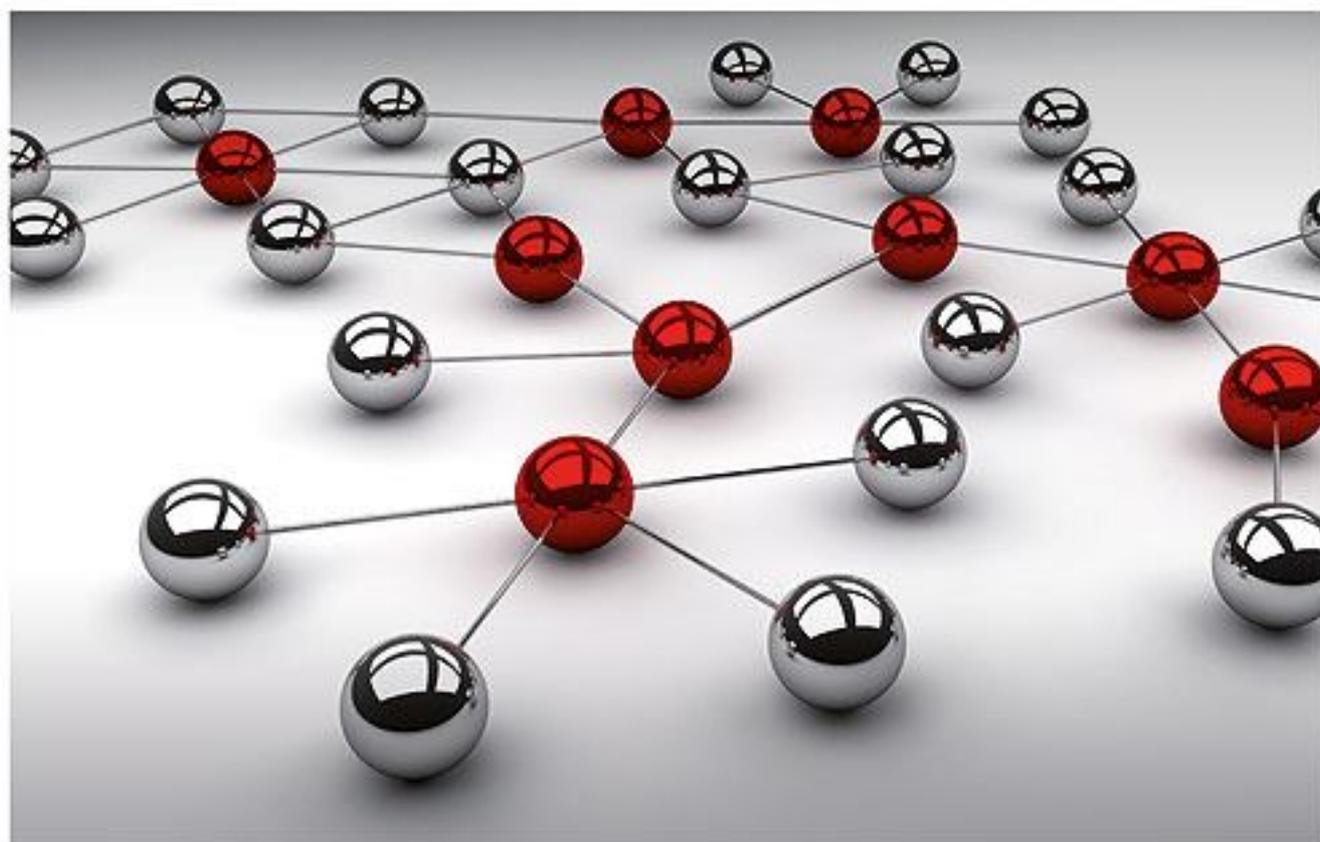


Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ, Δ.Ν.

Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων

Πρόλογος: Θεόδωρος Π. Φορτσάκης



Η συμμόρφωση της Διοίκησης
στις ακυρωτικές αποφάσεις
του Συμβουλίου της Επικρατείας
και των Διοικητικών Δικαστηρίων

Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις
του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων
Σταματία Καλογήρου

ISBN 978-960-562-476-7

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Χρύσα Ζαργιαννάκη
Παραγωγή:	NB Production AM121015M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομικάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521

Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ: 210 4184 212

Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600

Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



Σταματία Καλογήρου, Πρωτοδίκης Δ.Δ, Δ.Ν.

Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων

Πρόλογος: **Θεόδωρος Π. Φορτσάκης**



The compliance of the Administration with the annulment judgments
of the Council of State and Administrative Courts
Stamatia Kalogirou

ISBN 978-960-562-476-7

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



Committed to excellence



© 2015, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

«Αφιερώνεται στον γιο μου και στην κόρη μου
που η γέννησή της συμπίπτει
με την έκδοση αυτού του βιβλίου»

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Θεόδωρου Π. Φορτσάκη

Η Σταματία Εμμ. Καλογήρου, σήμερα Πρωτοδίκης τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, πτυχιούχος του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών (2000), κάτοχος του Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στο Δημόσιο Δίκαιο του Τομέα Δημοσίου Δικαίου του ιδίου Τμήματος (2002) και απόφοιτη της Κατεύθυνσης Διοικητικής Δικαιοσύνης της Εθνικής Σχολής Δικαστών (2008), εργάστηκε επί πολλά έτη, με υποτροφία από το Εθνικό Ίδρυμα Υποτροφιών, για την εκπόνηση διδακτορικής διατριβής, που υποστήριξε επιτυχώς το Φεβρουάριο 2015 στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, με θέμα «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων», υπό την επίβλεψή μου. Η παρούσα έκδοση αποδίδει ουσιαστικά το κείμενο της διατριβής αυτής.

Όπως υποδηλώνει ο τίτλος της, η διδακτορική διατριβή της Σταματίας Καλογήρου έχει ως αντικείμενο μελέτης τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων. Αποτελείται από την εισαγωγή, από δύο μέρη ανάπτυξης και τα τελικά συμπεράσματα. Στο Πρώτο Μέρος («Η θεμελίωση και το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης») παρουσιάζεται η συνταγματική και κοινοτική θεμελίωση, καθώς και το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο της υποχρέωσης συμμόρφωσης με αναφορά και σε άλλες έννομες τάξεις του ηπειρωτικού και του αγγλοσαξονικού δικαίου, το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης, καθώς και ο απαιτούμενος τρόπος συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις σε συνάρτηση με τον λόγο ακυρώσεως και το είδος της πράξης που ακυρώθηκε. Στο Δεύτερο Μέρος («Οι εγγυήσεις εφαρμογής των ακυρωτικών αποφάσεων») εξετάζεται το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης ή της πλημμελούς συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις και ειδικότερα οι μορφές και οι λόγοι της άρνησης συμμόρφωσης, οι τρόποι ελέγχου της Διοίκησης κατά την εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων πριν και μετά το Ν 3068/2002 και, τέλος, η αστική, ποινική και πειθαρχική ευθύνη των διοικητικών οργάνων από τη μη συμμόρφωση στις ακυρωτικές αποφάσεις. Εν ολίγοις, στο δεύτερο μέρος αναλύεται το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης, όπως αυτό εμφανίζεται στην ελληνική έννομη τάξη, οι αιτίες και τα αντίδοτά του, με έμφαση στο έργο των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης.

Η ανά χείρας μονογραφία αποτελεί συνολική προσπάθεια, για πρώτη φορά μετά από 80 έτη, για την ανάδειξη και ανάλυση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις των δικαστηρίων. Υπενθυμίζεται ότι η πρώτη μονογραφία για το θέμα αυτό, που δημοσιεύτηκε υπό τον

τίτλο «Η συμμόρφωση της Διοικήσεως εις τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας» το 1934, είχε εκπονηθεί από τον αείμνηστο Καθηγητή Φαίδωνα Βεγλερή. Η ανά χειράς μονογραφία συνεισφέρει σημαντικά και αποτελεσματικά και κατά τρόπο πρωτότυπο στη θεωρητική επεξεργασία του περιεχομένου της συμμόρφωσης, στη μελέτη για πρώτη φορά του νέου θεσμού των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης του άρθρου 2 του Ν 3068/2002 και στη συστηματική καταγραφή και ανάλυση των εγγυήσεων εφαρμογής των ακυρωτικών αποφάσεων.

Αρχικά, η συγγραφέας αναδεικνύει την ευρωπαϊκή διάσταση του θέματος, δηλαδή, την υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΔΕΚ), του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και την υποχρέωση συμμόρφωσης των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις αποφάσεις των Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ).

Η συγγραφέας αρχικά διαπιστώνει ότι η μη συμμόρφωση στις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις είναι ένα φαινόμενο που παρατηρείται στα περισσότερα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά και στα κράτη μέλη της Ένωσης. Η διαφορά της ελληνικής πραγματικότητας σε σχέση με τις άλλες έννομες τάξεις εντοπίζεται στην ατομία του έλληνα νομοθέτη να υιοθετήσει νωρίτερα αποτελεσματικά μέτρα εξαναγκασμού της Διοίκησης σε συμμόρφωση προς τις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις. Επίσης, η συγγραφέας επισημαίνει το σημαντικό ρόλο του θεσμού της «πιλοτικής δίκης» στη συμμόρφωση των κρατών μελών στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ και της συνακόλουθης υιοθέτησης των «γενικών μέτρων συμμόρφωσης». Για το λόγο αυτό προτείνει τη μεταφορά και στην εθνική έννομη τάξη αυτού του μηχανισμού συμμόρφωσης, ιδιαίτερα στις υποθέσεις εκείνες όπου παρατηρείται η ύπαρξη ενός δομικού προβλήματος οφειλομένου είτε σε πάγια λανθασμένη πρακτική της Διοίκησης είτε σε αστοχία του νομοθέτη.

Η μεταφορά αυτού του μηχανισμού συμμόρφωσης στην ελληνική έννομη τάξη θα μπορούσε να εξετασθεί από το νομοθέτη για τις υποθέσεις όπου τίθεται ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος και οι οποίες άγονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με το θεσμό της «πρότυπης δίκης». Ο θεσμός αυτός αποτελεί πλέον μια πραγματικότητα και θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την υιοθέτηση «γενικών μέτρων συμμόρφωσης» στις περιπτώσεις εκείνες που παρατηρείται επανάληψη του αυτού δομικού προβλήματος που προκαλεί την παραβίαση εκ μέρους του κράτους.

Περαιτέρω, η ανά χειράς μονογραφία αποτιμά για πρώτη φορά το έργο του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά τα πρώτα δώδεκα έτη της λειτουργίας του, καθώς και το έργο των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης των Διοικητικών Δικαστηρίων, η αποτίμηση δε αυτή είναι κατ' αρχήν θετική. Ειδικότερα, η συγγραφέας επιχειρηματο-

λογεί με την παράθεση και στατιστικών στοιχείων ότι οι περιπτώσεις της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση μετά και την κοινοποίηση του πρακτικού του Συμβουλίου, με το οποία τάσσεται σε αυτήν προθεσμία για τη συμμόρφωση, είναι περιορισμένες σε σχέση με τον αυξανόμενο κατ' έτος αριθμό των αιτήσεων που υποβάλλονται και με τις οποίες ζητείται η συμμόρφωση της Διοίκησης. Ως εκ τούτου, καταρρίπτει την αντίθετη θέση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ότι οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου Συμμόρφωσης περιορίζονται μόνον στην πανηγυρική διαπίστωση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς ορισμένη δικαστική απόφαση.

Η συγγραφέας επισημαίνει με κριτική σκέψη και τις αδυναμίες του νέου θεσμού και προτείνει νέα μελλοντική τροποποίηση του Ν 3068/2002 ώστε να προβλεφθούν συγκεκριμένες ρυθμίσεις, όπως είναι η παρέμβαση του εντεταλμένου δικαστή και η συνεργασία του με τη Διοίκηση προκειμένου να εξευρίσκεται η πλέον πρόσφορη λύση όταν η προς συμμόρφωση ενέργεια και το περιεχόμενό της προσδιορίζονται κατά δέσμιο τρόπο από τη δικαστική απόφαση και το νόμο, το δε πραγματικό της υπόθεσης έχει εκκαθαρισθεί ή όταν η Διοίκηση ασκεί μεν το έργο της κατά διακριτική ευχέρεια, ωστόσο παρατηρείται το φαινόμενο της επανέκδοσης διοικητικών πράξεων με το αυτό περιεχόμενο και της εκ νέου ακύρωσης αυτών.

Η συγγραφέας καταλήγει στο συμπέρασμα ότι στο ελληνικό διοικητικό και δικαιοδοτικό σύστημα προβλέπονται επαρκείς εγγυήσεις για την εφαρμογή των ακυρωτικών αποφάσεων οι οποίες επιδέχονται μεν τροποποιήσεων - τις οποίες και εισηγείται- ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η παροχή δικαστικής προστασίας, ωστόσο, οι εγγυήσεις αυτές προσιδιάζουν τελικά στη φύση και τη λειτουργία της αίτησης ακύρωσης. Συνεπώς, κατά τη συγγραφέα, οι τρόποι συμμόρφωσης σε μια ακυρωτική απόφαση μόνον έμμεσο εξαναγκασμό της Διοίκησης μπορούν να συνιστούν, εφόσον ο άμεσος εξαναγκασμός της Διοίκησης προσιδιάζει στη φύση της προσφυγής ουσίας. Τα όρια της δικαιοδοσίας του ακυρωτικού δικαστή προβλέπονται στο Σύνταγμα, εξ αυτού δε του λόγου και τα μέτρα για τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις δεν μπορούν να λάβουν παρά σε εξαιρετικές περιπτώσεις την μορφή του άμεσου εξαναγκασμού της Διοίκησης.

Από την ανά χείρας μονογραφία προκύπτει επίσης το συμπέρασμα ότι εάν αμφισβητείται η αποτελεσματικότητα του θεσμού της αίτησης ακύρωσης, οι λύσεις δεν θα πρέπει να αναζητηθούν στην κατεύθυνση της εκ βάθρων αντικατάστασης των εγγυήσεων εφαρμογής του αποτελέσματος της ακυρωτικής απόφασης, αλλά στην κατεύθυνση της μετατροπής όσων από τις ακυρωτικές διαφορών επιδέχονται μετατροπής σε διαφορές ουσίας. Οι διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας, ως διαφορές προστασίας υποκειμενικών δικαίων, παρέχουν στον αρμόδιο δικαστή διαμορφωτική εξουσία, ώστε το δικαίωμα να ικανοποιηθεί με την δικαστική παρέμβαση αμέσως, χωρίς να απαιτούνται οι

χρονοβόρες αναπομπές στη Διοίκηση που δεν αποκλείουν την πιθανότητα έκδοσης νέων παρανόμων πράξεων.

Ενόψει των ανωτέρω η ανά χείρας μονογραφία διατριβή είναι χρήσιμη για μια αξιολόγηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου και για μια μελλοντική τροποποίησή του, καταδεικνύει δε με πρωτότυπο τρόπο τις πεπερασμένες δυνατότητες του ακυρωτικού ελέγχου σε σχέση με τον έλεγχο ουσίας.

Είμαι βέβαιος ότι η συμβολή της μονογραφίας αυτής στην κατανόηση και αντιμετώπιση του επίκαιρου και επίπονου προβλήματος της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης σε αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων θα είναι πολύτιμη και θα εκτιμηθεί δεόντως από το ειδήμον κοινό.

Αθήνα, 22 Ιουλίου 2015

Καθηγητής Θεόδωρος Π. Φορτσάκης

ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα μελέτη αποτελεί επεξεργασμένη μορφή της διδακτορικής μου διατριβής που κατατέθηκε τον Μάρτιο του 2015 στον Τομέα Δημοσίου Δικαίου του Τμήματος Νομικής του Πανεπιστημίου Αθηνών. Το έναυσμα για την επιλογή του συγκεκριμένου θέματος είχε δοθεί πολλά έτη νωρίτερα, όταν ακόμη νέα δικηγόρος επιχειρήσα να γνωμοδοτήσω σε ερώτημα σχετικά με τον ενδεδειγμένο τρόπο συμμόρφωσης οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σε ακυρωτική δικαστική απόφαση. Με την απόφαση αυτή ο αιτών -τρίτος, μη διορισθείς- είχε επιτύχει την ακύρωση του διορισμού ενός υπαλλήλου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης 10 έτη μετά τη δημοσίευση της απόφασης του αρμοδίου νομαρχιακού οργάνου. Τα ζητήματα που αναφύονταν για τη Διοίκηση στο στάδιο της συμμόρφωσης ήταν πλείστα και αφορούσαν την υπηρεσιακή κατάσταση, αφενός του προσώπου που διορίσθηκε στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα αντί του αιτούντος (αποδοχές που είχε εισπράξει, συντάξιμος χρόνος) και αφετέρου του ίδιου του αιτούντος (χρόνος διορισμού του, αποδοχές που δικαιούταν να εισπράξει), τις διοικητικές πράξεις που εντωμεταξύ είχαν εκδοθεί, καθώς και τη δυνατότητα παραμονής και των δύο υπαλλήλων στη δημόσια υπηρεσία.

Με αφορμή τα ως άνω ερωτήματα συνειδητοποίησα τα προβλήματα που ανακύπτουν στην πράξη από τη συμμόρφωση στο διατακτικό μιας ακυρωτικής απόφασης, το οποίο συνήθως εξαντλείται στην απαγγελία της ακύρωσης και την παραπομπή της υπόθεσης στη Διοίκηση προκειμένου να πράξει τα νόμιμα. Υπό τα δεδομένα αυτά το έργο των διοικητικών αρχών είναι σπουδαίο και κρίσιμο κατά το στάδιο της εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης, αφού αυτές υποχρεούνται δια συγκεκριμένων μέτρων και πράξεων να υλοποιήσουν τα αποτελέσματα της ακύρωσης. Ως εκ τούτου στην επιμόρφωση όλων των διοικητικών οργάνων και στον εξορθολογισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης επαφίεται σε μεγάλο βαθμό η ορθή συμμόρφωση στο διατακτικό των ακυρωτικών αποφάσεων, πρόκληση στην οποία οφείλει να ανταποκριθεί η ελληνική δημόσια διοίκηση ιδιαίτερα στη σημερινή εποχή.

Μετά την έρευνα δέκα περίπου ετών διαπίστωσα μεταξύ των άλλων ότι το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης του ελληνικού Δημοσίου στις ακυρωτικές αποφάσεις εμφανίσθηκε από τα πρώτα έτη λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και ήδη 82 έτη αργότερα δεν έχει εξαλειφθεί. Πρέπει, ωστόσο, να αναγνωρισθεί στην ελληνική πολιτεία ότι τα τελευταία έτη -έστω και με μεγάλη καθυστέρηση σε σύγκριση με τις έννομες τάξεις άλλων χωρών του ηπειρωτικού αλλά και του αγγλοσαξονικού δικαίου- έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμόρφωσης, κατόπιν της σημαντικής συμβολής σε αυτό της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων και της θεωρίας του διοικητικού δικαίου.

Από τη θέση αυτή επιθυμώ να ευχαριστήσω θερμά κατ' αρχάς τον επιβλέψαντα την διδακτορική μου εργασία, Καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Θεόδωρο Φορτσάκη για την πολύτιμη βοήθειά του καθ' όλο το χρονικό διάστημα της εκπόνησής της. Επίσης, τα άλλα δύο μέλη της τριμελούς συμβουλευτικής επιτροπής, τον Καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Π. Λαζαράτο και την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια της ίδιας Σχολής κα Ζωή Παπαϊωάννου. Ευχαριστώ, ακόμη, τα λοιπά μέλη της εξεταστικής επιτροπής, τον Καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Ι. Δρόσο, τους Αναπληρωτές Καθηγητές της ίδιας Σχολής κ. κ. Π. Μ. Ευστρατίου και Γ. Δελλή, καθώς και τον Επίκουρο Καθηγητή της ίδιας Σχολής κ. Β. Κονδύλη.

Ευχαριστίες οφείλω, επίσης, στον Πάρεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας κ. Δ. Βανδώρο που με παρότρυνε να εμβαθύνω στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης σχετικά με ζητήματα που γεννώνται κατά τη συμμόρφωση των κοινοτικών οργάνων στις ακυρωτικές αποφάσεις αυτών των δικαστηρίων, καθώς και τους κ. Γεώργιο Ελευθέριο Τριχίλη, Δικηγόρο παρ' Αρείω Πάγω, DEA Droit de l' environnement των Πανεπιστημίων Paris I και Paris II, και την Σοφία Κόπελα, Λέκτορα Διεθνούς Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου του Lancaster του Ηνωμένου Βασιλείου για τον χρόνο που διέθεσαν να διαβάσουν την εργασία αυτή και τις ουσιαστικές τους παρατηρήσεις. Ευχαριστώ, επίσης την Μαρία Παπαλάμπρου, φιλόλογο, για την γλωσσική επιμέλεια του παρόντος κειμένου.

Ευχαριστώ περαιτέρω το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών με υποτροφία από το οποίο εκπονήθηκε η διατριβή αυτή.

Τέλος, ευγνωμοσύνη χρωστώ στην οικογένειά μου που με παροτρύνει σε κάθε μου βήμα και υποστηρίζει κάθε μου προσπάθεια.

Αθήνα, 2 Οκτωβρίου 2015

Σταματία Καλογήρου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ Θ. ΦΟΡΤΣΑΚΗ	IX
ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	XIII
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι ΔΙΚΑΙΪΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ

.....	3
-------	---

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΩΤΟΣ Συνταγματικό, Ευρωπαϊκό, Διεθνές και Εθνικό Νομοθετικό πλαίσιο

§ 1: Συνταγματικό πλαίσιο	4
A. Οι γενικές συνταγματικές αρχές	4
A.1. Η αρχή του κράτους δικαίου	4
A.2. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Η εκτέλεση μιας δικαστικής απόφασης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της «δίκης» κατά τα άρθρα 6 παρ. 1 και 13 της ΕΣΔΑ	6
A.3. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών	16
B. Το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος	19
B.1. Η προέλευση της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 5 Σ	19
B.2. Η συνταγματική διεύρυνση μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001	21

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

§ 2: Η συμμόρφωση στην κοινοτική έννομη τάξη	23
§ 3: Η συμμόρφωση στην ΕΣΔΑ	34
A. Η υποχρέωση συμμόρφωσης των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ όπως θεμελιώνεται στην ΕΣΔΑ	34
B. Η υποχρέωση συμμόρφωσης των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ όπως θεμελιώνεται στο soft law του Συμβουλίου της Ευρώπης	42
§ 4: Η νομοθετική κατοχύρωση στο εθνικό δίκαιο	47
A. Το νομοθετικό καθεστώς όπως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001	47
B. Το ισχύον νομοθετικό καθεστώς μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001	48
B.1. Οι τομές του Ν 3068/2002	48
B.2. Το εκτελεστικό του Ν 3068/2002 προεδρικό διάταγμα 61/2004 (ΦΕΚ Α΄ 54)	50

ΤΙΤΛΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΣ Συγκριτικό πλαίσιο

§ 1: Οι χώρες του ηπειρωτικού δικαίου	52
A. Γαλλία.....	52
B. Γερμανία.....	55
§ 2: Οι χώρες του αγγλοσαξονικού δικαίου	59
A. Μ. Βρετανία.....	59
B. Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής	61
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΡΩΤΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ	64

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ
Η ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ
ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΟΣ
ΤΙΣ ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΩΤΟΣ

Το περιεχόμενο της συμμόρφωσης

§ 1: Εννοιολογικός προσδιορισμός.....	66
A. Η έννοια της συμμόρφωσης	66
A.1. Αποθετική υποχρέωση προς συμμόρφωση	68
A.1.1. Παύση εκτέλεσης της πράξης που ακυρώθηκε	68
A.1.2. Απαγόρευση έκδοσης πράξης όμοιας με αυτήν που ακυρώθηκε ...	69
A.2. Θετική υποχρέωση προς συμμόρφωση	71
A.2.1. Υποχρέωση αντικατάστασης.....	72
A.2.2. Υποχρέωση αποκατάστασης.....	74
§ 2: Διάκριση από την έννοια του δεδικασμένου	74
A. Η έννοια του δεδικασμένου	75
B. Διάκριση από την έννοια της υποχρέωσης συμμόρφωσης	79

ΤΙΤΛΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΣ

Η υποχρέωση της αποκατάστασης

§ 1: Ανάλυση της υποχρέωσης αποκατάστασης σε επιμέρους υποχρεώσεις	81
A. Υποχρέωση έκδοσης πράξεων με αναδρομική ισχύ	83
A.1. Πράξεις δεσμίας αρμοδιότητας	85
A.2. Πράξεις διακριτικής ευχέρειας	90
B. Υποχρέωση ανάκλησης επιγενόμενων πράξεων	92
B.1. Πράξεις που έχουν ως έρεισμα κανονιστική ή ατομική πράξη που ακυρώθηκε	92
B.2. Οι «όμοιες» πράξεις	94

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Γ. Κρίσιμο νομοθετικό και πραγματικό καθεστώς για την προς συμμόρφωση ενέργεια	101
Γ.1. Ο κανόνας	101
Γ.2. Οι εξαιρέσεις που επιβεβαιώνουν τον κανόνα	104
Γ.2.1. Μεταβολή του ουσιαστικού δικαίου	104
Γ.2.2. Μεταβολή του οργανωτικού δικαίου	105
Δ. Η μη υποχρέωση τήρησης προθεσμιών	108
§ 2: Αδυναμία πλήρους αποκατάστασης	109
Α. Νομικοί λόγοι	109
Β. Πραγματικοί λόγοι	111
Γ. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου	113

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

Ο ΤΡΟΠΟΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΩΤΟΣ

Η συμμόρφωση σε συνάρτηση με τον λόγο ακύρωσης

§ 1: Ενέργειες σε περίπτωση ακύρωσης για τυπικό λόγο (εξωτερική παρανομία)	131
Α. Ακύρωση λόγω αναρμοδιότητας	133
Β. Ακύρωση λόγω μη νόμιμης σύνθεσης	134
Γ. Ακύρωση λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας	135
§ 2: Ενέργειες σε περίπτωση ακύρωσης για ουσιαστικό λόγο (εσωτερική παρανομία)	136
Α. Ακύρωση λόγω παράβασης συνταγματικής διάταξης	138
Β. Ακύρωση λόγω παράβασης κατ' ουσίαν διάταξης νόμου	141
Β.1. Ακύρωση λόγω παράβασης κατ' ουσίαν διάταξης νόμου όταν η Διοίκηση δρα κατά δεσμία αρμοδιότητα	141
Β.2. Ακύρωση λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης	142
Γ. Ακύρωση λόγω μη νόμιμης αιτιολογίας ή έλλειψης αιτιολογίας	144

ΤΙΤΛΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΣ

Η συμμόρφωση σε συνάρτηση με το είδος της πράξης που ακυρώθηκε

A. Ακύρωση παράλειψης ή σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης	148
B. Ακύρωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας	150
Γ. Μερική ακύρωση	154
Γ.1. Η έννοια της μερικής ακύρωσης.....	154
Γ.2. Η υποχρέωση της Διοίκησης επί μερικής ακύρωσης	155
Δ. Ακύρωση πράξης που εκδόθηκε μετά την άσκηση διοικητικής προσφυγής	158
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΡΩΤΟΥ ΜΕΡΟΥΣ	160

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΟΙ ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΑΚΥΡΩΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι

ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ Ή ΤΗΣ ΠΛΗΜΜΕΛΟΥΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΩΤΟΣ

Μορφές μη συμμόρφωσης

§ 1: Άμεσες μορφές μη συμμόρφωσης.....	165
A. Ρητή και σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης	165
B. Πλημμελής συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση	167
§ 2: Έμμεσοι τρόποι μη συμμόρφωσης στην ακυρωτική απόφαση	169
A. Έκδοση «όμοιων» πράξεων με την ακυρωθείσα	169
B. Επέμβαση του νομοθέτη σε ακυρωτική δίκη με σκοπό τη ματαίωση των αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασης	170

ΤΙΤΛΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΣ

Λόγοι μη συμμόρφωσης ή πλημμελούς συμμόρφωσης
της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις

A. Πολιτική επιλογή.....	173
A.1. Το δημοσιονομικό κόστος.....	173
A.2. Η επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος.....	174
B. Αντικειμενική αδυναμία συμμόρφωσης στην ακυρωτική απόφαση ...	175
B.1. Οργανωτική αδυναμία.....	175
B.2. Πάροδος μεγάλου χρονικού διαστήματος	178
B.2.1. Η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων.....	179
B.2.2. Η θεμελίωση δικαιωμάτων τρίτων.....	180
Γ. Η δυστροπία της Διοίκησης.....	184

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ

ΤΡΟΠΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ
ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΩΤΟΣ

Το παλαιό καθεστώς

.....	186
-------	-----

ΤΙΤΛΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΣ

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο

Εισαγωγή	190
A. Η Νομική φύση του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 2 του Ν 3068/2002.....	192
B. Προϋποθέσεις παραδεκτού της αίτησης	194
B.1. Το έννομο συμφέρον	194
B.2. Το αντικείμενο της αίτησης συμμόρφωσης	195
B.3 Αρνητική προϋπόθεση - Μη υποβολή προηγούμενης αίτησης	201

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Γ. Η βασιμότητα της αίτησης	202
Γ.1. Οι περιοδικές παροχές	202
Γ.2. Το αναδρομικό αποτέλεσμα	204
Δ. Η επιβολή κυρώσεων στη Διοίκηση	205
1. Ο χαρακτήρας της κύρωσης	205
2. Τα κριτήρια προσδιορισμού του ποσού της κύρωσης.....	208
Ε. Απολογισμός του έργου του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	210
ΣΤ. Απολογισμός του έργου των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης των Διοικητικών Δικαστηρίων	213
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΤΙΤΛΟΥ	225
Κριτική του νέου νομοθετικού πλαισίου	225
α. Ο θεσμός της δικαστικής υποκατάστασης στη διοικητική δράση.....	225
β. Η συμμετοχή του ήδη δικάσαντος δικαστικού λειτουργού στο Συμβούλιο Συμμόρφωσης.....	227
γ. Η εξαίρεση των διφυών νομικών προσώπων που ασκούν δημόσια εξουσία από το πεδίο εφαρμογής του Ν 3068/2002	229
δ. Η «δικαιολογημένη» συμμόρφωση.....	231
ε. Η υιοθέτηση ενός νέου θεσμού κατά το πρότυπο της «πilotικής δίκης» του ΕΔΔΑ.....	233
στ. Η υποβαλλόμενη ενώπιον των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης αίτηση πληροί τις προϋποθέσεις μιας αποτελεσματικής κατά την έννοια του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ προσφυγής;	234

ΤΙΤΛΟΣ ΤΡΙΤΟΣ

Η αρμοδιότητα του Συνηγούρου του Πολίτη σε ζητήματα μη συμμόρφωσης της Διοίκησης

.....	237
-------	-----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙΙ

Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ
ΤΗ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΙΣ ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΩΤΟΣ

Η υποχρέωση προς αποζημίωση από τη μη συμμόρφωση

§ 1: Η αστική ευθύνη του Δημοσίου 241

§ 2: Η προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση
των δημοσίων υπαλλήλων 245

ΤΙΤΛΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟΣ

Η ποινική και πειθαρχική ευθύνη
των δημοσίων υπαλλήλων

§ 1: Η ποινική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων 249

§ 2: Η πειθαρχική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων 252

ΤΙΤΛΟΣ ΤΡΙΤΟΣ

Η αστική ευθύνη των Υπουργών

Η αστική ευθύνη των Υπουργών 254

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΜΕΡΟΥΣ 258

ΕΠΙΛΟΓΟΣ 265

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ..... 269

ΑΛΦΑΒΗΤΙΚΟ ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ 283

Β. Το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος

Β.1. Η προέλευση της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 5 Σ

Ο Καθηγητής Γ. Κασσιμάτης παραθέτει διεξοδικά σε σχετική μελέτη⁷⁰ την ιστορία της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος⁷¹ και συγχρόνως επικρίνει τη διάταξη ως περιττή, εφόσον η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις αποφάσεις όλων των δικαστηρίων - και όχι μόνο του Συμβουλίου της Επικρατείας- απορρέει από άλλες συνταγματικές διατάξεις και αρχές. Την αυτή ως άνω επικριτική θέση έναντι στη ρητή συνταγματική κατοχύρωση της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις διατύπωσε και ο Φ. Βεγλερής, σύμφωνα με τον οποίο η υποχρέωση συμμόρφωσης μπορεί να συναχθεί και από την ίδια την καθιέρωση από το Σύνταγμα της αιτήσεως ακυρώσεως ως γενικού μέσου προσβολής των πράξεων των διοικητικών αρχών για παράβαση νόμου⁷².

Η διάταξη, ωστόσο, αυτή, όπως επισημαίνεται⁷³, μαρτυρεί την ανησυχία του συνταγματικού νομοθέτη για το πρόβλημα της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης ιδίως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Όπως προκύπτει από τη συζήτηση επί του σχεδίου του Συντάγματος του 1975, ήδη από τότε είχε παρατηρηθεί το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις, το οποίο ελάμβανε τη μορφή της επανέκδοσης ακυρωθέντων διοικητικών πράξεων και της επαναφοράς ενώπιον του ακυρωτικού δικαστηρίου του ζητήματος που είχε ήδη κριθεί με

70. Βλ. Γ. Κασσιμάτη, ο.π., σ. 126.

71. Η σχετική συνταγματική διάταξη περιλήφθηκε πρώτη φορά στα δικτατορικά συντάγματα του 1968 και 1973 με την εξής διατύπωση: «*Η συμμόρφωσις της διοικήσεως προς τας ακυρωτικὰς αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελεί υποχρέωσιν αυτής*». Η διάταξη εμφανίσθηκε εκ νέου στο Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος του 1975 ως παρ. 3 στο άρθρο 94 και τελικώς στο Σχέδιο Συντάγματος το άρθρο 94 αριθμήθηκε ως άρθρο 95 η παρ. 3 έγινε παρ. 4 με την εξής διατύπωση: «*4. Η Διοίκησις έχει υποχρέωσιν συμμορφώσεως προς τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων. Η παράβασις της υποχρεώσεως ταύτης δημιουργεί ευθύνην δια πάν υπαίτιον ὄργανον, ως νόμος ορίζει*».

72. Βλ. Φ. Βεγλερής, *Ιδιομορφίες και στάδια του ελληνικού διοικητικού δικαίου, Προσφορά στον Γεώργιο Μιχαηλίδη - Νουάρο, τόμος Α΄*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1987, σ. 164 ο οποίος εύστοχα επισημαίνει ότι: «*Οι κλιμακούμενες εγγυήσεις ρητών κειμένων που επαναλαμβάνονται σε κάθε αναδιατύπωση ή αναθεώρησή τους δεν κατορθώνουν να καταστήσουν εντελώς εξαιρετικές τις περιπτώσεις όπου η Διοίκηση είναι απρόθυμη να συμμορφωθεί προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ ή και τις μάχεται με διοικητικά και νομοθετικά αντίδοτα, είναι ένα από τα φαινόμενα όπου η πρακτική του πολιτεύματος δυσκολεύεται να αφομοιώσει τις πιο σαφώς διακηρυγμένες αρχές του*».

73. Φ. Αρναούτογλου, *Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: Η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν 1470/1984, ΝοΒ 38 (1990), σ. 1097 επ.*

δύναμη δεδικασμένου⁷⁴. Περαιτέρω, από τη συζήτηση επί του σχεδίου της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 4 προκύπτει ότι ετέθησαν δύο ζητήματα σχετικά με τη διατύπωση της νέας διάταξης: πρώτον, εάν θα συμπεριληφθεί στη διάταξη η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης όχι μόνον προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων. Κατά τη συζήτηση του άρθρου 95 στην Ολομέλεια της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής ο Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας Δ. Παπασπύρου πρότεινε την απάλειψη της φράσης: «και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων», με το αιτιολογικό ότι οι αποφάσεις των δικαστηρίων αυτών δεν είναι ακυρωτικές αλλά καταψηφιστικές και ότι οι ακυρωτικές και μόνο δεν επιβάλλουν ενέργεια, δεν είναι εκτελεστές⁷⁵. Αντιθέτως, ο εισηγητής της μειοψηφίας Γ. Α. Μαγκάκης υποστήριξε ότι θα έπρεπε να συμπεριληφθεί στη διατύπωση της διάταξης η φράση «και των λοιπών διοικητικών δικαστηρίων», εφόσον και οι αποφάσεις των δικαστηρίων αυτών είναι υποχρεωτικές για τη Διοίκηση. Εξάλλου, τα διοικητικά δικαστήρια δεν εκδίδουν μόνο καταψηφιστικές αποφάσεις, αλλά και ακυρωτικές και διαπλαστικές, οι οποίες συνιστούν τον κύριο όγκο αυτών⁷⁶. Δεύτερον, εάν θα συμπεριληφθεί η φράση «η μη συμμόρφωση του αρμοδίου οργάνου αποτελεί αδίκημα τιμωρούμενον ως ο νόμος ορίζει» αντί της φράσης «η παράβαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης δημιουργεί ευθύνη για κάθε υπαίτιο όργανο, όπως νόμος ορίζει».

Τελικώς, ως αποτέλεσμα των παραπάνω ιστορικών διεργασιών στο Σύνταγμα του 1975/1986 ορίστηκε στο άρθρο 95 παρ. 5 ότι: «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται με τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής δημιουργεί ευθύνη για κάθε υπαίτιο όργανο, όπως νόμος ορίζει». Όπως επισημαίνεται από τον Καθηγητή κ. Σπηλιωτόπουλο⁷⁷, ο κανόνας αυτός είναι γενικός, απόλυτος και

74. Βλ. Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, σ. 604, όπου ο Βουλευτής Α. Κουτσόγιωργας επισημαίνει σχετικώς ότι: «Γνωρίζετε από την πράξη ότι πηγαίνουμε εις το Συμβούλιον της Επικρατείας, ακυρώνωμεν μία διοικητική πράξιν, την στέλνωμεν πάλιν εις το Υπουργείον και έρχεται μετά ταύτα η Διοίκησης με ένα άλλον τρόπον, δολίως πολλές φορές, μη συμμορφούμενη προς την απόφασιν του Συμβουλίου της Επικρατείας ουσιαστικώς, διότι τυπικώς συμμορφούται και μας φέρνει το ίδιο θέμα με άλλον μανδύα. Εις το σημείον αυτό μέχρι σήμερον δεν έχει ευρεθή η θεραπεία και παρουσιάζεται το παράδοξον το ίδιο θέμα υπό διάφορον μορφήν να πηγαίνει 2- 3 φορές εις το Συμβούλιον της Επικρατείας».

75. Βλ. Βουλή των Ελλήνων, Ε΄ Αναθεωρητική, Περίοδος Α΄ Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α, Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής και των συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, σ. 604 επ.

76. Βλ. Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής και των συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, σ. 690.

77. Σπηλιωτόπουλος Ε., Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 875 επ.

άμεσης εφαρμογής, δηλαδή, δεν τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου, συμπληρώνει, δε, τον κανόνα του άρθρου 20 παρ. 1 Συντάγματος.

Β.2. Η συνταγματική διεύρυνση μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008 ορίζει στο άρθρο 95 παρ. 5 ότι: «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει». Περαιτέρω, στη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 4 του Συντάγματος, όπως αντικαταστάθηκε από το Ψήφισμα της 06^{ης}.04.2001, ορίζεται ότι: «Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει».

Από τη σύγκριση των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, όπως ίσχυαν πριν και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, προκύπτουν οι εξής αλλαγές που επέφερε ο συνταγματικός νομοθέτης: *Πρώτον*, η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης επεκτάθηκε στις αποφάσεις όλων των δικαστηρίων ενώ πριν προβλεπόταν μόνο για τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Όπως επισημαίνει ο εισηγητής της πλειοψηφίας, Καθηγητής κ. Ε. Βενιζέλος, η νέα συνταγματική ρύθμιση αφορά και τις αποφάσεις των πολιτικών, των ποινικών και των διοικητικών δικαστηρίων καθώς και όλες τις αποφάσεις, δηλαδή τις ακυρωτικές, αναιρετικές, καταψηφιστικές, προδικαστικές, προσωρινής προστασίας⁷⁸. Εξάλλου, η βούληση αυτή του συντακτικού νομοθέτη να συμπεριληφθούν όλες οι δικαστικές αποφάσεις εκφράστηκε ρητώς και λεπτομερώς στο άρθρο 1 του Ν 3068/2002, όπου ορίζεται το πεδίο εφαρμογής του εκτελεστικού του άρθρου 95 παρ. 5 Σ νόμου⁷⁹. Ωστόσο, στη συνέχεια με μεταγενέστερες τροποποιήσεις του ως άνω νόμου περιορίστηκε το πεδίο εφαρμογής του, όπως θα αναπτυχθεί εκτενώς κατωτέρω σε σχετικό κεφάλαιο.

Δεύτερον, από τη σύγκριση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων προκύπτει ότι προκειμένου να θεμελιωθεί ευθύνη από την παράβαση της υποχρέω-

78. Βενιζέλος Ε., *Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, σ. 353 επ.

79. Στη διάταξη του άρ. 1 του Ν 3068/2002 ορίζεται ότι δικαστικές αποφάσεις προς τις οποίες δημιουργείται υποχρέωση συμμόρφωσης νοούνται όλες οι αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει.

σης προς συμμόρφωση δεν απαιτείται πλέον να αποδειχθεί υπαιτιότητα του διοικητικού οργάνου οιοδήποτε βαθμού, αλλά αρκεί να προκύπτει από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις ποιο ή ποια διοικητικά όργανα είναι αρμόδια για τις διενέργεια των σχετικών πράξεων ή παραλείψεων σε συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση. Η συνταγματική διάταξη δεν διακρίνει εάν η ευθύνη θα είναι ποινική, πειθαρχική ή αστική, αφού το είδος της ευθύνης ρυθμίζεται ήδη από το νομοθέτη, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω στο σχετικό κεφάλαιο.

Τρίτον, η αναθεωρημένη συνταγματική διάταξη του άρθρου 95 παρ. 5 εδ. γ' προανήγγειλε την έκδοση νόμου, ο οποίος θα όριζε τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, ο οποίος εκδόθηκε ένα χρόνο αργότερα, και του οποίου οι ρυθμίσεις θα αναλυθούν κατωτέρω. *Τέταρτον*, στην αναθεωρημένη διάταξη του 94 παρ. 4 του Συντάγματος, ορίσθηκε ότι στις αρμοδιότητες διοικητικής φύσεως των δικαστηρίων περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις, η σημασία, δε, αυτής της διάταξης θα αναλυθεί κατωτέρω, σε κεφάλαιο σχετικό με τον ρόλο και την λειτουργία των τριμελών συμβουλίων συμμόρφωσης που συστήθηκαν βάσει του άρθρου 3 του Ν 3068/2002. Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι με τη διάταξη αυτή παρέχεται πρώτη φορά η δυνατότητα στα δικαστήρια να ασκούν εκτελεστική λειτουργία προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Όπως αναλύθηκε ανωτέρω παλαιότερα τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία υποστηριζόταν ότι δεν ανήκει στις εξουσίες του δικαστή να απευθύνει επιταγές στη Διοίκηση, κυρίως λόγω της διακρίσεως των εξουσιών, έστω κι αν αυτές αποσκοπούν στη συμμόρφωση με τις αποφάσεις του. Για τους λόγους αυτούς στη νέα, αναθεωρημένη συνταγματική διάταξη προβλέφθηκε η ως άνω δυνατότητα των δικαστηρίων να λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης⁸⁰.

Πέμπτον, ορίσθηκε το πρώτον σε συνταγματικό επίπεδο ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ζήτημα, όμως, που αφορά την εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων με τις

80. Βλ. Πρακτικό 6/2000 της Διοικητικής Ολομέλειας του ΣτΕ με θέμα: «Οι προτάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την αναθεώρηση του Συντάγματος» και ειδικότερα την εισήγηση του κ. Η. Μάζου σύμφωνα με την οποία: «...προκειμένου να αποτραπεί οποιαδήποτε αμφισβήτηση ως προς τη συμβατότητα των μέτρων αυτών προς τη συνταγματική αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, ομοφώνως γίνεται δεκτό ότι πρέπει να αναδιατυπωθεί κατάλληλα η παρ. 5 του άρθρου 95 και να προστεθεί σχετικό εδάφιο στην παρ. 4 του άρθρου 94. Από το συνδυασμό των προτεινόμενων αναθεωρήσεων θα προκύπτει αναμφίβολα ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να απονέμει στα δικαστήρια αρμοδιότητες εξαναγκασμού της Διοίκησης σε συμμόρφωση με τις δικαστικές αποφάσεις».

οποίες επιδικάζονται χρηματικές αξιώσεις, και δεν αποτελεί αντικείμενο του παρόντος βιβλίου.

§ 2: Η συμμόρφωση στην κοινοτική έννομη τάξη

Στις διατάξεις των άρθρων 260 (πρώην άρθρο 228 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και 266 (πρώην άρθρο 233 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισσαβώνας), θεμελιώνεται η υποχρέωση τόσο των κρατών μελών όσο και των κοινοτικών οργάνων να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Δ.Ε.Κ.), του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης⁸¹.

Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θεμελιώσει ένα σύστημα συμμόρφωσης των Κρατών Μελών τόσο στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου όσο και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο συνδυάζει, αφενός τα χαρακτηριστικά ενός συστήματος εξαναγκασμού με την απειλή κυρώσεων και αφετέρου τα χαρακτηριστικά ενός συστήματος διαχείρισης των προβλημάτων που ανακύπτουν μεταξύ των Κρατών Μελών και της Ένωσης⁸². Το ως άνω σύστημα συμμόρφωσης εμφανίζεται να είναι αποτελεσμα-

81. Το άρθρο 10 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όριζε ότι: «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της. Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης» (υποχρέωση της κοινοτικής πίστης) ενώ σύμφωνα με το άρθρο 266 (πρώην άρθρο 233 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης) της Συνθήκης της Λισσαβώνας: «Το θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμός των οποίων η πράξη εκηρύχθη άκυρη ή των οποίων η παράλειψη εκηρύχθη αντίθετη προς τις Συνθήκες οφείλουν να λαμβάνουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υποχρέωση αυτή δεν θίγει τις υποχρεώσεις που δύναται να προκύψουν από την εφαρμογή του άρθρου 340 δεύτερο εδάφιο.». Το άρθρο 340 εδ. Β΄ της Συνθήκης (πρώην άρθρο 288 της ΣΕΚ) αναφέρεται στην εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης, δηλαδή, στην υποχρέωσή της να αποκαθιστά τις ζημίες που προξενούν τα όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και ορίζει ότι: «Η συμβατική ευθύνη της Κοινότητας διέπεται από το δίκαιο που εφαρμόζεται στη σχετική σύμβαση. Στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Κοινότητα υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα όργανα ή υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

82. Βλ. Tallberg, Jonas, 2002b, Paths to Compliance: Enforcement, Management and the European Union, *International Organization* 56(3), 609, ο οποίος επισημαίνει ότι αυτό που χαρακτηρίζει το σύστημα συμμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ο επιτυχής συνδυασμός των μηχανισμών εξαναγκασμού (enforcement system) και διαχείρισης (management system). Περαιτέρω, η επιτυχία του ως άνω συστήματος συμμόρφωσης

τικό με την έννοια ότι αργά ή γρήγορα όλες οι υποθέσεις μη συμμόρφωσης τακτοποιούνται. Από τα στατιστικά δεδομένα που συγκεντρώνει η Επιτροπή προκύπτει ότι μερικές υποθέσεις παράβασης του κοινοτικού δικαίου επιλύονται άμεσα σε διάστημα ολίγων εβδομάδων ή μηνών ενώ άλλες απαιτούν πολλά χρόνια. Επίσης, παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις στην ανταπόκριση των Κρατών Μελών στην διαδικασία της συμμόρφωσης. Ενώ ορισμένα κράτη σπεύδουν να συμμορφωθούν στις υποδείξεις της Επιτροπής, ήδη από το πρώτο στάδιο του διαλόγου με την Επιτροπή και πριν ακόμη την έκδοση Αιτιολογημένης Γνώμης, άλλα κράτη εμμένουν στη μη συμμόρφωση ακόμη και μετά την έκδοση απόφασης του Δικαστηρίου που διαπιστώνει τη μη συμμόρφωση⁸³.

Ειδικότερα, ο μηχανισμός συμμόρφωσης των Κρατών Μελών μέσω του εξαναγκασμού θεμελιώθηκε το πρώτον στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία τροποποιήθηκε για τον σκοπό αυτό το άρθρο 171 της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. το οποίο έγινε άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΚ. Με την Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποιήθηκε το άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο έγινε άρθρο 260 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ενισχύθηκε ο υφιστάμενος θεσμός. Πλέον, στη διάταξη του άρθρου 260 της Συνθήκης της Λισσαβώνας προβλέπεται ειδική διαδικασία με την οποία διαπιστώνεται η συμμόρφωση ή μη ενός Κράτους μέλους σε προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου και στη συνέχεια επιβάλλονται οι ανάλογες χρηματικές κυρώσεις⁸⁴. Αντικείμενο της προσφυγής της Επιτροπής κατά κράτους μέλους αποτελεί η μη συμμόρφωση ή μη επαρκής συμμόρφωση του κράτους στην καταδικαστική απόφαση του Δ.Ε.Κ και η επιβολή χρηματικής κύρωσης κατά του

σε σχέση με αυτά άλλων διεθνών οργανισμών οφείλεται στο γεγονός ότι ο έλεγχος της συμμόρφωσης και η επιβολή κυρώσεων ανατίθεται σε υπερεθνικά όργανα (Δικαστήριο, Επιτροπή) και όχι στα συμβαλλόμενα Κράτη.

83. Βλ. Borzel, Tanja A., Hoffman, Tobias, Panke Diana, Caving in or sitting it out? Longitudinal patterns of non - compliance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 2012, Vol. 19 (4), pp. 454-471, και των ίδιων ως άνω συγγραφέων το άρθρο "Obstinate and inefficient. Why member states do not comply with European Law", *Comparative Political Studies* 43 (11), pp. 1363-90, όπου παρατίθενται στατιστικά δεδομένα καθώς και οι αιτίες στις οποίες οφείλεται η διαφοροποίηση των Κρατών Μελών στην ανταπόκριση συμμόρφωσης στον μηχανισμό συμμόρφωσης. Βλ. επίσης Checkel, J.T. (2001) "why comply? Social learning and European Identity change", *International Organization* 55 (3), pp. 553-88, όπου αναλύει τους λόγους συμμόρφωσης των κρατών με τις αποφάσεις ενός διεθνούς οργανισμού με βάση κυρίως δύο κατευθύνσεις της θεωρίας, τους rationalists και τους constructivists. Σύμφωνα με τους πρώτους οι λόγοι συμμόρφωσης ανάγονται στην συνεργασία, στον υπολογισμό κόστους - οφέλους και σε υλικά κίνητρα ενώ οι δεύτεροι ανάγουν τους λόγους συμμόρφωσης σε κοινωνικά κίνητρα (social learning, socialization).
84. Το άρθρο 260 της Συνθήκης της Λισσαβώνας(πρώην άρθρο 228 της ΣΕΚ) ορίζει ότι: «1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. 2...3...».

κράτους. Ο ρόλος της Επιτροπής στη διαδικασία που θεσπίζει η ως άνω διάταξη της Συνθήκης είναι πολύ σημαντικός⁸⁵, αφού ανήκει στη διακριτική της ευχέρεια το εάν θα κινήσει τη διαδικασία του άρθρου αυτού, εάν, δηλαδή, θα προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά κράτους μέλους που αρνείται να συμμορφωθεί με την προηγηθείσα καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου⁸⁶. Η Επιτροπή διαθέτει, επίσης, διακριτική ευχέρεια ως προς το είδος και το ύψος της προτεινόμενης χρηματικής ποινής· ειδικότερα δύναται να επιλέξει μεταξύ της πρότασης για την επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής ενώ ως προς το ύψος του προστίμου μπορεί να προτείνει εκείνο που κάθε φορά κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση.

Το 1996 η Επιτροπή δημοσίευσε μία πρώτη Ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης (Ανακοίνωση της Επιτροπής ΕΕ C 242 της 21^{ης} Αυγούστου 1996) και το 1997 δημοσίευσε μία δεύτερη ανακοίνωση, η οποία αφορούσε ειδικότερα, τη μέθοδο υπολογισμού του ύψους της χρηματικής ποινής (ΕΕ C 63 της 28^{ης} Φεβρουαρίου 1997). Το 2001, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση εσωτερικής χρήσης σχετικά με τον καθορισμό του συντελεστή διάρκειας για τον υπολογισμό του ύψους της χρηματικής ποινής⁸⁷. Με τις ως άνω Ανακοινώσεις καθιερώθηκαν τα θεμελιώδη κριτήρια βάσει των οποίων προσδιορίσθηκε το χρηματικό πρόστιμο και τα οποία είναι τα εξής: α) η σοβαρότητα της παράβασης, β) η διάρκειά της, γ) η αναγκαιότητα να εξασφαλισθεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της ακύρωσης προς αποφυγή υποτροπών. Το 2005 η Επιτροπή δημοσίευσε την Ανακοίνωση (2005) 1658 η οποία αντικατέστησε τις δύο Ανακοινώσεις του 1996 και του 1997. Περιλαμβάνει σε μεγάλο βαθμό τα στοιχεία τους, λαμβάνοντας, όμως, συγχρόνως υπόψη τη νομολογία που έχει προκύψει έκτοτε, ιδίως σε ό, τι αφορά τη δυνατότητα επιβολής κύρωσης με τη μορφή κατ' αποκοπή ποσού, την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών⁸⁸.

85. Σχετικά με τον ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία του άρθρου 228 της ΣυνθΕΕ βλ. Anne Bonnie, *Commission Discretion under Article 171 (2) E.C.*, *E.L.Rev.Dec Sweet & Maxwell and Contributors*, 1998, Mendrinou Maria, 1996, *Non - compliance and the European Commission's in Integration*, *Journal of European Public Policy* 3(1), pp. 1-22. Evans, A.C., *The enforcement procedure of Article 169 EEC: Commission discretion*, *European Law Review* 4(6), pp. 442-56.

86. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Tallberg, Jonas, ο. π., η Επιτροπή λειτουργεί ως Γενικός Κατήγορος στην διαδικασία αυτή.

87. Πρβλ. το έγγραφο PV (2001) 1517/2 της 2ας Απριλίου 2001.

88. Με την ως άνω Ανακοίνωση η Επιτροπή εισηγήθηκε ότι εφεξής θα συνοδεύει τις προσφυγές της προς το Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 228 με την εισήγηση για την επιβολή: α) χρηματικής ποινής για κάθε ημέρα καθυστερημένης συμμόρφωσης μετά την έκδοση απόφασης του Δικαστηρίου κατ' εφαρμογή του άρθρου 228, και β) κατ' αποκοπήν ποσού που είναι πληρωτέο ως κύρωση για την συνέχιση της παράβασης κατά το χρονικό διάστημα από την έκδοση της πρώτης δικαστικής απόφασης επί παραβάσει μέχρι την έκδοση της απόφασης δυνάμει του άρθρου 228. Περαιτέρω, αξιοποιώντας την εφαρμογή της αρχής αναλογικότητας από το Δικαστήριο στις περιπτώσεις επιβολής χρηματικών κυρώσεων η Επιτροπή με την Ανακοίνωση εισηγήθηκε την πρόταση

Εξάλλου, με την ως άνω Ανακοίνωση επικαιροποιήθηκε η μέθοδος υπολογισμού του ύψους των κυρώσεων και προσαρμόσθηκε στα δεδομένα της διευρυμένης Ένωσης⁸⁹. Η Ανακοίνωση (2005) 1658 τροποποιήθηκε με την Ανακοίνωση (2010) 923 κυρίως όσον αφορά τα μεγέθη των συντελεστών βάσει των οποίων υπολογίζεται το ύψος του προστίμου και του κατ' αποκοπήν ποσού.

Ο μηχανισμός του πρώην άρθρου 228 της ΣυνθΕΕ τέθηκε πρώτη φορά σε εφαρμογή στην απόφαση της 4^{ης} Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας⁹⁰. Η απόφαση αυτή είναι σημαντική γιατί ανέλυσε τις προϋποθέσεις εφαρμογής της σχετικής διάταξης, έκρινε έμμεσα ως προς τη νομική φύση της επιβαλλόμενης κύρωσης⁹¹, αποδέχθηκε τον «διακριτό» χαρακτήρα των παραβάσεων, επανέλαβε τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι οι εσωτερικές καταστάσεις δεν επηρεάζουν την υποχρέωση συμμόρφωσης, έθεσε συγκεκριμένα κριτήρια προσδιορισμού του χρηματικού προστίμου αξιοποιώντας τις σχετικές Ανακοινώσεις της Επιτροπής και τέλος έθεσε το ζήτημα των ορίων της διακριτικής ευχέρειας μεταξύ της Επιτροπής και του Δικαστηρίου κατά τον καθορισμό της επιβαλλόμενης κύρωσης⁹². Την απόφαση της 4^{ης} Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας ακολούθησαν η απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας⁹³, με την οποία επιβλήθηκε επίσης χρηματική ποινή

χωριστής κύρωσης για κάθε αιτίαση, την προσαρμογή της κύρωσης στις ιδιαίτερες περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης, την πρόβλεψη για αναστολή της χρηματικής ποινής. Επίσης, σχετικά με την εφαρμογή του συντελεστή σοβαρότητας η Επιτροπή εισηγήθηκε ότι θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η σπουδαιότητα των διατάξεων της κοινοτικής νομοθεσίας που παραβιάστηκαν και οι συνέπειες της εκάστοτε παράβασης για τα γενικά και ειδικά συμφέροντα.

89. Οι κανόνες και τα κριτήρια της ως άνω Ανακοίνωσης εφαρμόσθηκαν σε όλες τις αποφάσεις περί προσφυγής στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΚ οι οποίες ελήφθησαν μετά την 1^η Ιανουαρίου 2006.
90. Πρόκειται για την υπόθεση του Κουρουπητού Χανίων. Η Επιτροπή άσκησε στις 14.11.1997 προσφυγή κατά της Ελλάδας βάσει του άρθρου 228 της Συνθήκης με την οποία ζήτησε, αφενός να αναγνωρισθεί ότι η Ελλάδα δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπαγόταν η εκτέλεση της απόφαση του Δικαστηρίου της 7^{ης} Απριλίου 1992, C-45/1991, Επιτροπή κατά Ελλάδα και αφετέρου να υποχρεωθεί η Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή χρηματική ποινή ύψους 24.600 ECU ημερησίως για κάθε ημέρα καθυστέρησης εκτελέσεως των απαραίτητων μέτρων συμμόρφωσης προς την προπαρατεθείσα απόφαση του Δικαστηρίου.
91. Ο σκοπός των κυρώσεων είναι διττός, δηλαδή, αναφέρεται τόσο στην παύση της συγκεκριμένης παράβασης, όσο και στην αποτροπή των κρατών μελών από μελλοντικές παραβάσεις (ειδική και γενική αποτρεπτική λειτουργία των κυρώσεων).
92. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, εφόσον η Συνθήκη δεν περιέχει σχετικές διατάξεις, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίζει ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές για τον καθορισμό των μεθόδων του ύψους των χρηματικών ποσών που θα προτείνει το Δικαστήριο. Ωστόσο, σύμφωνα με το Δικαστήριο, οι προτάσεις της Επιτροπής δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο, αλλά αποτελούν χρήσιμη βάση αναφοράς.
93. ΔΕΚ υπ. C-278/2001 (Επ./Ισπανία), Συλλογή 2003, I- 1414, σκέψη 41, όπου το Δικαστήριο επαναβεβαίωσε ό, τι ήδη είχε δεχθεί στην απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας (σκέψη 90), ότι, δηλαδή το ύψος της χρηματικής ποινής πρέπει να ανταποκρίνεται στις εκάστο-

και η απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας⁹⁴ με την οποία επιβλήθηκε σωρευτικά χρηματική ποινή και κατ' αποκοπή ποσό⁹⁵. Στην τελευταία αυτή υπόθεση το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η χρηματική ποινή επιβάλλεται όταν στόχος της καταδικαστικής απόφασης είναι ο εξαναγκασμός του εν λόγω κράτους μέλους να συμμορφωθεί με την απόφαση. Εάν, αντίθετα, επιδιώκεται μια προληπτική κυρίως δράση της απόφασης, υπό την έννοια ότι το καταδικασθέν κράτος πρέπει να συνετισθεί και να σεβασθεί το κύρος του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να επιβάλλεται το κατ' αποκοπή ποσό.

Το Δικαστήριο κατά την έκδοση των αποφάσεών του σε περίπτωση προσφυγής του άρθρου 260 της ΣΛΕΕ λαμβάνει υπόψη του τις ως άνω Ανακοινώσεις της Επιτροπής, σε πρόσφατη μάλιστα απόφασή του (Απόφαση της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-61/2010) αποφάνθηκε επί του καθορισμού του ύψους της χρηματικής ποινής που επιβάλλεται ως κύρωση για τη μη εκτέλεση αποφάσεως με την οποία διαπιστώθηκε παράβαση. Ειδικότερα, έκρινε, αφενός, ότι μια τέτοια κύρωση πρέπει να είναι ανάλογη προς τον βαθμό πίεσης που απαιτείται ώστε το οικείο κράτος μέλος να αναγκαστεί να εκτελέσει την απόφαση περί διαπίστωσης παράβασης και να μεταβάλει τη συμπεριφορά του, θέτοντας τέρμα στην παράβαση αυτή, και, αφετέρου, ότι πρέπει να λαμβάνονται συναφώς υπόψη, κατ' αρχήν, η διάρκεια της παράβασης, η σοβαρότητά της και η ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους. Για την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών πρέπει να συνεκτιμώνται

τε περιστάσεις και να είναι ανάλογο, αφενός, προς την αναγνωρισθείσα παράβαση και, αφετέρου, προς την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους. Περαιτέρω, η ως άνω υπόθεση κατέδειξε ότι το σύστημα κυρώσεων πρέπει, στο βαθμό που κρίνεται αναγκαίο, να ανταποκρίνεται εκ των προτέρων στο ενδεχόμενο μεταβολής των περιστάσεων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ως άνω απόφαση (σκ. 47 έως 52) «κύρωση που δεν λαμβάνει υπόψη τις ενδεχόμενες προόδους του κράτους μέλους στην εκτέλεση των υποχρεώσεών του δεν είναι ούτε κατάλληλη για την περίπτωση ούτε ανάλογη προς τη διαπιστωθείσα παράβαση».

94. ΔΕΚ υπ. C-304/02 (Επ./Γαλλία), Συλλογή 2005, I-6263, σκ. 111-112, όπου το δικαστήριο εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας έκρινε ότι υπάρχει περίπτωση να αποδειχθεί απαραίτητη η προσαρμογή στις ιδιαίτερες περιστάσεις της εκάστοτε υπόθεσης του χρονοδιαγράμματος αναφοράς με σκοπό την εκτίμηση της συνέχισής της μη συμμόρφωσης μετά τη δεύτερη δικαστική απόφαση και προκειμένου να προσδιορισθεί το πότε καθίσταται καταβλητέα η χρηματική ποινή.
95. Βλ. αναλυτικά στοιχεία σχετικά με τις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης Κρατών Μελών της Ένωσης στις αποφάσεις του ΔΕΚ παρατίθενται αναλυτικά στις Ετήσιες Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το θέμα αυτό. Από την έρευνα που πραγματοποίησε ο Tallberg, Jonas, ο.π., για την περίοδο 1978-2000 προκύπτει ότι από τις περιπτώσεις για τις οποίες κινήθηκε η διαδικασία συμμόρφωσης ποσοστό 38% κατέληξαν στην έκδοση αιτιολογημένης γνώμης ενώ μόνον για το 11% αυτών των περιπτώσεων εκδόθηκε απόφαση του Δικαστηρίου, Borzel Tanja A., Non - compliance in the European Union: Pathology or statistical artefact?, *Journal of European Public Policy*, 2001, Vol. 8(5), pp. 803-824, η οποία υποστηρίζει ότι στην πραγματικότητα δεν υφίσταται ένα συστημικό πρόβλημα μη συμμόρφωσης των Κρατών Μελών στις αποφάσεις του Δικαστηρίου.

ιδίως οι συνέπειες που έχει η παράλειψη συμμόρφωσης τόσο επί του δημόσιου συμφέροντος όσο και επί των συμφερόντων των ιδιωτών, καθώς και το πόσο επείγον είναι να παρακινηθεί το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος σε συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του. Ο προαναφερθείς μηχανισμός της απειλής οικονομικών κυρώσεων ενισχύει την αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων του ΔΕΚ υπό την άσκηση οικονομικής πίεσης στα κράτη μέλη⁹⁶.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποίησε το άρθρο 228 της Συνθήκης ΕΚ και προέβλεψε ενίσχυση του ως άνω θεσμού της επιβολής χρηματικών κυρώσεων ως μέσου εξαναγκασμού για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ως προς δύο πτυχές⁹⁷. Πρώτον, όσον αφορά τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 260 παρ. 2 (πρώην άρθρο 228 παρ. 2 της Συνθήκης ΕΚ), η Συνθήκη της Λισσαβώνας καταργεί το προς της ασκήσεως της προσφυγής στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης. Από την έναρξη της ισχύος της συνθήκης της Λισσαβώνας, εάν η Επιτροπή θεωρήσει ότι ένα κράτος μέλος δεν εκτέλεσε ορθά απόφαση του Δικαστηρίου, οφείλει να εφαρμόσει ένα μόνο στάδιο πριν την άσκηση της προσφυγής, αυτό της αποστολής προειδοποιητικής επιστολής στην οποία το κράτος μέλος καλείται να υποβάλει τις παρατηρήσεις του⁹⁸. Εν

96. Β. Σκουρής, *Ερμηνεία Συνθηκών για την ευρωπαϊκή ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, συγγραφή άρθρου 228 από την Ε. Μουσαλετζή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα - Κομοτηνή 2003, σ. 1362, ο οποίος επισημαίνει ότι: «το μέλλον θα δείξει κατά πόσο θα λειτουργήσει πράγματι αποτρεπτικά για τα κράτη μέλη ή εάν και σε ποιο βαθμό θα υπεισέλθουν τελικά πολιτικές σκοπιμότητες κατά τη χρήση και πρακτική εφαρμογή της εν λόγω διάταξης που θα μειώσουν την αποτελεσματικότητά της».

97. Το άρθρο 260 της Συνθήκης της Λισσαβώνας (πρώην άρθρο 228 της ΣΕΚ) ορίζει ότι: «1...2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο, αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. 3. Όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258 θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του».

98. Το Δικαστήριο στην Υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας (απόφαση της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2012, C-61/10) έκρινε ότι, όταν η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία έχει κινηθεί πριν από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της προαναφερθείσας τροποποιήσεως, αλλά παραμένει εκκρεμής μετά την εν λόγω ημερομηνία, τότε η διαδικασία αυτή διέπεται από τους νέους κανόνες οι οποίοι προβλέπονται στο άρθρο 260, παρά-

συνεχεία, εάν η Επιτροπή δεν θεωρήσει ικανοποιητικές τις παρατηρήσεις του κράτους μέλους ή εάν αυτό δεν απαντήσει, μπορεί να προσφύγει απευθείας στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 260 παρ. 2. Συνεπώς, η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 260 παρ. 2 επιταχύνεται στην πράξη με αποτέλεσμα η μέση διάρκεια της διαδικασίας που προβλέπεται στην Ανακοίνωση του 2005 να μειωθεί αυτόματα σε μία περίοδο που κυμαίνεται από 8 έως 18 μήνες. Κατά τα λοιπά ο μηχανισμός του άρθρου 260 παρ. 2 της ΣΛΕΕ αντιστοιχεί απολύτως σε εκείνον του πρώην άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΚ.

Δεύτερον, ο ρόλος της Επιτροπής σχετικά με τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ενισχύθηκε με την πρόβλεψη μίας καινοτομίας. Ειδικότερα, με την παρ. 3 του άρθρου 260 της Συνθήκης της Λισσαβώνας δημιουργείται ένας νέος μηχανισμός: Η Επιτροπή, όταν υποβάλλει προσφυγή παράβασης βάσει του άρθρου 258 (πρώην άρθρο 266 της Συνθήκης ΕΚ) μπορεί να προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής στην ίδια απόφαση όπου διαπιστώνεται ότι το κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας Οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία. Στόχος της παραπάνω διαδικασίας είναι να δώσει ισχυρότερο κίνητρο στα κράτη μέλη να μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο τις Οδηγίες εντός των προθεσμιών που ορίζει ο νομοθέτης και, ως εκ τούτου, να εξασφαλίσουν την πραγματική αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας της Ένωσης⁹⁹. Η συνθήκη της Λισσαβώνας λαμβάνει κατ' αυτόν τον τρόπο υπόψη την καθοριστική σημασία που έχει η μεταφορά των Οδηγιών από τα κράτη μέλη εντός των προβλεπομένων προθεσμιών.

Το 2010 η Επιτροπή εξέδωσε την Ανακοίνωση (2010) 1371 σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 260 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και σε αυτήν εξέθεσε τον τρόπο με τον οποίο θα κάνει χρήση αυτού του νέου μηχανισμού που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Κατ' αρχάς, η Επιτροπή στην ως άνω Ανακοίνωση υπενθυμίζει τις τρεις αρχές που πρέπει να διέπουν την εφαρμογή του άρθρου 260 παρ. 3, οι οποίες ήδη διέπουν την εφαρμογή της παραγρά-

γραφος 2, ΣΛΕΕ. Όσον αφορά την ημερομηνία η οποία αποτελεί σημείο αναφοράς για την εκτίμηση της υπάρξεως τέτοιας παραβάσεως, το Δικαστήριο κατέληξε ότι, ελλείπει αιτιολογημένης γνώμης, κρίσιμη συναφώς είναι η ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας που τάσσεται με το έγγραφο οχλήσεως το οποίο αποστέλλεται δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

99. Βλ. 29^η Ετήσια Έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του Δικαίου της Ε.Ε (2011). Η Επιτροπή παρέπεμψε την πρώτη παράβαση για καθυστερημένη μεταφορά της νομοθεσίας στο Δικαστήριο με αίτημα την επιβολή χρηματικών ποινών δυνάμει του άρθρου 260 παρ. 3 της ΣΛΕΕ στα τέλη του 2011. Τέτοιες αποφάσεις αφορούσα πέντε κράτη μέλη το 2011. Αυστρία (1 υπόθεση, Γερμανία (3), Ελλάδα (1), Ιταλία (1) και Πολωνία 3 υποθέσεις). Η προτεινόμενη ημερήσια χρηματική ποινή κυμαινόταν από 44.876,16 ευρώ έως 215.409,60 ευρώ (δεν είχαν ζητηθεί κατ' αποκοπή ποσά). Τα χαρακτηριστικά των παραβάσεων κάθε κράτους μέλους στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής περιέχουν λεπτομερέστερες πληροφορίες για τις εν λόγω υποθέσεις.

φου 2 του ίδιου άρθρου. *Πρώτον*, ο καθορισμός της κύρωσης πρέπει να γίνεται με γνώμονα τον βασικό στόχο αυτού του μηχανισμού, ο οποίος είναι η διασφάλιση της έγκαιρης μεταφοράς της νομοθεσίας της Ένωσης και η αποφυγή της επανάληψης αυτού του είδους των παραβάσεων. Συνεπώς, ο καθορισμός της κύρωσης πρέπει να στηρίζεται στα τρία θεμελιώδη κριτήρια, της σοβαρότητας της παράβασης, της διάρκειας αυτής και της αναγκαιότητας να εξασφαλισθεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κύρωσης προκειμένου να αποφευχθούν οι υποτροπές. *Δεύτερον*, οι κυρώσεις που η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο πρέπει να είναι δυνατόν να προβλεφθούν από τα κράτη μέλη και το ύψος τους να υπολογίζεται βάσει μεθόδου που να είναι σύμφωνη τόσο με την αρχή της αναλογικότητας, όσο και με την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών. *Τρίτον*, σε ό, τι αφορά την αποτελεσματικότητα της κύρωσης, είναι σημαντικό να καθορίζονται ποσά ενδεδειγμένου ύψους, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ο αποτρεπτικός χαρακτήρας των κυρώσεων.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 260 παρ. 3 η Επιτροπή μπορεί να κάνει χρήση αυτής της νέας δυνατότητας «εάν το κρίνει πρόσφορο». Με αυτή τη διατύπωση θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δίδεται μεγάλη διακριτική ευχέρεια στην Επιτροπή, στο πλαίσιο της οποίας δύναται να κάνει χρήση του μηχανισμού της παρ. 3 του άρθρου 260 κατ' αρχήν σε όλες τις υποθέσεις σχετικά με τις παραβάσεις υποχρέωσης στις οποίες αναφέρεται αυτή η διάταξη, όσον αφορά Οδηγίες που εκδίδονται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία. Η διαπίστωση της παράβασης καλύπτει τόσο την πλήρη απουσία ανακοίνωσης οποιωνδήποτε μέτρων μεταφοράς μιας οδηγίας όσο και την μερική απουσία ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς. Η δεύτερη αυτή περίπτωση μπορεί να προκύψει είτε όταν τα μέτρα μεταφοράς που ανακοινώνονται δεν καλύπτουν όλο το έδαφος του κράτους μέλους, είτε όταν η ανακοίνωση είναι ελλιπής όσον αφορά τα μέτρα μεταφοράς τα οποία αντιστοιχούν σε μέρος μόνο της Οδηγίας.

Η προαναφερόμενη διαδικασία της επιβολής χρηματικών κυρώσεων εντάσσεται στο σύνολο των νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων που αποτελούν μηχανισμούς διασφάλισης της αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου¹⁰⁰. στους μηχανισμούς αυτούς περιλαμ-

100. Π. Κούσης, Η επιβολή χρηματικών κυρώσεων σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύμφωνα με το άρθρο 228 παρ. 2 ΣΕΚ. Με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 4^{ης} Ιουλίου 2000. C-387/1997, *EEEur* 4:2000, σ. 860 επ., Stone Sweet, Alec; Brunnel Thomas, The European Court of Justice, State Non-compliance and the Politics of Override”, *American Political Science Review*, 2012 Vol. 106(1), pp. 204-213. Tallberg, Jonas, ο.π., Weiler, J.H.H., Emerging Issues on Compliance and Effectiveness of Community Law, Proceedings of the Annual Meeting, *American Society of International Law*, 1997, Vol. 9, pp. 172-175, ο οποίος υποστηρίζει ότι η συμμόρφωση των Κρατών Μελών καθίσταται επιτυχής μέσω των αρχών της υπεροχής και της άμεσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια (horizontal enforcement through national courts).

βάνεται περαιτέρω ο θεσμός των προδικαστικών ερωτημάτων των εθνικών δικαστηρίων προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι νομολογιακές αρχές της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και της υποχρέωσης αποζημίωσης για ζημία που προκλήθηκε από παράβαση κοινοτικής υποχρέωσης, δηλαδή η θεμελίωση αστικής ευθύνης του κράτους μέλους¹⁰¹. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται και στον έλεγχο συμμόρφωσης των κρατών μελών προς το κοινοτικό δίκαιο μέσω των εθνικών τους δικαστηρίων στις περιπτώσεις που ενώπιον αυτών εγείρονται αξιώσεις ιδιωτών θεμελιωμένες στην αστική ευθύνη του Κράτους από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου ή όταν ανακύπτουν προδικαστικά ερωτήματα προς το Γενικό Δικαστήριο της Ένωσης. Ωστόσο, όπως επισημαίνεται σχετικά, ο θεσμός αυτός πρέπει να αντιμετωπίζεται ως συμπληρωματικός σε σχέση με άλλα εργαλεία συμμόρφωσης και δεν συνιστά πανάκεια για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου¹⁰².

Όσον αφορά τη συμμόρφωση των κοινοτικών οργάνων στις αποφάσεις του Δικαστηρίου, κατά παγία νομολογία αυτού, η αρμοδιότητα του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο αιτήσεως ακυρώσεως περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης και δεν μπορεί το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων του να απευθύνει διαταγή στα θεσμικά όργανα της Ένωσης¹⁰³. Συγκεκριμένα, στο οικείο θεσμικό όργανο εναπόκειται να λάβει, δυνάμει του άρθρου 266 ΣΛΕΕ, τα μέτρα που συνεπάγεται η ακυρωτική δικαστική απόφαση¹⁰⁴.

101. Βλ. Tallberg, Jonas, Supranational influence in EU enforcement: the ECJ and the principle of State liability, *Journal of European Public Policy*, 2000, Vol. 7 (1), pp. 104-121, Caranta Roberto, Governmental liability after Francovich, *Cambridge Law Journal* 52 (2), pp. 272-97, Craig, D.D., Francovich, remedies and the scope for damages liability, *Law Quarterly Review* 109: pp. 595-621, Emiliou, Nicholas (1996), State liability under Community Law: Shedding more light on the Francovich principle?, *European Law Review* 21 (5), pp. 339-411, Η αρχή της αστικής ευθύνης των ΚΜ για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου θεμελιώθηκε αρχικά στην υπόθεση Francovich (1991) και στη συνέχεια εξελίχθηκε στις αποφάσεις Brasserie du Pecheur, Factortame III, British Telecommunication, Hedley Lomas και Dillenkofer (1996).

102. Slepcevic, Reinhard, The judicial enforcement of EU Law through national courts: possibilities and limits, *Journal of European Public Policy*, 2009, Vol. 16 (3), pp. 378-394.

103. Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουλίου 1999, C-5/1993 P, DSM κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-4695, σκέψη 36, Απόφαση του Πρωτοδικείου της 24ης Φεβρουαρίου 2000, T-145/98, ADT Projekt κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-387, σκέψη 83, Απόφαση της 14^{ης} Ιουνίου 2012, Vereniging Milieudefensie και Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, T - 396/09, σκ. 18, Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 6ης Μαρτίου 2012, UPM-Kymmene Oyj κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ανταγωνισμός, Υπόθεση T-53/06, σκ. 17.

104. Βλ. σκ. 121 της απόφασης της 27^{ης}.06.2012 Γενικού Δικαστηρίου (υπόθεση T- 372/10, Bollore κατά Ευρωπαϊκής Ένωσης) και αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 27ης Ιανουαρίου 1998, T-67/94, Ladbroke Racing κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-1, σκέψη 200, και της 29ης Σεπτεμβρίου 2009, T-225/07 και T-364/07, Thomson Sales Europe κατά Επιτροπής, που δεν έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 221, Απόφα-

Περαιτέρω, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, από το άρθρο 266 εδ. α΄ της Συνθήκης (ΣΛΕΕ), σύμφωνα με το οποίο το όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη οφείλει να λάβει τα μέτρα που προϋποθέτει η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου, απορρέει το δικαίωμα του προσφεύγοντος να διατηρεί το έννομο συμφέρον του για την ακύρωση πράξης κοινοτικού οργάνου, προς αποτροπή του ενδεχομένου επαναλήψεως της προβαλλόμενης πλημμέλειας στο μέλλον¹⁰⁵. Πάντως, το έννομο αυτό συμφέρον υφίσταται μόνον εάν η προβαλλόμενη πλημμέλεια είναι δυνατό να επαναληφθεί στο μέλλον, ανεξαρτήτως των περιστάσεων της υπόθεσης στο πλαίσιο της οποίας ασκήθηκε η προσφυγή του προσφεύγοντος. Εξάλλου, ο προσφεύγων δύναται να διατηρεί έννομο συμφέρον για την ακύρωση πράξης που τον επηρεάζει άμεσα προκειμένου να επιτύχει τη διαπίστωση παρανομίας που διαπράχθηκε σε βάρος του, οπότε η διαπίστωση αυτή μπορεί να αποτελέσει τη βάση τυχόν αγωγής αποζημίωσης με σκοπό την πρόσφορη αποκατάσταση της προκληθείσης με την προσβαλλόμενη πράξη ζημίας¹⁰⁶.

ση του Γενικού Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 16ης Δεκεμβρίου 2010. Systran SA και Systran Luxembourg SA κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Υπόθεση T-19/07, απόφαση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης (πρώτο τμήμα) της 14ης Οκτωβρίου 2008, Stefan Meierhofer κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπόθεση F-74/07, σκ. 56, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι: «...Αντιθέτως, όσον αφορά το αίτημα να απευθύνει το Δικαστήριο ΔΔ διαταγές στην Επιτροπή, το Δικαστήριο ΔΔ υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, ο κοινοτικός δικαστής είναι προδήλως αναρμόδιος να απευθύνει διαταγές στα κοινοτικά θεσμικά όργανα... Έτσι, το Δικαστήριο ΔΔ δεν δύναται, χωρίς να σφετεριστεί τις προνομίες των διοικητικών αρχών ... να απευθύνει εν προκειμένω διαταγές στην Επιτροπή, έστω κι αν αυτές συνάδουν με την υποχρέωση που το θεσμικό όργανο έχει, σύμφωνα με το άρθρο 233 ΕΚ, μετά μια ακυρωτική δικαστική απόφαση... Αντιθέτως, έργο της Επιτροπής είναι να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της δικαστικής αποφάσεως», Order of the General Court, (Fifth Chamber) 9 November 2011 In Case T-449/10.

105. Βλ. απόφαση Wunenburger κατά Επιτροπής, σκέψεις 50 έως 52, υπόθεση Τα- 233/09, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, σκ. 35, T - 46/08, T - 29/08, Ligapara Proteccao de Natureza (LPN) κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου της 9^{ης} Σεπτεμβρίου 2011. (σκ. 60, 63), T-276/07, Hans - Peter Martin κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Απόφαση της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2010, σκ. 66, T- 120/10, Client Earth κλπ κατά Επιτροπής, σκ. 29, T- 233/09, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, Απόφαση της 22^{ης} Μαρτίου 2011, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι υφίστατο έννομο συμφέρον για την ακύρωση της πράξεως, εφόσον ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως αφορούσε στην ερμηνεία μιας από τις προβλεπόμενες στον Κανονισμό εξαιρέσεις, την οποία ήταν πιθανό να επαναλάβει το Συμβούλιο στο πλαίσιο της εξέτασης νέας αιτήσεως και, αφετέρου, η προσφεύγουσα ως ένωση σκοπούσα στην προώθηση της διαφάνειας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν δυνατό να υποβάλει στο μέλλον ανάλογες αιτήσεις προσβάσεως αφορώσες το ίδιο είδος εγγράφων, Απόφαση του Πρωτοδικείου (πρώτο τμήμα) της 18ης Μαρτίου 2009. Shanghai Excell M&E Enterprise Co. Ltd και Shanghai Adeptech Precision Co. Ltd κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκ. 48.
106. Βλ. συναφώς Απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1998, C-68/1994 και C-30/1995, Γαλλία κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-1375, σκέψη 74, Απόφαση του Πρωτοδικείου (πρώτο τμήμα) της 18ης Μαρτίου 2009, Shanghai Excell M&E

Σχετικά με το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος και τις ενέργειες στις οποίες οφείλει να προβεί ένα κοινοτικό όργανο στα πλαίσια των υποχρεώσεων του που απορρέουν από το άρθρο 233 της Συνθήκης ενδιαφέρον παρουσιάζει και η κάτωθι νομολογία του Δικαστηρίου: Ένας διαγωνιζόμενος διατηρεί το έννομο συμφέρον για την ακύρωση της απόφασης ανάθεσης, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η απόφαση της ανάθεσης έχει εκτελεστεί πλήρως προς όφελος άλλων διαγωνιζομένων είτε για να επιτύχει την εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής προσήκουσα επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση είτε για να υποχρεώσει την αναθέτουσα αρχή να επιφέρει, στο μέλλον, τις προσήκουσες τροποποιήσεις στο σύστημα των διαγωνισμών, σε περίπτωση που το σύστημα αυτό θα κρινόταν αντίθετο προς ορισμένες νομικές απαιτήσεις¹⁰⁷. Ειδικότερα, το γεγονός ότι ορισμένη δημόσια σύμβαση υπεγράφη και, στη συνέχεια, εκτελέστηκε πριν την έκδοση απόφασης που περατώνει την κύρια δίκη με αντικείμενο προσφυγή την οποία άσκησε διαγωνιζόμενος του οποίου η προσφορά δεν επιλέχθηκε κατά της απόφασης περί ανάθεσης, καθώς και το γεγονός ότι η αναθέτουσα αρχή συνδέεται πλέον με συμβατικό δεσμό με τον ανάδοχο δεν αναιρούν την υποχρέωση την οποία υπέχει, δυνάμει του άρθρου 233 ΕΚ, η αναθέτουσα αρχή, στην περίπτωση που η κύρια προσφυγή γίνει δεκτή, να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την αρμόζουσα προστασία των συμφερόντων του διαγωνιζομένου που δεν αναδείχθηκε ανάδοχος¹⁰⁸.

Ειδικότερα σύμφωνα με την παραπάνω νομολογία, τα συμφέροντα του εν λόγω διαγωνιζόμενου μπορούν να διαφυλαχθούν μέσω χρηματικής αποζημίωσης που αντιστοιχεί στην απώλεια της ευκαιρίας να του ανατεθεί το αντικείμενο της σύμβασης ή, εφόσον αποδεικνύεται με βεβαιότητα ότι το αντικείμενο της σύμβασης έπρεπε να ανατεθεί στον εν λόγω διαγωνιζόμενο, αποζημίωσης που αντιστοιχεί στο διαφυγόν κέρδος¹⁰⁹. Εξάλλου, είναι δυνατή η αποτίμηση της απώλειας της ευκαιρίας διαγωνιζόμενου να του ανατεθεί το αντικείμενο της σύμβασης εξαιτίας παράνομης απόφασης. Από τα ανωτέρω έπεται ότι το ακυρωτικό αίτημα, εφόσον γίνει δεκτό, μπορεί, ως εκ του απο-

Enterprise Co. Ltd και Shanghai Adeptech Precision Co. Ltd κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκ. 53.

107. Βλ. απόφαση Simmenthal κατά Επιτροπής, σκέψη 32 ανωτέρω, σκέψη 32, και απόφαση του Πρωτοδικείου της 14ης Οκτωβρίου 1999, T-191/96 και T-106/97, CAS Succhi di Frutta κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. II-3181, σκέψη 63.

108. Βλ. υπ' αυτή την έννοια, διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 10ης Νοεμβρίου 2004, T-303/04 R, Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σ. II-3889, σκέψη 83 και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, T-46/08, σκ. 67.

109. Βλ., υπ' αυτή την έννοια, διατάξεις του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 2ας Μαΐου 1994, T-108/94 R, Candiotte κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. II-249, σκέψη 27 της 20ής Ιουλίου 2000, T-169/00 R, Esedra κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-2951, σκέψη 51, και Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Επιτροπής, σκέψη 65 ανωτέρω, σκέψη 83

τελέσματος, να προσπορίσει όφελος στον προσφεύγοντα, οπότε αυτός έχει έννομο συμφέρον στην ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης ανάθεσης.

Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία του Δικαστηρίου της Δημόσιας Διοίκησης επί των υπαλληλικών προσφυγών σχετικά με την ακύρωση πράξεων που αφορούν την αρχική τοποθέτηση, αξιολόγηση ή προαγωγή των κοινοτικών υπαλλήλων. Στις υποθέσεις αυτές το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη κατά τον σχηματισμό της τελικής του κρίσης τα αντιτιθέμενα συμφέροντα του προσφεύγοντος κοινοτικού υπαλλήλου, της δημόσιας υπηρεσίας και των τρίτων που θίγονται από την τυχόν ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Ειδικότερα το συμφέρον της υπηρεσίας αναλύεται στο σεβασμό της αρχής της νομιμότητας, στις επιπτώσεις επί του προϋπολογισμού, στις πιθανές δυσκολίες που γεννώνται από τη συμμόρφωση στη δικαστική απόφαση, λαμβάνονται, δε, υπόψη οι τυχόν επιπτώσεις στη συνέχεια της υπηρεσίας και ο κίνδυνος διατάραξης των κοινωνικών σχέσεων εντός του οργανισμού. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το Δικαστήριο κρίνει *ad hoc* σε κάθε υπόθεση εάν θα προβεί στην ακύρωση ή μη της προσβαλλόμενης πράξης προαγωγής. Εάν τελικά κρίνει ότι η ακύρωση θα δημιουργήσει δυσανάλογα προβλήματα σχετικά με την παρανομία που διαπιστώθηκε, δύναται, ακόμη και αυτεπαγγέλτως, να διατάξει τον δημόσιο οργανισμό να καταβάλει αποζημίωση στον προσφεύγοντα υπάλληλο¹¹⁰.

§ 3: Η συμμόρφωση στην ΕΣΔΑ

A. Η υποχρέωση συμμόρφωσης των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ όπως θεμελιώνεται στην ΕΣΔΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου στις διαφορές στις οποίες είναι διάδικοι. Η οριστική απόφαση διαβιβάζεται στην Επιτροπή των Υπουργών που συνιστά το όργανο που εποπτεύει την εκτέλεση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) και της οποίας οι αρμοδιότητες ενισχύθηκαν μετά τη θέσπιση του

110. Βλ. Απόφαση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης (Ολομέλεια) της 5^{ης} Μαΐου 2010 στην υπόθεση F - 53/08, Vincent Bouillez και λοιποί κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκ. 90, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η ακύρωση των αποφάσεων προαγωγής δεν ήταν απαραίτητη, καθώς η Διοίκηση δεσμεύθηκε ότι η τυχόν αναδρομική προαγωγή του προσφεύγοντος (κατόπιν νέας συγκριτικής αξιολόγησης) θα γινόταν επιπροσθέτως των προσβαλλόμενων προαγωγών (σκ. 100-102), Oberthur v. Commission, σκ. 14.

Όπως υποδηλώνει και ο ίδιος ο τίτλος του, το βιβλίο αυτό έχει ως αντικείμενο τη συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων.

Το πρώτο μέρος του φέρει τον τίτλο «Η θεμελίωση και το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης» και αναφέρεται στον κόσμο του δέοντος. Αναλύεται, δηλαδή, σε αυτό το πώς θα έπρεπε να συμμορφώνεται η Διοίκηση σε μια ευνομούμενη πολιτεία, στο πλαίσιο των συνταγματικών αρχών του Κράτους Δικαίου και του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου. Το δεύτερο μέρος που φέρει τον τίτλο «Οι εγγυήσεις εφαρμογής των ακυρωτικών αποφάσεων» αφορά στο ον, αναλύεται, δηλαδή, σε αυτό το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις, όπως αυτό εμφανίζεται κυρίως στην ελληνική έννομη τάξη, οι αιτίες και τα αντίδοτά του. Στο μέρος αυτό παρουσιάζεται αναλυτικά και μελετάται ο Ν 3068/2002 για τον έλεγχο της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις των δικαστηρίων και τα συμπεράσματα από το έργο που παρουσίασαν τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης του ΣτΕ και των Διοικητικών Δικαστηρίων κατά τα πρώτα έτη της λειτουργίας τους.

Το παρόν βιβλίο εμπλουτισμένο με τη νομολογία του ΣτΕ των τελευταίων 30 ετών, καθώς και τη νομολογία των Τριμελών Συμβουλίων Συμμόρφωσης του Ν 3068/2002 είναι ένα χρήσιμο εργαλείο για τον εφαρμοστή του δικαίου που έρχεται συχνά αντιμέτωπος στην πράξη με τα πολύπλοκα ζητήματα που ανακύπτουν κατά το στάδιο εκτέλεσης μιας ακυρωτικής δικαστικής απόφασης.

