

## Το πεδίο εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ και η ενιαία εφαρμογή του ΧΘΔΕΕ από την διοικητική, την πολιτική και την ποινική δικαιοσύνη

**Β. Τζέμος, Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg), Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Διευθυντής Ελεύθερα Προσβάσιμου Ηλεκτρονικού Επιστημονικού Περιοδικού ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ([www.publiclawjournal.com](http://www.publiclawjournal.com)), Σλυμβουλος ΑΣΕΠ**

**Ανεπτυγμένη μορφή εισήγησης σε Συνέδριο ΕΣΔΙ 9-10 Μαΐου 2019 στην Κομοτηνή. Βασίζεται (με μικρές αλλαγές) σε Β. Τζέμος, άρθρο 51 σε: Β. Τζέμος (Επιμ.). Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρον, 2<sup>η</sup> Έκδοση, 2019, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 660επ.**

### Άρθρο 51

#### Πεδίο εφαρμογής

1. Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες.
2. Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

**Επεξηγήσεις (2007/C 303/02):** Σκοπός του άρθρου 51 είναι να προσδιορισθεί το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Επιδιώκει να καταστήσει σαφές ότι ο Χάρτης εφαρμόζεται κατ' αρχάς στα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Η διάταξη αυτή ακολουθεί πιστά το άρθρο 6, παράγραφος 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο επέβαλε στην Ένωση υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, καθώς και την εντολή που έδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας. Ο όρος «θεσμικά όργανα» κατοχυρώνεται στις Συνθήκες. Η έκφραση «λοιπά όργανα και οργανισμοί» χρησιμοποιείται συνήθως στις Συνθήκες ως αναφορά σε όλα τα επικουρικά όργανα που δημιουργούνται βάσει των Συνθηκών ή βάσει πράξεων παραγώγου δικαίου (βλ. π.χ. άρθρο 15 ή 16 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Όσον αφορά τα κράτη μέλη, από τη νομολογία του Δικαστηρίου απορρέει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων που καθορίζονται στο πλαίσιο της Ένωσης επιβάλλεται στα κράτη μέλη μόνον όταν ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, Wachauf, υπόθ. 5/88, Συλλ. 1989, σ. 2609· απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, ΕΡΤ, Συλλ. 1991, σ. I-2925· απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, υπόθ. C-309/96 Annibaldi, Συλλ. 1997, σ. I-7493). Προσφάτως, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη νομολογία αυτή ως εξής: «Επί πλέον, υπενθυμίζεται ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη δεσμεύουν και τα κράτη μέλη όταν υλοποιούν κοινοτικές ρυθμίσεις ...» (απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, υπόθ. C-292/97, Συλλ. 2000, σ. I-2737, παράγραφος 37 του σκεπτικού). Εννοείται ότι ο εν λόγω κανόνας, όπως κατοχυρώνεται στον παρόντα Χάρτη, εφαρμόζεται εξίσου στις κεντρικές αρχές και στις περιφερειακές ή τοπικές υπηρεσίες καθώς επίσης και στους δημόσιους οργανισμούς, οσάκις εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

Η παράγραφος 2, από κοινού με τη δεύτερη πρόταση της παραγράφου 1, επιβεβαιώνει ότι ο Χάρτης δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επέκταση των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων που απονέμονται στην Ένωση από τις Συνθήκες. Εν προκειμένω, μνημονεύεται ρητώς κάτι που απορρέει λογικά από την αρχή της επικουρικότητας και από το γεγονός ότι η Ένωση διαθέτει μόνον δοτές αρμοδιότητες. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως διασφαλίζονται στην Ένωση, παράγουν αποτελέσματα μόνον στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων αυτών που καθορίζονται από τις Συνθήκες. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, σύμφωνα με τη δεύτερη πρόταση της παραγράφου 1, να προάγουν τις αρχές του Χάρτη μπορεί να προκύπτει μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων αυτών.

Η παράγραφος 2 επίσης επιβεβαιώνει ότι ο Χάρτης δεν μπορεί να επιφέρει την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως καθορίζονται στις Συνθήκες. Το Δικαστήριο έχει ήδη κατοχυρώσει τον κανόνα αυτό σε σχέση με τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται ως στοιχείο του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1998, υπόθ. C-249/96 *Grant*, Συλλ. 1998, σ. I-621, παράγραφος 45 του σκεπτικού). Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, κρίνεται ως αυτονόητο ότι η παραπομπή του άρθρου 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Χάρτη δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι επεκτείνει την εμβέλεια των δράσεων των κρατών μελών που ορίζονται ως «εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης» (κατά την έννοια της παραγράφου 1 και της προαναφερθείσας νομολογίας).

## I. Βιβλιογραφία

*Basile G. Tzemos*, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: La belle au bois dormant, *Blogdroiteuropeen* 2017, <https://blogdroiteuropeen.com/2017/09/21/la-charte-des-droits-fondamental>, *K. Lenaerts*, Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, σε: *Liber amicorum Rusen Ergec*, 2017, σ.217επ., *M. Saffjan*, D. Düsterhaus, A. Guerin, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux, de la mise en œuvre à la mise en balance, *RTDE*, 2016, No 2, σ. 219επ., *V. Tzemos*, *M.-I. Pravita*, *A. Makrydemetres*, Aspects of judicial activism in Greek political and administrative culture, *Ius publicum Network Review* 2015, Προσβάσιμο σε: [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com), *K. Lenaerts*, Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, *EuR* 1/2015, σ. 3επ., – *M. de Visser*, National Constitutional Courts, the Court of Justice and the Protection of Fundamental Rights in a Post – Charter Landscape, *Human Rights Review* 2014, σ. 39 επ., – *E. Muir*, Fundamental Rights: An Unsettling Competence, *Human Rights Review* 2014, σ. 25 επ., – *A. Ward*, Άρθρο 51, σε: *S. Peers*, *T. Hervey*, *J. Kenner*, *A. Ward*, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2014, σ. 1413επ., – *C. Calliess*, Staatsrecht III, Bezüge zum Völker- und Europarecht, 2014, – *W. Kahl*, *M. Schwind*, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten – Grundbausteine einer Interaktionslehre, *EuR* 2/2014, σ. 170επ., – *H. Jarass*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, σ. 437επ., – *E. Dubout*, Le défi de la délimitation du champ de la protection des droits fondamentaux par la Cour de justice de l'Union européenne, *European Journal of Legal Studies*, 2013, σ. 5επ., – *A. Rosas*, The Applicability of the EU Charter of fundamental rights at National Level, *Yearbook of Human Rights* 2013, σ. 97επ., – *E. Busuioc*, European Agencies: Law and Practices of Accountability, 2013, – *C. Barnard*, The Charter, the Court - and the Crisis, *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 18/2013*, – *D. Sarmiento*, Who is afraid of the Charter?, *CMLR* 2013, σ. 1267επ., – *D. Ritleng*, De l'articulation des systèmes de protection des droits fondamentaux dans l'Union, *RTS Eur.* 2013, σ.267επ., – *M. Aubert*, *E. Broussz*, *H. Cassagnabere*, Chronicle de jurisprudence de la CJUE, *AJDA* 2013, σ. 1154επ., – *K. Lenaerts*, Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights, *European Constitutional Law Review* 2012, σ. 37επ., – *A. Hatje*, Art. 51, σε: *J. Schwarze*, *EU Kommentar*, 2012, σ. 2738επ., – *A. Rosas*, When is the EU Charter of fundamental rights applicable at national level?, *Jurisprudence* 2012, σ. 1269 επ., – *A. von Bogdandy*, *Kottmann*, *Antpöhler*, *Dickschen*, *Hentrei*, *Smrkolj*: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte - Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten, *ZaöRV* 2012, σ. 45επ., – *H. Jarass*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EU Grundrechte, *NVwY* 2012, σ. 457επ., – *M. Borowsky*, Art. 51, σε: *J. Meyer* (Επμ.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2011, σ. 642επ., – *T. Kingreen*. Art. 51, σε: *C. Calliess*, *M. Ruffert* (Επμ.), *EUV/AEUUV, Das Verfassungsrecht der EU mit Europäischer Grundrechtecharta*, 2011, σ. 2955επ., – *W. Cremer*, Grundrechtsverpflichtete und Grundrechtsdimensionen, *EuGRZ* 2011, σ. 545επ., – *Y. Drossos*, Yesterday, διαθέσιμο

σε: <http://www.constitutionalism.gr>, – *M. Chamon*, EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea, CMLR 2011, σ. 1055επ., – *J. de la Rochère*, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2010, – *G. Ziegenhorn*: Kontrolle von mitgliedstaatlichen Gesetzen, im Anwendungsbereich des Unionsrechts" am Maßstab der Unionsgrundrechte, NVwZ 2010, 803, – *J. Kokott, C. Sobotta*, The Charter of the Fundamental Rights of the European Union after Lisbon, EU Working Paper 2010/6, – *C. Calliess*, Europäische Gesetzgebung und nationale Grundrechte. Divergenzen in der aktuellen Rechtsprechung von EuGH und BVerfG?, JZ 2009, σ. 113επ., – *V. Tzemos*, The social function of human rights, VIIIth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 2007, – *O. de Schutter*, Article 51, Champ d' application, σε: Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2006, σ. 359επ., διαθέσιμο σε: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf), – *L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, P. Picod*, Traité établissant une Constitution pour l'Europe: commentaire article par article, 2005, – *V. Tzemos*, Das Untermaßverbot, 2004, – *M. P. Maduro*, The double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, σε: T. Hervey, J. Kenner (Ed.), Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights, 2003, σ. 269επ., – *N. Bernard*, A 'New Governance' Approach to Economic, Social and Cultural Rights in the EU, σε: T. Hervey, J. Kenner (Ed.), Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights, 2003, σ. 247επ., – *P. Eechout*, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, CMLR 2002, σ. 945επ., – *G. de Burka*, The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights, European Law Review 2001, σ. 137επ., – *V. Tzemos*, Die dogmatische Herleitung der Grundrechtlichen Schutzpflichten, 1999, – *I. Pernice*, Grundrechtsgehalte im europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979.

*B. Τζέμος (Επιμ.)*, Ο ΧΘΔΕΕ. Ερμηνεία κατ'άρθρον, 2<sup>η</sup> πλήρως επικαιροποιημένη έκδοση 2019, *B. Τζέμος*, Η «ώριμη» αναλογικότητα, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΗ, Τεύχος 2/2019, *B. Τζέμος*, Γενική θεωρία θεμελιωδών δικαιωμάτων και πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2018 ([www.publiclawjournal.com](http://www.publiclawjournal.com)), σ. 211επ., *Τζ. Ηλιοπούλου-Στραγγα*, Γενική Θεωρία Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, 2018, *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Σύγχρονα ζητήματα Δημοσίου Δικαίου, Βιβλίο Πρακτικών 4<sup>ου</sup> Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στην Ρόδο, 2018, προσβάσιμο σε: [http://www.dimosiodikaio.gr/docs/ebook\\_4.pdf](http://www.dimosiodikaio.gr/docs/ebook_4.pdf), *A. Πλιάκος*, Το Δίκαιο της ΕΕ, 2018, *Δ. Φιλίππου*, Ο θεσμικός ρόλος της δικαστικής λειτουργίας την εποχή των μνημονίων. Το παράδειγμα της σχετικής «μνημονιακής νομολογίας» του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΗ 2018, σ. 543επ., *Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κονιάδης/Χ. Ανθοπούλου/Γ. Γεραπετρίτης*, Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία 2017, *Κ. Χρυσόγονος*, *Σ. Βλαχόπουλος*, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2017, *Σ. Βλαχόπουλος (Επιμ.)*, Θεμελιώδη Δικαιώματα, 2017, *Ι. Κτενίδης*, Το νομοθετικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι κατηγορίες των πράξεων σε μετάβαση, 2017, *A. Πλιάκος*: «Ο σεβασμός των ευρωπαϊκών αξιών κατά τη λειτουργία και ανάπτυξη της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2017 ([www.publiclawjournal.com](http://www.publiclawjournal.com)), σ. 118επ., *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο σε μετάβαση. Προκλήσεις και προοπτικές. Βιβλίο 3<sup>ου</sup> Ετήσιου Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στο Ηράκλειο, 2017, προσβάσιμο σε: [http://www.dimosiodikaio.gr/docs/praktika\\_3syn.pdf](http://www.dimosiodikaio.gr/docs/praktika_3syn.pdf), *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, *A. Πλιάκος*, Η αρχή της μη νομισματικής χρηματοδότησης των ελλειμμάτων κατά το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, σε: *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, σ. 155επ., *A. Πλιάκος*, «Οι σχέσεις του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από την αποτροπή στη ρήξη;» ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2016 ([www.publiclawjournal.com](http://www.publiclawjournal.com)), σ. 102επ., *E. Αλεξανδροπούλου-Αιγυπτιάδου*, Η απόφαση του ΔΕΕ για το Facebook (C-62/14) Schrems, σε: *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, σ. 169επ., *Δ. Φινοκαλιώτης*, Το δικαίωμα έκπτωσης του ΦΠΑ στην πρόσφατη νομοσχολία του ΔΕΕ (Η υπ. αριθμ. C-277/14 απόφαση του ΔΕΕ) σε: *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, σ. 179επ., *Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη*, Οι αποφάσεις ΣτΕ 2439-2445/2015 για τον μηχανισμό αυτόματων επιστροφών (claw back) από τους κατόχους άδειας κυκλοφορίας φαρμάκων, σε: *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, σ. 17επ., *Αι. Ρωξάνα*, Η συρρίκνωση των συντάξεων των ευρωπαϊών πολιτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, σε: *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, σ. 33επ., *B. Τζέμος*, Η απόφαση «Λισαβόνα» του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου. Μια νέα ευρωπαϊκή πολιτειολογία, σε: *B. Τζέμος (Επιμ.)*, Το Δημόσιο Δίκαιο μέσα από τις αποφάσεις των Δικαστηρίων, 2016, σ. 211επ. και σε: Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2009, *B. Τζέμος*, Η ανθρώπινη αξιοπρέπεια στο Δίκαιο της ΕΕ, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ([www.publiclawjournal.com](http://www.publiclawjournal.com)) 2016, σ.1επ., και σε Τιμητικό Τόμο Κ. Κρεμαλή, 2016., *Κ. Μαργαρίτης*, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ και η Συνθήκη της Λισαβόνας, 2016, *B. Τζέμος (Επιμ.)* Διοικητική Δικαιοσύνη,

2015, Β. Τζέμος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και Αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε: Β. Τζέμος, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), «Συνταγματική Αναθεώρηση», 2015, σ. 1επ. και σε ΝοΒ 2014, σ. 2402επ., – Β. Τζέμος, Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην Εποχή της Κρίσης, 1<sup>ο</sup> Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2015, σ. 414επ., και σε ΘΠΔΔ 2015, σ. 97επ., – Γ. Κασμάτης, Το απάνθρωπο καθεστώς δανεισμού της Ελλάδας, 2015, – Γ. Καραβοκύρης, Το Σύνταγμα και η κρίση, 2015, – Σ. Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, Μέτρα λιτότητας στην Ελλάδα και ανθρώπινα δικαιώματα: κρίσεις διεθνών οργάνων, δίκαιο ΕΕ και παραδείγματα ελληνικής νομολογίας, ΕΔΚΑ 2014, σ. 193επ., – Α. Fischer Lescano, Ανθρώπινα Δικαιώματα σε καιρούς λιτότητας, 2014, – Ι. Κτενίδης, Κοινωνικές οικονομικές ελευθερίες και θεμελιώδη δικαιώματα: Τομείς σύγκλισης και πεδία τριβής, ΕΕυρδΔ 2014, σ. 39επ., – Α. Πετρόγλου, Η δικαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων επί παρατεταμένης οικονομικής κρίσης και συνεχιζόμενης περικοπής των αποδοχών και συντάξεων ΕΔΚΑ 2014, σ. 268επ., – Δ. Παπαγιάννης, Η προσφυγή ιδιωτών στο Γενικό Δικαστήριο, ΝοΒ 2014, σ. 1321επ., – Μ. Ιωαννίδης, Ο θεσμός της χρηματοδοτικής στήριξης ως μέσο ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.) Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην Εποχή της Κρίσης, 1<sup>ο</sup> Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2015, σ. 29επ., και σε ΕφημΔΔ 2014, σ. 146επ., – Α. Πούλου, Μέτρα λιτότητας και Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Θεμελιώδη Δικαιώματα και Θεσμοί στην Εποχή της Κρίσης, 1<sup>ο</sup> Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2015, σ. 238επ., και σε ΔτΑ 2014, 853επ., – Π. Μαντζούφας, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, 2014, – Ι. Κτενίδης, Η κρίση χρέους και η αμηχανία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αρμενόπουλος 2014, σ. 46επ., – Θ. Αντωνίου (Επιμ.), Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, 2014, Α. Κουκιαδάκη, Οι δυνατότητες προσβολής των μέτρων λιτότητας ενώπιον υπερεθνικών δικαστηρίων. Οι περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας, 2014, προσβάσιμο σε: [http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/austerity\\_greeceportugal\\_gr\\_2.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/austerity_greeceportugal_gr_2.pdf), – Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013, – Π. Παυλόπουλος, Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, 2013, – Κ. Γιαννακόπουλος, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, 2013, – Β. Τζέμος, Δικαστήριο της ΕΕ, ευρωπαϊκό δίκαιο και μέτρα λιτότητας, Ομιλία σε Επιστημονική Εκδήλωση της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) στον ΔΣΑ, 13.11.2013, Αδημοσίευτη, Μ. Περάκης, Παρουσίαση και σχολιασμός της απόφασης του ΔΕΕ στην υπόθεση Pringle (C-370/12) σε σχέση με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και την υπό αυστηρούς όρους παροχή χρηματοοικονομικής βοήθειας προς κράτος-μέλος της Ευρωζώνης, ΝοΒ 2013, σ. 572επ., – Δ. Καραγκούνης, Μ. Ράντου, Η νομική φύση των πράξεων του Eurogroup, ΕΕυρΔ 2013, σ. 139επ., – Κ. Χρυσόγονος, Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων, 2013, – Σ. Κοφίνης, Παρατηρήσεις ΔΕΕ C-617/10, 26.02.2013. – Η εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem* στις φορολογικές κυρώσεις, ΕΕυρΔ 2013, σ. 93επ., – Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, – Β. Τζέμος, Η δεσμευτικότητα και η αγωγιμότητα των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2012, σ. 29επ., Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο II.: Θεμελιώδη Δικαιώματα. Γενικό Μέρος, 2012, – Β. Τζέμος, Τρόικα, Task Force και (Ευρωπαϊκό) Δημόσιο Δίκαιο, Ομιλία σε Συνέδριο Παντείου Πανεπιστημίου και ΤΕΙ Καλαμάτας, Πάντειο, 13.12.2012, Αδημοσίευτη, Γ. Κατρούγκαλος, Η κρίση και η διέξοδος, 2012, – Σ. Κιστάκη, Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα, ΕΔΚΑ 2012, σ. 481επ., – Ε. Πρεβεδούρου, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2012, – Ε. Δικαίος, Οικονομία και πολιτική στην εποχή των μνημονίων, 2012, – Α. Καϊδατζής, ‘Μεγάλη πολιτική’ και ασθενής δικαστικός έλεγχος. Συνταγματικά ζητήματα και ζητήματα συνταγματικότητας στο ‘Μνημόνιο’, ΤοΣ 2012, σ. 259επ., – Ν. Γαβαλάς, Αντίθετες στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ οι εργασιακές ρυθμίσεις, του Μνημονίου II, Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου 2012, σ. 537επ., – Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα «χρεοφρένο», ΘΠΔΔ 2011, σ. 496επ., διαθέσιμο και σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), – Ε. Βενιζέλος, Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης- Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ 2011, σ. 5επ., – Α. Μανιτάκης, Τα συνταγματικά ζητήματα του Μνημονίου, ΔτΑ 2011, σ. 689επ., – Γ. Κατρούγκαλος, Το «παρασύνταγμα» του μνημονίου και ο άλλος δρόμος, ΝοΒ 2011, σ. 231επ., – Ε. Μαριάς, Το μνημόνιο της χρεοκοπίας και ο άλλος δρόμος, 2011, – Α. Παπαδοπούλου, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε ενωσιακό επίπεδο και ο Χάρτης: Η προδρομική σκέψη και η συμβολή του Γιώργου Παπαδημητρίου, σε: Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου Ι, 2011, σ. 197επ., Η Δίκη του «Μνημονίου», Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, 2011, – Β. Χατζόπουλος, Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ύστερα από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΔτΑ 2011, σ. 365επ. και σε: Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεκτα προς τιμή του Καθηγητού Π. Ι. Παραρά, 2012, σ. 1137επ., – Β. Τζέμος, Δικαστικός ακτιβισμός και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΘΠΔΔ 2010, σ. 737επ. και σε: Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεκτα προς τιμή του Καθηγητού Π. Ι. Παραρά, 2012, σ. 1027επ., – Γ. Δρόσος, Το ‘Μνημόνιο’ ως σημείο στροφής του πολιτεύματος, προσβάσιμο σε [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), – Α. Γέροντας, το Μνημόνιο και η δικαιοπαραγωγική διαδικασία, ΕφημΔΔ 2010, σ. 705επ., – Κ. Γιαννακόπουλος, Το κράτος δικαίου και η εθνική κυριαρχία μπροστά στο ΔΝΤ, ΕφημΔΔ 1/2010, σ. 2 επ., – Κ.

*Χρυσόγονος*, Η χαμένη τιμή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο μηχανισμός «στήριξης της ελληνικής οικονομίας» από την οπτική της εθνικής κυριαρχίας και της δημοκρατικής αρχής, ΝοΒ 2010, σ. 86επ., – *Γ. Κατρούγκαλος*, Memoranda sunt servanda? Η συνταγματικότητα του Ν 3845/2010 και του μνημονίου για τα μέτρα εφαρμογής των συμφωνιών με ΔΝΤ, ΕΕ και ΕΚΤ, ΕφημΔΔ 2010, σ. 151επ., – *Π. Γκλαβίνης*, το Μνημόνιο της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή, την διεθνή και την εθνική έννομη τάξη, 2010, – *Γ. Κασμάτης*, Οι Συμφωνίες Δανεισμού της Ελλάδας με την ΕΕ και το ΔΝΤ, 2010, – *Β. Χριστιανός*, Εισαγωγή στο Δίκαιο της ΕΕ, 2010, *Β. Τζέμος*, Οι Πολιτικοί Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009, – *Α. Παπαδοπούλου*, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο. Το ζήτημα της υπεροχής, 2009, – *Β. Τζέμος*, Ο Βασικός Μέτοχος, 2006, – *Χ. Τσιλιώτης*, Η διακινδύνευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων από σύγχρονους κινδύνους ιδιωτικής προέλευσης και το καθήκον του κράτους να τα προστατεύσει μέσω ΑΔΑ, ΕφημΔΔ 2006, σ. 539επ.

## II. Ανάλυση

### A. Εισαγωγή

Το άρθρο 51 είναι το πρώτο από τα τέσσερα άρθρα του τελευταίου μέρους του ΧΘΔΕΕ (τίτλος VII) που περιέχουν ρυθμίσεις της γενικής θεωρίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το άρθρο 51 είναι κρίσιμο μεθοδολογικά. Προσδιορίζει, όπως μαρτυρά ο τίτλος του, το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Απαντάει στο ερώτημα πότε (σε ποιες περιπτώσεις) εφαρμόζεται ο ΧΘΔΕΕ. Ρυθμίζει νομικά ποιοι είναι οι αποδέκτες (οι δεσμευόμενοι) των δικαιωμάτων και των αρχών που αυτός κατοχυρώνει. Αλλά και γενικότερα, ρυθμίζει ποιοι είναι οι αποδέκτες όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο (Jarass, 2013, 440, παρ. 2) (για τα θεμελιώδη δικαιώματα στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο πέραν του ΧΘΔΕΕ βλ. Τζέμος, Εισαγωγή). Το άρθρο 51 συνεφαρμόζεται με όλα τα επιμέρους άρθρα του ΧΘΔΕΕ. Επίσης ερμηνεύεται συστηματικά και με το λοιπό πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.

Η παράγραφος 1 εδ. 1 του άρθρου 51 ορίζει σε ποιους απευθύνεται (ποιους δεσμεύει, ποιοι είναι οι αποδέκτες του ΧΘΔΕΕ) ο ΧΘΔΕΕ. Δεν ρυθμίζει ρητά ποιοι είναι οι φορείς (τα υποκείμενα) των δικαιωμάτων του Χάρτη. Επίσης δεν ρυθμίζει και όλα τα ανακύπτοντα ζητήματα της γενικής θεωρίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (για τα ζητήματα αυτά βλ. Τζέμος, Εισαγωγή και Τζέμος, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ ([www.publiclawjournal.com](http://www.publiclawjournal.com)) 2018, 211). Αποδέκτες του Χάρτη είναι λοιπόν πρώτον τα θεσμικά όργανα αλλά και όλα τα όργανα και οι οργανισμοί της ΕΕ, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας. Δεύτερον, αποδέκτες των δικαιωμάτων του ΧΘΔΕΕ είναι και τα κράτη μέλη της ΕΕ, μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ. Στην παρ. 1 εδ. 2 και στην παρ. 2 τονίζεται ότι ο ΧΘΔΕΕ εφάπτεται στις αρμοδιότητες της ΕΕ και δεν τις διευρύνει. Επίσης, ορίζεται ρητά ότι ο Χάρτης περιέχει α) δικαιώματα και β) αρχές (βλ. Τζέμος, άρθρο 52 και Εισαγωγή. Εισάγεται στον Χάρτη «μια summa divisio [βασική διάκριση] μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών»» (Προτ. Γ. Εισ. Villalon, Υπόθεση C-176/12, Association de médiation sociale, σκ. 32).

Τα επιμέρους θεμελιώδη δικαιώματα και αρχές που θεσπίζονται στα άρθρα 1-50 μπορεί να ρυθμίζουν ειδικότερα το πεδίο εφαρμογής τους. Δηλαδή, το άρθρο 51, έχει γενική ισχύ αλλά και επικουρική λειτουργία σε σχέση με ειδικότερες ρυθμίσεις του ΧΘΔΕΕ. Για παράδειγμα τα άρθρα 36-44 του ΧΘΔΕΕ (Borowsky 2011, 651, Hatje 2012, 2740) ορίζουν ως αποδέκτες μόνο την ΕΕ και όχι τα κράτη μέλη. Υποστηρίχτηκε όμως (Προτάσεις Γ. Εισαγγελέα Villalon στην υπόθεση C-201/13, σκέψη 47) ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης που κατά το γράμμα του άρθρου 47 έχει ως αποδέκτες μόνο τα όργανα της ΕΕ δεσμεύει βάσει του άρθρου 51 και τα κράτη μέλη όταν εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο. Επίσης συγκεκριμένα άρθρα του ΧΘΔΕΕ ορίζουν ως αποδέκτες του δικαιώματος που κατοχυρώνουν τους ιδιώτες (π.χ. άρθρο 24 παρ. 2 και 3, Borowsky, 2011, 658. Για την τριτενέργεια των δικαιωμάτων του ΧΘΔΕΕ βλ. Τζέμος Εισαγωγή). Η τριτενέργεια έχει γίνει δε δεκτή από το ΔΕΕ και για ορισμένα άλλα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη με πρόσφατη νομολογία του (C-414/16, Egenberger, απόφαση 7 Απριλίου 2018, C-684/16 Max-Planck, Απόφαση 6 Νοεμβρίου 2018, C-569 και 570/16 Bauer απόφαση 6 Νοεμβρίου 2018).

### B. Θεσμικά όργανα, λοιπά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ

Ο ΧΘΔΕΕ δεσμεύει κάθε επίσημη δράση ή παράλειψη της ΕΕ. Δεσμεύει τα 7 θεσμικά όργανα της ΕΕ: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Για την ΕΚΤ βλ. και υπόθεση C-62/14, Peter Gauweiler, του ΔΕΕ. Βλ.



ενδεικτικά σχετικά Πλιάκος, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2017, 102επ.), το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 13 παρ. 1 της ΣυνθΕΕ, Τζέμος, 2009, 26). Έχει ως αποδέκτες όμως και τα λοιπά όργανα της ΕΕ (Τζέμος, 2009, 24επ.) και τους οργανισμούς της ΕΕ (Ward, 2014, 1425επ.). Λοιπά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ είναι κάθε αρμός της ΕΕ, είτε αυτός ιδρύεται απευθείας στις Συνθήκες είτε από το παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο είτε από διεθνείς συμβάσεις που συνάπτει η ΕΕ, είτε λειτουργεί (άτυπα) στην πράξη. Κι αυτό ανεξάρτητα από την ονομασία που δίνει το ευρωπαϊκό δίκαιο στο εκάστοτε όργανο ή οργανισμό (π.χ. γραφείο, αρχή, υπηρεσία, ομάδα, εκπρόσωπο) αλλά και ανεξάρτητα από το αν έχει τη νομική μορφή του ΝΠΔΔ ή του ΝΠΙΔ ή αν αποτελεί σύμπραξη δημόσιας και ιδιωτικής μορφής οργάνωσης (public private partnerships π.χ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Καινοτομίας και Τεχνολογίας 2008 OJ L 97/1, Hofmann, Morini, ELR 2012, 419) ή μικτή sui generis νομική μορφή ή είναι άτυπο μόρφωμα. Ακόμα και ΝΠΙΔ που τελούν υπό τον έλεγχο ή την σημαντική θεσμική επιρροή της ΕΕ αποτελούν αποδέκτες των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η ΕΕ πρέπει να τηρεί τον ΧΘΔΕΕ είτε λειτουργεί ως «δημόσιο», είτε ως «ιδιώτης» (όμοια Hatje, 2012, 1740, Kingreen, 2011, 2958, α.α. Ward, 2014, 1426). Σύμφωνα με μια μελέτη (Busuioc, 2013, 14) υπάρχουν 35 οργανισμοί-ειδικές υπηρεσίες στην ΕΕ, η πλειοψηφία των οποίων έχει ιδρυθεί τα τελευταία 15 χρόνια. Πολλές από τις υπηρεσίες-οργανισμοί έχουν περιορισμένες αρμοδιότητες, δεν εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις, αλλά έχουν συμβουλευτικές αρμοδιότητες και συντονίζουν τεχνογνωσία, πληροφορίες και (άτυπα) δίκτυα (Chamon, CMLR 2011, 1055).

Ο ΧΘΔΕΕ δεσμεύει ιδίως α) τα νομοθετικά όργανα της ΕΕ όταν θεσπίζουν παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο, β) τα όργανα και τους οργανισμούς της ΕΕ όταν εφαρμόζουν-εκτελούν-υλοποιούν ευρωπαϊκό δίκαιο, αλλά και σε όλες τις δραστηριότητές τους και γ) το Δικαστήριο της ΕΕ σε όλες τις δικαστικές διαδικασίες, αλλά και σε όλες τις αρμοδιότητες-δραστηριότητές του. Δεσμεύει δηλαδή κάθε εκδοχή νομοθετικής, εκτελεστικής-διοικητικής, δικαστικής, μικτής-sui generis, soft law, υβριδικής ή άτυπης λειτουργίας της ΕΕ.

Και η ΕΕ ως νομικό πρόσωπο/αυτόνομη διεθνής οντότητα είναι αποδέκτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το άρθρο 51 επιχειρεί να αποκλείσει κάθε εξαίρεση της δράσης ή της παράλειψης της ΕΕ από το πεδίο εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ, ανεξάρτητα από την οργανική (νομική) μορφή με την οποία αυτή (συμ)μετέχει. Γενικότερα κάθε δράση ή παράλειψη της ΕΕ ελέγχεται υπό το πρίσμα της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Δεν είναι απαραίτητο να έχουμε νομικά δεσμευτική πράξη της ΕΕ. Στα θεμελιώδη δικαιώματα υπόκεινται και οι soft law πράξεις, οι μη εκτελεστές διοικητικές πράξεις (α.α. Ward, 2014, 1426) οι προπαρασκευαστικές ενέργειες (T-326/99, Nancy Fern Olivieri, σκ. 53), οι υλικές ενέργειες, οι επίσημες δηλώσεις και οι συμπεριφορές, αλλά και τα ψηφίσματα, οι προτάσεις-γνωμοδοτήσεις και τα πολιτικά σχέδια της ΕΕ (για την τυπολογία της δημόσιας δράσης Τζέμος, 2013, 35επ.). Είναι διακριτό ζήτημα ότι οι μη νομικά δεσμευτικές πράξεις μπορεί να μην τυγχάνουν δικαστικού ελέγχου ενώπιον της αρμόδιας δικαστικής εξουσίας (Παπαγιάννης, ΝοΒ 2014, 1323, T-326/99, Nancy Fern Olivieri, σκ. 53επ.).

Περαιτέρω, δεσμεύεται η ΕΕ από τα θεμελιώδη δικαιώματα και όταν συνάπτει (διεθνείς) συμβάσεις ή και μη νομικά δεσμευτικές συμφωνίες και μνημόνια συνεργασίας με κάποιο κράτος μέλος της ΕΕ (Αυτό έστω καθυστερημένα, ορθώς και ρητά πάντως το κάνει πλέον δεκτό και το ΔΕΕ. Βλ. ρητά C-258/14, Eugenia Florescu, απόφαση της 13 Ιουνίου 2017, σκ. 29επ. και 43επ. και Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Βοτ από 21 Δεκεμβρίου 2016 στην ίδια υπόθεση, σκ. 47επ. και 61επ.) ή και με μη κράτος μέλος της ΕΕ., εντός ή εκτός του πλαισίου του Δικαίου της ΕΕ. Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεσμεύουν την ΕΕ κατά την άσκηση όλων των πολιτικών της, συμπεριλαμβανομένης και της εξωτερικής της πολιτικής (Kingreen, 2011, 2957). Κι αυτό ανεξάρτητα από το αν η δράση αυτή μπορεί σύμφωνα με το ισχύον πρωτογενές δίκαιο να μην υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από το ΔΕΕ (άρθρα 24 παρ. 1 ΣυνθΕΕ και 275 ΣυνθΛΕΕ).

Η ΕΕ και τα πάσης φύσεως όργανά της δεσμεύονται από τον ΧΘΔΕΕ και όταν δραστηριοποιούνται στα πλαίσια της Ευρωζώνης (Tzemos, Blogdroiteuropeen 2017). Το Eurogroup (Καραγκούνης, Ράντου, ΕΕυρΔ 2013, 139επ.) δεσμεύεται από τον ΧΘΔΕΕ σε κάθε λειτουργία του. Όμως, το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ (T-327/13, Mallis και Malli κατά Επιτροπής και ΕΚΤ, σκ. 53) έχει κρίνει ότι το Eurogroup δεν μπορεί να θεωρηθεί όργανο λήψης αποφάσεων. Ειδικότερα, έκρινε ότι οι διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία του δεν του δίνουν την εξουσία εκδόσεως νομικά δεσμευτικών πράξεων. Σύμφωνα με αυτή την θεώρηση, οι δηλώσεις του Eurogroup δεν δύνανται να θεωρηθούν πράξεις που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων και εκφεύγουν άρα του δικαστικού ελέγχου.

Πόσο προβληματικά είναι τα αποτελέσματα στα οποία οδηγεί η άποψη αυτή του Γενικού Δικαστηρίου, προκύπτει εμφανώς από το πόσο σημαντικός, κεντρικός ήταν ο ρόλος του Eurogroup στην ευρωπαϊκή αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης.

Πλήρως από τον Χάρτη πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεσμεύονται και τα ευρωπαϊκά όργανα που λειτουργούν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ατομικής Ενέργειας ή στα πλαίσια συνεργασιών με Διεθνείς Οργανισμούς (π.χ. ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα, Συμβούλιο της Ευρώπης).

Επίσης τα όργανα της ΕΕ δεσμεύονται από τον ΧΘΔΕΕ (σε συνδυασμό και με τα άρθρα 216 παρ. 2 και 218 παρ. 11 της ΣυνθΛΕΕ) και όταν συνάπτουν Διεθνείς Συμβάσεις αλλά και όταν εφαρμόζουν Διεθνείς Συμβάσεις ή υλοποιούν αποφάσεις Διεθνών Οργανισμών π.χ. αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας του Ο.Η.Ε. (Borowsky 2011, 649, C-402/05, Kadi, σκέψη 326). Η δέσμευση από διεθνείς συμφωνίες δεν απαλλάσσει την ΕΕ από την θεμελιακή της υποχρέωση να σέβεται έμπρακτα τα θεμελιώδη δικαιώματά του πρωτογενούς της δικαίου (Kingreen 2011, 2957).

Η ΕΕ δεσμεύεται από τον ΧΘΔΕΕ είτε λειτουργεί αυτόνομα με τα όργανά της (C-258/14, Eugenia Florescu, απόφαση της 13 Ιουνίου 2017, σκ. 29επ. και Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Bot από 21 Δεκεμβρίου 2016 στην ίδια υπόθεση, σκ. 47επ.), είτε ως μέλος ή εκπρόσωπος κάποιου άλλου διεθνούς οργανισμού, είτε ως «συμμέτοχος» σε ad hoc/υβριδικά θεσμικά μορφώματα στα πλαίσια του διεθνούς δικαίου, στον «διάδρομο του ευρωπαϊκού δικαίου» (Fischer Lescano, 2014, 38επ., Barnard, CLSRPS 2013. Βλ. πάντως C-370-12, Pringle, παρ. 179-181, όπου μη πειστικά έγινε δεκτό ότι ο Μόνιμος Μηχανισμός Στήριξης (ESM) βρίσκεται εκτός του πεδίου αρμοδιοτήτων της ΕΕ και δεν είναι εφαρμοστέος επ' αυτού ο ΧΘΔΕΕ. Η Γενική Εισαγγελέας Kokott, στις προτάσεις της στην ίδια υπόθεση δεν παίρνει θέση στο ζήτημα αυτό (σκέψη 193, με το επιχείρημα ότι παρέλκει η εξέταση του, καθώς ούτως ή άλλως οι πράξεις του ΕΜΣ υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο)). Ακόμα κι όταν υπάρχει αμφιβολία ως προς τη νομική κατάταξη της συμμετοχής της ΕΕ σε ένα διεθνή οργανισμό ή σε ένα διεθνή μηχανισμό (μόρφωμα) (π.χ. αν πρόκειται για νέο διεθνή οργανισμό, για soft law ιδιόρρυθμη συμφωνία ή μηχανισμό με εφαρμογή του δικαίου συγκεκριμένης εθνικής έννομης τάξης, για ιδιότυπο μηχανισμό στα πλαίσια της ΕΕ ή στα πλαίσια της Ευρωζώνης, για διακυβερνητική συμφωνία όλων των κρατών μελών ή κάποιων κρατών μελών της ΕΕ ή της Ευρωζώνης, για μερική παραχώρηση αρμοδιοτήτων της ΕΕ σε υποκείμενα Διεθνούς Δικαίου, για συμφωνία κάποιων οργάνων της ΕΕ ή της Ευρωζώνης με συγκεκριμένους δημόσιους ή ιδιωτικούς κρατικούς φορείς ή τράπεζες ή και διεθνείς οργανισμούς, για μηχανισμό που απορρέει από διεθνή σύμβαση, για μηχανισμό που συγκροτείται ως aliud της ΕΕ με δάνειες υποδομές και θεσμικά όργανα της ΕΕ και επιλεκτική πρόσδεση με το ενωσιακό δίκαιο) τα όργανα ή/και οι εκπρόσωποι της ΕΕ που συμμετέχουν στο σχήμα αυτό δεσμεύονται πλήρως από τον ΧΘΔΕΕ (Tzemos, Blogdroiteuropeen 2017). Όλα τα νομικά μορφώματα που συγκρότησε η ΕΕ (π.χ. Task Force για την Ελλάδα) ή στα οποία συμμετέχει η ΕΕ με όργανά της (π.χ. Τρόικα) κατά την οικονομική κρίση υπόκεινται στον ΧΘΔΕΕ. Τα όργανα/οι εκπρόσωποι της ΕΕ που συμμετέχουν σε αυτά δεσμεύονται οπωσδήποτε από τον ΧΘΔΕΕ (Tzemos, Blogdroiteuropeen 2017, Τζέμος, Ομιλία ΔΣΑ 2013, Πούλου, ΔτΑ 2014, 854επ.). Ρητά την δέσμευση της Επιτροπής από τον ΧΘΔΕΕ στα πλαίσια του Μόνιμου Μηχανισμού Στήριξης (ESM), παρόλο που τυπικά η ΕΕ δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος σε αυτόν, έκανε δεκτή στην υπόθεση Pringle στις προτάσεις της η Γ. Εισαγγελέας Kokott (σκέψη 176). Δεσμευόμενη από τον ΧΘΔΕΕ σε αυτές τις υβριδικές «μνημονιακές» διαδικασίες πιστεύει ότι είναι και η ίδια η Επιτροπή (Αναφορά Επιτροπής υπ. αριθμ. 3736254/16.12.2013, σ. 12). Την δέσμευση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων από τον ΧΘΔΕΕ σε κάθε περίπτωση τονίζει και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της έκθεσης για τον ρόλο της Τρόικας στις χώρες της ζώνης του Ευρώ που έχουν ενταχθεί σε προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής (2013/2277(INI) παρ. 81). 13. Το ζήτημα αυτό έχει ιδιαίτερη πρακτική σημασία για τη νομική αντιμετώπιση των πράξεων της ΕΕ που εφάπτονται στα μνημόνια και την Τρόικα στην εποχή της οικονομικής κρίσης (Tzemos, Blogdroiteuropeen 2017, Τζέμος, Ομιλία Πάντειο 2012, Παυλόπουλος, 2013, Τζέμος, Ομιλία ΔΣΑ 2013, Κουκιαδάκη, 2014, 25επ., Κασιμάτης, 2015, Fischer Lescano 2014). Συγκεκριμένα, τόσο οι Αποφάσεις του Συμβουλίου που περιελάμβαναν τους βασικότερους όρους χρηματοδοτικής στήριξης των Μνημονίων και των επικαιροποιήσεών τους, όσο και ο Κανονισμός 472/2013 που κωδικοποιεί τους όρους χρηματοδοτικής στήριξης στην ΕΕ (Ιωαννίδης, ΕφημΔΔ 2014, 146επ.), αλλά και τα ευρωπαϊκά μέτρα υλοποίησής του πρέπει να είναι σύμφωνα με τον ΧΘΔΕΕ. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε για δικονομικούς πάντως λόγους, αναγόμενους στο στενό γράμμα του άρθρου 263 εδ. δ. της ΣυνθΛΕΕ και όχι στο άρθρο 51 του ΧΘΔΕΕ, προσφυγές της ΑΔΕΔΥ κατά Αποφάσεων του Συμβουλίου της ΕΕ που περιείχαν βασικούς όρους χρηματοδοτικής στήριξης της Ελλάδας (Τ-541/10, Τ-215/11. ΑΔΕΔΥ). Στον Χάρτη υπόκεινται και οι αποφάσεις του Eurogroup, του Euro Working

Group, της ΕΚΤ και του ΕΤΧΣ ακόμα κι όταν κινούνται εκτός των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, στο «διάδρομο του ευρωπαϊκού δικαίου», ή σε πεδίο διεθνούς δικαίου.

Το περαιτέρω ερώτημα είναι αν δεσμεύονται και τα όργανα/μηχανισμοί ως θεσμικό σύνολο από τον ΧΘΔΕΕ καθόσον συμμετέχει και η ΕΕ. Η απάντηση πρέπει να είναι ότι δεσμεύονται και οι οργανισμοί/μηχανισμοί ως ενότητα, καθόσον βρισκόμαστε σε πεδίο που υφίσταται αρμοδιότητα της ΕΕ. Αλλά και γενικότερα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεσμεύονται οι *sui generis* αυτοί θεσμοί/μηχανισμοί από τον ΧΘΔΕΕ, για πράξεις ή παραλείψεις τους στις οποίες συμμετέχει όργανο ή εκπρόσωπος της ΕΕ. Εφόσον συμμετέχει, έστω ως μέρος ενός σύνθετου οργάνου/θεσμού/μηχανισμού και εκπρόσωπος της ΕΕ (π.χ. της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας), τότε οι πράξεις του (νομικά ή μη δεσμευτικές, προτάσεις, διαπραγματευτικές πιέσεις) πρέπει να είναι σύμφωνες με τον ΧΘΔΕΕ (Tzemos, *Blogdroiteuropeen* 2017). Ακόμα κι αν είναι εριζόμενο αν βρισκόμαστε σε πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, ακόμα κι αν τα ενωσιακά όργανα δεν ασκούν αρμοδιότητα εμπύπτουσα στο ευρωπαϊκό δίκαιο, βάσει μιας συστηματικής ερμηνείας των άρθρων 51 του ΧΘΔΕΕ και 2,3 της ΣυνΘΕΕ πρέπει να γίνει δεκτό ότι η δράση των ενωσιακών οργάνων δεσμεύεται από τον ΧΘΔΕΕ. Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και το εξ αντιδιαστολής επιχείρημα που αντλείται αβίαστα από την διαφορά διατύπωσης στις υποπεριπτώσεις α (ΕΕ) και β (κράτη-μέλη) της παραγράφου 1 εδ. α του άρθρου 51 (στο εδάφιο α δεν υπάρχει εσκεμμένα η φράση «όταν εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο»). Η *ratio* αυτής της ευρείας αλλά μόνης συνεπούς δογματικά αντίληψης είναι ότι η ΕΕ δεν επιτρέπεται να δρα χωρίς σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που έχουν πλέον ρητή έκφραση σε επίπεδο πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου στον ΧΘΔΕΕ. Άλλωστε ορθά επισημαίνεται ότι ο σταθερός σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι από ίδρύσεως του ευρωπαϊκού οικοδομήματος νομιμοποιητικός παράγοντας της αρχής της υπεροχής και της άμεσης ισχύος του ευρωπαϊκού δικαίου (Pernice, 1979, 212επ., Kingreen, 2011, 2957, C-26/62, Van Gend en Los, σκέψη 25, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, σκέψη 3).

Ειδικότερα, το Δικαστήριο (ΔΕΕ, C-370/12, Pringle, σκέψη 180. Βλ. πάντως και σκ. 69 της ίδιας απόφασης) έχει κρίνει ότι τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, στην περίπτωση του ευρωπαϊκού Μόνιμου Μηχανισμού Στήριξης, για τη θέσπιση του οποίου, οι ΣυνΘΕΕ και ΣυνΘΛΕΕ δεν αναθέτουν ειδική αρμοδιότητα στην Ένωση. Το ΔΕΕ, με την θέση του αυτή, αποκλείει, εσφαλμένα κατά την γνώμη μας, εμμέσως πλην σαφώς τις πράξεις του Μόνιμου Μηχανισμού Στήριξης (ESM) από το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη και, γενικότερα, από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

Όπως τονίστηκε ανωτέρω οι πράξεις των οργάνων της ΕΕ και του ESM πρέπει να είναι σύμφωνες με τον Χάρτη, ανεξάρτητα από το αν εφαρμόζεται ή όχι ευρωπαϊκό δίκαιο (είμαστε σε χώρο ενωσιακού δικαίου ή όχι).

Οι πράξεις των οργάνων της ΕΕ που εφάπτονται των μνημονίων και των όρων δανειακής και χρηματοπιστωτικής στήριξης κρατών μελών παρέμειναν δυστυχώς για μεγάλο χρονικό διάστημα δικαστικά ανέλεγκτες ως προς την συμβατότητά τους με τον Χάρτη. Το Γενικό Δικαστήριο είχε, καταρχάς και για δικονομικούς λόγους συνεχόμενους με μία στενή ερμηνεία του άρθρου 263 ΣυνΘΛΕΕ, αποκλείσει τις ατομικές προσφυγές κατά των πράξεων αυτών βάσει του άρθρου 263§4 της ΣυνΘΛΕΕ (π.χ. T-541/10, T-215/11. ΑΔΕΔΥ). Επιπλέον, δεν έχουμε δει μέχρι στιγμής κάποια προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 263§3 της ΣυνΘΛΕΕ (για παράδειγμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά της Επιτροπής ή κατά του Συμβουλίου).

Με αυτά τα δεδομένα είχε δημιουργηθεί ως το 2016 η εξής πραγματικότητα: Οι πράξεις των θεσμών και των οργάνων της ΕΕ εντός της Ευρωζώνης και εντός του πλαισίου δανειακής και χρηματοπιστωτικής στήριξης των υπερχρεωμένων κρατών μελών ενώ νομικά υπόκεινται στις διατάξεις του Χάρτη παρέμειναν πρακτικά, κατά τρόπο συστηματικό, ανέλεγκτες ως προς τη συμβατότητά τους με τον αυτόν. Αυτή η δυσλειτουργία, οδήγησε μεταξύ άλλων (κρίσιμη δεν ήταν μόνο η θέση της ενωσιακής δικαιοσύνης, αλλά και του ΕΔΔΑ, αλλά και των εθνικών συνταγματικών και ανώτατων δικαστηρίων), σε θέσπιση και διατήρηση σε ισχύ δρακόντειων μέτρων λιτότητας στα κράτη Μέλη που εφάρμοζαν Μνημόνια (π.χ. πολύ μεγάλη μείωση μισθών και συντάξεων, πολύ μεγάλη αύξηση της φορολογίας και των ασφαλιστικών εισφορών, μεγάλα πλεονάσματα κρατικών προϋπολογισμών), ορισμένα εκ των οποίων βρισκόνταν σε ευθεία αντίθεση με ρυθμίσεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου και του ΧΘΔΕΕ (π.χ. υποκατώτατος μισθός στην Ελλάδα για τους νέους εργαζόμενους κάτω των 25 ετών, ο οποίος βρισκόταν σε προφανή αντίθεση με την ισότητα αμοιβής για ίδια εργασία ανεξαρτήτως ηλικίας).



Αυτή η δυσλειτουργία που με είχε οδηγήσει να παρομοιάσω τον Χάρτη με την ωραία κοιμημένη του παραμυθιού (Tzemos, Blogdroiteuoréen 2017), εν μέρει αντιμετωπίστηκε με την απόφαση Ledra Advertising (C-8/15 P έως C-10/15 P. Βλ. και Ηλιοπούλου-Στράγγα 2018, 400επ.) του ΔΕΕ σχετικά με το κυπριακό μνημόνιο συνεργασίας με την Τρόικα στα πλαίσια του ESM. Το ΔΕΕ στην αρχή παραπέμπει στην απόφαση Pringle (C-370/12, σκ. 178-181) δεχόμενο και πάλι ότι τα Κράτη Μέλη δεν εφαρμόζουν το Δίκαιο της ΕΕ στο πλαίσιο της Συνθήκης για τον ESM, άρα και ο Χάρτης δεν απευθύνεται σε αυτά στο πλαίσιο του ESM. Υιοθετώντας και επεκτείνοντας όμως στην συνέχεια τις θέσεις της Γ. Εισαγγελέως Kokott στην υπόθεση Pringle (σκ. 176), το ΔΕΕ για πρώτη φορά σε απόφασή του απεφάνθη ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεσμεύονται από τον Χάρτη ακόμα και στην περίπτωση που λειτουργούν εκτός του πλαισίου του Δικαίου της ΕΕ, όπως στην περίπτωση του ESM. Και το ΔΕΕ ορθώς καταλήγει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποχρεούται στα πλαίσια του Κυπριακού Μνημονίου με την Τρόικα τόσο βάσει του άρθρου 17 παρ. 1 της ΣυνθΕΕ, που της αναθέτει το γενικό καθήκον να επιβλέπει την εφαρμογή του Δικαίου της ΕΕ, όσο και βάσει του άρθρου 13 παρ. 4 της Συνθήκης για τον ESM, το οποίο της επιβάλλει να μεριμνά για την συμβατότητα με το δίκαιο της ΕΕ των μνημονίων συνεργασίας που υπογράφουν Κράτη Μέλη της ΕΕ με την Τρόικα στα πλαίσια του ESM, να διασφαλίζει ότι το Μνημόνιο με την Κύπρο είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη (σκ. 67).

Τα θεμελιώδη δικαιώματα του ΧΘΔΕΕ (Βλ. Τζέμος, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2018, 211επ., Μαργαρίτης, 2016), όπως και όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα αναπτύσσονται εκτός από την κλασική ατομική-αμυντική λειτουργία και προστατευτική/παροχική λειτουργία (Για τις λειτουργίες των δικαιωμάτων βλ. Τζέμος. Εισαγωγή). Βάσει της προστατευτικής λειτουργίας τους (Tzemos, 1999, Tzemos, 2004, Τσιλιώτης ΕφημΔΔ 2006, 539επ., Τζέμος, ΔτΑ 2007, 471επ.), τα θεμελιώδη δικαιώματα προστατεύουν από την παραβίαση ενός θεμελιώδους δικαιώματος (ή αρχής) από ένα κράτος μέλος της ΕΕ, από φυσικές καταστροφές ή άλλες κρατικές (μη κράτους μέλους της ΕΕ) ή διεθνείς προσβολές, ή και από προσβολές ιδιωτών εφόσον το θεμελιώδες δικαίωμα τριτενεργεί (Tzemos, 2004, Goldsmith, CMLRev 2001, σ. 1205, Jarass, 2013, 443, παρ. 10. Ηλιοπούλου Στράγγα, 2018, 416επ. Με σημαντικές πρόσφατες αποφάσεις του το ΔΕΕ έκανε δεκτή την άμεση τριτενέργεια (οριζόντια ενέργεια στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών) των άρθρων 21 (C-414/16 Egenberger, απόφαση 7 Απριλίου 2018) και 31 του Χάρτη (C-684/16 Max-Planck, Απόφαση 6 Νοεμβρίου 2018, C-569 και 570/16 Bauer απόφαση 6 Νοεμβρίου 2018). Υφίσταται καταρχήν καθήκον της ΕΕ για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ΧΘΔΕΕ από παραβιάσεις ενωσιακών οργάνων, κρατικές παραβιάσεις, από παραβιάσεις άλλων διεθνών μορφωμάτων, από ιδιωτικές παραβιάσεις τους και από φυσικές καταστροφές. Το κρίσιμο είναι να εξετάζεται πότε, βάσει των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, θεμελιώνεται καθήκον προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ΧΘΔΕΕ από τα αρμόδια όργανα της ΕΕ και πότε από τα αρμόδια όργανα των κρατών μελών της ΕΕ. Αναπτύσσεται ιδιαίτερος προβληματισμός, κυρίως στην βιβλιογραφία, ως προς το αν η ενεργοποίηση από την ΕΕ της προστατευτικής λειτουργίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων μπορεί να οδηγήσει σε παρακάμψεις των κανόνων περί αρμοδιοτήτων της ΕΕ, κάτι που απαγορεύει ρητά το άρθρο 51 (Kingreen 2011, 2964επ., Jarass 2013, 454επ.).

### **Γ. Τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας**

Το άρθρο 5 παρ. 1 της ΣυνθΕΕ προβλέπει: «Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας». Ειδικότερα το άρθρο 5 παρ. 3 της ΣυνθΕΕ προβλέπει: «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο.»

Το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α προβλέπει την πλήρη δέσμευση της ΕΕ από τον ΧΘΔΕΕ «τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας». Όταν κάποιος αρμός της ΕΕ δρα κατά παράβαση της αρχής της επικουρικότητας, τότε τι γίνεται; Δεν δεσμεύεται από τον ΧΘΔΕΕ; Η απάντηση πρέπει να είναι ότι ακόμα και τότε δεσμεύεται από τον ΧΘΔΕΕ. Πολλές φορές επίσης είναι ρευστά τα όρια μεταξύ αρμοδιότητας της ΕΕ και αρμοδιότητας των Κρατών Μελών (Muir, HRR 2014, 25επ.). Άλλωστε, η αρχή της επικουρικότητας, μεταξύ άλλων, αυτό ακριβώς επισημαίνει: ότι σε αρκετές περιπτώσεις πλέον στην παρούσα φάση εξέλιξης της ΕΕ υφίσταται παράλληλη αρμοδιότητα της ΕΕ και των κρατών μελών της ΕΕ (de Visser, HRR 2014, 39επ.). Τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας σημαίνει λοιπόν ότι όλα τα όργανα και οργανισμοί της ΕΕ πρέπει να τηρούν την αρχή της επικουρικότητας και όχι ότι όταν δεν την τηρούν δεν δεσμεύονται από τον ΧΘΔΕΕ.

Συνελόντι ευεπείν, οποιαδήποτε οργανική, υβριδική ή ατυπική έκφραση της ΕΕ (δραστηριοποιούμενη μόνη της ή και σε οποιοδήποτε context και οσοδήποτε περίπλοκο ή και νομικά δύσκολο να χαρακτηριστεί σχήμα, τηρώντας ή μη τηρώντας το πεδίο αρμοδιότητας που της καθορίζει το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο) δεσμεύεται πάντα από τον ΧΘΔΕΕ. Κάθε πράξη ή παράλειψη κάθε νομικά οργανωμένης ή ατυπικής (συμ)μετοχής οργάνου ή εκπροσώπου της ΕΕ πρέπει να είναι σύμφωνη με τον ΧΘΔΕΕ και γενικότερα τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.

## **Δ. Τα Κράτη Μέλη της ΕΕ μόνο όταν εφαρμόζουν δίκαιο της ΕΕ**

### **Δ1. Προϊσχύουσα νομολογία**

Στο προϊσχύσαν καθεστώς του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν περιλαμβάνονταν ρητά στους αποδέκτες των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όμως το Δικαστήριο της ΕΕ είχε σταθερά νομολογήσει ότι και τα κράτη μέλη της ΕΕ και τα όργανά τους, «όταν λειτουργούν στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου», δεσμεύονται από τον ΧΘΔΕΕ (C-5/88, Wachauf, C-260/89, EPT, C-20/00 και C-64/00, Booker Aquaculture και Hydro Seafood, C-117/06, Möllendorf). Η ευρωπαϊκή προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ενεργοποιείται όταν τα κρατικά μέτρα ενέπυταν στο πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου. Στη νομολογία αυτή κάνουν ρητή αναφορά οι επεξηγήσεις επί του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ (Προτάσεις Γ. Εισ. Trstenjak, C-40/11, Iida, σκέψη 7).

### **Δ2. Ευρωπαϊκό δίκαιο**

Πρέπει λοιπόν να διευκρινιστεί τι σημαίνει «ευρωπαϊκό δίκαιο» στο άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α. Περιλαμβάνει πρώτον το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο (ΣυνθΕΕ και ΣυνθΛΕΕ) πλην του ΧΘΔΕΕ. Περικλείει δεύτερον όλες τις εκδοχές παραγώγου ευρωπαϊκού δικαίου (τόσο νομικά δεσμευτικές, δηλαδή κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, όσο και μη νομικά δεσμευτικές (αμφ.), όπως συστάσεις και γνώμες), όπως αυτές ρητά αναφέρονται στο άρθρο 288 ΣυνθΛΕΕ: «Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα θεσπίζουν κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες. Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Όταν ορίζει αποδέκτες, είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς. Οι συστάσεις και οι γνώμες δεν δεσμεύουν». Ευρωπαϊκό δίκαιο είναι το δευτερογενές (παράγωγο) ευρωπαϊκό δίκαιο ανεξάρτητα αν θεσπίζεται με την συνήθη νομοθετική διαδικασία (άρθρο 289 παρ. 1 και 294 ΣυνθΛΕΕ) ή με ειδική νομοθετική διαδικασία (άρθρο 289 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ) (βλ. Κτενίδης, 2017). Στην έννοια του ευρωπαϊκού δικαίου περιέχονται περαιτέρω οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις που εκδίδει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρθρο 290 ΣυνθΛΕΕ) και οι εκτελεστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (άρθρο 291 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ). Επίσης περιέχονται και συμφωνίες ή μνημόνια συνεργασίας της ΕΕ με Κράτη Μέλη που εδράζονται σε πρωτογενές ή και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (C-258/14, Eugenia Florescu, απόφαση της 13 Ιουνίου 2017, σκ. 29επ. και 43επ. και Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Βοτ από 21 Δεκεμβρίου 2016 στην ίδια υπόθεση, σκ. 47επ. και 61επ. Στην υπόθεση αυτή κρίθηκε ορθώς από το ΔΕΕ ότι το Μνημόνιο Συνεργασίας μεταξύ Ρουμανίας και Ευρωπαϊκής Κοινότητας (τότε) που συνήφθη την 23 Ιουνίου 2009 στις Βρυξέλλες στα πλαίσια του άρθρου 143 ΣυνθΛΕΕ (σκ. 31) το οποίο παρέχει στην Ένωση την αρμοδιότητα να χορηγεί αμοιβαία συνδρομή σε κράτος μέλος του οποίου το νόμισμα δεν είναι το ευρώ και το οποίο αντιμετωπίζει δυσχέρειες ή σοβαρή απειλή δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών του, αλλά και του συναφούς κανονισμού 332/2002 (σκ. 32επ.), αποτελεί πράξη της ΕΕ (σκ. 36) και κατ' επέκταση ευρωπαϊκό δίκαιο

κατά την έννοια του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ (σκ. 44,45)). Τέλος κατά μια ευρεία θεώρηση περιλαμβάνονται στο ευρωπαϊκό δίκαιο και μη νομικά δεσμευτικές ή ατυπικές μορφές δράσης ή άσκησης πολιτικής της ΕΕ (Jarass 2013, 445, Hatje 2012, 2741). Επίσης ευρωπαϊκό δίκαιο κατά την έννοια του άρθρου 51 ΧΘΔΕΕ είναι και όλες οι πράξεις στα πλαίσια της εξωτερικής και της αμυντικής πολιτικής της ΕΕ αλλά και στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ατομικής Ενέργειας. Το ίδιο ισχύει κατά την άποψή μου και για τις πράξεις (νομικά δεσμευτικές ή μη) που εκδίδονται στα πλαίσια του Μόνιμου Μηχανισμού Στήριξης (ESM) της ΕΕ (αντίθετη μη ορθά η C-370/12, Pringle, σκέψη 180 και ο Jarass, 2013, 45). Η μη πειστικότητα αυτής της θέσης του ΔΕΕ στην υπόθεση Pringle, προκύπτει και από την κριτική συνεξέτασή της με τις νεώτερες αποφάσεις Ledra ((C-8/15 P έως C-10/15 P.) και Florescu (C-258/14)).

### **Δ.3. Η διατύπωση του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. για την δέσμευση των κρατών μελών**

Η διατύπωση του άρθρου 51 (για τις θεσμικές διεργασίες πριν την τελική διαμόρφωσή του Borowsky, 2011, 643) είναι πιο περιοριστική για τα Κράτη Μέλη και τα όργανά τους: «μόνο όταν εφαρμόζουν το ευρωπαϊκό δίκαιο». Ειδικά σε ορισμένες γλωσσικές αποδόσεις (π.χ. γερμανική) είναι αρκετά πιο περιοριστική. Η θεωρία προβληματίστηκε ήδη από την διαμόρφωση του ΧΘΔΕΕ αν το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. αντικαθιστά ηθελημένα το ευρύτερο πεδίο εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ που είχε θέσει η νομολογία του ΔΕΕ για τα κράτη μέλη ή πρέπει να ερμηνευτεί σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, την οποία και αποδίδει. Τίθεται μετ' επιτάσεως λουπόν το ερώτημα: τι σημαίνει ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύονται από τον ΧΘΔΕΕ «μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ»; Είναι πρακτικά κάτι διαφορετικό και λιγότερο από το «όταν λειτουργούν στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου»; Ή το «μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ» σύμφωνα με το ευρωπαϊκό κεκτημένο πρέπει να ερμηνευτεί τελολογικά και διασταλτικά ως «όταν δρουν στο πεδίο (εφαρμογής) του ευρωπαϊκού δικαίου»; Ο προβληματισμός αυτός εντοπίζεται και στη νομολογία του ΔΕΕ (ενδεικτικά Προτάσεις Γ. Εισ. Bot, C-108/10, Scattolon, σκέψη 117.: «Ενώ οι υποστηρικτές του στενού ορισμού της έννοιας της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης υποστηρίζουν ότι η έννοια αυτή καλύπτει μόνον την περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος ενεργεί ως εντολοδόχος της Ένωσης, οι υποστηρικτές του ευρέος ορισμού φρονούν ότι η εν λόγω έννοια καλύπτει γενικότερα την περίπτωση κατά την οποία η εθνική κανονιστική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.»

### **Δ4. Η υπόθεση Fransson του ΔΕΕ ως κόμβος για την ερμηνεία του άρθρου 51**

Η υπόθεση Åkerberg Fransson (C-617/10, Ενδεικτικά Κοφίνης ΕΕυρΔ 2013, 93επ., Ritleng, RTS Eur.2013, 267επ., Ward, 2014, 1433επ. Βλ. και ΣτΕ 1741/2015) θεωρείται leading case (βλ. ενδεικτικά C-258/14, Florescu, σκ. 44, C-182/15, Petruhin) ως προς την εφαρμογή του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β του Χάρτη. Κατά του Σουηδού ψαρά Åkerberg Fransson επιβλήθηκαν από το σουηδικό κράτος κυρώσεις για παραβίαση της φορολογικής νομοθεσίας και για τον ίδιο λόγο του ασκήθηκε ποινική δίωξη. Ενώπιον του δικάζοντος δικαστηρίου ανέκυψε το ζήτημα κατά πόσον η ποινική δίωξη κατά του κυρίου Fransson έπρεπε να κηρυχθεί απαράδεκτη με το αιτιολογικό ότι του έχει ήδη επιβληθεί κύρωση για την ίδια πράξη στο πλαίσιο άλλης διαδικασίας, πράγμα που συνιστά παράβαση της απαγορεύσεως της επιβολής διττής κυρώσεως για την ίδια αξιόποινη πράξη που περιέχεται (στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου αριθ. 7 της ΕΣΔΑ και) στο άρθρο 50 του Χάρτη (σκέψη 14). Για το επίσης κρίσιμο ζήτημα της αρχής ne bis in idem βλ. αναλυτικά Πυργάκης, άρθρο 50). Το ερώτημα λουπόν που μεταξύ άλλων ανέκυψε ήταν αν το ποινικό δικαστήριο κατά την εκδίκαση της υπόθεσης λειτουργούσε σε πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 51. Το σουηδικό ποινικό δικαστήριο έστειλε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ. Σύμφωνα με την Επιτροπή και ορισμένες κρατικές κυβερνήσεις οι φορολογικές κυρώσεις που επιβλήθηκαν στον Åkerberg Fransson, καθώς και η ποινική δίωξη που ασκήθηκε κατ' αυτού δεν προέρχονταν από εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης κατά το άρθρο 51 και επομένως δεν ενέπυταν στο πεδίο εφαρμογής της αρχής ne bis in idem την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 50 του Χάρτη (σκέψη 16)

Το ΔΕΕ όμως αντίθετα έκρινε ότι οι φορολογικές κυρώσεις και η ποινική δίωξη συνδέονται εν μέρει με παραβάσεις των υποχρεώσεων του κυρίου Fransson, όσον αφορά τις δηλώσεις του στον τομέα του ΦΠΑ. Πιο συγκεκριμένα απεφάνθη ότι «φορολογικές κυρώσεις και ποινική δίωξη για φοροδιαφυγή, όπως αυτές των οποίων αντικείμενο

ήταν ή είναι ο κατηγορούμενος στην κύρια δίκη λόγω της ανακρίβειας των στοιχείων που παρέσχε όσον αφορά τον ΦΠΑ, συνιστούν εφαρμογή των άρθρων 2, 250, παράγραφος 1, και 273 της οδηγίας 2006/112 (πρώην άρθρων 2 και 22 της έκτης οδηγίας) και του άρθρου 325 ΣΛΕΕ και, συνεπώς, του δικαίου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη (σκέψη 27).» Διευκρίνισε περαιτέρω ότι «σε μια κατάσταση στην οποία η δράση των κρατών μελών δεν καθορίζεται εξ ολοκλήρου από το δίκαιο της Ένωσης πρόκειται μεν για εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1 του Χάρτη (σκέψη 29). Με παραπομπή στην υπόθεση Meloni (C-399/11, σκέψη 63) προσέθεσε όμως, περιπλέκοντας την επιχειρηματολογία του, ότι «οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια δύνανται να εφαρμόζουν εθνικά πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπό τον όρον ότι η εφαρμογή αυτή δεν διακυβεύει το επίπεδο προστασίας που προβλέπει ο Χάρτης, ούτε την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης (σκέψη 29)». (Για την απόφαση Meloni σε σχέση κυρίως με την ερμηνεία του άρθρου 53 του ΧΘΔΕΕ βλ. Τζέμος, άρθρο 53).

Αντίθετα στις προτάσεις του στην ίδια υπόθεση ο Γ. Εισ. Villalon έκρινε, μετά από πολύπλευρο προβληματισμό (σκέψεις 25επ.), που χαρακτηριζόταν από αμφιταλάντευση, πως η υπόθεση δεν βρισκόταν σε πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου (σκέψη 64). Συνοψίζοντας την ανάλυσή του, απεφάνθη ότι δεν έβλεπε στην κρινόμενη κατάσταση σημαντική επαφή με το ευρωπαϊκό δίκαιο, δεν διαπίστωνε «ρυθμιστική παρουσία» (σκέψη 33) του ευρωπαϊκού δικαίου. Αναζήτησε στην υπόθεση σημαντικό «βαθμό συνάφειας μεταξύ του «εφαρμοζόμενου» κατ' αρχήν δικαίου της Ένωσης και της ασκήσεως της δημόσιας εξουσίας του σουηδικού κράτους (σκέψη 57) την οποία όμως έκρινε εξαιρετικά ισχνή.

Τον κρίσιμο καμβά πάντως της απόφασης Fransson, που στοιχειείται στην προηγούμενη νομολογία και επαναλαμβάνεται σταθερά στην εκτότε νομολογία του ΔΕΕ επί του άρθρου 51 τον θέτει η σκέψη 14 ως εξής:

«Τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην έννομη τάξη της Ένωσης μπορούν να εφαρμόζονται σε όλες τις καταστάσεις που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά όχι πέραν των καταστάσεων αυτών. Υπό το πρίσμα αυτό, το Δικαστήριο έχει ήδη υπενθυμίσει ότι δεν μπορεί να εκτιμήσει, με γνώμονα τον Χάρτη, εθνική κανονιστική ρύθμιση που δεν εντάσσεται στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, όταν η ρύθμιση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου αυτού, το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, οφείλει να παρέχει όλα τα αναγκαία ερμηνευτικά στοιχεία για την εκτίμηση, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει»

Στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ τονίζεται εύγλωττα η κεντρική σημασία της απόφασης Fransson ως εξής: «Στην απόφαση για την υπόθεση Åkerberg Fransson που εξέδωσε το 2013, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο διευκρίνισε ότι για την ενεργοποίηση της εφαρμογής του Χάρτη σε εθνικό επίπεδο ενδεχομένως αρκεί ένα κράτος μέλος να επιδιώκει πραγματικά έναν στόχο που προβλέπεται στις Συνθήκες της ΕΕ ή το παράγωγο δίκαιο, αντί να μεταφέρει απευθείας την ευρωπαϊκή νομοθεσία στο εθνικό του δίκαιο. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:I33501&from=EL>)».

#### **Δ5. Οι περιπτώσεις που το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. δεν γεννά προβλήματα**

Πρακτικά αυτό που αναζητεί το ΔΕΕ κατά πάγια νομολογία του, που ακολουθεί πιστά την προϊσχύουσα του Χάρτη νομολογία, είναι αν στην εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση τα κρατικά όργανα «δρουν σε πεδίο που εμπίπτει στο ευρωπαϊκό δίκαιο». Στην δέσμευση στον Χάρτη εμπίπτει κάθε εκδοχή κρατικής νομοθετικής, εκτελεστικής ή δικαστικής εξουσίας. Ο Χάρτης «εφαρμόζεται εξίσου στις κεντρικές αρχές και στις περιφερειακές ή τοπικές υπηρεσίες καθώς επίσης και στους δημόσιους οργανισμούς (Επεξηγήσεις άρθρου 51)» αλλά και στις ανεξάρτητες αρχές (Τζέμος, 2012, 1επ.), στις εθνικές κεντρικές τράπεζες και σε όλα τα δημόσια νομικά πρόσωπα (Τζέμος, 2013, 45επ.), οσάκις εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

Από την μελέτη της νομολογίας του ΔΕΕ συνάγεται ότι «το πότε βρισκόμαστε στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου» κρίνεται *ad hoc*, περιπτωσιολογικά, ανάλογα με τις ιδιομορφίες της περίπτωσης (Ward, 2014, 1452.) και μπορεί να χρειάζεται ενδελεχής μελέτη των πραγματικών περιστάσεων (βλ. π.χ. C-205/15, *Directia Generala*, σκ. 25 επ, και ιδίως 28).

Γίνεται ομόφωνα δεκτό σε νομολογία του Δικαστηρίου και σε θεωρία ότι υπάρχει δέσμευση των κρατών μελών της ΕΕ βάσει του άρθρου 51 από τον ΧΘΔΕΕ όταν κάποιο κρατικό όργανο α) υλοποιεί διοικητικά (με μέτρα της

εκτελεστικής του εξουσίας) ευρωπαϊκό δίκαιο (agency situation) (C-5/88, Wachauf, σκέψη 19, C-201/85, Klensch, σκέψεις 9επ., C-2/92, *Bostock σκέψη 16*), β) όταν η κρατική νομοθετική εξουσία θεσπίζει κανόνες δικαίου με βάση το ευρωπαϊκό δίκαιο χωρίς να α) έχει διακριτική ευχέρεια ή β) να προσθέτει, βα) συναφείς, ή και ββ) μη συναφείς, ρυθμίσεις στο ενσωματούμενο παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο. Στις δύο περιπτώσεις αυτές τα κράτη μέλη οπωσδήποτε εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο σύμφωνα με το σαφές γράμμα του άρθρου 51.

#### **Δ6. Οι περιπτώσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται ο ΧΘΔΕΕ**

Η υπόθεση Annibaldi (C-309/96, Annibaldi) είναι χαρακτηριστική για τις υποθέσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Θέτει στο προίσχυσαν του Χάρτη καθεστώς το ευκρινές μοτίβο για τον έλεγχο αν ένα κρατικό νομοθετικό μέτρο ως εμπίπτει στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου πρέπει να είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως κατοχυρώνονται στο κοινοτικό δίκαιο: «..οσάκις εθνική κανονιστική ρύθμιση υπεισέρχεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, οφείλει να παρέχει όλα τα αναγκαία ερμηνευτικά στοιχεία για την εκτίμηση, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της συμφωνίας της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως με τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει. Αντιθέτως, το Δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα αυτή έναντι κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία δεν εμπίπτει στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου. Επιβάλλεται, επομένως, να εξεταστεί αν εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως ο περιφερειακός νόμος, που δημιουργεί φυσικό και αρχαιολογικό πάρκο προκειμένου να προστατεύσει και να αναδείξει το περιβάλλον και τα πολιτιστικά αγαθά της οικείας περιοχής, εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης.» (σκέψεις 13-14).

Το ΔΕΚ έκρινε εν προκειμένω ότι «ο περιφερειακός νόμος, που δημιουργεί φυσικό και αρχαιολογικό πάρκο για την προστασία και την ανάδειξη του περιβάλλοντος και των πολιτιστικών αγαθών της οικείας περιοχής, έχει εφαρμογή σε κατάσταση η οποία δεν εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο» (σκέψη 24). Στην ίδια κατεύθυνση ελλείπει επαφής με το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν εξετάστηκε η συμφωνία κρατικών μέτρων με την ευρωπαϊκή προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις υποθέσεις Moser (C-180/83, σκέψη 18), Maurin (C-144/95, σκέψεις 11επ.), Kremzow (C-299/95, σκέψη 16).

Παρόμοια στην υπόθεση Krasimir Asparuhov (C-339/10) το ΔΕΕ έκρινε ότι το κρατικό μέτρο που τροποποίησε το γενικό χωροταξικό σχέδιο της πόλης της Σόφιας δεν αποτελεί εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Συγκεκριμένα εκρίθη ότι «δεν συνιστά μέτρο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης ούτε παρουσιάζει άλλα στοιχεία συνάφειας με το δίκαιο αυτό» (Σκέψη 14 της Διάταξης που έκρινε το ΔΕΕ προδήλως αναρμόδιο να απαντήσει στην αίτηση προδικαστικού ερωτήματος).

Δεν είναι όμως όλες οι υποθέσεις στις οποίες το ΔΕΕ απεφάνθη ότι εθνικό μέτρο δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη το ίδιο εύκολες. Και δεν είναι και όλες με σαφήνεια συμβιβάσιμες με το νομολογιακό μοτίβο της απόφασης του ΔΕΕ στην υπόθεση Fransson, ιδίως δε με τις σκέψεις 26επ. αυτής.

Ενδεικτική είναι για παράδειγμα η υπόθεση Chartry (C-457/09). Το ΔΕΕ δεν εξέτασε στην προκείμενη υπόθεση τον Χάρτη ελλείψει υπαγωγής του κρίσιμου εθνικού μέτρου στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου: «Η κύρια δίκη, στο πλαίσιο της οποίας Βέλγος υπήκοος στρέφεται κατά του Βελγικού Δημοσίου αναφορικά με τη φορολόγηση δραστηριοτήτων που ασκούνται στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους δεν εμφανίζει κανένα συνδυαστικό στοιχείο με οποιαδήποτε από τις προβλεπόμενες στο δίκαιο της Ένωσης καταστάσεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των υπηρεσιών ή των κεφαλαίων. Επιπλέον, η προαναφερθείσα διαφορά δεν αφορά την εφαρμογή εθνικών μέτρων, με τα οποία το οικείο κράτος μέλος εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης.» (σκέψη 25). Η σύγκριση της θέσης του Δικαστηρίου στην υπόθεση Chartry (βλ. και C-198/13, Hernandez, σκ. 34, C-206/13, Cruciano Siragusa, σκ. 24, C-265/13, Emiliano Roralbo Marcos, σκ. 36, παρακάτω στην παράγραφο Δ13) με την θέση του στην υπόθεση Fransson γεννά αμφιβολίες. Όπως αμφιβολίες προκαλεί και το ότι στην υπόθεση Fransson το κρίσιμο ζήτημα του πεδίου εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ το αντιμετώπισαν διαφορετικά από την απόφαση (αρνητικά και συστατικά) τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και η Γενική Εισαγγελέας.

#### **Δ7. Οι κρίσιμες κατηγορίες περιπτώσεων**

Η βάση και οι διαφωνίες ως προς την ερμηνεία του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. εντείνονται στις περιπτώσεις που α) κάποιο κρατικό όργανο νομοθετεί ή δρα περιορίζοντας κάποια θεμελιώδη ελευθερία του ευρωπαϊκού

δικαίου ή κάποιο κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου, β) ο εθνικός νομοθέτης ενσωματώνει/εφαρμόζει ευρωπαϊκό δίκαιο, νομοθετώντας με τρόπο μη πλήρως προδιαγεγραμμένο από το ευρωπαϊκό δίκαιο, γ) τα εθνικά δικαστήρια ερμηνεύουν και εφαρμόζουν σε συγκεκριμένη υπόθεση ευρωπαϊκό δίκαιο και δ) στα εθνικά μνημονιακά μέτρα λιτότητας.

#### **Δ8. Οι περιπτώσεις κρατικών περιορισμών θεμελιωδών ελευθεριών**

Ήδη πριν την θέση σε ισχύ του Χάρτη το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι κατά τον περιορισμό θεμελιωδών ελευθεριών από τα κράτη μέλη θα πρέπει να γίνονται σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματα (C-260/89, ERT, σκέψη 43, C-60/00, Carpenter, σκέψη 40, βλ. και υπόθεση 368/95, Familiapress, σκέψη 24επ., C-71/02, Karner, σκέψεις 48επ.). Στην θεωρία έχει όμως υποστηριχτεί και η άποψη ότι στις περιπτώσεις αυτές τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο και συνεπώς βάσει του εσκεμμένως στενού γράμματος του άρθρου 51, οι υποθέσεις αυτές δεν πρέπει να κρίνονται με γνώμονα των ΧΘΔΕΕ αλλά με βάση τους εθνικούς συνταγματικούς καταλόγους θεμελιωδών δικαιωμάτων (Borowsky, 2011, 655, Kingreen, 2011, 2960επ., Cremer, EuGRZ 2011, 551επ.). Ορθό είναι να γίνει δεκτό ότι και στις περιπτώσεις αυτές τα κράτη μέλη εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο και πιο συγκεκριμένα τις ρητές ρυθμίσεις του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου που κατοχυρώνουν τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες. Η νομολογία λοιπόν που στο πεδίο εφαρμογής, και συνήθως περιορισμού, των θεμελιωδών ελευθεριών από τα κράτη μέλη εφαρμόζει τον ΧΘΔΕΕ είναι δογματικά ορθή και συμβατή και με το γράμμα του άρθρου 51 του Χάρτη (έτσι και Jarass, 2013, 448). Εμπίπτει ευχερώς και στην διατύπωση του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ. Πρόκειται για εφαρμογή ευρωπαϊκού δικαίου σε ευρεία έννοια όπως σημειώνεται στην θεωρία (Grabenwarter, EuGRZ 2004, σ. 564επ.). Υπέρ της εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ σε υποθέσεις κρατικού περιορισμού θεμελιωδών ελευθεριών έχουν ταχθεί επανειλημμένα Γενικοί Εισαγγελεείς και ΔΕΕ (βλ. ενδεικτικά Προτάσεις Γ. Ει. Trstenjak, C-40/11, Yoshikazu Iida, σκέψη 7, Προτάσεις Γ. Ει. Bot, C-108/10, Scattolon, σκέψεις 116επ., C-145/09, Τσακουρίδης, σκέψη 52, C-182/15, Petruhhin, σκ. 51επ.).

Το ζήτημα στις υποθέσεις αυτές φαίνεται ότι διευκρινίστηκε με τις προτάσεις της Γ. Εισαγγελέως Scharpston και την απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Pflieger (C-390/12). Η υπόθεση αφορούσε στο ζήτημα αν είναι σύμφωνο με την θεμελιώδη ελευθερία παροχής υπηρεσιών αλλά και αν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ το αυστριακό δίκαιο που περιορίζει το δικαίωμα διοργάνωσης τυχρών παιγνίων με τη χρήση παιγνιομηχανημάτων μόνο σε έχουσες σχετική άδεια επιχειρήσεις. Κατά τις επίμαχες αυστριακές ρυθμίσεις οι εν λόγω άδειες παρέχονταν σε περιορισμένο αριθμό. Τα παιγνιομηχανήματα που ετίθεντο στη διάθεση του κοινού χωρίς άδεια κατάσχονταν και καταστρέφονταν. Οι εμπλεκόμενοι στη διοργάνωση τυχρών παιγνίων χωρίς άδεια υπόκειντο σε διοικητικές ή ποινικές κυρώσεις.

Ορθώς επισημαίνει η Γ. Εισ. Scharpston στις προτάσεις της «ότι ο Χάρτης εφαρμόζεται σε σχέση με εθνικό νομοθέτημα που καθιερώνει παρέκκλιση από θεμελιώδη ελευθερία την οποία εγγυάται η Συνθήκη». (C-390/12, Pflieger, Προτάσεις, σκέψη 36) Και συμπέρανε (σκέψη 46) πως «ένα κράτος μέλος πρέπει να θεωρείται ότι «εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης» κατά την έννοια του άρθρου 51 όταν θεσπίζει εξαίρεση από την αρχή της εφαρμογής μιας θεμελιώδους ελευθερίας. Συνεπώς, ο Χάρτης έχει εφαρμογή. Αφού το επίμαχο στην κύρια δίκη εθνικό μέτρο «εφαρμόζει» το δίκαιο της ΕΕ, καθόσον υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ, πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως των διατάξεων του Χάρτη.»

Και το ΔΕΕ έκρινε στην ίδια υπόθεση πως «όταν διαπιστώνεται ότι μια εθνική ρύθμιση μπορεί να παρακωλύει την άσκηση μιας ή περισσότερων από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη, για τη ρύθμιση αυτή μπορεί να ισχύσει ως δικαιολογητικός λόγος της παρακώλυσης αυτής κάποια από τις εξαιρέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης μόνο εφόσον αυτό είναι σύμφωνο με τα θεμελιώδη δικαιώματα, των οποίων την τήρηση διασφαλίζει το Δικαστήριο. Αυτή η υποχρέωση συμφωνίας με τα θεμελιώδη δικαιώματα εμπίπτει προφανώς στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, άρα και του Χάρτη. Επομένως, όταν ένα κράτος μέλος χρησιμοποιεί τις εξαιρέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης ως δικαιολογητικό λόγο της παρακώλυσης μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνει η Συνθήκη, πρέπει να γίνεται δεκτό, όπως τόνισε και η γενική εισαγγελέας στο σημείο 46 των προτάσεών της, ότι το κράτος μέλος «εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης», υπό την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη.»



Συνεπώς, αποκρυσταλλώνεται νομολογία ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ δεσμεύονται από τον ΧΘΔΕΕ όταν λαμβάνουν νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα σε υποθέσεις που αφορούν σε θεμελιώδεις ελευθερίες και ιδίως στον περιορισμό θεμελιωδών ελευθεριών (βλ. σχετικά και την από 21 Δεκεμβρίου 2016 ελληνικού ενδιαφέροντος απόφαση του ΔΕΕ ΑΓΕΤ ΗΡΑΚΛΗΣ (C-201/15, σκ. 62-63) που εκδόθηκε κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος του ΣΤΕ).

#### **Δ9. Η ενσωμάτωση/εφαρμογή οδηγιών, η εφαρμογή κανονισμών και γενικότερα η διακριτική ευχέρεια της κρατικής νομοθετικής εξουσίας κατά την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου**

Κρίσιμο θέμα είναι αν υπόκεινται, βάσει του άρθρου 51, στον έλεγχο της συμφωνίας με τον ΧΘΔΕΕ κρατικά νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα που ασκούνται κατά διακριτική ευχέρεια πηγάζουσα από το ευρωπαϊκό δίκαιο. Με άλλα λόγια όταν η κρατική νομοθετική εξουσία θεσπίζει κανόνες δικαίου βάσει ευρωπαϊκής οδηγίας ή ευρωπαϊκού κανονισμού ή απόφασης, ή η κρατική διοίκηση λαμβάνει αποφάσεις ασκώντας διακριτική ευχέρεια εδραζόμενη σε οδηγία, απόφαση ή κανονισμό, είμαστε σε πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, ώστε να είναι εφαρμοστέο το άρθρο 51 παρ. 1 σημείο 2 του ΧΘΔΕΕ; Η απάντηση που δίνει στις περιπτώσεις αυτές η νομολογία και η κρατούσα άποψη στη θεωρία είναι ορθώς θετική.

Ήδη στο προϊσχύσαν του Χάρτη καθεστώς η νομολογία του ΔΕΚ είχε αποφανθεί υπέρ της δέσμευσης, από την ευρωπαϊκή προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων, των κρατικών μέτρων που ερμηνεύουν και εφαρμόζουν με διακριτική ευχέρεια οδηγίες (C-74/95 και C-129-95, X, σκέψεις 25 επ., C-540/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψεις 100επ).

Πειστικά ο Γενικός Εισαγγελέας Βοτ έχει σημειώσει: «Εξάλλου, όσον αφορά ειδικά τις οδηγίες, η έννοια της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης δεν πρέπει να περιοριστεί μόνο στα μέτρα μεταφοράς τους στο εσωτερικό δίκαιο. Πρέπει, κατά την άποψή μου, να γίνει δεκτό ότι η έννοια αυτή καλύπτει και τις περιπτώσεις μεταγενέστερης και εξειδικευμένης εφαρμογής (βλ. ενδεικτικά C-682/15, σκ. 38 επ. και ιδίως σκ. 39: «Το γεγονός ότι η οδηγία 2011/16 δεν προβλέπει ρητώς την εφαρμογή κυρωτικών μέτρων δεν εμποδίζει να γίνει δεκτό ότι τέτοια μέτρα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής και, ως εκ τούτου, στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.». Βλ. και τις από 10.1.2017 Προτάσεις του Γ. Εισαγγελέα Wathelet στην ίδια υπόθεση σκ. 40επ. Βλ. επίσης, αν σε άλλο θεματικό context, C-207/16, Ministerio Fiscal, σκ. 46 ) των κανόνων μιας οδηγίας, καθώς και, εν γένει, όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια εθνική κανονιστική ρύθμιση «αφορά» ή «επηρεάζει» τομέα διεπόμενο από οδηγία της οποίας η προθεσμία μεταφοράς στην εσωτερική νομοθεσία έχει παρέλθει». Ήδη στην υπόθεση (C-555/07, Küçükdeveci, σκέψεις 22επ.) το ΔΕΕ έκρινε ότι ευρωπαϊκό δίκαιο κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α είναι και οδηγία, για την οποία παρήλθε η προθεσμία ενσωμάτωσης.

Χαρακτηριστική περίπτωση στην οποία εθνική ρύθμιση «αφορά, χωρίς απαραίτητα να ενσωματώνει παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, είναι η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Paoletti (C-218/15, σκ. 18) όπου κρίθηκε ότι υπόθεση ποινικών διώξεων στην Ιταλία για πράξεις υποβοήθησης της παράνομης μεταναστεύσεως εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη με το ακόλουθο σκεπτικό: «Ανεξαρτήτως του ζητήματος αν το νομοθετικό διάταγμα 286/1998 εκδόθηκε για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 2002/90 και της αποφάσεως-πλαisiού 2002/946 στην ιταλική έννομη τάξη, η ποινική δίωξη για την καταπολέμηση της διευκολύνσεως της παράνομης μεταναστεύσεως, όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, έχει ως σκοπό να διασφαλίσει την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας και της ως άνω αποφάσεως-πλαisiού (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψεις 27 και 28).»

Στην κομβική υπόθεση NS κρίθηκε τόσο στην απόφαση του ΔΕΕ (C-411/10 και C-493/10, σκέψεις 31, 50, 65επ., 86, 100) όσο και στις προτάσεις της Γ. Εισ. Trstenjak (σκέψεις 70, 80-82) ότι η άσκηση κρατικής διοικητικής αρμοδιότητας σε πεδίο που ευρωπαϊκός κανονισμός καταλείπει διακριτική ευχέρεια, αποτελεί εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου σύμφωνα με το άρθρο 51. Συνεπώς, η συγκεκριμένη άσκηση της διοικητικής αρμοδιότητας (η κρίση αιτήσεως για χορήγηση ασύλου) θα έπρεπε να είναι σύμφωνη με τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη. Πιο συγκεκριμένα το ΔΕΕ έκρινε πως «από την εξέταση του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 343/2003 συνάγεται ότι με τη διάταξη αυτή παρέχεται στα κράτη μέλη εξουσία εκτιμήσεως, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου που προβλέπει η Συνθήκη ΣΛΕΕ και θέσπισε ο νομοθέτης της

Ένωσης (σκέψη 65).» Και συναφώς κρίθηκε ότι «η απόφαση την οποία λαμβάνει κράτος μέλος βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 343/2003 σχετικά με το αν θα εξετάσει ή όχι αίτηση χορηγήσεως ασύλου... συνιστά εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 6 ΣΛΕΕ και/ή του άρθρου 51 του Χάρτη.» Η θέση αυτή του ΔΕΕ επιβεβαιώθηκε και στις υποθέσεις Puid (C-4/11, σκέψεις 30 και 36), Abdullahi, (C-394/12, σκέψεις 60 και 62, M.A., B.T., D.A., (C-648/11, Προτάσεις Γ. Εις. Villalon, σκέψη 71), αλλά και στην απόφαση της 16 Φεβρουαρίου 2017 του ΔΕΕ στην υπόθεση C.K. H.F.. A.S. (C-578/16 PPU, σκ. 53. Βλ. και από 9 Φεβρουαρίου 2017 Προτάσεις Γ. Εισαγγελέα Tanchen σκ. 30) που εκδόθηκε πλέον στα πλαίσια του Κανονισμού «Δουβλίνο III».

Και στην υπόθεση Florescu (C-258/14) το ΔΕΕ εξετάζοντας το ερώτημα αν ο εθνικός νόμος 329/2009, που περιόριζε συγκεκριμένα συνταξιοδοτικά δικαιώματα προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που έθετε το μνημόνιο συνεργασίας Ρουμανίας και ΕΕ για την οικονομική στήριξη της Ρουμανίας στα πλαίσια του άρθρου 143 της Συνθήκης και του Ευρωπαϊκού Κανονισμού 332/2002 ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του ΧΘΔΕ βάσει του άρθρου 51, έκρινε: «Είναι αληθές ότι το μνημόνιο συμφωνίας καταλείπει στη Ρουμανία ένα περιθώριο επιλογής των καταλληλότερων μέτρων για την τήρηση των εν λόγω δεσμεύσεων. Εντούτοις, αφενός, όταν ένα κράτος μέλος λαμβάνει μέτρα στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεως που του παρέχεται από πράξη του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να θεωρηθεί ότι εφαρμόζει το δίκαιο αυτό, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη (βλ., συναφώς, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N. S. κ.λπ., C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865, σκέψεις 65 έως 68). Αφετέρου, οι στόχοι που θέτει το άρθρο 3, παράγραφος 5, της αποφάσεως 2009/459 και οι στόχοι του μνημονίου συμφωνίας είναι αρκούντως λεπτομερείς και σαφείς ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι η απορρέουσα από τον νόμο 329/2009 απαγόρευση της σωρεύσεως έχει ως σκοπό την εφαρμογή του ως άνω μνημονίου και της ως άνω αποφάσεως, και συνεπώς του δικαίου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη. Επομένως, η συγκεκριμένη διάταξη του Χάρτη έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης. (σκ. 48)».

Παρομοίως και στην υπόθεση Milkova, C-406/15, το ΔΕΕ εξετάζοντας, κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της Βουλγαρίας, αν η νομοθετικά προβλεπόμενη στην Βουλγαρία ενισχυμένη προστασία πασχόντων από αναπηρία μισθωτών στον ιδιωτικό τομέα, σε συνδυασμό με μη πρόβλεψη αντίστοιχης προστασίας για τους πάσχοντες από αναπηρία δημοσίους υπαλλήλους, παραβιάζει το άρθρο 7 της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ σε συνδυασμό με τη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισεως, η οποία κατοχυρώνεται με τα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη έκρινε τα εξής: «Το γεγονός ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 2000/78, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να διατηρούν ή να λαμβάνουν μέτρα όπως τα προβλεπόμενα από την εν λόγω διάταξη, αλλά διαθέτουν συναφώς διακριτική ευχέρεια, δεν σημαίνει ότι κανόνες θεσπισθέντες από τα κράτη μέλη, όπως οι επίμαχοι στην υπόθεση της κύριας δίκης, κείνται εκτός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης (βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N. S. κ.λπ., C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865, σκέψεις 64 έως 69, καθώς και της 22ας Οκτωβρίου 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, σκέψη 26) (σκ. 52).

Συμπερασματικά, με τη νομολογική εξέλιξη του ΔΕΕ σε υποθέσεις ασύλου και μετανάστευσης, αλλά και μετά τις υποθέσεις Florescu και Milkova, διαπιστώνεται ότι η διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη ή της εθνικής διοίκησης, καθόσον είμαστε σε πεδίο ενωσιακού δικαίου, δεν κωλύει την εφαρμογή του Χάρτη βάσει του άρθρου 51.

Αντίθετη νομολογία έχει αναπτύξει το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, υιοθετώντας την άποψη ότι στο πεδίο κατά το οποίο τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια για την ενσωμάτωση - υλοποίηση ευρωπαϊκού δικαίου, τότε τα συγκεκριμένα κρατικά μέτρα που ασκούνται κατά διακριτική ευχέρεια θα πρέπει να

είναι σύμφωνα μόνο με τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα θεμελιώδη δικαιώματα (BVerfGE 118,79, BVerfGE 121, 1, Callies, 2014, 285).

Τέλος, γίνεται πειστικά δεκτό στην θεωρία ότι τα κρατικά νομοθετικά μέτρα δεν εμπίπτουν στο πεδίο του ευρωπαϊκού δικαίου και κατ' επέκταση και του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ όταν κατά την ενσωμάτωση παραγώγου ευρωπαϊκού δικαίου, ο εθνικός νομοθέτης θεσπίζει νέα μέτρα άσχετα με το συγκεκριμένο παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο (Jarass, 2013, 449-450 με περαιτέρω παραπομπές και περιπτωσιολογία).

### **Δ10. Ο ρόλος της κρατικής δικαστικής εξουσία**

Τα εθνικά δικαστήρια ελέγχουν μεταξύ άλλων την συμβατότητα των κρατικών και των ευρωπαϊκών μέτρων που εκδίδονται ενώπιόν τους, ως προς την συμφωνία τους με το πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο και συνεπώς και με τον ΧΘΔΕΕ (de Visser, HRR 2013, 39επ.). Ο εθνικός δικαστής είναι δικαστής του Ευρωπαϊκού Δικαίου και συνεργάζεται με το ΔΕΕ σύμφωνα με τις διαδικαστικές ρυθμίσεις που θέτει το άρθρο 267 ΣυνθΛΕΕ για τα προδικαστικά ερωτήματα (Χριστιανός, 2012, 1093επ.). Το άρθρο 51, συγχρωτιζόμενο με την διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ, συνοπτικά οδηγεί στα εξής συμπεράσματα:

Όταν τα εθνικά δικαστήρια εξετάζουν σε συγκεκριμένη υπόθεση κρατικό νομοθετικό ή διοικητικό μέτρο που κατά τα ανωτέρω εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου, ελέγχουν την συμβατότητά του με τα θεμελιώδη δικαιώματα του ΧΘΔΕΕ. Και τα εθνικά δικαστήρια είναι αποδέκτες των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αμέσως βάσει του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β (C-117/06, Möllendorf, παρ. 78επ., Hatje 2011, Jarass 2013, 447, C-182/15, Petruhhin, σκ. 51επ.). Αν έχουν αμφιβολίες α) ως προς την ερμηνεία του ΧΘΔΕΕ, β) ως προς την ερμηνεία του ευρωπαϊκού δικαίου που *in concreto* εφαρμόζουν τα κρατικά διοικητικά ή νομοθετικά όργανα (βλ. ενδεικτικά αποσταλέν προδικαστικό ερώτημα του ΣτΕ προς το ΔΕΕ με την απόφαση ΣτΕ 1254/2015 του Δ' Τμήματος που οδήγησε στην έκδοση της απόφασης ΑΓΕΤ ΗΡΑΚΛΗΣ του ΔΕΕ) ή γ) ως προς την συμφωνία του εφαρμοζόμενου κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου με τον ΧΘΔΕΕ, μπορούν (ή υποχρεούνται αν είναι δικαστήρια τελευταίου βαθμού) να αποστείλουν προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ βάσει του άρθρου 267 ΣυνθΛΕΕ. Τα εθνικά δικαστήρια όμως, και όχι το ΔΕΕ, κρίνουν («εκδικάζουν») τη συμφωνία την εθνικού (διοικητικού ή νομοθετικού) μέτρου με τον ΧΘΔΕΕ.

Όταν τα εθνικά δικαστήρια εξετάζουν εθνικό μέτρο που δεν «εφαρμόζει» κατά το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. β ευρωπαϊκό δίκαιο, ελέγχουν την συμβατότητά του μόνο ως προς τα συνταγματικά κατοχυρωμένα θεμελιώδη δικαιώματα, την ΕΣΔΑ και το ισχύον στην εκάστοτε χώρα διεθνές δίκαιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Όταν ο εθνικός δικαστής εξετάζει ευρωπαϊκά μέτρα, εφαρμοστέα ως προς τον ΧΘΔΕΕ είναι το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. α. Ως προς τη ερμηνεία των ευρωπαϊκών μέτρων και ως προς την συμβατότητά τους με τον ΧΘΔΕΕ, το εθνικό δικαστήριο μπορεί (ή υποχρεούται αν είναι δικαστήρια τελευταίου βαθμού) να αποστείλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, βάσει του άρθρου 267 ΣυνθΛΕΕ. Για παράδειγμα σε υποθέσεις ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης (βλ. ενδεικτικά συνεκδικασθείσες από το ΔΕΕ την 5 Απριλίου 2016 υποθέσεις Aranyosi (C-404/15) και Caldara (C-659/15 PPU) σκ. 84), οι αρμόδιες δικαστικές αρχές εφαρμόζουν Δίκαιο της ΕΕ και δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη, ιδίως δε αυτά των άρθρων 1 (βλ. Τζέμος, άρθρο 1) και 4 (βλ. Βλαχογιάννης, άρθρο 4) με την εξής συλλογιστική: «Επιβάλλεται να επισημανθεί συναφώς ότι ο σεβασμός του άρθρου 4 του Χάρτη, σχετικά με την απαγόρευση των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, επιβάλλεται, όπως προκύπτει από το άρθρο 51, παράγραφος 1, αυτού, στα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, στα δικαιοδοτικά τους όργανα, όταν αυτά θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης, όπως συμβαίνει όταν η δικαστική αρχή έκδοσης και η δικαστική αρχή εκτέλεσης εφαρμόζουν τις εθνικές διατάξεις που θεσπίζονται σε εκτέλεση της αποφάσεως-πλαισίου (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις Dereci κ.λπ., C-256/11, EU:C:2011:734, σκέψη 72, καθώς και Peftiev κ.λπ., C-314/13, EU:C:2014:1645, σκέψη 24).»

Σε όλες τις περιπτώσεις, είτε εξετάζει ευρωπαϊκό μέτρο (άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. α) είτε εξετάζει εθνικό νομοθετικό ή διοικητικό μέτρο που εφαρμόζει ευρωπαϊκό δίκαιο (άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. β) ο εθνικός δικαστής δεσμεύεται ουσιαστικά από τον ΧΘΔΕΕ και διαδικαστικά από το άρθρο 267 ΣυνθΛΕΕ (βλ. και Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, ΕΔΚΑ 2014, 193επ., Γιαννακόπουλος, 2013).

### **Δ11. Τα εθνικά μνημονιακά μέτρα λιτότητας στην οικονομική κρίση**

Προδήλως αναρμόδιο έκρινε εαυτόν το ΔΕΕ να απαντήσει σε προδικαστικά ερωτήματα που αφορούσαν σε πορτογαλικά και ρουμανικά κρατικά μέτρα λιτότητας βάσει του πορτογαλικού και του ρουμανικού μνημονίου. Το ΔΕΕ, μη πειστικά (Tzemos, Blogdroiteuroréen 2017, Τζέμος, Ομιλία ΔΣΑ 2013) έκρινε ότι τα μέτρα λιτότητας που ήχθησαν με προδικαστικά ερωτήματα ενώπιόν του, δεν θεσπίστηκαν σε εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου (Corpul Național al Polițiștilor, C-434/11, σκέψεις 9επ., C-128/12, Sindicato dos Bancários do Norte, σκέψη 12, C-264/12, Sindicato Nacional dos C-264/12, Profissionais de Seguros e Afins, σκέψεις 19-20). Κρίνοντας ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις του άρθρου 51, απέρριψε τα προδικαστικά ερωτήματα με διατάξεις και δεν εξέτασε την ουσία της συμφωνίας των κρατικών μέτρων λιτότητας με τον ΧΘΔΕΕ.

Αλλά και το ΣτΕ αντιμετώπισε τα ελληνικά μέτρα λιτότητας που ήχθησαν ενώπιόν του ως αμιγώς εθνικά μέτρα και ως μη θεσπισθέντα σε εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου (ΣτΕ 1285/12, 1286/12, σκέψη 21). Το ίδιο σκεπτικό διέπει υπόρρητα και τις ΣτΕ 668/12, ΣτΕ 1283/12, ΣτΕ 2192-2196/14, ΣτΕ 2307/14 (Κριτική παρουσίαση των αποφάσεων σε Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, ΕΔΚΑ 2014, 193επ. Βλ. και Φιλίππου, ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΚΗ 2018, 543επ.). Κατά συνέπεια το ΣτΕ δεν εξέτασε τα μέτρα λιτότητας ως προς την συμφωνία τους με τον ΧΘΔΕΕ ούτε έστειλε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ.

Από την μελέτη της νομολογίας ΔΕΕ και ΣτΕ προκύπτει ότι τα εθνικά μέτρα λιτότητας κρίθηκαν, εσφαλμένα κατά την γνώμη μου, ως μη εμπύπντα σε πεδίο εφαρμογής του Δικαίου της ΕΕ. Όμως οι αποφάσεις για την θέσπισή τους ελήφθησαν σε μεγάλο βαθμό από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε κορυφαίο θεσμικό επίπεδο, αλλά και από το Συμβούλιο, την Επιτροπή, την ΕΚΤ, το Eurogroup. Πολλά δε από τα μέτρα κείνται σε πεδίο που η ΕΕ έχει αρμοδιότητα, αλλά και σε πεδία που υφίσταται παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο. Όχι σπάνια εφάπτονται ευθέως με και περιορίζουν ευρωπαϊκές οικονομικές ελευθερίες και παραβιάζουν εκδοχές της αρχής της ίσης μεταχείρισης που κατοχυρώνονται σε επίπεδο πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου (Tzemos, Blogdroiteuroréen 2017, Τζέμος, Ομιλία ΔΣΑ 2013, Τζέμος, Ομιλία Πάντειο 2012).

Μερική και καθυστερημένη, αλλά πολύ θετική διόρθωση, στη νομολογία του ΔΕΕ για τα μέτρα λιτότητας που θέσπισαν και εφήρμοσαν Κράτη Μέλη της ΕΕ στα πλαίσια Μνημονίων Συνεργασίας είτε με την «Τρόικα» στα πλαίσια του Μόνιμου Μηχανισμού Στήριξης (για Κράτη Μέλη της ΕΕ που συμμετέχουν και στη νομισματική ένωση Ledra (C-8/15 P έως C-10/15 P)) είτε με την ΕΕ μόνη της στα πλαίσια του άρθρου 143 της ΣυνθΛΕΕ ((για Κράτη Μέλη της ΕΕ που δεν συμμετέχουν και στη νομισματική ένωση, Florescu (C-258/14)), έχουμε με τις άνω αναφερθείσες αποφάσεις του ΔΕΕ στις υποθέσεις Ledra (C-8/15 P έως C-10/15 P) και Florescu (C-258/14).

Οι Μηχανισμοί Στήριξης για τα Κράτη Μέλη του Ευρώ που δεν μπορούν να τύχουν οικονομικής υποστήριξης σε οικονομικές κρίσεις βάσει του άρθρου 143 της ΣυνθΛΕΕ και τα μνημόνια, συμφωνίες που συνάπτονται, οι αποφάσεις που λαμβάνονται και τα εθνικά μέτρα που θεσπίζονται στα πλαίσιά τους, βρίσκονται ουσιαστικώς και εμφανώς αν όχι στον κυρίως χώρο, οπωσδήποτε στον κυρίως διάδρομο του ευρωπαϊκού δικαίου. Κι όμως συνεχίζει να επικρατεί στο ΔΕΕ η άποψη ότι τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται στα πλαίσια αυτών των Μηχανισμών Στήριξης, σε αντίθεση με τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται στα πλαίσια μηχανισμών στήριξης για κράτη μέλη της ΕΕ μη κράτη μέλη του Ευρώ, δεν βρίσκονται σε πεδίο εφαρμογής του Δικαίου της ΕΕ. Ακόμα λουπόν και στο σημερινό, αισθητά βελτιωμένο σημείο της νομολογίας του ΔΕΕ στο προκείμενο θέμα, παραμένουν κατά την γνώμη μου δύο αντιφάσεις. Η πρώτη απορρέει από την κριτική μελέτη της υπόθεσης Ledra: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα πλαίσια του Κυπριακού Μνημονίου δεσμεύεται από τον Χάρτη βάσει του άρθρου 51. Το κυπριακό κράτος όμως δεν δεσμεύεται καθότι δεν εφαρμόζει ευρωπαϊκό δίκαιο.

Η δεύτερη αντίφαση προκύπτει από την συνεξέταση των αποφάσεων υποθέσεις Ledra (C-8/15 P έως C-10/15 P) και Florescu (C-258/14): Τα ρουμανικά εθνικά μέτρα λιτότητας πρέπει να τηρούν το Χάρτη, ενώ τα κυπριακά μέτρα λιτότητας δεν χρειάζεται να τον σέβονται. Κι αυτό παρότι η Κύπρος, αλλά και η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία, συμμετέχοντας στην Ζώνη του Ευρώ, έχουν προχωρήσει περισσότερο στην ευρωπαϊκή τους ολοκλήρωση από ότι η Ρουμανία που παραμένει ακόμα εκτός της Ευρωζώνης.

### **Δ12. Το πρακτικό κριτήριο της αναζήτησης της επαφής της υπόθεσης και με κάποιο άλλο κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου εκτός του ΧΘΔΕΕ**

Στην θεωρία έχει υποστηριχθεί η πειστική άποψη ότι η φράση «μόνο όταν εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο» πρέπει να ερμηνευτεί ως «όταν είναι στην συγκεκριμένη υπόθεση εφαρμοστέος για τα Κράτη – Μέλη και κάποιος άλλος κανόνας του ευρωπαϊκού δικαίου, πέραν του ΧΘΔΕΕ» (Rosas, *Jurisprudence* 2012, 1277, Rosas, *Yearbook of Human Rights* 2013, 105, Ward, 2014, 1453 Tzemos, *Blogdroiteuropeen* 2017). Η άποψη αυτή είναι πρακτικά πολύ χρήσιμη και βοηθάει στην περιεκτική σύνοψη των περισσότερων αποφάσεων του ΔΕΕ ως προς το άρθρο 51. Αποτελεί τον λυσιτελέστερο ερμηνευτικό προσανατολισμό του άρθρου 51 και κλειδί για την κατανόησή του και την εφαρμογή του με ασφάλεια δικαίου.

Από εκεί και πέρα, σε θεωρία και νομολογία αναπτύσσονται δύο διαμετρικά αντίθετες ερμηνευτικές τάσεις που σε ορισμένες περιπτώσεις τροποποιούν αυτόν το κανόνα. Η μια τάση τον συστέλλει και συρρικνώνει το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη για τα κράτη μέλη και η άλλη των διαστέλλει και διευρύνει αντίστοιχα το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη για τα κράτη μέλη.

### **Δ13. Συστολή: Το κριτήριο της σημαντικής διεπαφής της υπόθεσης με το ευρωπαϊκό δίκαιο**

Η νομολογία του ΔΕΕ σε αρκετές υποθέσεις, κυρίως μάλιστα σε υποθέσεις που αφορούν σε ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, εργατικού δικαίου και μέτρων λιτότητας (βλ. παραπάνω Δ11) αναζητά κάτι παραπάνω από την επαφή της υπόθεσης και με κάποιο άλλο κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου εκτός του ΧΘΔΕΕ. Απαιτεί την σημαντική επαφή κάποιου κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου με την επίδικη υπόθεση (C-617/10, Προτάσεις Γ. Εισ. Villalón, σκ. 32επ. ιδίως δε 33 και 57). Αυτή η τάση, που διαγιγνώσκεται σε αρκετές αποφάσεις (C-198/13, Hernandez, σκ. 34, C-206/13, Cruciano Siragusa, σκ. 24, C-265/13, Emiliano Roralbo Marcos, σκ. 36, αλλά και στις Προτάσεις του Γ. Εισαγγελέα στην υπόθεση Fransson) και βρίσκει ανταπόκριση σε τμήμα της γερμανικής και της γαλλικής θεωρίας, δεν είναι δογματικά πειστική. Το μοτίβο αυτής της θεώρησης είναι ευκρινές στην σκέψη 24 της απόφασης C-206/13, Cruciano Siragusa του ΔΕΕ: «Η έκφραση «όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης», κατά την έννοια του άρθρου 51 του Χάρτη, προϋποθέτει την ύπαρξη συνδέσμου μεταξύ πράξεως του δικαίου της Ένωσης και του επίμαχου εθνικού μέτρου, που να υπερβαίνει την εγγύτητα των σχετικών τομέων ή τις έμμεσες επιπτώσεις του ενός τομέα στον άλλο». Το μοτίβο αυτό αποτελεί το αντίπαλο δέος του κυρίαρχου μοτίβο της απόφασης Fransson (σκ. 26επ.). Χωρίς να έχει επικρατήσει, το Δικαστήριο το επικαλείται sporadικά και σε υποθέσεις που δεν το υιοθετεί τελικά (βλ. ενδεικτικά την απόφαση της 6 Φεβρουαρίου 2016 του ΔΕΕ στην υπόθεση Paaoletti (C-218/15, σκ. 14). Το ευρωπαϊκό δίκαιο δεν εφαρμόζεται λίγο, αρκετά ή πολύ. Ή είναι κάθε φορά συγκεκριμένα εφαρμοστέο ή δεν είναι. Το κριτήριο της εγγύτητας των τομέων είναι πολύ υποκειμενικό. Αυτή η νομολογιακή γραμμή επιτρέπει στο ΔΕΕ κάθε φορά να αποφασίζει και διαφορετικά, χωρίς ειρμό και συνέχεια στη νομολογία του, απλώς αιτιολογώντας αν ο σύνδεσμος είναι επαρκής. Η ερμηνευτική αυτή τάση γεννά ανασφάλεια δικαίου, βρίσκεται εκτός γραμμής της κλασικής σταθερής νομολογίας του ΔΕΕ, καθώς θέτει αυστηρότερα κριτήρια από την απόφαση – φάρο στο θέμα Åkerberg Fransson (C-617/10) (βλ. και Tzemos, *Blogdroiteuropeen* 2017, Ηλιοπούλου-Στράγγα 2018, 412-413). Και το κυριώτερο συρρικνώνει *contra legem* το γράμμα του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α σημείο β.

### **Δ14. Διαστολή: Το κριτήριο της αρμοδιότητας της ΕΕ**

Σύμφωνα με μια δεύτερη, πειστική κατά την γνώμη μου, θεώρηση, ακόμα κι όταν κράτος μέλος δεν εφαρμόζει κάποιο συγκεκριμένο κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου, δεσμεύεται από τον ΧΘΔΕΕ και όταν δρα (νομοθετικά, διοικητικά ή δικαστικά) σε πεδίο που η ΕΕ έχει νομοθετική αρμοδιότητα.

Και υπό αυτή την σκοπιά πρέπει να εκκινούμε από τον βασικό ορθό κανόνα: «μόνο όταν εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο» σημαίνει «όταν είναι στην συγκεκριμένη υπόθεση εφαρμοστέος για τα Κράτη-Μέλη και κάποιος άλλος κανόνας του ευρωπαϊκού δικαίου, πέραν του ΧΘΔΕΕ». Αλλά, ακόμα και σε περιπτώσεις που δεν είναι *in concreto* εφαρμοστέος από ένα κρατικό όργανο και άλλος (πέραν των ρυθμίσεων του ΧΘΔΕΕ ή του άρθρου 6 παρ. 3 της Συνθήκης) κανόνας του ευρωπαϊκού δικαίου, αλλά κρατικά (διοικητικά ή νομοθετικά) μέτρα ή δικαστικές αποφάσεις

κινούνται σε πεδίο, όπου η ΕΕ έχει τουλάχιστον συντρέχουσα αρμοδιότητα, θα πρέπει να ελέγχονται τα κρατικά μέτρα ως προς την συμφωνία τους με τον ΧΘΔΕΕ. Αυτή η διασταλτική του γράμματος του άρθρου 51 ερμηνεία δεν έχει βρει ως σήμερα ευρεία απήχηση στο ΔΕΕ. Υιοθετείται όμως και από την Γενική Εισαγγελέα Scharpston: «Για λόγους διαφάνειας και σαφήνειας πρέπει να είναι δυνατόν να καθορισθεί με βεβαιότητα τι νοείται ως «πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης» για τους σκοπούς της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Φρονώ ότι, μακροπρόθεσμα, πλέον σαφής θα ήταν ένας κανόνας ο οποίος δεν θα εξαρτούσε τη δυνατότητα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την άμεση εφαρμογή μιας διατάξεως της Συνθήκης ή από τη θέσπιση παραγώγου δικαίου, αλλά από την ύπαρξη και το πεδίο εφαρμογής μιας καθ' ύλην αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με άλλα λόγια: ο κανόνας θα ήταν ότι, εφόσον η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε αρμοδιότητα (αποκλειστική ή συντρέχουσα) σε συγκεκριμένο τομέα του δικαίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα προστάτευαν τον πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης *έστω και αν αυτή η αρμοδιότητα δεν είχε ακόμη ασκηθεί.*»(C-34/09, Zambrano, σκέψη 163 με περαιτέρω τεκμηρίωση στις επόμενες σκέψεις). Αναμένεται να δούμε αν αυτή η ερμηνεία θα επικρατήσει.

### **Ε. Άρθρο 51 παρ. 1 εδ. β και άρθρο 51 παρ. 2: Ο ΧΘΔΕΕ δεν διευρύνει τις αρμοδιότητες της ΕΕ**

Η παρ 1 εδ. β και η παρ. 2 του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ αλλά και το άρθρο 6 παρ. 1 της ΣυνθΕΕ ρυθμίζουν το ζήτημα της σχέσης του πεδίου εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ με τις αρμοδιότητες της ΕΕ. Με emphaticό τρόπο διευκρινίζεται ότι ο ΧΘΔΕΕ δεν διευρύνει τις αρμοδιότητες της ΕΕ, όπως αυτές προσδιορίζονται στις ισχύουσες Συνθήκες της ΕΕ. «Δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες (51 παρ. 2)». Επίσης οι αποδέκτες των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ΧΘΔΕΕ πρέπει να λειτουργούν «σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες 51 παρ. 1 εδ. β». Ομοίως το άρθρο 6 παρ. 1 εδ. α και εδ. β της ΣυνθΕΕ προβλέπει: «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες.» Έχουμε λοιπόν μια τριπλή, επαναλαμβανόμενη ρητή νομικά δεσμευτική διευκρίνιση, που και τέταρτη φορά επαναλαμβάνεται στις επεξηγήσεις επί του άρθρου 51, αλλά και πέμπτη στην παράγραφο 5 εδ. α του Προοιμίου του ΧΘΔΕΕ (Ο παρών Χάρτης επιβεβαιώνει, σεβόμενος τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της Ένωσης, καθώς και την αρχή της επικουρικότητας,...)»

Το καινοτόμο και προοδευτικό δεδομένο ότι έχουμε με τον ΧΘΔΕΕ πλήρη και νομικά δεσμευτικό κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο οποίος μάλιστα συμπληρώνεται από την ΕΣΔΑ και από άγραφα θεμελιώδη δικαιώματα που ισχύουν ως γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου (βλ. Άρθρο 52, άρθρο 6 παρ. 3 της ΣυνθΕΕ και Τζέμος, Εισαγωγή) δεν συνεπάγεται και διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ. Αυτό έχει ήδη νομολογηθεί και πριν την θέση σε ισχύ του ΧΘΔΕΕ για τα άγραφα θεμελιώδη δικαιώματα στο ευρωπαϊκό δίκαιο (249/96, Grant, σκέψη 45).

Παρόμοια και στη νεώτερη νομολογία του το Δικαστήριο διαλαμβάνει ότι ο ΧΘΔΕΕ «δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες» (απόφαση McB., σκέψη 51, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, C-483/09 και C-1/10, Gueye και Salmerón Sánchez, σκέψη 69, απόφαση Dereci, 15.11.2011, σκέψη 71).

Όμως οι ρυθμίσεις του ΧΘΔΕΕ μπορεί να επηρεάζουν τον τρόπο ερμηνείας των κανόνων του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου που καθορίζουν τις αρμοδιότητες. (Jarass, 2013, 443, παρ. 10) και τα καθήκοντα της ΕΕ. Δεν υπάρχει εντός των Συνθηκών ρητή ειδική αρμοδιότητα της ΕΕ για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όμως η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί θεμελιώδη αξία της ΕΕ την οποία η ΕΕ έχει σκοπό να προάγει (βλ. και Borowsky, 2011, 662-663). Στο άρθρο 2 της ΣυνθΕΕ (όπως και στο Προοίμιο του Χάρτη) καθορίζεται ότι η ανθρώπινη αξιοπρέπεια (βλ. Τζέμος, άρθρο 1) και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων



είναι κορυφαίες αξίες της ΕΕ. Σύμφωνα δε με το άρθρο 3 της ΣυνΘΕΕ η Ένωση έχει σκοπό να προάγει τις αξίες της όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 2, δηλαδή πρωτίστως τα θεμελιώδη δικαιώματα. Επίσης, στο άρθρο 7 προβλέπεται διαδικασία παρακολούθησης και επιβολής κυρώσεων για σοβαρές προσβολές των αξιών της ΕΕ, δηλαδή προεχόντως των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 352 της ΣυνθΛΕΕ: «Εάν, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από τις Συνθήκες, η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες, χωρίς αυτές να προβλέπουν τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για τον σκοπό αυτό, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις. Όταν το Συμβούλιο θεσπίζει τις διατάξεις αυτές σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, αποφαινεται επίσης ομόφωνα προτάσει της Επιτροπής και μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.» Το σύστημα των ρυθμίσεων των άρθρων 2, 3, 6 και 7 της ΣυνΘΕΕ και 352 της ΣυνθΛΕΕ σε συνδυασμό με τον ΧΘΔΕΕ οδηγούν στο συμπέρασμα ότι όταν η ΕΕ δρα εντός αρμοδιότητας, αλλά και εκτός αρμοδιότητας, θα πρέπει να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα της ΕΕ όπως αυτά κατοχυρώνονται στον ΧΘΔΕΕ σε συνδυασμό και με το άρθρο 6 της ΣυνΘΕΕ.

Νομικά κρίσιμο σύμφωνα με την διατύπωση ειδικά του άρθρου 51 παρ. 2 είναι ότι γίνεται διάκριση σε αρμοδιότητες και καθήκοντα της ΕΕ που δεν επιτρέπεται να διευρύνει ο Χάρτης. Σύμφωνα, λοιπόν με την ανωτέρω ανάλυση ενώ η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν είναι ειδική αρμοδιότητα της ΕΕ, είναι σε κάθε περίπτωση καθήκον της ΕΕ, και μάλιστα θεμελιώδες, που θεσπίζεται ρητά στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο (στα άρθρα 2 και 3 της ΣυνΘΕΕ). Από το δεδομένο ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι πρωταρχικό καθήκον της ΕΕ, προκύπτει ότι ο ΧΘΔΕΕ, με την ένταξή του από 1.12.2009 στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο δεν διευρύνει τα καθήκοντα της ΕΕ, αλλά επιβεβαιώνει, επιρρωννύει και εξειδικεύει το θεμελιώδες καθήκον της ΕΕ για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτό πρακτικά συνεπάγεται ότι ενώ η αρχή της επικουρικότητας ισχύει για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ, δεν περιορίζει την άσκηση των καθηκόντων της ΕΕ. Ιδίως δεν κωλύει την εφαρμογή του Χάρτη επί κάθε μορφής δράσης της ΕΕ.

### III. Συνοπτική αξιολόγηση

Το άρθρο 51 λύνει σοβαρά πρακτικά ζητήματα, αλλά και θέτει σημαντικά πολιτειολογικά ερωτήματα. Διέπεται από την τάση α) για όσο το δυνατόν πληρέστερη και ανεξάρτητη δέσμευση της ΕΕ και των οργάνων της και β) για κατά το δυνατόν περιορισμένη και εντοπισμένη στο ευρωπαϊκό δίκαιο δέσμευση των κρατών μελών και των οργάνων τους από τον ΧΘΔΕΕ. Κάθε πράξη ή παράλειψη κάθε νομικά οργανωμένης ή ατυπικής (συμ)μετοχής οργάνου ή εκπροσώπου της ΕΕ πρέπει να είναι σύμφωνη με τον ΧΘΔΕΕ και γενικότερα τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.

Από την άλλη πλευρά και ως προς τα κράτη μέλη της ΕΕ, η ratio της επιφυλακτικότητας που κυοφόρησε την προβληματική στην συστηματική ερμηνεία της ρύθμιση του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α. περ. β., είναι η επιθυμία των συντακτών της διάταξης για διατήρηση της εφαρμογής των συνταγματικών κανόνων περί θεμελιωδών δικαιωμάτων σε αμιγώς εθνικές υποθέσεις και όχι η αντικατάστασή τους από τον ΧΘΔΕΕ. Όπως οι αμιγώς κρατικές υποθέσεις κρίνονται με γνώμονα τα συνταγματικά κατοχυρωμένα θεμελιώδη δικαιώματα. Όμως πόσες υποθέσεις είναι, στην παρούσα φάση εξέλιξης της ΕΕ και του ενωσιακού δικαίου, αμιγώς κρατικές; Κατά την γνώμη μου πολύ λίγες. Τίθεται πρακτικά λοιπόν σε αρκετές υποθέσεις με κάποια επαφή με το ευρωπαϊκό δίκαιο το ερώτημα αν θα πρέπει να εφαρμόζεται η παράλληλη δέσμευση των οργάνων των κρατών μελών της ΕΕ από ΧΘΔΕΕ και εθνικούς συνταγματικούς καταλόγους θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το θέμα της παράλληλης εφαρμογής του ΧΘΔΕΕ και των εθνικών συνταγματικών ρυθμίσεων περί θεμελιωδών δικαιωμάτων αμφισβητείται στην θεωρία και δεν έχει κριθεί τελειωτικά από το ΔΕΕ. Ορθότερη είναι η άποψη που επιτρέπει την παράλληλη εφαρμογή ΧΘΔΕΕ και συνταγματικά κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ανταναικλά πειστικότερα το σύστημα και το πνεύμα των ρυθμίσεων των άρθρων 51-53 του ΧΘΔΕΕ, βρίσκει έρεισμα στη διασταλτική του γράμματος του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. ορθή νομολογία του ΔΕΕ. Άλλωστε το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. προβλέπει ότι ο Χάρτης δεσμεύει τα κράτη μέλη «μόνο όταν εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο» και όχι «όταν εφαρμόζουν μόνο ευρωπαϊκό δίκαιο». Πάντως το αν και το πώς της παράλληλης εφαρμογής εθνικών συνταγματικών θεμελιωδών δικαιωμάτων και των θεμελιωδών δικαιωμάτων του Χάρτη, είναι ζήτημα ερμηνείας και του εκάστοτε συρρέοντος εθνικού δικαίου.

Κατά την ορθότερη θεώρηση, κατά την εφαρμογή του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. αναζητείται η επαφή της υπόθεσης με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Εδώ το ασφαλέστερο κριτήριο είναι η αναζήτηση ενός κανόνα δικαίου της ΕΕ εφαπτόμενου στην συγκεκριμένη υπόθεση. Ένα πιο προωθημένο, επικουρικά εφαρμοζόμενο (σε περιπτώσεις δηλαδή που δεν υφίσταται κάποιος κανόνας του ενωσιακού δικαίου πέραν του Χάρτη που να εφάπτεται με την εξεταζόμενη υπόθεση), κριτήριο μπορεί να είναι η αναζήτηση του αν υφίσταται κάποια αρμοδιότητα της ΕΕ στην συγκεκριμένη περίπτωση. Όπως δε χρήσιμα συμπληρώνει η απόφαση Fransson, δεν απαιτείται η δράση του κρατικού οργάνου να καθορίζεται εξ ολοκλήρου από το ευρωπαϊκό δίκαιο (σκ. 26) . Κατά μία άλλη, μη πειστική κατά την γνώμη μου αλλά με σημαντική παρουσία σε νομολογία και θεωρία, άποψη κατά την εφαρμογή του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. αναζητείται όχι απλώς η επαφή, αλλά η «σημαντική επαφή», της υπόθεσης με το ευρωπαϊκό δίκαιο (με άλλη διατύπωση η «ρυθμιστική παρουσία» του ευρωπαϊκού δικαίου στην υπόθεση).

Υπάρχει δε ένα πολύ χρήσιμο πρακτικό κριτήριο: Τα Κράτη Μέλη της ΕΕ εφαρμόζουν Δίκαιο «όταν είναι στην συγκεκριμένη υπόθεση εφαρμοστέος για τα Κράτη – Μέλη και κάποιος άλλος κανόνας του ευρωπαϊκού δικαίου, πέραν του ΧΘΔΕΕ».

Στην πράξη δε, ο καμβάς της εφαρμογής του άρθρου 51 ΧΘΔΕΕ ως προς τα Κράτη Μέλη της ΕΕ έχει διαγραφεί από το ΔΕΕ στην απόφαση Fransson (σκ. 14 και σκ. 26επ.). Κάποιες αποφάσεις του ΔΕΕ θέτουν όμως δυστυχώς αυστηρότερα κριτήρια από την απόφαση Fransson, και απαιτούν, μη πειστικά, σημαντική επαφή του επίδικου εθνικού μέτρου με το Δίκαιο της ΕΕ. Αυτή η ευτυχώς μάλλον μη επικρατήσασα τάση της νομολογίας του ΔΕΕ συσκοτίζει το τοπίο και δεν επιτρέπει να εξάγουμε γενικούς ερμηνευτικούς κανόνες για το άρθρο 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. του Χάρτη. Η απόφαση Fransson παραμένει προϊόντος του χρόνου η απόφαση-πιλότος στο θέμα.

Συνοψίζοντας σε συστηματική προοπτική τις κατηγορίες υποθέσεων, ο Χάρτης είναι εφαρμοστέος, βάσει του άρθρου 51 παρ. 1 εδ. α περ. β. σε υποθέσεις που τα κρατικά νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα είτε ενσωματώνουν ή υλοποιούν ευρωπαϊκό δίκαιο, με ή χωρίς διακριτική ευχέρεια (ιδιαίτερα κρίσιμο είναι να τονιστεί ότι ο Χάρτης είναι πάντα εφαρμοστέος στις υποθέσεις ασύλου και διεθνούς προστασίας μεταναστών που το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο αφήνει ευλόγως διακριτική ευχέρεια στις εθνικές διοικητικές και δικαστικές αρχές), σε υποθέσεις κρατικών περιορισμών θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών, αλλά και σε περιπτώσεις που τα κρατικά δικαστήρια εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο.

Όπου δεν υφίσταται αρμοδιότητα της ΕΕ, δεν μπορεί να την δημιουργήσει ο ΧΘΔΕΕ. Οι αρμοδιότητες της ΕΕ παραμένουν αυτές που θεσπίζει το ισχύον πρωτογενές δίκαιο, η Συνθήκη της Λισαβόνας (ΣυνΘΕΕ και ΣυνΘΛΕΕ). Ο ΧΘΔΕΕ προσαρμόζεται στις ισχύουσες αρμοδιότητες της ΕΕ. Εφάπτεται σε αυτές. Τις παρακολουθεί, δεν τις ανατρέπει. Όμως εκεί που υφίσταται αρμοδιότητα της ΕΕ, ο ΧΘΔΕΕ έχει νομική σημασία, ακτινοβολεί ρυθμιστικά, ακόμα κι αν η αρμοδιότητα αυτή δεν έχει ασκηθεί από την ΕΕ. Αυτό πρακτικά πρώτον σημαίνει ότι καθόσον θα ασκηθεί αυτή η αρμοδιότητά στο μέλλον τα ενωσιακά μέτρα και «τα κρατικά μέτρα που εφαρμόζουν ευρωπαϊκό δίκαιο» θα πρέπει να είναι σύμφωνα με τον ΧΘΔΕΕ. Δεύτερον, κατά την άποψή μου (το σημείο αυτό είναι έντονα διστάμενο βλ. ανωτέρω παρ. 53 και 54), πρακτικά σημαίνει ότι τα εθνικά μέτρα που ήδη εμπίπτουν ή θα εμπίπτουν στο μέλλον στο πεδίο εφαρμογής της έστω μη ασκηθείσας αρμοδιότητας της ΕΕ, θα πρέπει επίσης να μη παραβιάζουν τον ΧΘΔΕΕ.

Αλλά επίσης, ο ΧΘΔΕΕ ακτινοβολεί επί του ευρωπαϊκού δικαίου και στις υποθέσεις που παρότι δεν υφίσταται αρμοδιότητα της ΕΕ, κάποιο ευρωπαϊκό όργανο έχει δράσει νομικά δεσμευτικά ή και μη νομικά δεσμευτικά. Δηλαδή, καθόσον η ΕΕ δρα και πέρα των αρμοδιοτήτων της, ο ΧΘΔΕΕ παρακολουθεί την δράση αυτή της ΕΕ. Η δράση αυτή πρέπει να είναι σύμφωνη με τον ΧΘΔΕΕ. Αυτό το επιβεβαίωσε η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Ledra Advertising*. Αυτό συμβαίνει επιπρόσθετα και γιατί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι θεμελιώδες καθήκον της ΕΕ σύμφωνα με το ισχύον ευρωπαϊκό δίκαιο. Νομικό έρεισμα της αναγνώρισης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως καθήκοντος της ΕΕ είναι τα άρθρα 2 και 3 της ΕΕ. Ο ΧΘΔΕΕ επαναλαμβάνει και εξειδικεύει το καθήκον της ΕΕ για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.