

## ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΕΣ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΣΤΑ ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΥ ΜΑΘΗΜΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΕ Ι

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2023

### ΘΕΜΑ Ι

Κατά το άρθρο 263 εδάφιο δ ΣΛΕΕ που ορίζει ότι «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». Από την διάταξη αυτή συνάγεται ότι οι ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) νομιμοποιούνται ενεργητικά για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως στις ακόλουθες περιπτώσεις:

(α) κατά πράξεων των οποίων είναι αποδέκτες,

(β) κατά πράξεων που αφορούν τον προσφεύγοντα ιδιώτη «άμεσα και ατομικά».

Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου μια πράξη αφορά τον ιδιώτη «άμεσα» όταν για την εφαρμογή της δεν απαιτούνται μέτρα εφαρμογής ή δεν καταλείπει διακριτική ευχέρεια ή εξουσία εκτιμήσεως στο Κράτος-μέλος αποδέκτη της πράξης (ΔΕΚ, 106 και 107/63 *Toerfer I*) ενώ μια πράξη αφορά τον ιδιώτη «ατομικά» παρά μόνον αν τον «θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη» (ΔΕΚ, 25/62 *Plaumann*),

(γ) κατά κανονιστικών πράξεων, που δεν περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα, αν αφορούν το προσφεύγοντα ιδιώτη άμεσα (όχι και ατομικά). Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου «Κανονιστικές» πράξεις είναι γενικές πράξεις, που «δεν είναι νομοθετικές» για τις οποίες παραμένει η υποχρέωση απόδειξης άμεσου και ατομικού συνδέσμου (C-583/11P *Inuit*).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι δεν αρκεί μια γενική πράξη ή πράξη που απευθύνεται σε άλλο πρόσωπο να θίγει απλώς τον προσφεύγοντα ιδιώτη. Αντίθετα, απαιτείται ένας περισσότερος στενός σύνδεσμος προσφεύγοντος ιδιώτη με την προσβαλλόμενη πράξη, περισσότερο στενός από την ύπαρξη «εννόμου συμφέροντος», έννοια που είναι γνωστή στα δίκαια των Κρατών-μελών. Ιδιαίτερα

περιοριστική παρουσιάζεται η νομολογία του Δικαστηρίου, όταν αυτό καλείται να ερμηνεύσει τον όρο «ατομικά». Έτσι, αν η πράξη απευθύνεται ομοιόμορφα σε μια γενική ομάδα προσώπων, που παρουσιάζεται «ανοικτή» δεν επιβεβαιώνεται η ατομική σχέση προσφεύγοντος ιδιώτη με την προσβαλλόμενη πράξη ούτε όταν ακόμη τα θιγόμενα πρόσωπα μπορούν κατ' αριθμό να προσδιοριστούν κατά ταυτότητα λίγο ή πολύ επακριβώς και το όργανο που θέσπισε την πράξη μπορούσε να γνωρίζει τους θιγόμενους ιδιώτες, εκτός αν στην τελευταία αυτή περίπτωση είχε υποχρέωση από το δίκαιο της Ένωσης να γνωρίζει τον αριθμό των θιγόμενων ιδιωτών (ΔΕΚ, 11/82 Πειραιϊκή – Πατραϊκή). Κατά συνέπεια καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη η ευθεία προσβολή του κύρους μιας γενικής πράξης (προσφυγή ακυρώσεως), αφού το Δικαστήριο επιμένει να θεωρεί ότι το στοιχείο της ατομικότητας συντρέχει μόνο όταν η προσβαλλόμενη πράξη θίγει το προσφεύγον φυσικό ή νομικό πρόσωπο με τρόπο που τον κάνει να ξεχωρίζει από τα άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα (ΔΕΚ, C-50/00P UPA). Το Δικαστήριο χαρακτηριστικά τόνισε «η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι μια κοινότητα δικαίου, οι δε πράξεις των θεσμικών οργάνων της υπόκεινται σε έλεγχο για το αν είναι σύμφωνες με τη Συνθήκη και τις γενικές αρχές του δικαίου στις οποίες περιλαμβάνονται και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Η Συνθήκη, με τα άρθρα της 173 και 184 (νυν άρθρο 241 ΕΚ), αφενός, και με το άρθρο της 177, αφετέρου, καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, αναθέτοντας τον έλεγχο αυτόν στον κοινοτικό δικαστή. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δεν έχουν τη δυνατότητα, λόγω των προϋποθέσεων του παραδεκτού που θέτει το άρθρο 173 τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, να προσβάλλουν απευθείας τις κοινοτικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, έχουν τη δυνατότητα, αναλόγως της περιπτώσεως, να προβάλλουν την ακυρότητα των πράξεων αυτών είτε, κατά τρόπο παρεμπόδιοντα δυνάμει του άρθρου 184 της Συνθήκης, ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, είτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να ζητούν από αυτά, δεδομένου ότι δεν είναι αρμόδια να αναγνωρίζουν την ακυρότητα των εν λόγω πράξεων να υποβάλλουν προς τούτο προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο».

Κατ' αυτόν τον τρόπο οι ιδιώτες μπορούν να «παρακάμψουν» τους ιδιαίτερα περιοριστικούς όρους της προσφυγής ακυρώσεως ιδιαίτερα όταν η γενική ενωσιακή

πράξη τίθεται σε εφαρμογή με ατομικά εθνικά μέτρα. Στην περίπτωση αυτή μπορούν οι ιδιώτες να προσβάλουν τα εθνικά μέτρα εφαρμογής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και εκεί να θέσουν ζήτημα νομιμότητας της ενωσιακής γενικής πράξης επί της οποίας βασίστηκαν τα προσβαλλόμενα με την κύρια προσφυγή τους μέτρα. Έτσι, μπορούν να προκαλέσουν προδικαστικό ερώτημα κύρους κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ και παρεμπόδιοντα έλεγχο νομιμότητας της γενικής πράξης. Το ΔΕΕ μπορεί στο πλαίσιο του διαλόγου του με τον εθνικό δικαστή να εξετάσει, χωρίς να περιορίζεται από τους όρους του παραδεκτού της προσφυγής ακυρώσεως, τη νομιμότητα της ενωσιακής πράξης και αν την κρίνει παράνομη να την κηρύξει ανεφάρμοστη για την διαφορά στην εκκρεμή δίκη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου.

Κατά συνέπεια σε ότι αφορά το ερώτημα της άσκησης:

Ο πρόσφατος Κανονισμός σύμφωνα με τις διατάξεις του οποίου θεσπίζεται ένα προσωρινό τέλος ύψους 2 % επί του τζίρου των επιχειρήσεων, που ωφελούνται από την Εσωτερική Αγορά και ειδικότερα από τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, αποτελεί μια γενική πράξη (συνεπώς η Hellenic Electronic AE δεν είναι αποδέκτης ούτε ο Κανονισμός αποτελεί κανονιστική πράξη που δεν περιλαμβάνει εκτελεστικά μέτρα ), που για να την προσβάλει η Hellenic Electronic AE θα πρέπει κατά το άρθρο 263 εδάφιο δ ΣΛΕΕ να την αφορά άμεσα και ατομικά. Από το ιστορικό της ασκήσεως δεν συνάγεται ότι ο Κανονισμός «*θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη*» την Hellenic Electronic AE, όπως απαιτεί το Δικαστήριο για να αναγνωρίσει την ύπαρξη ατομικής σχέσης της εταιρείας με τον Κανονισμό (ΔΕΚ, 25/62 Plaumann). Όποτε η ευθεία προσβολή του κύρους του Κανονισμού με την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως δεν έχει περιθώρια επιτυχούς έκβασης για την προάσπιση των συμφερόντων της Hellenic Electronic AE. Αντίθετα, προτείνεται η προσφυγή ενώπιον του αρμοδίου ελληνικού δικαστηρίου κατά της ελληνικής φορολογικής αρχής που θα βεβαιώσει το τέλος στην εταιρεία με αίτημα της ακύρωσής του, αφού βασίζεται σε μια πράξη της Ένωσης που είναι παράνομη. Έτσι

θα εγερθεί ζήτημα του Κανονισμού, με σκοπό να προκληθεί από το ελληνικό δικαστήριο προδικαστική παραπομπή κύρους του Κανονισμού. Στην περίπτωση που το ΔΕΕ κάνει δεκτούς ως βάσιμους τους ισχυρισμούς της Hellenic Electronic AE σχετικά με τη νομιμότητα του Κανονισμού, αυτός θα καταστεί ανεφάρμοστος στην εκκρεμή δίκη ενώπιον του ελληνικού δικαστηρίου και κατ' επέκταση το ατομικό μέτρο που της επιβλήθηκε (επιβολή τέλους) θα κριθεί παράνομο.

## ΘΕΜΑ ΙΙ

Η άσκηση θέτει το ζήτημα της προστασίας των δικαιωμάτων, που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης, ιδιαίτερα στην περίπτωση που οι αρχές Κράτους-μέλους παραβιάζουν την υποχρέωση να ενσωματώσουν διατάξεις Οδηγίας εμπρόθεσμα και με προσήκοντα τρόπο στην εθνική έννομη τάξη. Το ζήτημα έχει αντιμετωπισθεί από την νομολογία του Δικαστηρίου, το οποίο έχει κάνει δεκτό ότι διατάξεις Οδηγιών αποκτούν άμεση ισχύ όταν πληρούνται σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: (α) είναι νομικά πλήρης, αυτάρκης και ανεπιφύλακτες, με αποτέλεσμα να μην καταλείπουν διακριτική ευχέρεια στις αρχές των Κρατών-μελών κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσής τους στις εθνικές έννομες τάξεις, (β) απονέμουν δικαιώματα στους ιδιώτες και (γ) έχει λήξει η προθεσμία ενσωμάτωσης, που έθεσε η Οδηγία στα Κράτη-μέλη. Μια τέτοια διάταξη μπορούν, δηλαδή, οι ιδιώτες να την επικαλούνται έναντι των κρατικών αρχών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να αξιώνουν δικαστικής προστασίας (ΔΕΚ, 41/74, Van Duyn). Ωστόσο, το Δικαστήριο αρνείται σταθερά να δεχθεί την οριζόντια άμεση ισχύ διατάξεων Οδηγιών, τη δυνατότητα δηλαδή επίκλησης του αμέσου αποτελέσματος στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. Κατά το ΔΕΕ μια τέτοια δυνατότητα θα ήταν αντίθετη με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου, στο βαθμό που Οδηγία ως πράξη δεν απευθύνεται στους ιδιώτες (ΔΕΚ, 152/84 Marshall). Στην περίπτωση που η διάταξη της Οδηγίας δεν είναι αμέσου ισχύος ή τα δικαιώματα που αντλούνται από την Οδηγία δεν μπορούν να προβληθούν λόγω της άρνησης του Δικαστηρίου να δεχθεί την οριζόντια άμεση ισχύ παρουσιάζεται κενό στην προστασία των ιδιωτών. Για την κάλυψη αυτού του κενού έχει συμβάλει η νομολογία του ΔΕΕ με τους εξής τρόπους: (α) διεύρυνε σημαντικά την έννοια της κρατικής αρχής, έτσι περισσότερες έννομες σχέσεις γίνονται κάθετες (σχέση Κρατικών αρχών – Ιδιώτη),

(β) αναγνώρισε (ΔΕΚ, 14/83 Van Colson) την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο *«υπό το φως των διατάξεων και του στόχου της οδηγίας»* (σύμφωνη ερμηνεία) και, τέλος (γ) αναγνώρισε τη δυνατότητα των ιδιωτών να προσφεύγουν κατά των εθνικών αρχών και να αξιώνουν αποκατάσταση της ζημίας, που προκλήθηκε από την αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο συμπεριφορά του Κράτους (ΔΕΚ, C-6/90 και 9/90 Francovich κλπ).

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η διάταξη του άρθρου 10 της Οδηγίας 2020/12 συγκεντρώνει της προαναφερθείσες προϋποθέσεις για την αναγνώριση άμεσου ισχύος το ζήτημα που πρέπει να διερευνηθεί είναι αν η Μαρία μπορεί να επικαλεστεί την ευνοϊκή για αυτήν διάταξη της Οδηγίας. Ειδικότερα θα πρέπει να διερευνηθεί αν το Πανεπιστήμιο της Λευκωσίας αποτελεί κρατική αρχή έτσι ώστε η έννομη σχέση του με την Μαρία να είναι κάθετη, με αποτέλεσμα αυτή να μπορεί να επικαλεστεί εναντίον του την διάταξη της Οδηγίας και να αξιώσει δικαστική προστασία των δικαιωμάτων της. Στην αντίθετη περίπτωση θα πρέπει να αναζητηθεί άλλη οδός έννομης προστασίας.

Εκ πρώτης όψεως και με βάση την συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλειά του το Πανεπιστήμιο της Λευκωσίας δεν μπορεί να θεωρηθεί κρατική αρχή, με την στενή του όρου έννοια. Ωστόσο, το Δικαστήριο, σε μια προσπάθεια διεύρυνσης της έννοιας της κρατικής αρχής προς διασφάλιση των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από διατάξεις Οδηγιών, έκανε δεκτό ότι *«οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται τις ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς διατάξεις των οδηγιών έναντι οργανισμών ή φορέων που υπόκεινται στην εποπτεία ή στον έλεγχο του κράτους ή που έχουν εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με εκείνες που απορρέουν από τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες»* (ΔΕΚ, 188/89 Foster). Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο δέχθηκε ότι είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων οδηγιών έναντι φορολογικών αρχών, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΔΕΚ, 103/88 Fratelli Costanzo), αρχών συνταγματικά ανεξαρτήτων, επιφορτισμένων με την τήρηση της τάξεως και τη δημόσια ασφάλεια (ΔΕΚ, 222/84 Johnston), καθώς και έναντι δημοσίων αρχών επιφορτισμένες με την παροχή υπηρεσιών στον τομέα της δημοσίας υγείας. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι μεταξύ των φορέων έναντι των οποίων είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων Οδηγιών που μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα περιλαμβάνεται ένας οργανισμός στον οποίο, ασχέτως της νομικής του μορφής, έχει

ανατεθεί δυνάμει πράξεως της δημοσίας αρχής η παροχή υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος **υπό την εποπτεία της αρχής αυτής** και ο οποίος έχει, προς τούτο, εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες.

Κατά συνέπεια επειδή το Πανεπιστήμιο της Λευκωσίας, παρά την αυτοτέλεια του, έχει ιδρυθεί με νόμο, του έχει απονεμηθεί η αρμοδιότητα απονομής πτυχίων, χρηματοδοτείται σε μεγάλο βαθμό από κρατικούς πόρους ενώ λειτουργεί κάτω από την εποπτεία του Υπουργείου Παιδείας της Κύπρου μπορεί να θεωρηθεί κρατική αρχή κατά την προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η εργασιακή σχέση του με την Μαρία να χαρακτηρίζεται κάθετη και αυτή να μπορεί να προσφύγει εναντίον του Πανεπιστημίου στο αρμόδιο εθνικό δικαστήριο αξιώνοντας δικαστική προστασία του δικαιώματος που αντλεί από το άρθρο 10 της Οδηγίας 2020/12.

### ΘΕΜΑ ΙΙΙ

Η περίπτωση της Raola και του Antonio αφορά σε μια έννομη κατάσταση, που εκ πρώτης όψεως ξεφεύγει από το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, αφενός γιατί αφορά τομέα αρμοδιότητας (κοινωνική πολιτική, φορολογία και σπουδαστικά επιδόματα), που έχουν παραμείνει στα Κράτη-μέλη και αφετέρου δεν παρουσιάζει το στοιχείο της διασυνοριακότητας, στο βαθμό που αφορά τις έννομες σχέσεις ευρωπαίων πολιτών με το Κράτος-μέλος καταγωγής και όχι υποδοχής. Η έλλειψη διασυνοριακότητας, εξάλλου, εμποδίζει την εφαρμογή των διατάξεων για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων των άρθρων 45 επόμενα ΣΛΕΕ.

Ωστόσο, η Raola μπορεί να επικαλεστεί αυτοτελώς τις διατάξεις της Συνθήκης για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια (άρθρα 18 επόμενα ΣΛΕΕ) και τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου (ΔΕΚ, C- 224/98 Grzelczyk, ΔΕΚ, C-184/99 D' Hoop), που έχει αναγορεύσει την ευρωπαϊκή ιθαγένεια σε θεμελιώδη ιδιότητα των πολιτών της Ένωσης «*η οποία εξασφαλίζει, εντός του rationae materiae πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, την ίδια νομική μεταχείριση σε όσους εξ αυτών βρίσκονται στην ίδια κατάσταση, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους και υπό την επιφύλαξη των ρητά προβλεπομένων εξαιρέσεων συναφώς*». Η τοποθέτηση αυτή του ΔΕΚ οδήγησε στην

ουσιαστική διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και ειδικότερα της αρχής της μη διάκρισης, αφού όπως έκρινε «οι διευκολύνσεις που παρέχει η Συνθήκη στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ενώσεως δεν θα μπορούσαν να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους αν υπήρχε ενδεχόμενο να αποτραπεί ο υπήκοος κράτους μέλους από τη χρήση τους εξαιτίας των κωλυμάτων που τίθενται στη διαμονή του σε άλλο κράτος μέλος λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως του κράτους καταγωγής του, που τον αντιμετωπίζει δυσμενώς επειδή ακριβώς επωφελήθηκε των διευκολύνσεων αυτών».

Συνεπώς οι απαγορεύσεις που επιβλήθηκαν στην Raola είναι αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο, αφού περιορίζει, δεν διευκολύνει ή καθιστά λιγότερο ελκυστική την απόλαυση δικαιώματος, που πηγάζει από την ιθαγένεια (ελεύθερη κυκλοφορία) και τη φέρνουν σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με τους υπόλοιπους συμπατριώτες τους, απλώς και μόνο επειδή άσκησε το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης, Καθηγητής