέλη και επιβεβαιώθηκε, επίσης, από το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (δικαίωμα σε ένα αποτελεσματικό ένδικο μέσο και μια δίκαιη δίκη).⁹²

Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας⁹³, εναπόκεινταν στα κράτη μέλη να διασφαλίσουν τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων ενός ιδιώτη που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Ελλείψει κανόνων της Ένωσης, εναπόκεινταν στο εθνικό δίκαιο να καθορίσει τα εθνικά δικαστήρια και να παραθέσει τους εφαρμοστέους δικονομικούς κανόνες. Το δίκαιο της Ένωσης δεν δημιούργησε νέα ένδικα μέσα στα εθνικά δικαστήρια εκτός αν ήταν «εμφανές ...ότι δεν υπήρχε κανένα νομικό μέσο που να έκανε δυνατή τη διασφάλιση, ακόμα και έμμεσα, του σεβασμού των δικαιωμάτων ενός ιδιώτη που αντλεί από το δίκαιο της Ένωσης».⁹⁴

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν απαιτεί από την εθνική έννομη τάξη ενός κράτους μέλους να δημιουργήσει μια αυτοτελή προσφυγή για την εξέταση του ζητήματος αν οι εθνικές διατάξεις συμβαδίζουν με το δίκαιο της Ένωσης. Ένας έμμεσος τρόπος για να τις προσβάλει κανείς είναι αρκετός, υπό την προϋπόθεση να είναι αποτελεσματικός και όχι λιγότερο ευνοϊκός από αντίστοιχες προσφυγές του εθνικού δικαίου, τέτοιος ώστε το ζήτημα της συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο να μπορεί να καθορισθεί ως προδικαστικό ζήτημα. Ένας τέτοιος έμμεσος τρόπος θεωρείται, πρώτον, η αγωγή αποζημίωσης και δεύτερον, η προσφυγή ακυρώσεως της απόφασης που απορρίπτει την αίτηση του ιδιώτη για άδεια να εμπλακεί στην προώθηση των δραστηριοτήτων του σχετικά με το στοίχημα στη Σουηδία.⁹⁵ Ωστόσο, το Δικαστήριο τόνισε ότι αν ένας ιδιώτης «αναγκάζοταν να εκτεθεί σε διοικητικές ή ποινικές δίκες καθώς και σε εντεύθεν ενδεχόμενες κυρώσεις, ως μοναδικό μέσο ένδικης προστασίας προκειμένου να αμφισβητήσει τη συμφωνία των επίμαχων εθνικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο, τούτο δεν θα αρκούσε για να της διασφαλίσει μια τέτοια αποτελεσματική ένδικη προστασία».⁹⁶

Το Δικαστήριο, επίσης, έκρινε ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής

92 Για την αποτελεσματική δικαστική προστασία και τα θεμελιώδη δικαιώματα βλ. επίσης υπόθεση C-349/07 *Sopropé*, Συλλ. 2009, σ. I-10369.

93 Βλ. άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ, το οποίο καταργήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

94 Βλ. υπόθεση C-432/05, *Unibet*, ό.π. σημ. 87, σκ. 40 – 41.

95 Ο.π., σκ. 46–47, 55–65.

96 Ο.π. σκ. 64.

προστασίας όντως απαιτούσε τη δυνατότητα διάταξης προσωρινών μέτρων που θα έχουν ως αποτέλεσμα την αναστολή της εφαρμογής του εθνικού μέτρου, μέχρι το αρμόδιο δικαστήριο να κρίνει για τη συμβατότητά τους με το κοινοτικό δίκαιο.

3.3.3.3 Η υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να προβάλουν ισχυρισμούς που βασίζονται στο δίκαιο της Ένωσης με δική τους πρωτοβουλία

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου δεν απαιτεί από το εθνικό δικαστήριο να επικαλείται, με δική του πρωτοβουλία, το εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης σε όλες τις περιπτώσεις. Από την άλλη, ένα εθνικό δικαστήριο έχει την εξουσία να επικαλεσθεί το δίκαιο της Ένωσης αν θεωρήσει ότι αυτό πρέπει να εφαρμοστεί.⁹⁷

Ωστόσο, η μόνη περίπτωση κατά την οποία τα εθνικά δικαστήρια έχουν υποχρέωση να επικαλεσθούν, με δική τους πρωτοβουλία, το δίκαιο της Ένωσης είναι μόνον όταν οι διάδικοι δεν έχουν επικαλεσθεί αναγκαστικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης που παράγουν άμεση ισχύ.⁹⁸ Ελλείψει διάταξης του δικαίου της Ένωσης που διέπει το ζήτημα, το εθνικό δικαστήριο θα έχει την υποχρέωση αυτή αν το εθνικό δίκαιο προβλέπει μια προϋπόθεση ή μια διακριτική ευχέρεια να επικαλείται αναγκαστικούς κανόνες.⁹⁹

97 Βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-87-89/90, *Verholen κ.ά.*, Συλλ. 2002, σ. I-5553, σκ. 67.

98 Βλ., όμως, και προγενέστερη υπόθεση C-312/93, *Peterbroeck v. Βελγίου*, Συλλ. 1995, σ. I-4599, όπου το Δικαστήριο έκρινε αντίθετα, θεωρώντας ότι ένας δικονομικός κανόνας, που έθιγε την εξουσία των εθνικών δικαστηρίων να προβάλουν ζητήματα με δική τους πρωτοβουλία, ήταν ασυμβίβαστος με το δίκαιο της Ένωσης.

99 Βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-430 & 431/93, *Van Schijndel and van Veen*, Συλλ. 1995, σ. I-4705. Ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs έκρινε ότι θα προχωρούσε πέρα από όσο ήταν αναγκαίο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας το να επιμένει κανείς ότι οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες θα πρέπει πάντα να παραχωρούν προτεραιότητα στο δίκαιο της Ένωσης. Αυτό θα «υπονόμεινε υπέρμετρα καθιερωμένες αρχές που αποτελούν τη βάση των νομικών συστημάτων των κρατών μελών», ό.π., σκ. 27 των Προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα.

Περαιτέρω, οι κανόνες του εθνικού δικονομικού δικαίου πρέπει γενικά να συμμορφώνονται με τις αρχές της Ένωσης της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας ή αλλιώς να παραμερίζονται, με αποτέλεσμα το εθνικό δικαστήριο να μπορεί επίσης να υπόκειται στην υποχρέωση να προβάλλει κανόνες του δικαίου της Ένωσης με δική του πρωτοβουλία βάσει των αρχών αυτών.

Η υπόθεση Van der Weerd¹⁰⁰ έδωσε στο Δικαστήριο την ευκαιρία να επεξεργαστεί περαιτέρω την σημαντική αυτή υποχρέωση που επιβάλλεται στα εθνικά δικαστήρια. Η υπόθεση αυτή αφορούσε τη συμβατότητα με το κοινοτικό δίκαιο εθνικών διατάξεων που περιορίζουν το δικαίωμα των δικαστηρίων να προβάλλουν ερωτήματα με δική τους πρωτοβουλία. Το κεντρικό ζήτημα στην υπόθεση αυτή ήταν αν το κοινοτικό δίκαιο απαιτούσε από ένα εθνικό δικαστήριο να προχωρήσει πέρα από την έκταση της διαφοράς, όπως προσδιορίστηκε από τους διαδίκους, προκειμένου να εξετάσει, με δική του πρωτοβουλία, συγκεκριμένους ισχυρισμούς που βασίζονταν στις διατάξεις μια συγκεκριμένης Οδηγίας.¹⁰¹ Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας δεν επέβαλε την υποχρέωση στο εθνικό δικαστήριο να προβάλλει έναν ισχυρισμό, που βασιζόταν σε μια κοινοτική διάταξη, με δική του πρωτοβουλία ανεξάρτητα από τη σημασία της διάταξης αυτής στην κοινοτική έννομη τάξη, σε όσες περιπτώσεις δίνεται στα μέρη μια πραγματική ευκαιρία να προβάλλουν έναν ισχυρισμό που βασίζεται στο κοινοτικό δίκαιο ενώπιον ενός εθνικού δικαστηρίου όπως συνέβαινε στην εν λόγω υπόθεση.¹⁰²

Αργότερα, το ίδιο ζήτημα προέκυψε κατά έναν ασυνήθιστο τρόπο στην υπόθεση Heemskerk and Schaar κατά Productschap Vee en Vlees.¹⁰³ Το ολλανδικό διοικητικό δίκαιο περιελάμβανε μια αρχή που απαγόρευε την *reformatio in rejus*, που σήμαινε ότι ένας ιδιώτης διάδικος δε θα μπορούσε να τοποθετηθεί σε θέση χειρότερη απ' ότι θα ήταν αν δεν είχε ασκήσει την προσφυγή. Το παραπέμπον δικαστήριο ρώτησε το

100 Βλ. συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-222–225/05, *Van der Weerd κ.ά.*, Συλλ. 2007. σ. I-4233.

101 Βλ. Οδηγία 85/511/EOK του Συμβουλίου 18ης Νοεμβρίου 1985 για τη θέσπιση κοινοτικών μέτρων για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού, *EE L 315 της 26.11.1985*, σ. 11.

102 Ο.π., σκ. 30.

103 Βλ. υπόθεση C – 455/06, *Heemskerk BV και Firma Schaar κατά Productschap Vee en Vlees*, Συλλ.2008, σ. I-8763

Δικαστήριο αν απαιτούνταν από τα εθνικά δικαστήρια να εξετάζουν ζητήματα του δικαίου της Ένωσης με δική τους πρωτοβουλία ακόμη και σε όσες περιπτώσεις το αποτέλεσμα θα ήταν να παραβιαστεί η αρχή αυτή. Το Δικαστήριο διαφώνησε με τον Γενικό Εισαγγελέα Βοτ στο σημείο αυτό και δήλωσε ότι η απάντηση στο ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου ήταν αρνητική, αφού τέτοιου είδους προϋπόθεση θα ήταν αντίθετη με τις αρχές του σεβασμού για τα δικαιώματα άμυνας, βεβαιότητας δικαίου και προστασίας των νόμιμων προσδοκιών.

4. ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΑ ΚΕΝΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΩΝ

4.1. Το «πλήρες» σύστημα δικαστικής προστασίας

Όπως το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση *Les Verts* χάρη στα άρθρα 230 και 241 ΣΕΚ, από τη μία, και το άρθρο 234 ΣΕΚ, από την άλλη, «η Συνθήκη καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα ένδικων μέσων και διαδικασιών» σχεδιασμένο να επιτρέπει στο Δικαστήριο τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων που θεσπίζονται από τα όργανα.¹⁰⁴

Το «πλήρες» σύστημα δικαστικής προστασίας σημαίνει ότι υπάρχουν επαρκή ένδικα μέσα και διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης και των εθνικών δικαστηρίων που μπορούν να διασφαλίσουν τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων των οργάνων, με αποτέλεσμα σε όσες περιπτώσεις ο έλεγχος της νομιμότητας μιας πράξης της Ένωσης δεν μπορεί να διεξαχθεί άμεσα από τα δικαστήρια της Ένωσης για λόγους απaráδεκτου, να υπάρχει τρόπος η υπόθεση να εκδικάζεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων που τότε θα διατυπώσουν προδικαστικό ερώτημα επί του κύρους μιας τέτοιας πράξης.

104 Βλ. υπόθεση C – 294/83, *Les Verts*, ό.π. σημ. 1, σκ. 23.

« Σε όσες περιπτώσεις τα όργανα της Κοινότητας είναι υπεύθυνα για την διοικητική εφαρμογή τέτοιων μέτρων, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα μπορούν να ασκούν ευθεία προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου κατά των μέτρων εφαρμογής των οποίων είναι αποδέκτες ή για τα οποία έχουν άμεσο και ατομικό συμφέρον και, προς ενίσχυση μιας τέτοιου είδους προσφυγής, να επικαλούνται την παρανομία του γενικού μέτρου στο οποίο βασίζονται. Σε όσες περιπτώσεις η εφαρμογή επαφίεται στις εθνικές αρχές, αυτού του είδους τα πρόσωπα μπορούν να επικαλούνται την ακρότητα των γενικών μέτρων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να προκαλούν τα τελευταία να ζητήσουν από το Δικαστήριο προδικαστική απόφαση»

4.2. Τα κενά του συστήματος δικαστικής προστασίας

Ωστόσο, το φερόμενο ως «πλήρες» σύστημα της Ένωσης δικαστικής προστασίας που αναπτύχθηκε διεξοδικά στην υπόθεση *Les Verts* κατέστη αμφιλεγόμενο ζήτημα ενόψει της μεταγενέστερης νομολογίας που αναγνώρισε συγκεκριμένα κενά του συστήματος. Είναι γεγονός ότι η ένσταση παρανομίας του άρθρου 241 ΣΕΚ και η διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 234 ΣΕΚ παρέχουν ένα επαρκές ένδικο βοήθημα για να μπορέσουν τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα να προσβάλουν τη νομιμότητα μιας κοινοτικής πράξης γενικής εφαρμογής μόνον όταν υπάρχει ένα κοινοτικό ή ένα εθνικό μέτρο εφαρμογής που θα επιτρέπει σε αυτού του είδους τα πρόσωπα να προσβάλουν την κοινοτική πράξη ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων ή του εθνικού δικαστηρίου με μια προσφυγή που ασκείται κατά του μέτρου εφαρμογής. Ως αποτέλεσμα, σε όσες περιπτώσεις μια κοινοτική πράξη γενικής εφαρμογής δεν απαιτεί μέτρα εφαρμογής σε κοινοτικό επίπεδο ή σε εθνικό επίπεδο,¹⁰⁵ τα κενά στο κοινοτικό σύστημα δικαστικής προστασίας μπορεί να παραμείνουν ακόμη κι αν η πράξη επιβάλλει απευθείας υποχρεώσεις σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ή τα αποστερεί κάποια δικαιώματα.

Επιπλέον, θα ήταν δύσκολο να υποστηριχθεί ότι δεν υπάρχουν κενά στο σύστημα αν η μοναδική μορφή ένδικου μέσου για την προσβολή της συμβατότητας μιας πράξης της Ένωσης με το ανώτερο ενωσιακό δίκαιο για έναν ιδιώτη θα ήταν να υπόκειται σε διοικητικές ή ποινικές δίκες και σε κυρώσεις που μπορεί να του επιβληθούν επειδή έχει παραβιάσει την πράξη της Ένωσης, της οποίας η νομιμότητα αμφισβητείται. Ένα τέτοιου είδους ένδικο μέσο χωρίς αμφιβολία δε θα επαρκούσε για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας του συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου.¹⁰⁶

Ορισμένες πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις αναζωπύρωσαν τη συζήτηση, αφού αμφισβήτησαν ευθέως την ορθότητα των παραδοσιακών κριτηρίων ερμηνείας της έννοιας «πράξη που αφορά ατομικά έναν ιδιώτη» του άρθρου 230 εδάφιο τέταρτο ΣΕΚ. Αυτό απεικονίστηκε στις αποφάσεις

105 Βλ. π.χ., υπόθεση C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd* (“BAT”), Συλλ. 2002, I-11453.

106 Βλ. υπόθεση C-432/05, *Unibet*, ό.π. σημ. 87.

στις υποθέσεις *Unión de Pequeños Agricultores*¹⁰⁷ και *Jégo-Quéré*,¹⁰⁸ στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτες δύο προσφυγές ακυρώσεως Κανονισμών της Κοινότητας επειδή οι αντίστοιχοι προσφεύγοντες δεν πληρούσαν την προϋπόθεση του ατομικού συμφέροντος σύμφωνα με το άρθρο 230 ΣΕΚ.

Το έναυσμα της συζήτησης έδωσαν οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση *Unión de Pequeños Agricultores*, στην οποία κρινόταν το παραδεκτό προσφυγής ακύρωσης που άσκησε η αιτούσα επαγγελματική ένωση μικρών ισπανικών γεωργικών επιχειρήσεων κατά του Κανονισμού 1638/1998 του Συμβουλίου¹⁰⁹, ο οποίος τροποποίησε επί το δυσμενέστερο την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών. Το Πρωτοδικείο απέρριψε με Διάταξη την προσφυγή ως απαράδεκτη, με την αιτιολογία ότι δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός αφορά ατομικά την προσφεύγουσα κατά την έννοια του άρθρου 230 εδάφιο τέταρτο ΣΕΚ και ότι, συνεπώς, παρείλκε η εξέταση του εάν ο Κανονισμός την αφορά άμεσα, εφόσον οι δύο αυτές προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά.¹¹⁰

Κατ' αναίρεση, η αναιρεσείουσα υποστήριξε την ανάγκη αλλαγής της νομολογίας επί του προκειμένου, προβάλλοντας, μεταξύ άλλων, ότι οι επίμαχες διατάξεις του προσβαλλόμενου Κανονισμού δεν προϋποθέτουν για την εφαρμογή τους καμία εθνική ρύθμιση και δεν απαιτούν από τις ισπανικές αρχές να προβούν σε ορισμένες πράξεις. Κατά συνέπεια, η αναιρεσείουσα δεν είχε τη δυνατότητα, στο πλαίσιο του ισπανικού νομικού συστήματος, να ζητήσει την ακύρωση μιας εθνικής πράξης σχετιζόμενης με τις εν λόγω διατάξεις και, ως εκ τούτου, δεν υπήρχε η δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος για την εκτίμηση του κύρους των διατάξεων αυτών.

Με τις προτάσεις του, ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs πρότεινε στο Δικαστήριο, χωρίς περιστροφές, να αλλάξει τη σχετική με την αυστηρή

107 Βλ. υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ό.π. σημ. 18 και υπόθεση T-173/98, *Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου*, Συλλ. 1999, σ. II-3357.

108 Βλ. υπόθεση C-263/02 P, *Επιτροπή κατά Jégo-Quéré & Cie SA*, Συλλ. 2004, σ. I-3425 και υπόθεση T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA κατά Επιτροπής*, Συλλ. 2002, σ. II-2365.

109 Βλ. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/98 του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 1998 για την τροποποίηση του κανονισμού αριθ. 136/66/ΕΟΚ περί δημιουργίας κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, ΕΕ L 210, σ. 32.

110 Βλ. υπόθεση T-173/98, *Unión de Pequeños Agricultores*, ό.π. σημ. 107.

ερμηνεία του άρθρου 230 εδάφιο τέταρτο ΣΕΚ νομολογία του και, ερμηνεύοντας δυναμικά την επίμαχη διάταξη, να αναγνωρίσει ότι «ένα κοινοτικό μέτρο αφορά ατομικά ένα πρόσωπο όταν, λόγω της ιδιαίτερης θέσεως στην οποία βρίσκεται το εν λόγω πρόσωπο, το μέτρο θίγει ή είναι ικανό να θίξει ουσιωδώς τα συμφέροντά του». ¹¹¹ Κατά τον Γενικό Εισαγγελέα, η λύση αυτή είναι η μόνη ικανοποιητική και ικανή να εξαλείψει «την κηλίδα στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου που αποτελεί η νομολογία σχετικά με το παραδεκτό». ¹¹²

Είναι φανερό πως η πρόταση αυτή, η οποία ως κριτήριο παραδεκτού της ευθείας προσφυγής ιδιωτών κατά κοινοτικών κανονιστικών πράξεων χρησιμοποιεί, κατά βάση, την έννοια του «έννομου συμφέροντος» και όχι τον ατομικό σύνδεσμο του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη, υπό την έννοια ότι ο τελευταίος πρέπει να διαφοροποιείται από κάθε άλλο θιγόμενο από την εν λόγω πράξη πρόσωπο κατά τρόπο ανάλογο με εκείνο ενός αποδέκτη, διευρύνει κατά τρόπο εντυπωσιακό την ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών ενώπιον του κοινοτικού δικαιοδοτικού forum.

Τις τολμηρές αυτές προτάσεις για ένα διευρυμένο locus standi των ιδιωτών δεν συμμερίστηκε, τελικά, το Δικαστήριο με την απόφαση που εξέδωσε στην εν λόγω υπόθεση μετά από αίτηση αναίρεσης της ενδιαφερόμενης επαγγελματικής ένωσης κατά της Διάταξης του Πρωτοδικείου, το οποίο είχε απορρίψει ως απαράδεκτη την προσφυγή της κατά του Κανονισμού 1638/1998 του Συμβουλίου.

Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο ενέμεινε στην κλασική και αυστηρή ερμηνεία του άρθρου 230 εδάφιο τέταρτο ΣΕΚ, διευκρινίζοντας, για μια ακόμη φορά, ότι, στο πλαίσιο του ισχύοντος κοινοτικού δικαιοδοτικού συστήματος, οι ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν τη δυνατότητα, λόγω των προϋποθέσεων παραδεκτού που θέτει η επίμαχη διάταξη της Συνθήκης, να προσβάλλουν απευθείας τις κοινοτικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα μπορούν, ανάλογα με την περίπτωση, να αμφισβητήσουν παρεπιμπτόντως τη νομιμότητα των πράξεων αυτών, είτε ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, δυνάμει του άρθρου 241 ΣΕΚ, είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να ζητούν από αυτά τη διατύπωση σχετικού προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο σύμφωνα με το

111 Βλ. υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ό.π. σημ. 18, σκ. 60, 102 και 103 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα F.G. Jacobs.

112 Ό.π., σκ. 100 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα F.G. Jacobs.

άρθρο 234 ΣΕΚ.¹¹³

Στο ίδιο μήκος κύματος με τον Γενικό Εισαγγελέα Jacobs κινήθηκε και η απόφαση του Πρωτοδικείου¹¹⁴ στην υπόθεση *Jégo-Quéité* με αφορμή το παραδεκτό αίτησης ακύρωσης γαλλικής ανώνυμης εφοπλιστικής εταιρείας αλιείας, δραστηριοποιούμενης στην Κελτική Θάλασσα, κατά του Κανονισμού 1162/2001 της Επιτροπής¹¹⁵. Ο Κανονισμός αυτός, επιδιώκοντας την άμεση μείωση των αλιευμάτων ιχθυδίων μπακαλιάρου, καθόρισε και επέβαλε τη χρήση ορισμένου τύπου δικτύων, με διευρυμένο μέγεθος ματιού, στα αλιευτικά σκάφη που δραστηριοποιούνται στις περιοχές που εμπίπτουν στο γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του. Η αιτούσα προέβαλε, μεταξύ άλλων, ότι η κύρια δραστηριότητά της, η οποία συνίσταται στην αλίευση μπακαλιάρου «μερλάν» που αντιπροσωπεύει το 67 % περίπου των αλιευμάτων της, πλήττεται καίρια με τις ρυθμίσεις του επίμαχου Κανονισμού καθώς και ότι το τυχόν απαράδεκτο της προσφυγής της θα της στερούσε τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη, δεδομένου ότι, λόγω της άμεσης εφαρμογής του προσβαλλόμενου Κανονισμού, δεν υφίσταται σε εθνικό επίπεδο πράξη προσβλητή ενώπιον εθνικού (γαλλικού) δικαστηρίου. Ενόψει αυτών, η αιτούσα ζήτησε από το Πρωτοδικείο να προβεί σε ευρεία ερμηνεία του άρθρου 230 εδάφιο τέταρτο ΣΕΚ, υπό το φως και του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ.

Το Πρωτοδικείο, με επιχειρήματα ανάλογα με εκείνα του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs και με αναφορές και στο άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, έκρινε παραδεκτή την επίμαχη προσφυγή χρησιμοποιώντας ωστόσο διαφορετική διατύπωση σχετικά με το κριτήριο ερμηνείας του άρθρου 230 εδάφιο τέταρτο ΣΕΚ. Ωστόσο, το Δικαστήριο δήλωσε¹¹⁶ ότι δίκη συνεπεία μιας προσφυγής ακυρώσεως «δε θα έπρεπε από καμία άποψη να είναι διαθέσιμη» στις περιστάσεις της υπόθεσης αυτής, ακόμη κι αν θα μπορούσε να αποδειχτεί ότι δεν ήταν διαθέσιμο κανένα εναλλακτικό ένδικο μέσο για τον προσφεύγοντα στα εθνικά δικαστήρια.

113 Βλ. υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ό.π. σημ. 18, σκ. 40.

114 Βλ. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1162/2001 της Επιτροπής, της 14ης Ιουνίου 2001, για θέσπιση μέτρων αποκατάστασης του αποθέματος μπακαλιάρου «Merluccius merluccius» στις υποπεριοχές CIEM III, IV, V, VI και VII και στις διαπρέσεις CIEM VIIIa,b,d και e καθώς και συναφών όρων για τον έλεγχο δραστηριοτήτων αλιευτικών σκαφών, ΕΕ L 159 της 15.6.2001, σ. 4.

115 Βλ. υπόθεση T-177/01, *Jégo-Quéité & Cie SA* κατά *Επιτροπής*, ό.π. σημ. 107.

116 Βλ. υπόθεση C-263/02 P, *Επιτροπή* κατά *Jégo-Quéité & Cie SA*, ό.π. σημ. 107, σκ. 33-34.

Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι σε αντίθεση με τον Γενικό Εισαγγελέα Jacobs και την απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση Jégo-Quéré, δεν καινοτομεί στο εξεταζόμενο ζήτημα, η ίδια απόφαση του Δικαστηρίου είναι άκρως ενδιαφέρουσα για τους εξής δύο λόγους :

Πρώτον, το ΔΕΚ ξεκαθάρισε, για πρώτη φορά με τόσο σαφή τρόπο, ότι τα κενά του εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος, στο βαθμό που αυτά θα μπορούσαν να αποδειχθούν μετά από συγκεκριμένο έλεγχο από τον δικαστή της Ένωσης των εθνικών δικονομικών κανόνων, δεν μπορούν να αποτελέσουν κριτήριο του παραδεκτού της ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής ιδιωτών κατά κανονιστικών πράξεων της Ένωσης. Ακολουθώντας στο σημείο αυτό τον Γενικό Εισαγγελέα, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ένα τέτοιου είδους σύστημα θα απαιτούσε σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από τον κοινοτικό δικαστή να εξετάζει και να ερμηνεύει το εθνικό δικονομικό δίκαιο, πράγμα το οποίο θα υπερέβαινε την αρμοδιότητά του που έγκειται στον έλεγχο της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων».¹¹⁷

Δεύτερον, εξετάζοντας το ζήτημα κατά πόσο η προϋπόθεση του ατομικού συνδέσμου του προσφεύγοντος ιδιώτη με την επίμαχη κανονιστική πράξη της Ένωσης, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και των διαφόρων περιστάσεων που είναι δυνατό να εξατομικεύουν τον προσφεύγοντα θα πρέπει να αντιμετωπίζεται χαλαρότερα με αποτέλεσμα τη διεύρυνση του *locus standi* των ιδιωτών, απέκλεισε, ξεκάθαρα πλέον, το ενδεχόμενο χαλάρωσης των προϋποθέσεων του παραδεκτού της ευθείας προσφυγής ιδιωτών ενώπιον του δικαστή της Ένωσης κατά ενωσιακών κανονιστικών πράξεων μέσω της δικαστικής ερμηνείας και άφησε τη σχετική πρωτοβουλία στον συντακτικό νομοθέτη της Ένωσης.

4.3. Προτάσεις για την κάλυψη των κενών

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Unión de Pequeños Agricultores* και *Jégo-Quéré* χρησιμεύουν για να τονίσουν ότι υπάρχουν τρεις πιθανές λύσεις.

Η πρώτη λύση συνεπάγεται μια πιο χαλαρή ερμηνεία της έννοιας του ατομικού συμφέροντος από το Δικαστήριο, έτσι ώστε να δοθεί η

117 Ο.π. σκ. 33.

δυνατότητα ενεργητικής νομιμοποίησης στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που επιδιώκουν να προσβάλουν πράξεις γενικής εφαρμογής της Ένωσης. Ωστόσο, παρά τις καινοτόμες Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην *Unión de Pequeños Agricultores* και του Πρωτοδικείου στην απόφασή του στην *Jégo-Quéré* να προτείνουν πιο ελαστική ερμηνεία του ατομικού συμφέροντος, η επιβεβαίωση της απόρριψης της προσφυγής από το Πρωτοδικείο στην *Unión de Pequeños Agricultores*¹¹⁸ και η αναίρεση της απόφασης του Πρωτοδικείου στην *Jégo-Quéré*¹¹⁹ αποδεικνύουν το γεγονός ότι το Δικαστήριο είναι απρόθυμο να ακολουθήσει το δρόμο αυτό, αφήνοντάς στα κράτη μέλη τη ρύθμιση του ζητήματος μέσω της αναθεώρησης των Συνθηκών.¹²⁰

Η δεύτερη λύση βρίσκεται στα εθνικά δικαστήρια. Όπως δόθηκε έμφαση τόσο στην *Unión de Pequeños Agricultores* όσο και στην *Jégo-Quéré*, «επαφίεται στα κράτη μέλη να καθιερώσουν ένα σύστημα ένδικων μέσων και διαδικασιών που διασφαλίζει το σεβασμό για το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.»¹²¹

Τέλος, απομένει η λύση της αναθεώρησης της Συνθήκης, σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣΕΕ, όπως υπονοήθηκε από το Δικαστήριο στην *Unión de Pequeños Agricultores*.¹²² Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει δύο σημαντικές αλλαγές σχετικά. Πρώτον, ενόψει των τροποποιήσεων στο τέταρτο εδάφιο του άρθρου 230 ΣΕΚ, οι προϋποθέσεις ενεργητικής νομιμοποίησης ενός φυσικού ή νομικού προσώπου θα διευρυνθούν σε σχέση με τον έλεγχο «κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα». Δεύτερον, χάρη στο άρθρο 19 ΣΕΕ, «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».

118 Βλ. υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, σημ. 18, σκ. 46–47.

119 Βλ. υπόθεση C-263/02 P, *Επιτροπή κατά Jégo-Quéré & Cie SA*, ό.π. σημ. 107, σκ. 39 και 50.

120 Βλ. όμως και Μ.Κ. Βηλαράς, ό.π. σημ. 11, σ. 60–61 για μια αντίθετη άποψη ότι η ερμηνευτική χαλάρωση των προϋποθέσεων παραδεκτού της ευρείας προσφυγής των ιδιωτών κατά κανονιστικών πράξεων των οργάνων της Ένωσης που έχουν άμεση ισχύ δεν είναι αναγκαία για την κάλυψη των κενών δικαστικής προστασίας των εθνικών δικαιοδοτικών συστημάτων στις περιπτώσεις ενωσιακών μέτρων αμέσου ισχύος.

121 Βλ. υπόθεση C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, σημ. 18, σκ. 31.

122 Ό.π. σκ. 45.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αρχή του κράτους δικαίου, της οποίας η αποτελεσματική δικαστική προστασία και ο έλεγχος της νομιμότητας αποτελούν συστατικά στοιχεία, αποτελεί το θεμέλιο για ένα ανεξάρτητο και αποτελεσματικό δικαιοδοτικό σύστημα και αιτιολογεί την υποβολή της δημόσιας εξουσίας σε τυπικούς και ουσιαστικούς νομικούς περιορισμούς, προκειμένου να διασφαλίσει την υπεροχή του ιδιώτη και την προστασία του κατά της αυθαίρετης ή της παράνομης χρήσης της δημόσιας εξουσίας. Αρχικά δεν υπολογίσθηκε με ακρίβεια η θέση που οι ιδιώτες θα καταλάμβαναν στην εξελισσόμενη ενωσιακή έννομη τάξη, αφού σ' αυτούς απονεμήθηκε περιορισμένη δικαστική προστασία απέναντι στην παράνομη άσκηση αρμοδιοτήτων από τα κοινοτικά όργανα, αλλά καμία απολύτως απέναντι σε μια παράβαση από τα κράτη μέλη των κοινοτικών τους υποχρεώσεων σε περιπτώσεις στις οποίες παραβιάζονταν τα συμφέροντα και τα δικαιώματά τους. Οι διαπιστώσεις αυτές τελικά παρακίνησαν το Δικαστήριο να βελτιώσει τη δικαστική προστασία των ιδιωτών και να αναπτύξει, στην έκταση που ήταν δυνατό, ένα πιο επαρκές και αποτελεσματικό σύστημα δικαστικής προστασίας. Ιδιαίτερα αξίζει να σημειωθεί η τάση του Δικαστηρίου για να βελτιώσει ή ακόμη και να συμπληρώσει τα εθνικά ένδικα μέσα και τους δικονομικούς κανόνες που κρίθηκαν ανεπαρκή ή ακόμη και ανύπαρκτα.

Στην προσπάθεια του αυτή χρησιμοποίησε την αρχή του κράτους δικαίου και με τη μέθοδο είτε μιας δυναμικής ερμηνείας της Συνθήκης, είτε ακόμη και του δικαστικού ακτιβισμού ανέπτυξε μια προστατευτική ευρωπαϊκή έννομη τάξη, από την πλευρά των ιδιωτών που υπόκεινται σ' αυτήν. Ωστόσο, τα κενά στο σύστημα δικαστικής προστασίας των ιδιωτών, όπως για παράδειγμα το περιορισμένο δικαίωμα άσκησης προσφυγών, που αφορούσε η υπόθεση *Unión de Pequeños Agricultores*, φαίνεται πως δεν έχουν εξαλειφθεί ακόμη. Από την άλλη, η ανάγκη για αποτελεσματική δικαστική προστασία είναι συνεχής, όπως αποδεικνύουν οι πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Gestoras* και *Masdar*, που επέφεραν βελτιώσεις στη δικαστική προστασία με την αναγνώριση δικαιώματος άσκησης προσφυγής με βάση τον αδικαιολόγητο πλουτισμό κατά της Ένωσης και την αναγνώριση της δυνατότητας των εθνικών δικαστηρίων να διατυπώνουν προδικαστικό ερώτημα επί του κύρους ή της ερμηνείας μιας κοινής θέσης, όταν κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται στη Συνθήκη.