

**ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΑ**

τῆς Έλληνικῆς Έταιρείας Δικαιοφιλοσοφικῆς καὶ Δικαιοϊστορικῆς Έρεύνης

**AKTEN**

der Griechischen Gesellschaft für Rechtsphilosophische und Rechtshistorische Forschung

**ACTES**

de la Société Hellénique de Recherche Philosophique et Historique du Droit

**ATTI**

della Società Ellenica di Ricerca Filosofica e Storica del Diritto

**Τόμος / Band / Tome / Volume**

**6B**

# **Αίτιολόγηση, νομιμοποίηση καὶ δίκαιο**

Εἰσηγήσεις ἀνακοινωθεῖσες  
εἰς τὸ Διεπιστημονικὸ Φροντιστήριο 2012/2013,  
δημοσιευόμενες τῇ ἐπιμελείᾳ  
**Ι. Στράγγα/Άντ. Χάνου/Χαρ. Παπαχαραλάμπους/  
Δημ. Πυργάκη/Μ. Τσαπόγα**



**ANATΥΠΟ**



**ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ  
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ**



**Nomos**

**L'Harmattan**  
PARIS-TORINO-BUDAPEST

## РЕВЕККА-ЕММАНОУЕЛА ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής  
του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών  
Δικηγόρος

## Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

### Εισαγωγή

Πολύ περισσότερο από ένα σύνολο διάσπαρτων και στοχευμένων κανόνων, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δομήθηκε και οργανώθηκε, ήδη από την ίδρυσή της, ως μια ολοκληρωμένη έννομη τάξη που αυτονομείται και εξαπομικεύεται σε σχέση με κάθε άλλο πρότυπο συνύπαρξης κρατών στο διεθνές περιβάλλον<sup>1</sup>. Παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα –και σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση– έχει ιδρυθεί με διεθνή συνθήκη, η δομή και η λειτουργία του ενωσιακού συστήματος, η ύπαρξη θεσμικών οργάνων με ευρείες αρμοδιότητες, αλλά κυρίως η οργάνωση ενός ολοκληρωμένου δικαιοδοτικού συστήματος που εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου από όλους τους εμπλεκόμενους παράγοντες –θεσμικά όργανα, κράτη μέλη, ιδιώτες– είναι στοιχεία που προσομοιάζουν προς μια εθνική έννομη τάξη<sup>2</sup>.

Στο άρθρο 2 ΣΕΕ διακηρύσσονται οι αξίες της Ένωσης, οι οποίες, όπως το-

<sup>1</sup> Για την αυτονομία της «κοινοτικής» –και πλέον ενωσιακής– έννομης τάξης, όπως διακηρύχθηκε από πολύ νωρίς από το Δικαστήριο στις θεμελιώδεις αποφάσεις της 05.02.1963, 26/62, Van Gend en Loos, Συλλ. 1963, σελ. 863, και της 15.07.1964, 6/64, Costa/ENEL, Συλλ. 1964, σελ. 1191, βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, σε Β. Χριστιανού/Μ. Κουσκουνά/Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου/Μ. Περάκη, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2011, σελ. 1επ. βλ. επίσης Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σελ. 27-29.

<sup>2</sup> Το γεγονός αυτό δεν σημαίνει πάντως ότι η ενωσιακή έννομη τάξη έχει αποβάλει εντελώς τις διεθνείς καταβολές της για να μεταλλάσχει σε κράτος: όπως κάθε κλασσικός διεθνής οργανισμός, δεν διαθέτει γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας, αλλά διαθέτει μόνο τις αρμοδιότητες που της έχουν απονείμει τα κράτη μέλη της, βάσει της αρχής της δοτήσ αρμοδιότητας που διακηρύσσεται στο άρ. 5 ΣΕΕ. Για την αρχή αυτή βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Συνθήκη ΕΕ&ΣΔΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, άρ. 5 ΣΕΕ, σελ. 26επ.

νίζεται, «επέχουν θέση συνταγματικών αρχών καθώς προσδιορίζουν την ίδια την νοφή και τα θεμέλια του υπερεθνικού αυτού οργανισμού»<sup>3</sup>, ενώ ο σεβασμός τους τίθεται ως προϋπόθεση για την προσχώρηση νέων κρατών στην Ένωση (άρθρο 49 ΣΕΕ). Στις αξίες αυτές συγκαταλέγεται και η αρχή του κράτους δικαίου, η οποία σηματοδοτεί το θεμελιώδη ρόλο που διαδραματίζει το δίκαιο και ο σεβασμός των αρχών που απορρέουν από αυτό, στο ενωσιακό οικοδόμημα. Έτσι, η έννοια του κράτους δικαίου είναι η «μήτρα» από την οποία εκπορεύεται μια σειρά γενικών αρχών αξιωματικής φύσης<sup>4</sup> όπως η ασφάλεια δικαίου, η αναλογικότητα, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κά.

Απόρροια της αρχής του κράτους δικαίου είναι και η υποχρέωση αιτιολόγησης των πράξεων και των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης. Εκ πρώτης όψεως, η υποχρέωση αυτή εμφανίζεται ως μια ειδική ή τεχνική επιταγή, στην πραγματικότητα όμως αποτελεί μια οριζόντια αρχή που συνδέεται πολλαπλά με διάφορες επιταγές και στόχους της Ένωσης και αντιχεινεται σε σειρά διατάξεων του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα:

Στο άρθρο 11 ΣΕΕ, το οποίο εντάσσεται στον τίτλο «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών», εισάγονται στοιχεία αντιπροσωπευτικής και συμμετοχικής δημοκρατίας στη λειτουργία της Ένωσης. Δίνεται έτσι έμφαση στην επικοινωνία των θεσμικών οργάνων με τους πολίτες –είτε μεμονωμένα είτε μέσω αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών– στη διαμόρφωση των πολιτικών και των κανόνων της Ένωσης, μέσω ενός «ανοιχτού, διαφανούς και τακτικού διαλόγου» (παρ. 2), ο οποίος μπορεί να λαμβάνει τη μορφή «ευρείας διαβούλευσης» με τους ενδιαφερόμενους κατά την επεξεργασία ενός ενωσιακού κανόνα (παρ. 3)<sup>5</sup>. Τα στοιχεία αυτά, που διαμορφώνουν το τελικό περιεχόμενο και τη μορφή της ενωσιακής δράσης, συνδέονται άμεσα με την υποχρέωση αιτιολόγησης της δράσης αυτής. Στην ίδια λογική, οι αρχές της διαφάνειας και της χρηστής διακυβέρνησης, που διακηρύσσονται στο άρθρο 15 ΣΛΕΕ, τελούν σε

<sup>3</sup> Μ. KRHTIKOS, Συνθήκη ΕΕ&ΣΛΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο, δ.π., άρθρο 2 ΣΕΕ, σελ. 9.

<sup>4</sup> Για τις αρχές αυτές, βλ. R.-E. PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit et droit communautaire. Origines et concrétisation*, Bruylant-Sakkoulas, Bruxelles-Athènes, 1996, σελ. 8.

<sup>5</sup> Για την έννοια και το περιεχόμενο της διαβούλευσης, βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου – Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή», COM(2002)704 τελ.

αμφίδρομη σχέση προς την αρχή της αιτιολόγησης των πράξεων της Ένωσης<sup>6</sup>: η επιταγή της διαφάνειας ικανοποιείται όταν μια πράξη περιέχει επαρκή αιτιολογία, ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν τα κίνητρα και τους στόχους που επιδιώκει το θεσμικό όργανο και, από την άλλη πλευρά, όταν η διαδικασία επεξεργασίας μιας πράξης χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και λαμβάνει υπόψη τις απόψεις και τις ανησυχίες των πολιτών, αναπόφευκτα ενδυναμώνεται η αιτιολογία της. Σε αυτή τη λογική εντάσσεται και η διάταξη του άρθρου 298 ΣΛΕΕ, η οποία επιβάλλει στα θεσμικά όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους «να στηρίζονται σε ευρωπαϊκή διοίκηση ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη».

Εκτός όμως από τις διατάξεις που συνδέονται έμμεσα με την υποχρέωση αιτιολόγησης, η υποχρέωση αυτή προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ, το οποίο δίνει κατευθύνσεις προς τα θεσμικά όργανα σχετικά με την έκταση και το περιεχόμενο της αιτιολογίας. Εξάλλου, έχει πλέον αναχθεί σε θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης, το οποίο προστατεύεται βάσει του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ως ειδική έκφραση του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση. Με την εξέλιξη αυτή, η αιτιολογία λαμβάνει πλέον τις πλήρεις διαστάσεις της, καθώς διαιτηρύσσεται όχι μόνο ως υποχρέωση των θεσμικών οργάνων, αλλά και ως αντίστοιχο δικαίωμα των διοικουμένων, το οποίο τόσο το Δικαστήριο της Ένωσης όσο και τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν. Αυτή η διττή υπόσταση της αιτιολογίας έχει αναγνωρισθεί από τη νομολογία ήδη από νωρίς: στην υπόθεση 24/62 (Γερμανία κατά Επιτροπής), το Δικαστήριο έκρινε ότι η υποχρέωση αιτιολόγησης δεν ικανοποιεί μόνο μια τυπική προϋπόθεση, αλλά σκοπεί να παράσχει στους διαδίκους και στα κράτη μέλη, αλλά και σε κάθε ενδιαφερόμενο, τη δυνατότητα να πληροφορηθούν τις περιστάσεις υπό τις οποίες (το θεσμικό όργανο) εφάρμοσε τη Συνθήκη, ώστε εκείνοι μεν να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους, ο δε (ενωσιακός) δικαστής να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας του μέτρου<sup>7</sup>. Έτσι, η υποχρέωση αιτιολόγησης διασφαλίζει διττά τη νομιμότητα της ενωσιακής πράξης.

<sup>6</sup> Βλ. Ν. ΦΑΡΑΝΤΟΥΡΗΣ, Συνθήκη ΕΕ&ΣΛΕΕ, Ερμηνεία κατ' άρθρο, άρθρο 15 ΣΛΕΕ, σελ. 215.

<sup>7</sup> ΔΕΚ, 04.07.1963, 24/62, Γερμανία/Επιτροπή, Συλλ. 1963, σελ. 911, 17.05.1994, C-41/93, Γαλλία/Επιτροπή, Συλλ. 1994, σελ. I-1829, σκ. 34, 13.05.1997, C-233/94, Γερμανία/Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Συλλ. 1997, σελ. I-2405, σκ. 25.

Με δεδομένη τη διττή αυτή θεώρηση της υποχρέωσης αιτιολόγησης, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να οριοθετήσει, αφενός, το περιεχόμενό της (1) και, αφετέρου, τις λειτουργίες και τις συνέπειες που επιφέρει στην ενωσιακή έννομη τάξη (2).

## **1. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης αιτιολόγησης**

Η υποχρέωση αιτιολόγησης δεν θα μπορούσε να επιτελέσει τους στόχους της –ήτοι τη διασφάλιση της ενωσιακής νομιμότητας και την προστασία των διοικουμένων της Ένωσης– εάν παρέμενε στο επίπεδο μιας γενικόλογης διακήρυξης. Έτσι, το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, όπως έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία, προσδιορίζει ποιες πράξεις αφορά η υποχρέωση αυτή (α) και ποια είναι η έκτασή της (β).

### **α. Πράξεις υποκείμενες στην υποχρέωση αιτιολόγησης**

Θα πρέπει εξαρχής να τονισθεί ότι η υποχρέωση αιτιολόγησης δεν είναι επιλεκτική, αλλά αφορά το σύνολο των πράξεων, ενωσιακών (i) αλλά και εθνικών (ii), που εντάσσονται στη σφαίρα του ενωσιακού δικαίου και νιοθετούνται στους τομείς αρμοδιότητας της Ένωσης.

#### *(i) Οι πράξεις της Ένωσης*

Η γενικευμένη υποχρέωση αιτιολόγησης των πράξεων της Ένωσης μπορεί να εκληφθεί ως ένα «αντίβαρο» στην εκτενή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη: σε ένα σύστημα πολλαπλών κατηγοριών αρμοδιοτήτων τις οπίες διαθέτει και ασκεί η Ένωση<sup>8</sup> –αποκλειστικές, συντρέχουσες, συντονιστικές, υποστηρικτικές<sup>9</sup>–, η διάταξη του άρθρου 296 ΣΛΕΕ υπογραμμίζει, εμμέσως πλην

<sup>8</sup> Γενικά για το σύστημα αρμοδιοτήτων της Ένωσης βλ. K. BOSKOVITS, *Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la Communauté et ses Etats membres*, Bruylants-Sakkoulas, Bruxelles-Athènes, 1999.

<sup>9</sup> Βλ. άρθρα 2-6 ΣΛΕΕ, που εισάγουν για πρώτη φορά ρητώς την κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και αναλύουν τους όρους άσκησης καθώς και τους τομείς που εντάσσονται σε κάθε κατηγορία. Βλ. σχετικά R. SCHUTZE, *Lisbon and the federal order of competences: a prospective analysis*, ELR 2008, σελ. 709επ. Βλ. επίσης M. I. KOΥΣΚΟΥΝΑ, Αρμοδιότητα της

σαφώς, ότι οι αρμοδιότητες αυτές δεν της έχουν παραχωρηθεί στο πλαίσιο μιας «εν λευκώ» εξουσιοδότησης προς ανάληψη δράσης, αλλά ότι πρέπει να ασκούνται μόνο για την επίτευξη των στόχων της.

Η υποχρέωση που διακηρύσσεται στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ αφορά καταρχάς στις «νομικές πράξεις» της Ένωσης (εδάφιο β). Ο όρος αυτός περιλαμβάνει όλα τα νομικά εργαλεία που χρησιμοποιεί η Ένωση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, όπως αυτά απαριθμούνται στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, και είναι σαφώς ευρύτερος του όρου «νομικά δεσμευτικά πράξεις» αλλά και του όρου «νομοθετικές πράξεις», ο οποίος αναφέρεται στις νομικές πράξεις που εκδίδονται με συγκεκριμένη νομοθετική διαδικασία (βλ. άρθρο 289 παρ. 3 ΣΛΕΕ). Δεν πρόκειται εδώ απλώς για μια διαφοροποίηση ορολογικής φύσης<sup>10</sup>, καθώς η αναφορά του άρθρου 296 σε «νομικές πράξεις» έχει την έννοια ότι η υποχρέωση αιτιολόγησης είναι γενικευμένη και δεν αφορά μόνο τις πράξεις που εκδίδονται σύμφωνα με την «κοινοτική μέθοδο»<sup>11</sup> –που σήμερα ονομάζεται «συνήθης νομοθετική διαδικασία»– ή με κάποια παραλλαγή της –«ειδική νομοθετική διαδικασία».

Η γενικότητα της διάταξης του άρθρου 296 ΣΛΕΕ σημαίνει ότι η υποχρέωση αιτιολόγησης αφορά το σύνολο των νομικών εργαλείων που χρησιμοποιεί η Ένωση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, είναι δε συνειδητή επιλογή που εκφράστηκε με την πρόσφατη αναθεώρηση των Συνθηκών, καθώς το προϊσχύσαν άρθρο 190 ΕΚ προέβλεπε μόνο ότι «οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις αιτιολογούνται». Συνεπώς, τα θεσμικά της όργανα οφείλουν να αιτιολογούν:

- Τις **πράξεις γενικού περιεχομένου** που εκδίδουν, οι οποίες είναι συνήθως νομοθετικές πράξεις, δηλαδή κανονισμοί και οδηγίες μέσω των οποίων η Ένωση ασκεί τις αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητές της. Ως γενικού περιεχομένου θα πρέπει να λογίζονται και οι πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση άλλων πράξεων ή προς εκτέλεσή τους (π.χ.

Ευρωπαϊκής Ένωσης για δράσεις υποστήριξης, συντονισμού και συμπλήρωσης της δράσης των κρατών μελών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 7επ.

<sup>10</sup> Για τη διαφοροποίηση αυτή βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το Ήπιο Δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 39επ.

<sup>11</sup> Για την «κοινοτική μέθοδο» βλ., μεταξύ άλλων, Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Το παράδειγμα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Μεταξύ κυριαρχίας και αγοράς, εκδ. Αντ. . Σάκκουλα, 2006, σελ. 57επ.

εκτελεστικοί κανονισμοί), χωρίς την τήρηση της νομοθετικής διαδικασίας<sup>12</sup>. Αντό συμβαίνει, για παράδειγμα, στον τομέα του ανταγωνισμού, όπου βασικοί κανονισμοί του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου θέτουν τις γενικές αρχές δράσης σε ένα τομέα και στη συνέχεια εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να εκδώσει εκτελεστικούς κανονισμούς<sup>13</sup>.

- Τις **ατομικές πράξεις** με τις οποίες τα θεσμικά όργανα ασκούν την αρμοδιότητα που τους έχει ανατεθεί σε συγκεκριμένους τομείς. Οι πράξεις αυτές δεν έχουν γενική εφαρμογή όπως, π.χ., οι κανονισμοί, αλλά λαμβάνουν τη μορφή της Απόφασης και έχουν συγκεκριμένους αποδέκτες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων πράξεων, οι οποίες προσομοιάζουν προς τις ατομικές διοικητικές πράξεις του εσωτερικού δικαίου, αποτελούν οι αποφάσεις που εκδίδει η Επιτροπή στον τομέα του ανταγωνισμού, με τις οποίες διαπιστώνει ότι μία η περισσότερες επιχειρήσεις έχουν παραβιάσει τους σχετικούς κανόνες και επιβάλλει πρόστιμο, ή επιβάλλει την ανάκτηση μιας κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε χωρίς να πληροί τα κριτήρια που θέτει η Συνθήκη και συνεπώς δεν μπορεί να γίνει ανεκτή.
- Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν, ως προς το ζήτημα της ύποχρέωσης αίτιολόγησης, οι **πράξεις ήπιου δικαίου** (soft law<sup>14</sup>) που απαριθμούνται μεταξύ των «νομικών πράξεων» της Ένωσης στο άρθρο 288 ΣΔΕΕ. Πρόκειται για τις Συστάσεις και τις Γνώμες, για τις οποίες πάντως η διάταξη αυτή διευκρινίζει ότι «δεν δεσμεύουν». Οι πράξεις αυτές, που αποτελούν τμήμα της «επίσημης τυπολογίας» του νομικού οπλοστασίου της Ένωσης, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο παρά την έλλειψη νομικής δεσμευτικότητας υπό την αυστηρή έννοια του όρου: οι Συστάσεις, οι οποίες εκδίδονται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, προσομοιάζουν ως

<sup>12</sup> Βλ. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., σελ. 43.

<sup>13</sup> Για παράδειγμα, ο κανονισμός του Συμβουλίου 659/1999 σχετικά με τη διαδικασία ανάκτησης των παράνομων κρατικών ενισχύσεων (ΕΕ L 83 της 27.03.1999, σελ. 1επ.) έχει εξειδικευθεί με τον κανονισμό της Επιτροπής 794/2004 (ΕΕ L 140 της 30.04.2004, σελ. 1επ.).

<sup>14</sup> Για τις διαφορετικές ορολογικές προσεγγίσεις και εκδοχές του επικρατήσαντος αγγλικού όρου soft law, βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το Ήπιο Δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., σελ. 1-3, όπου και σχετική βιβλιογραφία.

προς τη δομή τους με τις οδηγίες, καθώς είναι ιδιαίτερα αναλυτικές και καθορίζουν συγκεκριμένους στόχους και δράσεις που πρέπει να αναληφθούν σε επίπεδο Ένωσης ή/και κρατών μελών, με μόνη διαφορά το γεγονός ότι δεν προβλέπονται κυρώσεις σε περίπτωση μη υλοποίησης τους<sup>15</sup>. Αλλά και οι Γνώμες, που αναλύουν τη θέση των θεσμικών οργάνων επί συγκεκριμένου ζητήματος και συνιστούν συχνά ενδιάμεσο στάδιο για τη λήψη δεσμευτικών πράξεων<sup>16</sup>, υπόκεινται από τη φύση τους στην υποχρέωση αιτιολόγησης: δεν είναι τυχαίο το ότι το πρώτο στάδιο στη διαδικασία προσφυγής κατά κράτους μέλους για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 258 ΣΔΕΕ) είναι η Αιτιολογημένη Γνώμη της Επιτροπής. Είναι συνεπώς προφανές ότι πράξεις που εντάσσονται στο ήπιο δίκαιο υπόκεινται στην υποχρέωση αιτιολόγησης, *a fortiori* λόγω του διαρκώς αυξανόμενου ρόλου που έχουν στην ενωσιακή έννομη τάξη, ως εργαλεία δράσης συμπληρωματικά αλλά και εναλλακτικά προς το «σκληρό δίκαιο»<sup>17</sup>.

#### (ii) Οι πράξεις των κρατών μελών

Αν και το αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι η υποχρέωση αιτιολόγησης της ενωσιακής δράσης, για την πληρότητα της ανάλυσης αξίζει να αναφερθεί ότι η υποχρέωση αυτή, που εκπορεύεται από τις αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης, εισχωρεί και στα εθνικά δίκαια και οριοθετεί κάθε εθνική δράση που εμφανίζει σημείο επαφής με το ενωσιακό δίκαιο.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζει παγίως στη νομολογία του ότι τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο ή όταν δρουν σε τομέα όπου η Ένωση διαθέτει αρμοδιότητα, δεσμεύονται και οφείλουν να τηρούν τις αρχές του. Κατά τη διατύπωση που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο, «το (ενωσιακό) δίκαιο επιβάλλει την υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων εθνικών αρχών που επηρεάζουν την άσκηση θεμελιώδους δικαιώματος το οποίο απονέμει

<sup>15</sup> Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το Ήπιο Δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π., σελ. 69επ.

<sup>16</sup> Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *ibid.*, σελ. 79επ.

<sup>17</sup> Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, *ibid.*, σελ. 108επ.

η Συνθήκη στους ιδιώτες»<sup>18</sup>. Έτσι, η υποχρέωση αιτιολόγησης κάθε εθνικού μέτρου που περιορίζει δικαιώματα που απονέμονται στους διοικουμένους από τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, δεν απορρέει από το εθνικό αλλά από το ίδιο το ενωσιακό δίκαιο. Για παράδειγμα, εάν ένα κράτος μέλος προτίθεται να περιορίσει το δικαίωμα κυκλοφορίας ενός αλλοδαπού προϊόντος, ή την εγκατάσταση ή παροχή υπηρεσιών από αλλοδαπό υπήκοο στο έδαφός του, επικαλούμενο λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, της δημόσιας ασφάλειας κλπ βάσει της εξαίρεσης που προβλέπουν τα άρθρα 36, 45 παρ. 3, 51 παρ. 1, 62 ΣΛΕΕ, θα πρέπει να αιτιολογήσει το μέτρο αυτό καταδεικνύοντας ότι πράγματι πληροί τις προϋποθέσεις που τίθενται στη διάταξη αυτή, όπως έχει ερμηνευθεί στη νομολογία<sup>19</sup>. Το Δικαστήριο κρίνει πάντως ότι η υποχρέωση αυτή «αφορά μόνον τις ατομικές αποφάσεις που λαμβάνονται έναντι των ιδιωτών και κατά των οποίων αυτοί πρέπει να διαθέτουν μέσο δικαστικής προστασίας, και όχι τις γενικής ισχύος πράξεις των εθνικών αρχών»<sup>20</sup>.

### **β. Έκταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης**

Όπως έχει τονίσει το Δικαστήριο στη νομολογία του, η υποχρέωση αιτιολόγησης επιβάλλει ότι «όλες οι πράξεις πρέπει να εκθέτονται των λόγους που οδήγησαν το θεσμικό όργανο στην έκδοσή τους»<sup>21</sup>.

Μετά από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η υποχρέωση αιτιολόγησης της ενωσιακής δράσης έχει προσλάβει ευρύτατες διαστάσεις: τα θεσμικά όργανα οφεί-

<sup>18</sup> ΔΕΚ, 15.10.1987, 222/86, Heylens, Συλλ. 1987, σελ. 4097, σκ. 14-17, 17.06.1997, C-70/95, Sodemare, Συλλ., I-3395, σκ. 19.

<sup>19</sup> Η νομολογία ερμηνεύει συσταλτικά τις διατάξεις που αναγνωρίζουν στα κράτη τη δυνατότητα να επιβάλλουν εξαιρέσεις ή περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των συντελεστών της παραγωγής: το κράτος έχει το βάρος απόδειξης για τη συνδρομή εξαιρετικού λόγου, ο οποίος αφορά στο ίδιο το αλλοδαπό προϊόν ή στο πρόσωπο του συγκεκριμένου αλλοδαπού και δεν συνιστά γενικό μέτρο, και επιπλέον ότι το μέτρο αυτό πληροί τις επιταγές της αναλογικότητας, ήτοι ότι είναι αναγκαίο και πρόσφορο για την προστασία του υπέρτερου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, καθώς και ότι είναι το λιγότερο επαγθές μέτρο στη συγκεκριμένη περίπτωση, βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, 27.10.1977, 30/77, Bouchereau, Συλλ. 1977, σελ. 1999, 13.12.1990, C-42/90, Bellon, Συλλ. 1990, σελ. I-4863, 10.01.1999, C-348/96, Calfa, Συλλ. 1999, σελ. I-11.

<sup>20</sup> ΔΕΚ, C-70/95, Sodemare, 6.π., σκ. 19.

<sup>21</sup> ΔΕΚ, C-233/94, Γερμανία/Ευρ. Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 6.π. σκ., 25.

λουν να αιτιολογούν τη βασική επιλογή του τύπου της πράξης δια της οποίας αποφασίζουν να ασκήσουν την αρμοδιότητά τους (ι) ενώ, πέραν της γενικής υποχρέωσής τους να αιτιολογούν το περιεχόμενο της δράσης τους, η οποία μπορεί να ποικίλει ανάλογα με το είδος της δράσης αυτής (ii), οφείλουν να παρέχουν ειδική αιτιολόγηση σχετικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η οποία ανάγεται σε διακριτό πόλο ελέγχου της ενωσιακής δράσης (iii).

(i) *Aιτιολόγηση της επιλογής του τύπου της πράξης υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας*

Η διάταξη του άρθρου 296 ΣΛΕΕ, που διακηρύσσει την υποχρέωση αιτιολόγησης, περιέχει πλέον ένα νέο εδάφιο που αναφέρεται στο ζήτημα της επιλογής του τύπου της πράξης ορίζοντας ότι: «Οταν δεν προβλέπεται στις Συνθήκες ο τύπος της προς έκδοση πράξης, τα θεσμικά όργανα επιλέγουν τον τύπο της πράξης αυτής κατά περίπτωση, τηρώντας τις εφαρμοστέες διαδικασίες και την αρχή της αναλογικότητας».

Η νέα αυτή διάταξη, αν και καταλείπει στα όργανα ευχέρεια επιλογής, οριοθετεί την επιλογή αυτή επιβάλλοντάς τους στην πραγματικότητα την υποχρέωση να καταδείξουν, μέσω της αιτιολογίας, ότι ο επιλεγείς τύπος πράξης πληροί τις επιταγές της αναλογικότητας. Θα πρέπει δε να διαβαστεί σε συνδυασμό με το άρθρο 5 παρ. 4 ΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι «σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ενωσης δεν υπερβαίνει το απαιτούμενο για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών»<sup>22</sup>.

Στη διατύπωση του άρθρου 296 εδ. α ΣΛΕΕ χρησιμοποιείται ο όρος «πράξη» αντί του στενότερου όρου «νομική πράξη». Το γεγονός αυτό συνιστά έμμεση αναγνώριση, στο ίδιο το πρωτογενές δίκαιο, ότι τα θεσμικά όργανα έχουν τη δυνατότητα να επιλέγουν τρόπους δράσης που είναι εναλλακτικοί προς την επίσημη τυπολογία των νομικών πράξεων όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, όπως η αυτορρύθμιση, η από κοινού ρύθμιση, η ανοικτή μέθοδος συντονισμού κλπ<sup>23</sup>, οι οποίες έχουν ταυτοποιηθεί ως έγκυρες επιλογές δράσης με διοργανι-

<sup>22</sup> Η αναφορά στη «μορφή» της δράσης προστέθηκε με την αναθεώρηση της Συνθήκης της Λισαβόνας.

<sup>23</sup> B.L. SENDEN, Self-Regulation and Co-Regulation: where do they meet? Electronic Journal of Comparative Law 2005, <http://www.ejcl.org>.

κή συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής το 2003<sup>24</sup>. Είναι βεβαίως προφανές ότι η επιλογή αυτή θα πρέπει να αιτιολογείται σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία επιτάσσει την αναζήτηση αναλογίας ανάμεσα στο σκοπό που επιδιώκει η Ένωση και στα μέσα δράσης που χρησιμοποιεί για την υλοποίησή του, και επιβάλλει την υποχρέωση επιλογής των λιγότερο επαχθών μέσων<sup>25</sup>.

Αλλά και στο πλαίσιο του νομικού οπλοστασίου που παρέχει το «σκληρό δίκαιο» της Ένωσης, τα θεσμικά όργανα οφείλουν να αιτιολογούν την επιλογή της πράξης που χρησιμοποιούν κάθε φορά. Τούτο γιατί, ως γνωστόν, η κανονιστική ένταση των νομικών πράξεων της Ένωσης ποικίλλει. Ο **κανονισμός**, που έχει χαρακτηρισθεί ως «η εξ ορισμού τέλεια ομοσπονδιακή πράξη»<sup>26</sup>, έχει άμεση ισχύ και άμεσο αποτέλεσμα<sup>27</sup> στις εθνικές έννομες τάξεις ευθύνς ως εκδοθεί. Η λήψη εθνικών μέτρων μεταφοράς του κανονισμού στο εθνικό δίκαιο δεν είναι απαραίτητη, αντίθετα μάλιστα, συνιστά παραβίαση του ενωσιακού δικαίου επειδή μπορεί να δημιουργήσει στους διοικούμενους αβεβαιότητα ως προς το ποιος κανόνας ισχύει<sup>28</sup>. Αντίθετα η **οδηγία** είναι μια πράξη μάλλον «διεθνοφανής» καθώς, παρά το γεγονός ότι διαθέτει άμεση ισχύ, απευθύνεται καταρχήν στα κράτη μέλη και απαιτεί τη δική τους κανονιστική παρέμβαση προκειμένου να αναπτύξει τα αποτελέσματά της στην εθνική έννομη τάξη<sup>29</sup>. Η οδηγία θέτει στόχους προς

<sup>24</sup> ΕΕ C 321 της 31.12.2003, σελ. 1επ.

<sup>25</sup> Βλ. Εν. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΔτΑ – Τόμος Εκτός Σειράς III/2005, Κράτος δικαίου και αρχή της αναλογικότητας, Πρώτο Μέρος, σελ. 167επ., Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Συνθήκη ΕΕ&ΣΛΕΕ, Κατ'άρθρον ερμηνεία, δ.π., άρθρο 5 ΣΕΕ, σελ. 30επ.

<sup>26</sup> Από τον Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1990, σελ. 66.

<sup>27</sup> Για τη διάκριση μεταξύ άμεσης ισχύος, άμεσης εφαρμογής και αμέσου αποτελέσματος του ενωσιακού κανόνα, βλ. Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Εύρωπαϊκής Ένωσης, δ.π., σελ. 157.

<sup>28</sup> ΔΕΚ, Επιτροπή/Ιταλία, 39/72, Συλλ. 1973, σελ. 101. Ο κανονισμός μπορεί πάντως να προβλέπει ο ίδιος τη λήψη ορισμένων εκτελεστικών μέτρων που είναι αναγκαία για την εφαρμογή του, π.χ. στον τομέα της αγροτικής πολιτικής, βλ. ΔΕΚ, 11.01.2001, C-403/98, Monte Arosu, Συλλ. 2001, σελ. I-103.

<sup>29</sup> Η αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος σε διατάξεις οδηγιών αποτελεί εύρημα της νομολογίας για την αντιμετώπιση της παθογένειας που δημιουργείται σε περίπτωση μη έγκαιρης μεταφοράς

εκπλήρωση και καταλείπει στα κράτη ευχέρεια επιλογής των μέσων με τα οποία θα υλοποιήσουν τους στόχους αυτούς εντός της προθεσμίας που η ίδια θέτει<sup>30</sup>. Τέλος, η **απόφαση** έχει συγκεκριμένους αποδέκτες και, όπως ήδη προελέχθη, προσομοιάζει προς την ατομική διοικητική πράξη του εθνικού δικαίου.

Το δίλημμα που προκύπτει, ενόψει των ανωτέρω, είναι η επιλογή μεταξύ κανονισμού και οδηγίας, που αποτελούν τα δύο βασικά εργαλεία της νομοπαραγωγικής δραστηριότητας της Ένωσης, καθώς οι δύο αυτοί τύποι πράξεων υπακούουν σε διαφορετική λογική: από τη φύση του ο κανονισμός συνιστά μια πολύ πιο δραστική παρέμβαση στην εσωτερική έννομη τάξη από ό,τι η οδηγία, αφού «ανατρέπει» άμεσα και εκ βάθρων τις εθνικές ρυθμίσεις, υποκαθιστώντας τις. Το δίλημμα αυτό τίθεται στις περιπτώσεις που οι Συνθήκες δεν ορίζουν ρητώς ποιος τύπος πράξης πρέπει να χρησιμοποιηθεί, αλλά προβλέπουν τη λήψη «μέτρων» χωρίς να διευκρινίζουν το είδος τους<sup>31</sup>, με αποτέλεσμα να παραμένει ανοιχτή η επιλογή του τύπου της πράξης –κανονισμού, οδηγίας, ή ακόμα και πράξης ήπιου δικαίου όπως η Σύσταση. Στις περιπτώσεις αυτές, ενεργοποιείται η υποχρέωση του θεσμικού οργάνου να αιτιολογήσει την επιλογή του ενός τύπου έναντι του άλλου. Η υποχρέωση αυτή εντάσσεται μάλιστα σε μια γενικότερη τάση που εμφανίστηκε το πρώτον στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το 1992 και θέτει ως στόχο η Ένωση να νομιθετεί μόνον εφόσον και στο βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο. Έτσι, η βασική κατεύθυνση που δόθηκε προς τα θεσμικά όργανα είναι να προτιμούν τις οδηγίες από τους κανονισμούς και τις οδηγίες-πλαίσιο από τα λεπτομερή μέτρα<sup>32</sup>, ώστε να καταλείπουν ευρύτερα περιθώρια κινήσεων στα

της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σύνηθες χαρακτηριστικό γνώρισμά της. Έτσι, ακόμα και η αναγνώριση ομέσου αποτελέσματος υπέρ μιας οδηγίας, και η συνακόλουθη υποχρέωση του εθνικού δικαστή να την εφαρμόσει στην ενώπιόν του διαφορά παρά την ανυπαρξία εθνικών διατάξεων μεταφοράς, δεν απαλείφει την παράβαση του κράτους μέλους και δεν το απαλλάσσει από την υποχρέωσή του να λάβει τα μέτρα αυτά.

<sup>30</sup> Τα κράτη μέλη επιλέγουν τα πλέον κατάλληλα μέσα βάσει της αρχής της θεσμικής αυτονομίας, η οποία οριοθετείται πάντως από τις επιταγές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Η εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη υπό το φως της αρχής της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών, σε Σύμμεικτα Π. Ι. Παραρά, «Το δημόσιο δίκαιο σε εξέλιξη», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2012, σελ. 723επ., Β. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟ, Ευρωπαϊκή Κοινότητα και δικονομική εναρμόνιση, ΝοΒ 2006, σελ. 1667επ.

<sup>31</sup> Βλ. ενδεικτικά άρθρα 153 παρ. 2, 167 παρ. 5, 167 παρ. 5 ΣΛΕΕ.

<sup>32</sup> Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Εδιμβούργου, 1992, Δελτίο της EK 12-1992, σελ. 16.

κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, οφείλουν να τεκμηριώσουν τους λόγους για τους οποίους επιλέγουν να δράσουν στη συγκεκριμένη περίπτωση χρησιμοποιώντας τον ένα ή τον άλλο τύπο πράξης –πάντοτε, βέβαια, εφόσον η Συνθήκη δεν ορίζει συγκεκριμένο τύπο πράξης<sup>33</sup>.

(ii) *Η γενική υποχρέωση αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων: παράμετροι οριοθέτησης*

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η υποχρέωση αιτιολόγησης αφορά στο σύνολο των νομικών πράξεων της Ένωσης, δηλαδή όλες εκείνες τις πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, ανεξάρτητα από το είδος και την ένταση των αποτελεσμάτων αυτών. Έτσι, για παράδειγμα, οι Συντάσεις, στο βαθμό που συγκαταλέγονται στην τυπολογία των νομικών πράξεων της Ένωσης κατά το άρθρο 288 ΣΛΕΕ, υπόκεινται στην υποχρέωση αιτιολόγησης και είναι πάγια πρακτική των οργάνων που τις εκδίδουν να εκπληρώνουν την υποχρέωση αυτής<sup>34</sup>.

Η υποχρέωση αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων εστιάζει σε μια σειρά παραμέτρων, οι οποίες διαφοροποιούνται ανάλογα με το είδος των πράξεων αυτών: η αιτιολόγηση μιας πράξης κανονιστικής φύσης δεν μπορεί να είναι η ίδια με εκείνη που συνοδεύει μια ατομική πράξη. Ειδικότερα:

• **Η αιτιολόγηση των πράξεων γενικού περιεχομένου**

Παρά τις διαφορές τους, ο κανονισμός και η οδηγία έχουν ως κοινό σημείο τη θέσπιση απρόσωπων κανόνων δικαίου, με τους οποίους ρυθμίζεται με γενικό και αφηρημένο τρόπο απροσδιόριστος αριθμός καταστάσεων. Από μορφολογικής απόψεως, η αιτιολογία τους αγενήσκεται στο προοίμιό τους και αποτελείται από «αιτιολογικές σκέψεις», οι οποίες δίνουν πληροφορίες για τις βάσεις, τα κίνητρα και τους στόχους της υιοθετούμενης δράσης.

Θεμελιώδες στοιχείο της αιτιολογίας μιας ενωσιακής πράξης είναι, καταρ-

<sup>33</sup> Παρατηρούμε πάντως ότι στους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητάς της η Ένωση συνηθίζει να δρα μέσω κανονισμών –βλ. π.χ. τους κανονισμούς που έχουν εκδοθεί στον τομέα της τελωνειακής ένωσης– ενώ στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας είναι συχνότερη η προσφυγή στις οδηγίες.

<sup>34</sup> Βλ. P.-E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το Ήπιο Δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο.π., σελ. 73επ.

χάς, η αναφορά στη νομική της βάση, δηλαδή η υπόδειξη της συγκεκριμένης διάταξης του πρωτογενούς ή του παράγωγου δικαίου, βάσει της οποίας αυτή έχει εκδοθεί. Η αναζήτηση της (ορθής) νομικής βάσης είναι καίριας σημασίας για δύο λόγους: αφενός, για έναν οργανισμό όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, που διαθέτει μόνο τις αρμοδιότητες που της έχουν απονεμηθεί<sup>35</sup> από τη Συνθήκη σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η αναφορά στο νομικό θεμέλιο της πράξης «νομιμοποιεί» την ανάληψη της ενωσιακής δράσης και διασφαλίζει τη δράση αυτή έναντι των κρατών μελών<sup>36</sup>. Αφετέρου, σε ένα περίπλοκο θεσμικό σύστημα όπου η Ένωση διαθέτει διαφορετικών ειδών αρμοδιότητες και οφείλει να τις ασκεί σύμφωνα με πολλές διαφορετικές διαδικασίες που προβλέπονται ειδικά για κάθε περίπτωση, η ανεύρεση της ορθής νομικής βάσης καθορίζει την ακολουθητέα διαδικασία για την έγκυρη έκδοση της ενωσιακής πράξης –συνήθης ή ειδική νομοθετική διαδικασία, απαίτηση ομοφωνίας ή ειδικής πλειοψηφίας κλπ<sup>37</sup>. Για όλους τους παραπάνω λόγους, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «στο πλαίσιο των συστήματος αρμοδιοτήτων της [Ένωσης] η επιλογή της νομικής βάσης μιας πράξης δεν μπορεί να εξαρτάται από την πεποιθηση ενός οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ολλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο»<sup>38</sup>.

Άλλο στοιχείο της υποχρέωσης αιτιολόγησης των νομικών πράξεων της Ένωσης, το οποίο προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ, είναι η αναφορά στην «ιστορική διαδρομή» τους. Είναι γεγονός ότι μια ενωσιακή πράξη δεν εμφανίζεται στο νομικό ορίζοντα ως προϊόν αιφνιδιασμού, αλλά αντίθετα ακολουθεί μια μακρά πορεία ωρίμασης, η οποία διέρχεται από πολλά διαφορετικά στάδια. Η Επιτροπή, η οποία διαθέτει το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, διατυπώνει προβληματισμούς, στόχους και προτάσεις για την ανάληψη δράσης, σε

<sup>35</sup> Ρητώς ή σιωπηρώς, βάσει της γενικής εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 352 ΣΛΕΕ. Βλ. τη νομολογία του Δικαστηρίου περί «συνεπαγόμενων αρμοδιοτήτων» της Κοινότητας (Implied powers), βλ. ΔΕΚ, 31.03.1971, 22/70, Επιτροπή/Συμβούλιο (AETR), Συλλ. 1970, σελ. 263.

<sup>36</sup> Βλ. τις προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα FENNELLY στην υπόθεση Imperial Tobacco, C-74/99, Συλλ. 2000, I-8599.

<sup>37</sup> Βλ. Ch. KOHLER/J.-Cl. ENGEL, *Le choix approprié de la base juridique pour la législation communautaire : enjeux constitutionnels et principes directeurs*, Europe, Janvier 2007.

<sup>38</sup> ΔΕΚ, 26.03.1987, 45/86, Επιτροπή/Συμβούλιο, Συλλ. 1987, σελ. 1517.

κείμενα ἡπιου δικαίου, ὅπως Λευκές ἡ Πράσινες Βίβλους<sup>39</sup>, τις οποίες επεξεργάζεται στη συνέχεια με νομοθετικές προτάσεις επί των οποίων τοποθετούνται τα ἄλλα ὄργανα ἡ/και οργανισμοί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Επιτροπή των Περιφερειών, κά). Οι πράξεις αυτές παρέχουν σημαντικά στοιχεία για τους στόχους, τη διαμόρφωση και το περιεχόμενο της ενωσιακής πράξης.

Τέλος, οι κανονιστικής φύσης πράξεις της Ένωσης πρέπει να παραθέτουν το γενικό νομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, τους στόχους και το αντικείμενο των ρυθμίσεων που επιβάλλουν, χωρίς πάντως να απαιτείται αναλυτική αιτιολόγησή τους<sup>40</sup>. Η θέση αυτή της νομολογίας συνάδει με την ίδια τη φύση των πράξεων αυτών, οι οποίες είναι προϊόντα νομοθετικών επιλογών και ρυμίζουν με τρόπο γενικό και αφηρημένο απρόσωπες καταστάσεις

• **Η αιτιολόγηση των ατομικών πράξεων**

Οι ατομικές πράξεις που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, από δέκτες των οποίων είναι ιδιώτες ἡ/και κράτη μέλη, υπόκεινται σε αυστηρότερες επιταγές αιτιολόγησης από ό,τι οι γενικές πράξεις, δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις επιφέρουν δυσμενείς συνέπειες όπως, πχ, επιβολή προστίμου σε επιχειρήσεις για παραβίαση των κανόνων του ανταγωνισμού, απόφαση περί ανάκτησης παράνομης κρατικής ενίσχυσης από κράτος μέλος, ἀρνηση χορήγησης χρηματικών ποσών σε κράτος μέλος από τα διαρθρωτικά Ταμεία της Ένωσης, κλπ.

Οι πράξεις αυτές οφείλουν να αναφέρουν τη νομική βάση τους, η οποία πάντως είναι συνήθως ευχερώς διακριτή, επειδή η έκδοσή τους συνιστά ἀσκηση συγκεκριμένης αρμοδιότητας που απονέμεται στο οικείο όργανο από τις Συνθήκες ἡ από το παράγωγο δίκαιο. Περαιτέρω, η αιτιολογία μιας τέτοιας απόφασης πρέπει να παραθέτει το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, τα πραγματικά περιστατικά καθώς και ανάλυση όλων των οικονομικών, τεχνικών κ.ά. παραμέτρων που οδήγησαν στην έκδοσή της με το συγκεκριμένο περιεχόμενο, ώστε να προκύπτουν πέραν πάσης αμφιβολίας οι λόγοι επί των οποίων ερείδεται<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Βλ. Ρ.-Ε. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Το Ήπιο Δίκαιο στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δ.π., σελ. 94-95, 121επ.

<sup>40</sup> ΔΕΚ, 15.03.1968, 5/67, Beus, Συλλ. 1968, σελ. 125.

<sup>41</sup> ΔΕΚ, 09.07.1969, 1/69, Ιταλία/Επιτροπή, Συλλ. 1969, σελ. 277.

Είναι χαρακτηριστικό ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής περί επιβολής προστίμων στον τομέα του ανταγωνισμού περιέχουν περίπλοκες νομικές και οικονομικές αναλύσεις σχετικά με τον ορισμό της «σχετικής αγοράς» (relevant market), τον υπολογισμό των μεριδών αγοράς των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και των ανταγωνιστών τους, την ανάλυση των στοιχείων που συνθέτουν την παράνομη συμπεριφορά των επιχειρήσεων αυτών και την εκτίμηση της επίπτωσής της στη λειτουργία της αγοράς, καθώς και τον υπολογισμό του προστίμου με βάση διάφορες παραμέτρους όπως τα εμπλεκόμενα μεγέθη, ο βαθμός μεταμέλειας των επιχειρήσεων, κλπ<sup>42</sup>.

(iii) *Η ειδική υποχρέωση αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων: η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας*

Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε μια ειδική υποχρέωση αιτιολόγησης των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, η οποία αφορά στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Αν και η αρχή αυτή ενυπήρχε στο ενωσιακό θεσμικό σύστημα, ως εγγενής σε όλα τα συστήματα όπου συναντώνται περισσότερες βαθμιδες εξουσίας, και είχε άλλωστε διακηρυχθεί με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, σήμερα έχει πλέον λάβει σημαντικές διαστάσεις<sup>43</sup>.

Εξαρχής θα πρέπει να τονισθεί ότι η ειδική αιτιολόγηση υπό το φως της αρχής της επικουρικότητας ενεργοποιείται στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης, καθώς μόνο στους τομείς αυτούς τίθεται θέμα επιλογής σχετικά με το ποιος νομιμοποιείται να δράσει κάθε φορά, έχει δε την έννοια ότι η Ένωση δρα «μόνον εφόσον και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας

<sup>42</sup> Όπως έχει επισημανθεί, συχνά οι αιτιολογικές σκέψεις μιας τέτοιας απόφασης καταλαμβάνουν δεκαπλάσια έκταση από ό,τι το διατακτικό της, βλ. G. ISAAC/M. BLANQUET, Droit général de l'Union européenne, 9<sup>e</sup> éd., Sirey, 2006, σελ. 218.

<sup>43</sup> Σε Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Αμστερνταμ, αναλύονταν με λεπτομέρειες οι παράμετροι που συνέθεταν την αιτιολογία περί τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, βλ. Gr. DE BURCA, Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam, Harvard Law School, Jean Monnet Working Paper 7/99 (<http://www.jeanmonnetprogram.org>). Σήμερα, το αντίστοιχο Πρωτόκολλο που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας είναι πιο λακωνικό.

ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλότερα στο επίπεδο της Ένωσης» (άρθρο 5 παρ. 3 ΣΛΕΕ). Αυτά είναι τα στοιχεία που πρέπει να περιέχει η αιτιολογία των οικείων ενωσιακών πράξεων, η δε αναλυτική παράθεσή τους προϋποθέτει την αναφορά στους στόχους και στα διαθέσιμα μέσα υλοποίησης της σχεδιαζόμενης δράσης, αλλά και στην κατάσταση που ισχύει στις επιμέρους εθνικές νομοθεσίες.

## 2. Η λειτουργία της υποχρέωσης αιτιολόγησης

Η υποχρέωση αιτιολόγησης των πράξεων της Ένωσης δεν συνιστά μια γενική ή συμβολική διακήρυξη στερούμενη εννόμων αποτελεσμάτων. Αντίθετα, η λειτουργία της είναι καθοριστική για την πραγμάτωση των αρχών της ενωσιακής έννομης τάξης και για τη «θωράκιση» των κανόνων δικαίου, οι οποίοι είναι το θεμελιώδες εργαλείο της ενοποίησης. Η κρίση του Δικαστηρίου στην απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής του 1962 υπήρξε σαφής: η αιτιολογία μιας πράξης διασφαλίζει την ενωσιακή νομιμότητα επεδή δίνει στους αποδέκτες της τη δυνατότητα να γνωρίζουν πώς ασκήθηκε η αρμοδιότητα της Ένωσης και να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους ενάπιον του δικαστή, ο οποίος, με τη σειρά του, ελέγχει την εγκυρότητα της πράξης (β). Παράλληλα, όμως, η αιτιολογία συνιστά εργαλείο ερμηνείας της ενωσιακής πράξης (α).

### a. Η αιτιολογία ως παράμετρος ερμηνείας των ενωσιακών πράξεων

Οπως έχει ήδη αναφερθεί, η αιτιολογία των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης εντοπίζεται στις αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου της και περιλαμβάνει τη νομική βάση, την αιτιολόγηση σχετικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας καθώς και τους λόγους για τους οποίους το θεσμικό όργανο επέλεξε να υιοθετήσει την πράξη, και δη με το συγκεκριμένο περιεχόμενο. Οι αιτιολογικές σκέψεις είναι συχνά ιδιαίτερα αναλυτικές, με αποτέλεσμα να «φωτίζουν» το περιεχόμενο των αντίστοιχων διατάξεων. Για το λόγο αυτό αποτελούν, όπως άλλωστε και η αναφορά στις προπαρασκευαστικές πράξεις, προτάσεις, συστάσεις κλπ που προηγήθηκαν της έκδοσης της πράξης, πολύτιμα εργαλεία για το δικαστή. Ειδικότερα:

Τόσο ο ενωσιακός όσο και ο εθνικός δικαστής, ο οποίος είναι ο «φυσικός»

δικαστής του ενωσιακού δικαίου, καθώς καλείται να το εφαρμόσει στις ενώπιόν του διαφορές, χρησιμοποιούν, πέραν της γραμματικής, τη συστηματική, την ιστορική και την τελεολογική ερμηνεία. Είναι πάγια πρακτική του Δικαστηρίου να αναζητά τους στόχους των διατάξεων που καλείται να ερμηνεύσει, είτε αυτοί διατυπώνονται ρητώς είτε συνάγονται από τις αιτιολογικές σκέψεις της οικείας πράξης. Άλλωστε, η νομολογιακή αυτή στάση εντάσσεται σε μια ευρύτερη προοπτική, η οποία εκκινεί πάντα από το στόχο της ενοποίησης και τον ανάγει σε ερμηνευτική παράμετρο<sup>44</sup>. Ετσι, σε αρκετές αποφάσεις του το Δικαστήριο, κατά την παράθεση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου, αναφέρεται ευθέως και αναλύει όχι μόνο τις διατάξεις της επίμαχης πράξης που καλείται να ερμηνεύσει, αλλά και τις αιτιολογικές σκέψεις της, στις οποίες ανιχνεύεται ο γενικός στόχος αλλά και οι στόχοι κάθε διάταξης ξεχωριστά<sup>45</sup>.

### **β. Η αιτιολογία ως παράμετρος νομιμότητας των ενωσιακών πράξεων**

Όλες οι παράμετροι που αναλύθηκαν παραπάνω (υπό 1.β) ως εκφάνσεις της γενικής υποχρέωσης αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων, συνιστούν ταυτόχρονα στοιχεία που επιτρέπουν τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων αυτών: αφενός, η αιτιολογία συνιστά ουσιώδη τύπο, η έλλειψη ή η ανεπάρκεια του οποίου καθιστούν την πράξη άκυρη, είτε αυτή είναι κανονιστικής φύσης είτε ατομική (i). Αφετέρου, η μη τήρηση της ειδικής υποχρέωσης αιτιολόγησης περί σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας μπορεί πλέον να οδηγήσει, πέραν της αικύρωσης, ακόμα και στη ματαίωση της έκδοσης της πράξης (ii).

<sup>44</sup> Βλ. J. MERTENS DE WILMARS, *Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice des Communautés européennes*, CDE 1986, σελ. 5επ., K. BOSKOVITS, *Le juge communautaire et la répartition des compétences normative entre la Communauté européenne et ses Etats membres*, Athènes/Bruxelles, Sakkoulas/Bruylant, 1999, σελ. 57-58.

<sup>45</sup> Βλ. αντί πολλών ΔΕΚ, 10.12.2002, C-491/01, British American Tobacco, Συλλ. 2002, σελ. I-11453, σκ. 134-135, όπου το Δικαστήριο αναζητεί το σκοπό της επίμαχης οδηγίας εστιάζοντας στις αιτιολογικές της σκέψεις ως εξής: «ο σκοπός [των άρθρου 7 της οδηγίας] διευκρινίζεται ρητώς στην 27η αιτιολογική σκέψη της, από την οποία προκύπτει ότι [...]» και στη συνέχεια: «το άρθρο 7 της οδηγίας, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με την 27η αιτιολογική σκέψη, αποσκοπεί επομένως στη διασφάλιση της αντικειμενικής πληροφόρησης των καταναλωτή όσον αφορά το επιβλαβές των προϊόντων καπνού». Από την πολύ πρόσφατη νομολογία βλ., εντελώς ενδεικτικά: ΔΕΕ, 11.07.2013, C-521/11, Amazon, C-409/11, Csonka, C-545/10, Επιτροπή κατά Τσεχίας, όλες μη δημοσιευμένες ακόμα στη Συλλογή (διαθέσιμες σε [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)).

(i) Η αιτιολογία ως ουσιώδης τύπος και οι συνέπειες της ανεπάρκειάς της

Κατά τη νομολογία, η αιτιολογία μιας ενωσιακής πράξης συνιστά ουσιώδη τύπο, η παραβίαση του οποίου μπορεί να οδηγήσει στην αναγνώριση της αινιρότητας της πράξης, είτε στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ<sup>46</sup> είτε κατόπιν προδικαστικής παραπομπής βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Παραβίαση ουσιώδους τύπου υφίσταται, όταν η αιτιολογία ελλείπει παντελώς ή είναι ανεπαρκής. Η ανεπάρκεια της αιτιολογίας κρίνεται σε *ad hoc* βάση, σε συνάρτηση με το είδος της πράξης και τις περιστάσεις υπό τις οποίες έχει εκδοθεί. Ειδικότερα:

Σε ό,τι αφορά στην υποχρέωση των θεσμικών οργάνων να παραθέτουν τη διάταξη βάσει της οποίας έχει εκδοθεί η ενωσιακή πράξη, θα πρέπει να τονισθεί ότι η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να φθάσει σε μια ακραία τυπολατρική προσέγγιση: έχει κριθεί ότι η παράλειψη αναφοράς σε συγκεκριμένη διάταξη της Συνθήκης δεν συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια, εφόσον η νομική βάση της ενωσιακής πράξης προκύπτει με σαφήνεια από το είδος και το περιεχόμενο της υιοθετούμενης δράσης<sup>47</sup>. Στις περιπτώσεις που μια πράξη έχει περισσότερους του ενός στόχους, με αποτέλεσμα η ανεύρεση της νομικής βάσης να μην είναι ευχερής, θα πρέπει να αναζητείται ο κύριος ή δεσπόζων στόχος ώστε να ανευρεθεί η νομική βάση που απαιτείται από αυτόν<sup>48</sup> και, εάν η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς στόχους που είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι χωρίς να είναι δυνατή η ανάδειξη ενός εκ αυτών ως δεσπόζοντος, τότε η πράξη μπορεί να στηρίζεται σε περισσότερες νομικές βάσεις<sup>49</sup>.

Σε σχέση με το ίδιο το περιεχόμενο των υιοθετούμενων διατάξεων, το ζήτημα της επάρκειας της αιτιολογίας των διατάξεων αυτών συνοψίζεται στις ακόλουθες σκέψεις του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (νυν Γενικού

<sup>46</sup> Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, 21.01.2003, C-378/00, Επιτροπή/Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Συλλ. 2003, σελ. I-937, σκ. 34, 15.07.2004, C-501/00, Ισπανία/Επιτροπή, Συλλ. 2004, σελ. I-617, σκ. 75, ΠΕΚ, 22.06.2005, T-102/03, CIS/Επιτροπή, Συλλ. 2005, σελ. II-2357, σκ. 46.

<sup>47</sup> ΔΕΚ, 26.03.1987, Επιτροπή/Συμβούλιο, όπ.π., σκ. 9.

<sup>48</sup> Βλ. ΔΕΚ, 23.02.1999, C-42/97, Κοινοβούλιο/Συμβούλιο, Συλλ. 1999, σελ. I-869, σκ. 39 και 40.

<sup>49</sup> Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ, 10.12.2002, C-491/01, British American Tobacco, Συλλ. 2002, σελ. I-11453, σκ. 94.

Δικαστηρίου) στην απόφαση Co-Frutta: «... η επιβαλλόμενη από το άρθρο 253 EK [νων: 296 ΣΛΕΕ] αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και να επιτρέπει να διαφανεί κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του θεσμικού οργάνου, το οποίο έλαβε το συγκεκριμένο μέτρο, ούτως ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκεί τον έλεγχό του [...]. Η αιτιολογία δεν απαιτείται να διασφαλιζεί όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας πράξεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 253 EK [296 ΣΛΕΕ] πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει του περιεχομένου της αλλά και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα»<sup>50</sup>.

Με βάση τα παραπάνω, η διάκριση μεταξύ των γενικών και των ατομικών πράξεων και, γενικότερα, το είδος της πράξης, είναι αποφασιστικό για τον καθορισμό του είδους και της έκτασης της αιτιολόγησης που πρέπει να παράσχει το εκδόν θεσμικό όργανο: ένας κανονισμός ή μια οδηγία δεν είναι δυνατόν να υπεισέρχεται σε λεπτομερείς και τεκμηριωμένες αναλύσεις, αλλά η αιτιολόγησή τους πρέπει να θεωρείται επαρκής όταν προκύπτει από το κείμενό τους με σαφήνεια ο στόχος, η κατεύθυνση, οι δράσεις που επιβάλλει και τα μέσα υλοποίησης αυτών. Τούτο, για το λόγο ότι ο ενωσιακός νομοθέτης έχει την ευχέρεια, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, να προβαίνει σε νομοθετικές επιλογές για να επιτύχει τους στόχους που τίθενται στη Συνθήκη, χωρίς να οφείλει να τεκμηριώνει κάθε λεπτομέρεια της δράσης του.

Αντίθετα, οι ατομικές πράξεις των θεσμικών οργάνων χρήζουν ειδικής και εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης, καθώς μπορεί να επιφέρουν δυσμενείς έννομες συνέπειες για τους αποδέκτες τους. Η αιτιολογία κρίνεται ως εμπεριστατωμένη, και συνεπώς ως επαρκής, με αποτέλεσμα να μην τίθεται ζήτημα νομιμότητας της κρινόμενης πράξης, εφόσον παραθέτει «κατά τρόπο έστω συνοπτικό, αλλά σαφή και πρόσφορο, τα κύρια νομικά και πραγματικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται και τα οποία είναι αναγκαία για την κατανόηση του συλλογισμού» του οργάνου<sup>51</sup>. Η απαίτηση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική στις περιπτώσεις όπου η πράξη είναι αποτέλεσμα άσκησης διακριτικής ευχέρειας του οργάνου και προϋποθέτει συνε-

<sup>50</sup> ΓΔΕΕ, 19.01.2010, T-355/04 και T-446/04, Co-Frutta, Συλλ. 2010, σελ. 1, σκ. 99-100.

<sup>51</sup> ΔΕΚ, 24/62, Γερμανία/Επιτροπή, δ.π., σελ. 914.

πώς την εκτίμηση οικονομικών καταστάσεων. Έτσι, όπως ήδη αναφέρθηκε, στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού οι αποφάσεις της Επιτροπής περί επιβολής προστίμου σε επιχειρήσεις είναι ιδιαίτερα αναλυτικές, και η αιτιολογία τους αυτή εξετάζεται συχνά, στο πλαίσιο προσφυγών ακυρώσεως, από το Γενικό Δικαστήριο (πρώην ΠΕΚ). Είναι δε εντυπωσιακό το γεγονός ότι και οι αποφάσεις του ΓΔ στον τομέα του ανταγωνισμού είναι εξίσου μεγάλης έκτασης με τις αποφάσεις της Επιτροπής.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η αιτιολόγηση μιας ατομικής πράξης αρκεί να είναι συνοπτική όταν η πράξη αυτή εντάσσεται σε μια πάγια πρακτική του θεσμικού οργάνου που είναι γνωστή στους αποδέκτες της, ενώ, αντίθετα, πρέπει να είναι ιδιαίτερα αναλυτική σε περίπτωση που αφίσταται της πρακτικής αυτής.<sup>52</sup>

Εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι οι ανωτέρω προϋποθέσεις δεν πληρούνται και ότι η αιτιολογία μιας ενωσιακής πράξης δεν είναι επαρκής, διαπιστώνει την ακυρότητα της πράξης, είτε στο πλαίσιο ευθείας προσφυγής ακυρώσεως (άρθρο 263 ΣΛΕΕ) είτε στο πλαίσιο προδικαστικού ερωτήματος εθνικού δικαστηρίου σχετικά με την εγκυρότητα της ενωσιακής διάταξης (άρθρο 267 ΣΛΕΕ).

*(ii) Η αιτιολογία ως προς την αρχή της επικουρικότητας ως εργαλείο προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου των ενωσιακών πράξεων*

Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 2 για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και το Πρωτόκολλο 1 για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ, όλες οι προτεινόμενες νομοθετικές πράξεις στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης πρέπει να περιέχουν ειδική αιτιολόγηση σχετικά με την τήρηση των επιταγών της επικουρικότητας και να διαβιβάζονται στα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία διατυπώνουν την άποψή τους για το ζήτημα αυτό εντός μιας προθεσμίας 8 εβδομάδων, διάστημα κατά το οποίο η έκδοση της οικείας πράξης αναστέλλεται (άρθρο 4). Εγκαινιάστηκε έτσι ένας καινοφανής μηχανισμός προληπτικού ελέγχου, γνωστός ως «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning mechanism) στον οποίο εμπλέκονται με αποφασιστικό

<sup>52</sup> ΔΕΚ, 26.11.1975, 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique, Συλλ. 1975, σελ. 1491.

ρόλο τα εθνικά κοινοβούλια και έχει θεωρηθεί, για το λόγο αυτό, ως παράγοντας εκδημοκρατισμού του θεσμικού συστήματος της Ένωσης.

Πράγματι, η Συνθήκη δεν αρκείται πλέον στην απλή «ενημέρωση» των εθνικών κοινοβουλίων, αλλά τους παρέχει τη δυνατότητα να διατυπώνουν την άποψή τους για την αιτιολόγηση του σχεδίου πράξης ως προς το ζήτημα αυτό. Εάν τα εθνικά κοινοβούλια θεωρήσουν, κατά το 1/3 των ψήφων που διαθέτουν<sup>53</sup>, ότι η αιτιολογία περί τήρησης της επικουρικότητας είναι ανεπαρκής, το οικείο θεσμικό όργανο –συνήθως η Επιτροπή– οφείλει να επανεξετάσει το σχέδιο πράξης υπό το πρίσμα αυτό. Με άλλα λόγια, η παρέμβαση και η σοβαρή, από ποσοτικής απόψεως, αντίρρηση των εθνικών κοινοβουλίων δημιουργεί μια υποχρέωση νέας, περισσότερο εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης της πράξης ως προς το σημείο αυτό. Για το ζήτημα αποφαίνεται εντέλει ο «Νομοθέτης» της Ένωσης, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ο οποίος ελέγχει πλέον τόσο την αιτιολόγηση που παρέχει η Επιτροπή όσο και την αμφισβήτηση που έχουν εκφράσει τα εθνικά κοινοβούλια. Εάν το 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνει ότι υφίσταται πράγματι παραβίαση της επικουρικότητας, η νιοθέτηση της πράξης ματαιώνεται<sup>54</sup>.

Από τα παραπάνω συνάγεται ευχερώς ότι η ειδική υποχρέωση αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων, ήδη από τότε που αυτές βρίσκονται στο στάδιο της νομοθετικής πρότασης, είναι ιδιαίτερα σημαντική και ότι η ανεπάρκειά της μπορεί να επιδράσει καταλυτικά στην ανάληψη ενωσιακής δράσης, καθώς ενδέχεται να ματαιώσει την έκδοση της πράξης. Αυτή η καινοτομία, που έρχεται να διαταράξει ως ένα βαθμό τις ισορροπίες εντός του «θεσμικού τριγώνου» Επιτροπής, Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, αφού παρεμβάλλει σε αυτό έναν τέταρτο, εθνικό παράγοντα, προβλέφθηκε ως αντιστάθμισμα στον περιορισμένο κατασταλτικό έλεγχο που κατά γενική ομολογία έχει ασκήσει μέχρι σήμερα το Δικαστήριο για το ζήτημα αυτό: τις λίγες φορές που κλήθηκε να αποφανθεί εάν μια ενωσιακή πράξη ήταν επαρκώς αιτιολογημένη ως προς την τήρηση της

<sup>53</sup> Το «κατώφλι» αυτό ορίζεται στο 1/4 των ψήφων, για τις πράξεις που νιοθετούνται στο πλαίσιο του εναίσθητου Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, βλ. άρ. 7 παρ. 2 εδ. β του Πρωτοκόλλου.

<sup>54</sup> Βλ. αναλυτικά P.-E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ, Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕυρΠολ 1/2008, σελ. 139επ., ειδικότερα σελ. 148επ.

αρχής της επικουρικότητας, η νομολογία του έκρινε ότι η αιτιολογία προέκυπτε ικανοποιητικά από μια σειρά περιστάσεων<sup>55</sup>, δεχόμενη έτσι εμμέσως ένα είδος «τεκμηρίου» επικουρικότητας που συρρίκνωνε την υποχρέωση ειδικής αιτιολόγησης της πράξης<sup>56</sup>.

## **Συμπέρασμα**

Η υποχρέωση αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων, ως έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, είναι μια ιδιαίτερα σημαντική επίταγή που διατρέχει το σύνολο της ενωσιακής δράσης και τη «νομιμοποίει», τόσο έναντι των κρατών μελών όσο και των ιδιωτών/διοικουμένων της Ένωσης. Αιτιολογώντας τις πράξεις που υιοθετούν, τα θεσμικά όργανα αποδεικνύουν ότι η δράση τους κινείται εντός των ορίων που προβλέπονται στη Συνθήκη σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, ενώ ταυτόχρονα αποκαθιστούν τον κρίσιμο σύνδεσμο της Ένωσης με τους διοικουμένους της, ο οποίος διαφοροποιεί το ενωσιακό οικοδόμημα από τους παραδοσιακούς διεθνείς οργανισμούς: οι γενικοί και οι ατομικοί κανόνες δικαίου που εισχωρούν στην έννομη σφαίρα των υποκειμένων της ενωσιακής έννομης τάξης, απονέμοντας δικαιώματα και επιβάλλοντας υποχρεώσεις, οφείλουν να είναι διαφανείς, ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχός τους από το Δικαστήριο, αποστολή του οποίου είναι η τήρηση της νομιμότητας. Οι στόχοι αυτοί επιτυγχάνονται μέσω μιας διττής «γενίκευσης» της υποχρέωσης αιτιολόγησης, υπό την έννοια ότι η υποχρέωση αυτή εκτείνεται σε όλες τις ενωσιακές πράξεις και αφορά, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, όλα τα στοιχεία που τις απαρτίζουν.

<sup>55</sup> Βλ. P.-E. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ σε B. Χριστιανού/Μ. Κουσκουνά/Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου/Μ. Περάκη, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, ό.π., σελ. 134επ.

<sup>56</sup> Η συλλογιστική του Δικαστηρίου είναι εν πολλοίς η εξής: μια πράξη που επιφέρει εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών σε συγκεκριμένο τομέα προσλαμβάνει, εξ αυτού του λόγου και μόνον, διεθνικές διαστάσεις, είναι δε προφανές ότι η μεμονωμένη παρέμβαση 28 διαφορετικών κρατών μελών δεν μπορεί να επιτύχει, με τον ίδιο τρόπο και στον ίδιο χρονικό ορίζοντα, τα αποτελέσματα που επιδιώκονται. Θα προσθέσουμε εδώ ότι τα αποτελέσματα αυτά δεν είναι βέβαιο ότι μπορούν να επιτευχθούν εμπρόθεσμα ούτε καν με την έκδοση μιας οδηγίας, αφού αποτελεί σύνηθες φαινόμενο τα κράτη να μη μεταφέρουν στο εσωτερικό τους δίκαιο τις οδηγίες εντός της τασσόμενης προθεσμίας και να «σύρονται» στη μεταφορά τους μετά από καταδικαστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου, ενδεχομένως δε και μετά από την καταδίκη τους σε καταβολή ποινής ή προστίμου.

Μπορεί έτσι να λεχθεί ότι η υποχρέωση αιτιολόγησης, εκτός από τον «κλασσική» λειτουργία που επιτελεί σε κάθε έννομη τάξη –τη διασφάλιση της νομιμότητας–, αναδέχεται εν προκειμένω μια ακόμα σημαντική αποστολή, καθώς ανάγεται εν πολλοίσι σε εργαλείο ενδυνάμωσης των αρχών και των στόχων του ενωσιακής έννομης τάξης και, συνεπώς, σε εργαλείο που τίθεται στην υπηρεσία του ίδιου του ενοποιητικού εγχειρήματος.

*Rebecca-Emmanuela Papadopoulou*

### **L'obligation de motivation des actes de l'Union européenne (Résumé)**

Le présent rapport porte sur l'obligation de motivation des actes adoptés par l'Union européenne, qui est identifiée comme une manifestation de l'idée de l'Etat de droit (elle-même exprimée dans l'article 2 TFUE), sous-jacente aux principes d'ouverture et de transparence qui régissent l'action de l'Union (voy. articles 11 TUE et 15 TFUE). Par ailleurs, cette obligation est expressément énoncée dans l'article 296 TFUE et érigée en droit fondamental des citoyens de l'Union en tant qu'expression du droit à la bonne administration (article 41 de la Charte des Droits Fondamentaux).

La Première Partie (1) est consacrée au contenu de l'obligation de motivation, avec un accent particulier sur les actes qui y sont soumis (a) et sur les dimensions qu'elle revêt (b). A ce titre, il est souligné que l'obligation de motivation, telle qu'énoncée dans l'article 296 TFUE, concerne l'ensemble des actes de l'Union, pouvant ainsi être considérée comme un «contrepoids» au transfert massif de compétences des Etats membres vers l'Union dans plusieurs domaines: l'Union ne saurait bénéficier d'une «carte blanche», mais elle doit à chaque occasion démontrer que son action demeure dans le cadre de la légalité.

L'obligation de motivation s'applique désormais, après le Traité de Lisbonne, à tous les «actes juridiques» de l'Union. Ce terme comprend les actes de portée générale (règlements et directives) ainsi que les actes de portée individuelle, comme les décisions adressées aux Etats membres ou aux opérateurs économiques, mais aussi les actes dits de «Soft law» tels que les Recomman-

dations et les Avis. Cette obligation s'étend même aux actes adoptés par les autorités nationales, lorsqu'elles appliquent le droit européen ou imposent des restrictions à la libre circulation en vertu des dispositions du Traité (p.ex. art. 36 TFUE).

Par ailleurs, la motivation doit s'étendre à tous les éléments de l'acte : les institutions doivent expliquer le choix du type d'acte qu'elles adoptent, à la lumière du principe de proportionnalité et de la volonté exprimée de l'Union d'améliorer sa législation dans le sens de la simplification. A ce titre, il est important de démontrer, par exemple, pourquoi le règlement a été préféré à la directive (a.i). Dans le cas des actes de portée générale, l'obligation de motivation s'analyse en un ensemble de paramètres, à savoir l'indication de la base juridique de l'acte, qui détermine le processus décisionnel à suivre, la référence aux actes préparatoires (propositions, avis, recommandations, etc), ainsi qu'au cadre juridique et aux objectifs poursuivis. Les actes de portée individuelle, comme les décisions de la Commission en matière de concurrence, doivent être motivés de manière plus détaillée et indiquer le cadre juridique et factuel qui a dicté leur adoption (a.ii). Enfin, le Traité de Lisbonne a introduit une obligation spécifique de motivation, qui concerne le respect du principe de subsidiarité dans les domaines de compétence concurrente de l'Union et des Etats membres (a.iii).

Dans la Deuxième Partie (2), le rapport explore la double fonction de l'obligation de motivation, qui constitue un outil d'interprétation des actes de l'Union mais aussi un paramètre de leur légalité. Le juge de l'Union a très souvent recours à l'interprétation téléologique; il recherche les objectifs de l'acte examiné, en se référant à ses «considérants» (a). En outre, la motivation est examinée lors du contrôle *ex post* de légalité des actes de l'Union : selon la jurisprudence, la motivation constitue une «forme substantielle», le non-respect de laquelle peut conduire à l'annulation de l'acte. Dans ce cadre, la nature de la motivation exigée dépend de la nature de l'acte en question: pour les actes de portée générale, il suffit de mentionner les objectifs poursuivis et les moyens choisis, sans pour autant entrer dans les détails. Par contre, les actes de portée individuelle doivent présenter, même de façon succincte mais claire et pertinente, les principaux points de fait et droit qui ont conduit à leur adoption (b.i). En dernier lieu, il est fait référence (b.ii) au contrôle préventif de la motivation des actes de l'Union par rapport au principe de subsidiarité. Les parlements natio-

naux sont étroitement associés à ce contrôle et, s'ils considèrent, par 1/3 des voix qui leur sont attribuées, qu'il y a violation de la subsidiarité, la Commission est obligée de fournir une nouvelle motivation. Si le législateur de l'Union, à savoir le Parlement européen et le Conseil, considère que cette motivation n'est pas suffisante, l'acte ne peut pas être adopté.

Le rapport conclut que l'obligation de motivation des actes de l'Union joue un rôle décisif en tant qu'élément inhérent au «bloc de légalité» de son ordre juridique, mais aussi en tant qu'outil fondamental du processus de l'intégration.