

Εισήγηση

Αργαλιάς Παναγιώτης

Η παρουσίαση της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στο δίκαιο της ΕΕ – Ανάλυση παραδείγματος

I. Εισαγωγή

1. Γενικά Στοιχεία

Οι Ιδρυτικές Συνθήκες δημιούργησαν μια νέα έννομη τάξη, η οποία διατηρεί την αυτονομία της, έχει τις δικές της πηγές δικαίου, τα δικά της όργανα που θεσμοθετούν και ερμηνεύουν τους κανόνες δικαίου, ενώ αποδέκτες της κοινοτικής νομοθεσίας είναι τα κράτη μέλη και οι ιδιώτες. Είναι κοινά αποδεκτό ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφωθούν προς όλους τους κανόνες δικαίου είτε του πρωτογενούς είτε του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, με την κατάργηση ή τροποποίηση της εθνικής νομοθεσίας ή με τη θέσπιση νέων εθνικών κανόνων δικαίου.

Η ελληνική δημοκρατία, τον Μάιο του 1979, υπέγραψε τη συμφωνία προσχώρησης το 1979. Η εν λόγω συμφωνία όριζε ότι από την 01.01.1981, η Ελλάδα θα αποτελούσε μέλος της ΕΕ.

Προκειμένου η ελληνική δημοκρατία να προσαρμοστεί στο δίκαιο της ΕΕ, η ελληνική βουλή ψήφισε δύο νόμους (Ν. 945/1979 και Ν. 1338/1983)

Ισχύον Νομοθετικό πλαίσιο

Σήμερα ισχύει ο Ν. 1338/1983 που έχει τίτλο «Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου» και ο οποίος αποτέλεσε και αποτελεί εργαλείο για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Πρόκειται για νόμο πλαίσιο που ψηφίστηκε βάσει του άρθρου 43 παρ. 4 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν λόγω νόμου, για τη συμμόρφωση προς οδηγίες ή αποφάσεις (Ε.Ο.Κ. Ε.Κ.Α.Ε) συστάσεις και ατομικές αποφάσεις (Ε.Κ.Α.Χ) και την εκτέλεση των κανονισμών (ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) και γενικών αποφάσεων (ΕΚΑΧ) που εκδίδονται από τα κοινοτικά όργανα, εφαρμόζονται αναλόγως οι υφιστάμενες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις καθώς και νέες εξουσιοδοτήσεις που παρέχονται για τη ρύθμιση σχετικών προς τις κοινοτικές πράξεις θεμάτων.

Κλασικό παράδειγμα αυτής της ρύθμισης αποτελεί το άρθρο 14 του Ν. 2251/1994, σύμφωνα με τον οποίο «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εμπορίου, Εθνικής Οικονομίας, Δικαιοσύνης και του τυχόν κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού ρυθμίζονται τα της προσαρμογής και συμμόρφωσης προς οδηγίες, αποφάσεις, κανονισμούς και συστάσεις, που εκδίδονται από τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα κατανάλωσης και προστασίας του καταναλωτή. Με τις κανονιστικές πράξεις του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να λαμβάνεται και κάθε αναγκαίο συμπληρωματικό μέτρο για την εφαρμογή των παραπάνω πράξεων. Με το άρθρο 2 του ν. 1338/1983 παρέχεται εξουσιοδότηση στο πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β του Συντάγματος για ρύθμιση με υπουργικές αποφάσεις αντικειμένων τεχνικού χαρακτήρα τα οποία απαριθμούνται ρητώς στο εν λόγω άρθρο. Τέλος η διάταξη του άρθρου 3 σκοπεί να καλύψει τις περιπτώσεις προσαρμογής της κείμενης νομοθεσίας προς τις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

Πέρα από την υποχρέωση των εθνικών αρχών για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό δίκαιο, προκύπτει και η υποχρέωση των κρατών για έγκαιρη και ορθή ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εθνική νομοθεσία.

2. Υπηρεσίες για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου

Στην εθνική έννομη τάξη μπορούμε να διακρίνουμε τις εξής υπηρεσίες, οι οποίες ασχολούνται με την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη

2.1. Το αυτοτελές γραφείο νομικών θεμάτων στην ΕΕ του υπουργείου των Οικονομικών, το οποίο είναι υπεύθυνο για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη. Οι συντονιστικές αρμοδιότητες του γραφείου έχουν οριζόντια μορφή, καθώς επεκτείνονται σε όλο το εύρος του διοικητικού συστήματος. Προσπαθεί να καταστήσει λειτουργικά τα νομοθετικά κείμενα, ενώ στελεχώνεται από δικηγόρους. Σύμφωνα με το Π.Δ. 178/2000 αρμοδιότητες της εν λόγω υπηρεσίας αποτελούν:

- Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου εις την οποία υπάγεται η προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς την εκδιδόμενη Κοινοτική,
- Η εποπτεία της ορθής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας και ο νομοθετικός συντονισμός των ενεργειών της Διοικήσεως.
- Η επεξεργασία και διατύπωση θέσεων επί νομικών θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας,
- Η σύνταξη γνωμοδοτήσεων και η υποστήριξη των θέσεων του Υπουργείου σε επιτροπές και ομάδες εργασίας της Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και επί νομικών θεμάτων που προκύπτουν από την άσκηση των γενικότερων αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

2.2. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης αποτελεί αυτοτελή δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό.

Υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ενώ παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις Διυπουργικές Επιτροπές. Στην Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης λειτουργεί ειδική υπηρεσία για τις ενσωματώσεις των οδηγιών, στόχος της οποίας αποτελεί μεταξύ άλλων, η υπόδειξη στη Διοίκηση της ανάγκης λήψεως περαιτέρω νομοθετικών μέτρων για την άρση τυχόν συγκρούσεων ή την εναρμόνιση της νομοθεσίας προς την συνταγματική, κοινοτική και διεθνή έννομη τάξη.

Επίσης θα πρέπει να αναφερθεί ότι στην εν λόγω υπηρεσία λειτουργεί βάση δεδομένων ανά υπουργείο, στην οποία πότε λήγει η προθεσμία και ποια είναι η πορεία υλοποίησης της οδηγίας

3. Στατιστικά Δεδομένα

Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση του συγκεκριμένου παραδείγματος, θα πρέπει να αναφέρουμε ένα θετικό και ένα αρνητικό στοιχείο σχετικά με την ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη. Το αρνητικό στοιχείο είναι το γεγονός ότι το έτος 2010 διαπιστώνονται πολλές αποφάσεις που αφορούν παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου από την Ελλάδα και σχετίζονται με την παράλειψη μέτρων

μεταφοράς. Επίσης αφορούν πολλούς τομείς, όπως περιβάλλον ταχυδρομικές υπηρεσίες κ.λπ.

Το θετικό στοιχείο προκύπτει από τον πίνακα επιδόσεων της εσωτερικής αγοράς. Ο εν λόγω πίνακας υιοθετήθηκε το 1997 από την Επιτροπή (Single market scoreboard). Ο πίνακας εκδίδεται από την Επιτροπή, δυο φορές το χρόνο, για την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης των οδηγιών της Εσωτερικής αγοράς. Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση της Επιτροπής που αναρτήθηκε στον διαδικτυακό της τόπο το Μάρτιο του 2011 η Ελλάδα, η Πορτογαλία και το Λουξεμβούργο πραγματοποίησαν τις περισσότερες βελτιώσεις, καταγράφοντας τα καλύτερα μέχρι τώρα αποτελέσματα. Μόλις πριν από έξι μήνες στις χώρες αυτές αντιστοιχούσε το υψηλότερο έλλειμμα μεταφοράς στην ΕΕ (2,4%, 2,1% και 1,5% αντιστοίχως). Είναι ευχάριστο ότι ειδικά αυτά τα τρία κράτη μέλη κατάφεραν να μειώσουν σημαντικά το έλλειμμά τους και, ως εκ τούτου, επέτυχαν για πρώτη φορά τον στόχο για έλλειμμα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο το πολύ 1%.

Ο ενωσιακός μέσος όρος διαδικασιών παράβασης είναι σήμερα 40 υποθέσεις ανά κράτος μέλος, ενώ προ εξαμήνου ήταν 46. Το Βέλγιο εξακολουθεί να έχει τον υψηλότερο αριθμό διαδικασιών παράβασης, ακολουθούμενο από την Ελλάδα και την Ιταλία.

II. Σχολιασθείσα απόφαση

1. Εισαγωγή – Οδηγία 2004/80

Πριν αναλύσουμε τα πραγματικά περιστατικά της σχολιασθείσας απόφασης θα πρέπει να αναφερθούμε στην Οδηγία 2004/80 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων. Το 1999, η Επιτροπή παρουσίασε ανακοίνωση με σκοπό τη βελτίωση της κατάστασης των θυμάτων εγκληματικών πράξεων στην ΕΕ. Στις 15 Μαρτίου 2001, το Συμβούλιο υιοθέτησε απόφαση-πλαίσιο σχετικά με το καθεστώς των θυμάτων σε ποινικές υποθέσεις. Η απόφαση πλαίσιο αυτή περιλαμβάνει διατάξεις για αποζημίωση εκ μέρους του δράστη, αλλά δεν καλύπτει άλλως το θέμα της αποζημίωσης των θυμάτων. Η λογική των ρυθμίσεων αποτελεί το γεγονός ότι είναι συχνά δύσκολο για τα θύματα να λάβουν αποζημίωση, είτε λόγω του ότι ο δράστης δε διαθέτει τους απαιτούμενους οικονομικούς πόρους είτε λόγω του ότι δεν κατέστη δυνατό να εξακριβωθεί η ταυτότητά του ή να διωχθεί ποινικά. Τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν επίγνωση αυτού του γεγονότος και έχουν ήδη υιοθετήσει συστήματα αποζημίωσης με κρατική χρηματοδότηση. Ωστόσο, τα συστήματα αυτά διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό, και οι διαφορές αυτές έχουν δημιουργήσει ουσιαστικές ανισότητες που επηρεάζουν την πλήρη κάλυψη όλων των πολιτών της ΕΕ και το ποσό της αποζημίωσης. Τα θύματα εγκληματικών πράξεων πρέπει να δικαιούνται εύλογης και προσήκουσας αποζημίωσης για τη ζημία την οποία υπέστησαν, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) στο οποίο τελέστηκε η αξιόποινη πράξη. Ως εκ τούτου με την εν λόγω Οδηγία θεσπίζεται σύστημα συνεργασίας των εθνικών αρχών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε αποζημίωση για τα θύματα σε υποθέσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.

Η Οδηγία αναφέρεται στις περιπτώσεις θυμάτων εγκληματικών πράξεων, οι οποίες έχουν τελεστεί εκτός του κράτους μέλους συνήθους διαμονής των θυμάτων. Με τις ρυθμίσεις της οδηγίας τα θύματα δύνανται να απευθύνονται σε αρχή στο κράτος μέλος στο οποίο διαμένουν (αρχή συνδρομής) για την παροχή πληροφοριών ως προς τον τρόπο υποβολής αίτησης αποζημίωσης. Η αρχή στο κράτος μέλος συνήθους

διαμονής διαβιβάζει απευθείας την αίτηση στην αρχή του κράτους μέλους όπου έχει τελεστεί η εγκληματική πράξη (αρχή απόφασης), η οποία είναι αρμόδια για την αξιολόγηση της αίτησης και την καταβολή της αποζημίωσης. Όταν τελικά συμμορφώθηκε με τις ρυθμίσεις της εν λόγω Οδηγίας ψηφίστηκε ο νόμος Ν. 3811/2009, ΦΕΚ Α 231/17-12-2009: Αποζημίωση των θυμάτων εγκλημάτων βίας από πρόθεση (Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2004/80/ΕΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 29ης Απριλίου 2004) και άλλες διατάξεις.

Με τις ρυθμίσεις του νόμου συστάθηκε η αρχή με την ονομασία «Ελληνική Αρχή Αποζημίωσης», η οποία λειτουργεί στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και αποφαινεται, κατά τις διατάξεις του άρθρου 3 του παρόντος, επί των αιτήσεων αποζημίωσης των θυμάτων εγκλημάτων βίας από πρόθεση. Η Αρχή είναι τριμελής και συγκροτείται, με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Ως αρμόδια «Ελληνική Αρχή Συνδρομής για την αποζημίωση των θυμάτων εγκλημάτων βίας από πρόθεση» (εφεξής Ελληνική Αρχή Συνδρομής) ορίζεται το ειδικό γραφείο συνδρομής που συνιστάται, με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων στη Γενική Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού και Ειδικών Διεθνών Νομικών Σχέσεων του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Οι ανωτέρω Αρχές μετέχουν στο σύστημα συνεργασίας μεταξύ αυτών και των αντίστοιχων Αρχών των άλλων κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Θύματα εγκλημάτων βίας από πρόθεση που έχουν τελεστεί στην ημεδαπή, τα οποία έχουν την κατοικία ή τη συνήθη διαμονή τους στην Ελλάδα ή στο έδαφος άλλου κράτους - μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαιούνται, κατόπιν αιτήσεως τους, εύλογης και προσήκουσας αποζημίωσης από το Ελληνικό Δημόσιο. Η αξίωση αποζημίωσης γεννάται: α) στην περίπτωση που ο δράστης του εγκλήματος δεν διαθέτει τους απαιτούμενους προς τούτο πόρους, από την έκδοση αμετάκλητης καταδικαστικής απόφασης, β) στην περίπτωση που δεν μπορεί να εξακριβωθεί η ταυτότητα του δράστη, από τη θέση της δικογραφίας στο αρχείο αγνώστων δραστών και γ) στην περίπτωση που ο δράστης δεν μπορεί να διωχθεί ποινικά ή να του επιβληθεί ποινή.

Έγκλημα βίας, κατά την έννοια του παρόντος, θεωρείται: α) κάθε αξιόποινη πράξη από πρόθεση, που τελείται με χρήση σωματικής βίας ή απειλής σωματικής βίας και είχε ως επακόλουθο το θάνατο ή τη βαριά σωματική ή διανοητική πάθηση του θύματος και β) κάθε αξιόποινη πράξη από πρόθεση που τελείται με χρήση σωματικής βίας ή απειλής σωματικής βίας και τιμωρείται με κάθειρξη.

Η απόφαση επί της αιτήσεως αποζημίωσης λαμβάνεται από την Ελληνική Αρχή Αποζημίωσης. Η αίτηση για την καταβολή της αποζημίωσης κατατίθεται στην Ελληνική Αρχή Αποζημίωσης από το δικαιούμενο πρόσωπο ή από πληρεξούσιο του εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός έτους από το χρόνο γένεσης της αξίωσης. Εάν ο αιτών έχει την κατοικία του ή τη συνήθη διαμονή του στο έδαφος άλλου κράτους - μέλους, η αίτηση κατατίθεται στην αντίστοιχη Αρχή Συνδρομής του κράτους - μέλους, η οποία την αποστέλλει στην Ελληνική Αρχή Αποζημίωσης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η Ελληνική Αρχή Αποζημίωσης κοινοποιεί το συντομότερο δυνατό στην Αρχή Συνδρομής του οικείου κράτους - μέλους και στον αιτούντα τα ακόλουθα στοιχεία: α) το πρόσωπο ή το αρμόδιο τμήμα που χειρίζεται την υπόθεση, β)

απόδειξη παραλαβής της αίτησης, γ) κατά προσέγγιση προσδιορισμό του χρονικού διαστήματος εντός του οποίου αναμένεται να ληφθεί η απόφαση για την αίτηση.

Για τον προσδιορισμό του ποσού της αποζημίωσης εφαρμόζονται οι διατάξεις του ελληνικού δικαίου, με την επιφύλαξη των ειδικότερων διατάξεων του παρόντος νόμου. Η αποζημίωση καλύπτει τα ιατρικά έξοδα και νοσήλια, την απώλεια εισοδήματος για εύλογο χρονικό διάστημα και τα έξοδα κηδείας. Η αποζημίωση δεν καλύπτει την εκ μέρους του θύματος, συγγενούς του ή τρίτου καταβολή λύτρων στους δράστες των εγκλημάτων της αρπαγής (άρθρο 322 Π.Κ.) και της αρπαγής ανηλίκων (άρθρο 324 Π.Κ.). Για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης λαμβάνεται υπόψη το τυχόν συντρέχον πταίσμα του θύματος.

Το θύμα εγκλήματος βίας δεν δικαιούται αποζημίωσης στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- α) Αν η πράξη τελέστηκε μεταξύ μελών εγκληματικής οργάνωσης, συμμορίας ή τρομοκρατικής οργάνωσης.
- β) Αν υπαίτια παρέλειψε ή καθυστέρησε να καταγγείλει εντός πέντε ημερών την εις βάρος του τελεσθείσα αξιόποινη πράξη, με αποτέλεσμα να δυσχερανθεί η διακρίβωση της ταυτότητας του δράστη. Αν εμποδίστηκε από λόγο ανωτέρας βίας να καταγγείλει την σε βάρος του τελεσθείσα αξιόποινη πράξη, η προθεσμία των πέντε ημερών αρχίζει από την άρση του λόγου αυτού.
- γ) Αν στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας αρνήθηκε αδικαιολόγητα τη συνδρομή του στις αρμόδιες αρχές, και ιδίως αρνήθηκε να καταθέσει, απέκρυψε ή αμέλησε να προσκομίσει ουσιώδη αποδεικτικά στοιχεία, με αποτέλεσμα να δυσχερανθεί η διακρίβωση της ταυτότητας του δράστη.
- δ) Σε κάθε άλλη περίπτωση, όπου εν όψει των περιστάσεων της συγκεκριμένης υπόθεσης, η αξίωση αποζημίωσης από το θύμα συνιστά κατάχρηση δικαιώματος.

Το Ελληνικό Δημόσιο υποκαθίσταται στα δικαιώματα του αποζημιωθέντος θύματος μέχρι το ύψος του καταβληθέντος ποσού.

Η Ελληνική Αρχή Αποζημίωσης κοινοποιεί την απόφαση της στον αιτούντα. Σε περίπτωση που ο αιτών έχει την κατοικία του ή τη συνήθη διαμονή του στο έδαφος άλλου κράτους - μέλους, η απόφαση κοινοποιείται στον αιτούντα και στην οικεία Αρχή Συνδρομής, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ημεδαπού δικαίου, χρησιμοποιώντας το σχετικό έντυπο που καταρτίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2. Η πρώτη απόφαση που διαπιστώνει την παράβαση του κοινοτικού δικαίου - C-26/07

Με την προσφυγή της, η Επιτροπή της ΕΕ ζήτησε από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 2004/80/ΕΚ ή να ανακοινώσει ότι παραλείποντας να ανακοινώσει στην Επιτροπή τις εν λόγω διατάξεις, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 18 της οδηγίας αυτής. Χρόνος εκπνοής της προθεσμίας για τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής ήταν η 01.01.2006. Επειδή η ελληνική δημοκρατία δεν ανακοίνωσε μέτρα εφαρμογής, η επιτροπή απέστειλε έγγραφο οχλήσεως προς την Ελληνική Δημοκρατία καλώντας την Ελληνική Δημοκρατία να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Ακολούθησε αποστολή αιτιολογημένης γνώμης στην Ελληνική Δημοκρατία στις 04.07.2006, με την οποία η Επιτροπή καλούσε την Ελληνική Δημοκρατία να λάβει τα αναγκαία

μέτρα εντός δύο μηνών από τη λήψη της. Η Ελλάδα απάντησε ότι πράγματι δεν είχαν ακόμη θεσπισθεί τα αναγκαία μέτρα. Η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή, η οποία κρίθηκε βάσιμη. Το ΔΕΕ έκρινε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 2004/80/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

3. Η επίμαχη απόφαση C-407/09

Με την δεύτερη προσφυγή της, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο:

– να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία αθέτησε τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ, μη λαμβάνοντας τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 18ης Ιουλίου 2007, C-26/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας

– να υποχρεώσει την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή, στον λογαριασμό «Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», **χρηματική ποινή ύψους 72 532,80 ευρώ ανά ημέρα καθυστερήσεως** κατά τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εκτέλεση της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ελλάδας, από την ημερομηνία εκδόσεως αποφάσεως στην παρούσα υπόθεση και μέχρι την ημερομηνία εκτέλεσεως της εν λόγω αποφάσεως Επιτροπή κατά Ελλάδας·

– να υποχρεώσει την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή, στον ίδιο αυτόν λογαριασμό, το κατ' αποκοπή ποσό που θα προκύψει από τον πολλαπλασιασμό του ημερήσιου ποσού των 10.512 ευρώ με τον αριθμό των ημερών που θα έχουν παρέλθει από την ημερομηνία εκδόσεως **της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ελλάδας έως την ημερομηνία εκδόσεως αποφάσεως στην παρούσα υπόθεση ή έως την ημερομηνία λήψης των αναγκαίων μέτρων για την εκτέλεση της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ελλάδας.**

Στο πλαίσιο της προδικασίας της δεύτερης προσφυγής, η Επιτροπή απέστειλε στις 29.02.2008 έγγραφο οχλήσεως για να ενημερωθεί από την ελληνική δημοκρατία για τα μέτρα που ελήφθησαν προς συμμόρφωση με την απόφαση C-26/07. Στις 10.09.2008, η Ελληνική Δημοκρατία απέστειλε απάντηση, με την οποία πληροφόρησε την Επιτροπή ότι σχέδιο νόμου που επρόκειτο να θέσει τέρμα στην παράβαση βρισκόταν στο τελικό στάδιο επεξεργασίας. Στις 23.09.2008, η Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη γνώμη στην Ελληνική Δημοκρατία καλώντας την να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την ως άνω απόφαση εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της αιτιολογημένης γνώμης. Στις 22.06.2009, η Ελληνική Δημοκρατία ενημέρωσε την Επιτροπή, ότι σχέδιο νόμου για τη μεταφορά της Οδηγίας 2004/80 επρόκειτο να κατατεθεί προς ψήφιση στο θερινό τμήμα της Βουλής. Στις 10.09.2009, η Ελληνική Δημοκρατία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι, λόγω της προκηρύξεως προώρων εκλογών, το Ελληνικό Κοινοβούλιο αναγκάστηκε, στις 7 Σεπτεμβρίου 2009, να διακόψει τις εργασίες θεσπίσεως του νόμου, ο οποίος θα μετέφερε την οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη. Στις 20.10.2009, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή, ενώ τελικά στις 18.12.2009 δημοσιεύθηκε στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας* ο νόμος 3811/2009 (*ΦΕΚ Α' 231/18.12.2009*), ο οποίος διασφαλίζει, κατά το καθού κράτος μέλος, την πλήρη εκτέλεση της προαναφερθείσας αποφάσεως.

Η Επιτροπή κατέληξε ότι η Ελληνική Δημοκρατία θέσπισε τις αναγκαίες νομοθετικές διατάξεις και περιορίστηκε στο αίτημα που αφορά την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού

Το πρώτο νομικό ζήτημα που τέθηκε από το δικαστήριο είναι το εάν υπήρχε παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Το ΔΕΕ σε μια αρχική και πάγια σκέψη του διαπίστωσε ότι η παράβαση στοιχειοθετείται κατά την εκπνοή της προθεσμίας που τάσσει η αιτιολογημένη γνώμη χωρίς το Δικαστήριο να λαμβάνει υπόψη μεταγενέστερες μεταβολές, ακόμη και αν αυτές συνεπάγονται ορθή μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του κανόνα του δικαίου της Ένωσης ο οποίος αποτελεί το αντικείμενο της οικείας προσφυγής λόγω παραβάσεως. Το ΔΕΕ κατέληξε ότι στοιχειοθετείται παραβίαση, επειδή η Ελληνική Δημοκρατία έλαβε τα μέτρα το Δεκέμβριο του 2009 και όχι μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας που τάσσει η αιτιολογημένη γνώμη.

Το δεύτερο ζήτημα που εξετάστηκε ήταν αυτό χρηματικής κυρώσεως

Τα βασικά επιχειρήματα της Επιτροπής ήταν τα ακόλουθα

Ότι παρήλθε σημαντικό χρονικό διάστημα από την έκδοση, στις 18 Ιουλίου 2007, της C-26/07 Επιτροπή κατά Ελλάδα, έως τη λήψη, στις 18 Δεκεμβρίου 2009

Ότι η προσαπτόμενη παράβαση ήταν ιδιαιτέρως σοβαρή καθόσον αφορούσε παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας η οποία, λόγω του σκοπού και της φύσεως των διατάξεών της, έχει συνέπειες διασυννοριακού χαρακτήρα, στο μέτρο που αφορά τόσο τα πρόσωπα που διαμένουν στο ελληνικό έδαφος όσο και τους πολίτες της Ένωσης οι οποίοι έχουν την ιθαγένεια άλλων κρατών μελών και πέφτουν θύματα αξιόποινων πράξεων κατά την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας στην Ελλάδα.

Επιπλέον η Επιτροπή διαπίστωσε οι διατάξεις της οδηγίας ήταν αρκετά σαφείς με αποτέλεσμα να μην προκαλείται ερμηνευτική δυσκολία κατά την μεταφορά της Οδηγίας. Επίσης η Επιτροπή υποστήριξε η ελληνική κυβέρνηση αντέδρασε στην αιτιολογημένη γνώμη με καθυστέρηση επτά μηνών

Σύμφωνα με τα επιχειρήματα της Ελληνικής Δημοκρατίας, η ελληνική κυβέρνηση συμμορφώθηκε με την πρώτη απόφαση C-26/07 προτού το Δικαστήριο εκδώσει τη δεύτερη απόφαση C- 407/09. Επίσης οι παραστάτες της Ελληνικής δημοκρατίας αναφέρθηκαν στην οικονομική δυσπραγία και δυσκολία, καθώς επίσης και στο γεγονός, ότι η προβαλλόμενη παράβαση δεν πρέπει να θεωρηθεί ιδιαιτέρως σοβαρή, δεδομένου ότι οι συνέπειες της μη εκτελέσεως της προαναφερθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Ελλάδα τόσο επί του δημοσίου συμφέροντος όσο και επί των συμφερόντων των ιδιωτών θα ήταν μόνον έμμεσες και, εν πάση περιπτώσει, ουδέποτε εκδηλώθηκαν στην πράξη.

Οι ελληνικές αρχές απάντησαν με σημαντική καθυστέρηση τόσο στο έγγραφο οχλήσεως όσο και στην αιτιολογημένη γνώμη. Επίσης, η ελληνική δημοκρατία δεν επέδειξε την προσήκουσα συμπεριφορά, διότι στις 22.07.2007 το κρίσιμο νομοσχέδιο για την εκτέλεση της προαναφερθείσας αποφάσεως της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ελλάδα, δεν είχε ακόμη υποβληθεί στο Ελληνικό Κοινοβούλιο προς ψήφιση, μολονότι η δράση η οποία έπρεπε να αναληφθεί προκειμένου να εξαλειφθεί πλήρως η διαπιστωθείσα παράβαση δεν συνεπαγόταν καμία ιδιαίτερη δυσκολία. Το ΔΕΕ διαπίστωσε, επίσης, ότι ήταν σημαντική η διάρκεια της παράβασης και ότι ήταν ιδιαιτέρως σοβαρή η προσαπτόμενη παράβαση διότι είχε ως συνέπεια να θιγεί τη πραγμάτωση μιας θεμελιώδους ελευθερίας, εν προκειμένω της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων εντός του ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Εκ των ανωτέρω, το ΔΕΕ κατέληξε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη έχοντας λάβει, κατά την ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας που τάχθηκε με την από

23 Σεπτεμβρίου 2008 αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τα μέτρα που συνεπαγόταν η εκτέλεση της αποφάσεως C-26/07 παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ. Επίσης, καταδίκασε την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στον λογαριασμό «Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης», το κατ' αποκοπή ποσό των τριών εκατομμυρίων ευρώ.

Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι οι ελληνικές αρχές θα έπρεπε να θεσπίσουν τα μέτρα εφαρμογής, καθώς επρόκειτο για διαδικαστικές ρυθμίσεις, που δεν θα δημιουργούσαν ιδιαίτερη δυσκολία στην ενσωμάτωσή τους.

III. Καταληκτικές Παρατηρήσεις – Συμπεράσματα

1. Λόγοι της ελλιπούς προσαρμογής

Πριν ολοκληρώσουμε την εισήγησή μας, είναι χρήσιμο να αναφερθούμε σε κάποιους από τους λόγους που δικαιολογούν την ελλιπή προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στο Δίκαιο της ΕΕ

- Ο πρώτος λόγος που μπορούμε να αναφέρουμε αποτελεί η διάσταση βουλήσεων των συμμετεχόντων, θεσμών και προσώπων της διοίκησης κατά τη διαμόρφωση της ενωσιακής πολιτικής και αυτών που εμπλέκονται στη σύνταξη των τυπικών πράξεων προσαρμογής.
- Επίσης ένας δεύτερος λόγος αποτελεί η ανεπάρκεια των εθνικών πολιτικό-διοικητικών θεσμών και διαδικασιών.
- Τρίτος λόγος αποτελούν τα χαρακτηριστικά του νομικού και διοικητικού πολιτισμού
- Τέταρτος λόγος αποτελεί η ατελής παρακολούθηση της υλοποίησης από τις εθνικές αρχές

2. Προτάσεις για βελτίωση

Θα πρέπει να τίθεται αυστηρότερο χρονοδιάγραμμα μεταφοράς. Το χρονοδιάγραμμα της μεταφοράς θα πρέπει να ετοιμάζεται κατά τις διαπραγματεύσεις της οδηγίας από το υπουργείο ή άλλο κυβερνητικό φορέα αρμόδιο για τις διαπραγματεύσεις και οπωσδήποτε πριν από την έκδοση της οδηγίας. Θα πρέπει να περιλαμβάνει:

τις παραπομπές και το αντικείμενο της οδηγίας:

- το υπουργείο ή άλλο κυβερνητικό φορέα αρμόδιο για τη μεταφορά και τους αρμόδιους υπαλλήλους στο υπουργείο ή τον κυβερνητικό φορέα:
- κατάλογο άλλων υπουργείων και κυβερνητικών φορέων που συμμετέχουν στη μεταφορά και τα αρμόδια άτομα:
- τους πόρους που χρειάζονται για τη μεταφορά:
- την προθεσμία για τη μεταφορά:
- σύγκριση του ισχύοντος εθνικού δικαίου με τους όρους της προτεινόμενης οδηγίας:
- Τέλος θα πρέπει να αποστέλλεται στο υπουργείο ή τον κυβερνητικό φορέα που είναι αρμόδιος για τη συνολική παρακολούθηση της μεταφοράς σύντομα (για παράδειγμα τέσσερις εβδομάδες) μετά τη δημοσίευση της οδηγίας στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* για να εξασφαλίζεται η ενημέρωση της βάσης δεδομένων όσον αφορά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.