

Η έλλειψη οριζοντίου άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών: μια αρχή με συρρικνούμενη εμβέλεια;¹

Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου

Αναπλ. Καθηγήτρια Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ

I. Εισαγωγικά

Ο δικαστής Pierre Pescatore είπε κάποτε ότι το άμεσο αποτέλεσμα είναι «η παιδική ασθένεια» του ενωσιακού δικαίου². Αν με τη φράση αυτή εννοούσε ότι η συζήτηση σχετικά με το ζήτημα ήταν αναμενόμενο να ξεπεραστεί με την πάροδο των ετών και την πρόοδο της ευρωπαϊκής ενοποίησης, δεν επαληθεύθηκε. Πράγματι, το άμεσο αποτέλεσμα που αναπτύσσουν οι ενωσιακοί κανόνες, με αιχμή τις διατάξεις των οδηγιών, απασχολεί ακόμα και σήμερα τη θεωρία και τη νομολογία.

Ήδη το 1963, η θεμελιώδης απόφαση *Van Gend en Loos* ανέδειξε το άμεσο αποτέλεσμα ως εγγενές χαρακτηριστικό του ενωσιακού κανόνα τονίζοντας χαρακτηριστικά ότι «η επαγρύπνηση των ενδιαφερομένων ιδιωτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους συνεπάγεται αποτελεσματικό έλεγχο, που προστίθεται σ' εκείνον τον οποίο εμπιστεύονται τα άρθρα 169 και 170 [σήμερα: 258 και 259 ΣΛΕΕ] στην επιμέλεια της Επιτροπής και των κρατών μελών»³. Αυτή η φράση έθεσε τις βάσεις αυτού που σήμερα έχει επικρατήσει να ονομάζεται «ιδιωτική επιβολή» του ενωσιακού δικαίου⁴, η οποία είναι εξίσου σημαντική με τη «δημόσια επιβολή», στο βαθμό που αναγνωρίζει το ρόλο των ιδιωτών ως υποκειμένων της ενωσιακής έννομης τάξης και ως παραγόντων που συμμετέχουν στο μηχανισμό διασφάλισης της ενωσιακής νομιμότητας.

Το άμεσο αποτέλεσμα ανοίγει στον ενωσιακό κανόνα «την πόρτα» της εθνικής έννομης τάξης, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που έχει θέσει το ίδιο το Δικαστήριο για την αναγνώρισή του, σύμφωνα με τις οποίες ο κανόνας πρέπει να είναι σαφής, ακριβής και απαλλαγμένος αιρέσεων, υπό την έννοια

¹ Το παρόν άρθρο αποτελεί επεξεργασμένη μορφή εισήγησης στο Δ' Πανελλήνιο Συνέδριο Ευρωπαϊκού Δικαίου που διοργανώθηκε από την Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου και έλαβε χώρα στη Θεσσαλονίκη στις 18 και 19 Δεκεμβρίου 2024.

² P. Pescatore, «The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law», *European Law Review* 1983, σελ. 155.

³ ΔΕΚ, 05.02.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

⁴ Βλ. ενδεικτικά, F. G. Wilman, «The end of the absence? The growing body of EU legislation on private enforcement and the main remedies it provides for», *Common Market Law Review* 2016, σελ. 887. Εμβληματικός τομέας για την αναγνώριση και προώθηση της ιδιωτικής επιβολής είναι το ενωσιακό δίκαιο ανταγωνισμού, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, «Δημόσια και ιδιωτική επιβολή στο δίκαιο ανταγωνισμού υπό το φως της Οδηγίας 2014/104 της Ευρωπαϊκής Ένωσης: σχέση συμπληρωματικότητας ή σύγκρουσης;», *Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών* 2017, σελ. 1430-1437.

ότι δεν είναι απαραίτητη η μεσολάβηση του κράτους μέλους για την ενεργοποίηση των δικαιωμάτων που ο κανόνας αυτός απονέμει στους ιδιώτες⁵.

Περαιτέρω, το άμεσο αποτέλεσμα είναι προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού κανόνα έναντι του αντίθετου εθνικού. Πράγματι, η αρχή της υπεροχής, η οποία συνιστά κανόνα άρσης σύγκρουσης μεταξύ δύο κανόνων -ενωσιακού και εθνικού- που διεκδικούν εφαρμογή σε συγκεκριμένη διαφορά, προϋποθέτει την εισδοχή του ενωσιακού κανόνα στην εθνική έννομη τάξη και τη δυνατότητα επίκλησής του ενώπιον των εθνικών διοικητικών και δικαιοδοτικών οργάνων⁶.

Αντίθετα από ό,τι συμβαίνει με την αρχή της υπεροχής, η οποία έχει αμφισβητηθεί ακόμα και πρόσφατα από ορισμένα συνταγματικά δικαστήρια⁷, η αρχή του αμέσου αποτελέσματος δεν έχει αμφισβητηθεί ως προς το υπόβαθρο και το ρόλο της. Έχει όμως γεννήσει αρκετά ερωτήματα ως προς την εμβέλεια και τα εννοιολογικά και χρονικά όριά της, κι έτσι έχει αναπτυχθεί και εξελιχθεί σε μια πλούσια νομολογία. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής: Δικαστήριο και ΔΕΚ ή ΔΕΕ, για την προ και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας περίοδο, αντίστοιχα) προσθέτει συνεχώς «πινελιές» σε αυτό τον καμβά, αφού βέβαια και οι εθνικοί δικαστές, αξιοποιώντας την θεμελιώδη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζητούν διευκρινίσεις για τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να εφαρμόσουν τους κανόνες που επικαλούνται οι ιδιώτες σε διαδικασίες που εκκρεμούν ενώπιόν τους.

II. Το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών

1. Η θεμελίωση του αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών

Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει, ήδη από τη δεκαετία του 1960, άμεσο αποτέλεσμα σε διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου που πληρούν τα κριτήρια της σαφήνειας, της ακρίβειας και του ανεπιφύλακτου. Έχει έτσι αποφανθεί

⁵ ΔΕΚ, 19.01.1982, *Becker*, 8/81, ECLI:EU:C:1982:7. Το Δικαστήριο τόνισε ότι στις περιπτώσεις αυτές «είναι δυνατή η επίκληση των εν λόγω διατάξεων καίτοι δεν έχουν ληφθεί εμπροθέσμως εκτελεστικά μέτρα, είτε εναντίον κάθε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία, είτε καθ' όσον δύνανται να προσδιορίσουν δικαιώματα, τα οποία οι ιδιώτες είναι σε θέση να προβάλουν έναντι του κράτους», σκ. 25.

⁶ ΔΕΕ, 24.06.2019, *Poplawski II*, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530. Γενικά για τη σχέση και την αλληλεπίδραση μεταξύ των αρχών της υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματος, βλ. Μ. Dougan, «When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy», *Common Market Law Review* 2007, σελ. 931 επ., σελ 963. Βλ. επίσης Κ. Lenaerts and T. Corthaut, «Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law», *European Law Review* 2006, σελ. 287.

⁷ Βλ. ενδεικτικά L. D. Spieker, «The conflict over the Polish disciplinary regime for judges – an acid test for judicial independence, Union values and the primacy of EU law: Commission v. Poland», *Common Market Law Review* 2022, σελ. 777 επ. (για την περίπτωση της Πολωνίας), και D. Calin, «Constitutional courts cannot build brick walls between the CJEU and national judges concerning the rule of law values in Article 2 TEU: RS», *Common Market Law Review* 2023, σελ. 819 επ. (για την περίπτωση της Ρουμανίας).

υπέρ του αμέσου αποτελέσματος σειράς διατάξεων των Συνθηκών⁸, αλλά και πιο πρόσφατα ορισμένων διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ⁹.

Η περίπτωση της οδηγίας είναι πολύ ενδιαφέρουσα στο πλαίσιο αυτό: το άρθρο 288 ΣΛΕΕ (και τα προϋσχύσαντα 189 ΣυνΘΕΚ και 249 ΕΚ) ορίζει ότι ο συγκεκριμένος τύπος πράξης «δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών». Συνεπώς, από τη φύση της η οδηγία δεν είναι προορισμένη να εφαρμοστεί άμεσα αλλά χρειάζεται τη μεσολάβηση του κράτους μέλους.

Με βάση τα παραπάνω, η αναγνώριση από το Δικαστήριο, στην απόφαση *Van Duyn* του 1974 που έκλεισε πρόσφατα 50 χρόνια ζωής¹⁰, ότι δεν αποκλείεται μια διάταξη οδηγίας να έχει άμεσο αποτέλεσμα, ήταν ένα πολύ σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της προστασίας των ιδιωτών. Το ΔΕΚ κατέληξε στην επί της αρχής κατάφαση του αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών εστιάζοντας σε τριών ειδών επιχειρήματα:

- το *λειτουργικό*: το άμεσο αποτέλεσμα συμβάλλει στην επιβολή και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού κανόνα
- το *γραμματικό*: η διάταξη περί προδικαστικής παραπομπής (σήμερα: 267 ΣΛΕΕ) αναφέρεται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφαινεται για την ερμηνεία και το κύρος όλων αδιακρίτως των κανόνων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, συνεπώς και των οδηγιών, γεγονός που προϋποθέτει ότι η οδηγία θα μπορεί να γίνει αντικείμενο επίκλησης ενώπιον του εθνικού δικαστή
- το *estoppel*: το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται κατά του ιδιώτη τη δική του παράλειψη να μεταφέρει την οδηγία¹¹.

Στη συνέχεια της αναγνώρισης της δυνατότητας των οδηγιών να αναπτύσσουν άμεσο αποτέλεσμα, η νομολογία αντιμετώπισε σειρά ζητημάτων που αφορούσαν στο

⁸ Βλ. ενδεικτικά: ΔΕΚ, *Van Gend en Loos*, όπ. παρ., για το άρθρο 12 ΣΛΕΕ (απαγόρευση δασμών και φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος), 04.12.1974, *Van Duyn*, 41/74, ECLI:EU:C:1974:133, για το νυν άρθρο 45 ΣΛΕΕ (ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων), 21.06.1974, *Reyners*, 2/74, ECLI:EU:C:1974:68, για το νυν 49 ΣΛΕΕ (ελεύθερη εγκατάσταση), 08.04.1976, *Defrenne/SABENA*, 43/75, ECLI:EU:C:1976:56, για το νυν άρθρο 157 ΣΛΕΕ (ίση αμοιβή ανδρών και γυναικών), 17.09.2002, *Baumbast*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493, για το άρθρο 18 ΣΛΕΕ που διακηρύσσει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων ως πολιτικό δικαίωμα που απορρέει από την ιθαγένεια της Ένωσης.

⁹ Βλ. ΔΕΕ, 06.11.2018, *Bauer*, C-570/16, ECLI:EU:C:2018:872, για το δικαίωμα σε αμειβόμενη άδεια (άρθρο 31 ΧΘΔ), 17.04.2018, *Egenberger*, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, για την απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρο 21 ΧΘΔ), 29.07.2019, *Toubarov*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, για το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 47 ΧΘΔ), 20.03.2018, *Garlsson Real Estate*, C-537/16, ECLI:EU:C:2018:193, για την αρχή *ne bis in idem* (άρθρο 50 ΧΘΔ).

¹⁰ ΔΕΚ, 04.12.1974, *Van Duyn*, 41/74, όπ. παρ.

¹¹ *Ibid.*, σκ. 12. Βλ. και ΔΕΚ, 22.02.1986, *Marshall*, 152/84, ECLI:EU:C:1986:84, σκ. 48-49.

χρονικό σημείο από το οποίο ξεκινά η δυνατότητα αυτή¹², τις υποχρεώσεις των εθνικών αρχών κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς¹³, κλπ.

Το δυσχερέστερο ζήτημα που κλήθηκε να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο αφορά τη διάκριση ανάμεσα στη δυνατότητα επίκλησης της οδηγίας στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών και του κράτους μέλους (κάθετο άμεσο αποτέλεσμα¹⁴) και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα). Το ζήτημα αυτό απασχολεί τη νομολογία και τη θεωρία μέχρι και σήμερα.

2. Η έλλειψη οριζοντίου αποτελέσματος των οδηγιών ως πάγια νομολογιακή αρχή

Δέκα χρόνια μετά από την πρώτη αναφορά στο άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών, δηλαδή το 1984, το Δικαστήριο επιλήφθηκε προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση Marshall¹⁵. Η υπόθεση αυτή αφορούσε εργατική διαφορά μεταξύ της Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority του Ηνωμένου Βασιλείου και της Helen Marshall, η οποία εργαζόταν στον οργανισμό αυτό ως διαιτολόγος και προέβαλλε ότι είχε απολυθεί κατά παραβίαση της οδηγίας 76/207 για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στην εργασία¹⁶.

Στην απόφασή του το Δικαστήριο έκρινε ρητώς ότι μια οδηγία δεν μπορεί να αναπτύξει οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα, δεν μπορεί δηλαδή να την επικαλεστεί ένας ιδιώτης έναντι ενός άλλου ιδιώτη, ακόμα και αν αυτή απονέμει δικαιώματα και πληροί τα χαρακτηριστικά της σαφήνειας, της ακρίβειας και του ανεπιφύλακτου¹⁷. Ως αποτέλεσμα αυτής της θέσης, μια διάταξη οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί από το κράτος μέλος εντός της ταχθείσης προθεσμίας θα μπορεί να γίνει αντικείμενο

¹² ΔΕΚ, 04.07.2006, *Αδενέλερ κλπ*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, όπου κρίθηκε ότι η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου για σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία εκκινεί μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, βλ. κατωτέρω, υπό III.1(δ).

¹³ ΔΕΚ, 18.12.1997, *Inter-environnement Wallonie*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, όπου κρίθηκε ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, βάσει του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας, να απέχουν από τη λήψη μέτρων που θα μπορούσαν να διακυβεύσουν σοβαρά το αποτέλεσμα που επιδιώκει.

¹⁴ Διευκρινίζεται ότι η επίκληση του αμέσου αποτελέσματος μπορεί να γίνει μόνο από τον ιδιώτη έναντι του κράτους και όχι αντίστροφα. Η αναγνώριση «αντίστροφου καθέτου αποτελέσματος» θα ισοδυναμούσε με τη δυνατότητα του κράτους να επικαλείται τη δική του παράλειψη.

¹⁵ ΔΕΚ, 26.02.1986, *Marshall*, 152/84, όπ. παρ.

¹⁶ Οδηγία 76/207 του Συμβουλίου της 09.02.1976 περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας, ΕΕ L 39 της 14.2.1976, σ. 40.

¹⁷ Στη σκέψη 48 της απόφασης Marshall το Δικαστήριο τόνισε ότι «κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης [νυν 288 ΣΛΕΕ], ο δεσμευτικός χαρακτήρας της οδηγίας, στον οποίο στηρίζεται η δυνατότητα επικλήσεώς της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, υφίσταται μόνο έναντι «κάθε κράτους μέλους στο οποίο απευθύνεται». Από αυτό έπεται ότι η οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να δημιουργήσει υποχρέωση για τους ιδιώτες και ότι, επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση αυτών καθαυτών των διατάξεων οδηγίας κατά των προσώπων αυτών».

επίκλησης και να εφαρμοστεί από τον εθνικό δικαστή σε διαφορά μεταξύ ιδιώτη και κράτους, όχι όμως σε ιδιωτική διαφορά.

Αυτή την αρχική θέση επαναλαμβάνει το Δικαστήριο μέχρι σήμερα, σε πάγια νομολογία. Αφετηρία και κεντρικό επιχείρημα κατά του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος αποτελεί, για το ΔΕΕ, η διάκριση μεταξύ κανονισμού και οδηγίας, την οποία κάνει ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, οι δύο αυτοί τύποι πράξεων έχουν διαφορετική στόχευση: ο κανονισμός έχει γενική εφαρμογή και μπορεί να επιβάλλει υποχρεώσεις απευθείας σε ιδιώτες ενώ, αντίθετα, η οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη και δεν μπορεί να επιβάλλει υποχρεώσεις σε ιδιώτη πριν από τη μεταφορά της στην εθνική έννομη τάξη. Υπό την οπτική αυτή, η αναγνώριση οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών θα καθιστούσε λιγότερο σαφή τη διάκριση μεταξύ κανονισμού και οδηγίας.

Από την άλλη πλευρά, μερίδα της θεωρίας¹⁸, αλλά και ορισμένοι Γενικοί Εισαγγελείς¹⁹, έχουν καλέσει το Δικαστήριο να αναγνωρίσει τη δυνατότητα επίκλησης διατάξεων μη μεταφερθείσας οδηγίας σε ιδιωτικές διαφορές, να δεχθεί δηλαδή το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η διάκριση μεταξύ κανονισμού και οδηγίας έχει ήδη τρωθεί με την αναγνώριση του κάθετου αμέσου αποτελέσματος, η οποία ήταν απαραίτητη για την πρόοδο της ενοποιητικής διαδικασίας. Εξάλλου, από τη διατύπωση του άρθρου 288 ΣΛΕΕ δεν προκύπτει ο αποκλεισμός του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το ίδιο επιχείρημα, που εστιάζει στη διαφύλαξη της ασφάλειας δικαίου, έχει αξιοποιηθεί και από τις δύο αυτές προσεγγίσεις και έχει χρησιμοποιηθεί τόσο υπέρ όσο και κατά του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος²⁰.

III. Νομολογιακοί μηχανισμοί αναπλήρωσης της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών

Το ίδιο το Δικαστήριο αναγνωρίζει εμμέσως ότι η έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος αποστερεί τους ιδιώτες από τα δικαιώματα που τους απονέμει η οδηγία, με ευθύνη του κράτους μέλους που είτε παραλείπει να την μεταφέρει είτε την μεταφέρει πλημμελώς. Για το λόγο αυτό η νομολογία έχει αναπτύξει διάφορους εναλλακτικούς μηχανισμούς, οι οποίοι λειτουργούν αντισταθμιστικά προς την έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος, άλλως την αναπληρώνουν. Από τη

¹⁸ Βλ. P. Craig, «The legal effect of Directives: policy, rules, exceptions», *European Law Review* 2009, σελ. 349. Βλ. επίσης P. Craig/Gr. De Burca, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, 7th ed., OUP, 2020, σελ. 246-248.

¹⁹ Βλ. προτάσεις Van Gerven, της 26.01.1993, *Marshall II*, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:30, παρ. 12, Προτάσεις Jacobs της 27.01.1994, *Vaneetveld*, C-316/93, ECLI:EU:C:1994:32, παρ. 31, προτάσεις Lenz της 09.02.1994, *Faccini Dori*, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:45, παρ. 47 επ. Πιο πρόσφατα βλ. προτάσεις Sharpston της 22.06.2017, *Farrell*, C-413/15, ECLI:EU:C:2017:49, παρ.150. Για μια επισκόπηση των θέσεων που αναπτύχθηκαν στο παρελθόν υπέρ και κατά του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών βλ. τις προτάσεις Αιμιλίου της 16.11.2023 στην υπόθεση *Gabel*, C-316/22, ECLI:EU:C:2023:885, παρ. 17 επ.

²⁰ Βλ. P. Craig, «The legal effect of Directives: policy, rules, exceptions», όπ. παρ., σελ. 354.

νομολογία προκύπτει ότι μέχρι σήμερα ο ενωσιακός δικαστής έχει υιοθετήσει δύο προσεγγίσεις: η μία εκκινεί από τα χαρακτηριστικά και στη λειτουργία της ίδιας της οδηγίας (1), ενώ η άλλη αποσυνδέεται από την οδηγία και εστιάζει σε ανώτερους κανόνες δικαίου ή και ανάγεται στο ίδιο το εθνικό δίκαιο (2).

1. Μηχανισμοί αναπλήρωσης της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος με βάση την ίδια την οδηγία

Η νομολογία του Δικαστηρίου υπήρξε ιδιαίτερα ευρηματική προκειμένου να διευρύνει την προστασία των ιδιωτών με βάση την οδηγία παραμένοντας ταυτόχρονα πιστή στη διακηρυγμένη αρχή της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών. Οι μηχανισμοί τους οποίους ανέπτυξε στο πλαίσιο αυτό είναι οι εξής:

(α) Η διεύρυνση της εμβέλειας του κάθετου αμέσου αποτελέσματος μέσω της ευρείας ερμηνείας της έννοιας «κράτος μέλος»

Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η έννοια του «κράτους μέλους» δεν αναφέρεται μόνο στο στενό πυρήνα του κράτους αλλά συμπεριλαμβάνει και νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ή ακόμα και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που εποπτεύονται από το κράτος. Γενικότερα ο ιδιώτης μπορεί να επικαλείται το άμεσο αποτέλεσμα μιας διάταξης οδηγίας και έναντι ενός οργανισμού «στον οποίο, ασχέτως της νομικής μορφής του, έχει ανατεθεί δυνάμει πράξεως της δημοσίας αρχής η παροχή υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος υπό την εποπτεία της αρχής αυτής και ο οποίος έχει, προς τούτο, εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες»²¹.

Στο πλαίσιο αυτό, έχει κριθεί ότι είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων οδηγίας, μεταξύ άλλων, έναντι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης²², συνταγματικά ανεξαρτήτων αρχών επιφορτισμένων με την τήρηση της τάξεως και τη δημόσια ασφάλεια²³, και δημοσίων αρχών που παρέχουν υπηρεσίες στον τομέα της δημόσιας υγείας²⁴. Όπως τόνισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Foster, που αφορούσε διαφορά μεταξύ ιδιωτών και της βρετανικής υπηρεσίας αερίου, «όταν οι ιδιώτες είναι σε θέση να επικαλεστούν οδηγία έναντι του κράτους, μπορούν να το πράξουν ασχέτως της ιδιότητας, εργοδότη ή δημόσιας αρχής, υπό την οποία το κράτος ενεργεί»²⁵.

²¹ ΔΕΚ, 12.07.1990, *Foster*, C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313, σκ. 20.

²² ΔΕΚ, 22.06.1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, ECLI:EU:C:1989:256.

²³ ΔΕΚ, 15.05.1986, *Johnston*, 222/84, ECLI:EU:C:1986:206.

²⁴ ΔΕΚ, *Marshall*, όπ. παρ. Βλ. την κριτική τοποθέτηση του A. Dashwood απέναντι στην ερμηνευτική διεύρυνση της έννοιας του «κράτους», ο οποίος τονίζει ότι η προσέγγιση αυτή οδηγεί στον κίνδυνο αυθαίρετης διάκρισης μεταξύ εργοδοτών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, «From Van Duyn to Mangold via Marshall: reducing direct effect to absurdity?», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2007, σελ. 81 επ., σελ. 88. Η θέση αυτή αγνοεί το γεγονός ότι μια τέτοια αυθαίρετη διάκριση ενυπάρχει ήδη λόγω του αποκλεισμού του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος. Μπορεί να ειπωθεί μάλιστα ότι η νομολογία αυτή τείνει να μειώσει αυτή τη διαφοροποίηση.

²⁵ ΔΕΚ, 12/07/1990, *Foster*, όπ. παρ., σκ. 17.

(β) Η αναγνώριση ότι η επίκληση του αμέσου αποτελέσματος από έναν ιδιώτη έναντι του κράτους μπορεί να επιδρά στην νομική κατάσταση άλλου ιδιώτη

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση *Delena Wells*, στο πλαίσιο της οποίας ιδιώτης προσέφυγε στο εθνικό δικαστήριο κατά κράτους μέλους ζητώντας την ανάκληση άδειας ορυχείου που είχε χορηγηθεί σε άλλον ιδιώτη χωρίς να έχει προηγηθεί αξιολόγηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον όπως επέβαλλε ενωσιακή οδηγία την οποία το κράτος είχε μεταφέρει πλημμελώς²⁶. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το άμεσο αποτέλεσμα λειτούργησε με κάθετο τρόπο, αλλά η εφαρμογή των σαφών και ανεπιφύλακτων διατάξεων της οδηγίας από τον εθνικό δικαστή ήταν σε θέση να οδηγήσει στην ανάκληση της άδειας που είχε χορηγηθεί στον άλλον ιδιώτη κατά παραβίαση των διατάξεων αυτών.

Σε μια τέτοια περίπτωση δημιουργείται μια τριμερής σχέση μεταξύ του κράτους και των δύο ιδιωτών, όπου η επίκληση της οδηγίας από τον ένα ιδιώτη έναντι του κράτους επιδρά αρνητικά στην κατάσταση του άλλου ιδιώτη. Αν και ο τρίτος υφίσταται αρνητικές συνέπειες από την επίκληση της μη μεταφερθείσας οδηγίας, δεν πρόκειται για απευθείας επιβολή υποχρέωσης προς αυτόν, αλλά για αντανakλαστικό αποτέλεσμα του ελέγχου νομιμότητας της συμπεριφοράς του κράτους μέλους²⁷. Η αρνητική επίδραση στη νομική κατάσταση του τρίτου είναι δηλαδή αποτέλεσμα της παράλειψης του κράτους μέλους να συμμορφωθεί προς την οδηγία.

(γ) Η δυνατότητα επίκλησης της οδηγίας σε ιδιωτική διαφορά όταν η οδηγία δεν επιβάλλει ευθέως υποχρεώσεις σε ιδιώτες αλλά η επίκλησή της καταλήγει στον αποκλεισμό της εφαρμογής των αντίθετων εθνικών διατάξεων (*invocabilité d'exclusion*)

Ένα παράδειγμα της δυνατότητας αυτής είναι η υπόθεση *Unilever*²⁸, η οποία αφορούσε ιδιωτική διαφορά. Ειδικότερα, η εταιρεία *Unilever* συμφώνησε να πωλήσει ποσότητα ελαιολάδου σε άλλη εταιρεία, η οποία όμως αρνήθηκε να παραλάβει το εμπόρευμα επειδή η ετικέτα του δεν πληρούσε τις απαιτήσεις της ιταλικής νομοθεσίας. Η *Unilever* αντέταξε ότι η εθνική νομοθεσία δεν έπρεπε να εφαρμοστεί στη συγκεκριμένη περίπτωση επειδή ήταν αντίθετη σε ενωσιακή οδηγία για την κοινοποίηση τεχνικών κανόνων από τα κράτη μέλη. Στην απόφασή του το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ο πωλητής μπορούσε να επικαλεστεί την οδηγία έναντι του αγοραστή προκειμένου να αποκλείσει την εφαρμογή των αντίθετων εθνικών κανόνων, επειδή η οδηγία αυτή επέβαλλε στα κράτη μέλη διαδικαστικές

²⁶ ΔΕΚ, 07.01.2004, *Delena Wells*, C-201/02, ECLI: ECLI:EU:C:2004:12.

²⁷ Στην απόφασή του το Δικαστήριο τόνισε ότι «απλές αρνητικές συνέπειες επί των δικαιωμάτων τρίτων, ακόμη και αν είναι βέβαιες, δεν δικαιολογούν το να μην επιτρέπεται σε έναν ιδιώτη να επικαλεσθεί την οδηγία κατά του οικείου κράτους μέλους», *ibid.*, σκ. 57. Πράγματι, αν η έμμεση εμπλοκή άλλου ιδιώτη αρκούσε για να αποκλείσει τη δυνατότητα επίκλησης της οδηγίας έναντι του κράτους μέλους, θα οδηγούμαστε σε συρρίκνωση και του ίδιου του κάθετου αμέσου αποτελέσματος.

²⁸ ΔΕΚ, 26.09.2000, *Unilever*, C-443/98, ECLI:EU:C:2000:496. Βλ. επίσης και την απόφαση της 30.04.1996, *CIA Security International*, C-194/94, ECLI:EU:C:1996:172.

υποχρεώσεις και δεν προέβλεπε ουσιαστικού περιεχομένου δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους ιδιώτες²⁹.

Και σε αυτή την περίπτωση η επίκληση της οδηγίας από έναν ιδιώτη καταλήγει σε δυσμενή συνέπεια για έναν άλλο ιδιώτη, χωρίς όμως αυτή καθεαυτή να επιβάλλει άμεσα υποχρεώσεις εις βάρος του τελευταίου.

Οι υπό (β) και (γ) μηχανισμοί που έχει αναγνωρίσει ο ενωσιακός δικαστής αναπληρώνουν την έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών, υπό την έννοια ότι επιτρέπουν στους ιδιώτες να επικαλούνται μια μη μεταφερθείσα οδηγία σε διαφορές στις οποίες εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα άλλοι ιδιώτες. Οι τελευταίοι ενδέχεται να υποστούν δυσμενείς συνέπειες από την επίκληση της οδηγίας, χωρίς πάντως αυτή να τους επιβάλλει ευθέως υποχρεώσεις. Στις περιπτώσεις αυτές η θεωρία κάνει λόγο για παρεμπίπτον (incidental) άμεσο αποτέλεσμα³⁰.

(δ) Η σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία του εθνικού δικαίου

Στην υπόθεση Von Colson³¹ το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η υποχρέωση επίτευξης του αποτελέσματος της οδηγίας βαρύνει όλα τα όργανα των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων τους, τα οποία οφείλουν να ερμηνεύουν το εθνικό τους δίκαιο υπό το φως των στόχων αυτής. Για το σκοπό αυτό, οφείλουν να εξαντλούν τα περιθώρια ερμηνείας που τους παρέχει το εθνικό δίκαιο³². Η υποχρέωση αυτή ενεργοποιείται ιδίως στην περίπτωση που δεν μπορεί να εφαρμοστεί η ίδια η οδηγία, είτε επειδή δεν πληροί τα κριτήρια της σαφήνειας, της ακρίβειας και του ανεπιφύλακτου, είτε επειδή πρόκειται για ιδιωτική διαφορά.

Ο μηχανισμός της σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου έχει χαρακτηριστεί από το Δικαστήριο ως «*σύμφυτος προς το σύστημα της Συνθήκης*»³³ και είναι ίσως εκείνος που αναπληρώνει πιο αποτελεσματικά από όλους τους άλλους την έλλειψη του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος ενώ ταυτόχρονα ανταποκρίνεται περισσότερο στη φύση της οδηγίας ως πράξης που θέτει στόχους προς εκπλήρωση. Στη συγκεκριμένη περίπτωση το αποτέλεσμα της οδηγίας επιτυγχάνεται μέσω της ερμηνευτικής παρέμβασης του εθνικού δικαστή, και όχι του εθνικού νομοθέτη. Μέσω της σύμφωνης ερμηνείας η ενωσιακή διάταξη καταλήγει να επιβάλλει υποχρεώσεις στους ιδιώτες, ωσάν να είχε πραγματικά μεταφερθεί ορθά στην εθνική έννομη τάξη. Με τον τρόπο αυτό ο εθνικός δικαστής εκπληρώνει, έστω εμμέσως, την υποχρέωση του κράτους μέλους για συμμόρφωση προς την οδηγία³⁴.

²⁹ ΔΕΚ, *Unilever*, Ibid., σκ. 49-50.

³⁰ Βλ. P. Craig/Gr. De Burca, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, όπ. παρ., σελ. 259.

³¹ ΔΕΚ, 10.04.1984, *Von Colson και Kamann*, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153.

³² Ibid., σκ. 26, 28.

³³ ΔΕΚ, 04.07.2006, *Αδενέλερ*, C-212/04, όπ. παρ., σκ. 109.

³⁴ Βλ. Β. Χριστιανό/Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου/Μ. Περάκη, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2^η έκδ. αναθεωρημένη, 2021, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 278. Βέβαια, το γεγονός ότι ο εθνικός δικαστής διασφαλίζει το δικαίωμα του ιδιώτη μέσω της σύμφωνης προς την οδηγία

Για το λόγο αυτό η θεωρία αποδίδει στη σύμφωνη ερμηνεία το χαρακτηρισμό «έμμεσο αποτέλεσμα» (indirect effect)³⁵.

Δεν πρέπει πάντως να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η υποχρέωση για σύμφωνη προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία συναντά τα όριά της στην ίδια τη φύση της δικαιοδοτικής λειτουργίας. Αυτό αναγνώρισε και το ίδιο το ΔΕΕ, τονίζοντας ότι η υποχρέωση αυτή ενεργοποιείται «κατά το μέτρο του δυνατού». Έτσι, ο εθνικός δικαστής οφείλει μεν να αναζητήσει και να αξιοποιήσει όλες τις δυνατότητες που παρέχει η εθνική έννομη τάξη, δεν μπορεί όμως να φθάσει μέχρι του σημείου να προβεί σε *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου. Επίσης, η υποχρέωση του δικαστή να προβαίνει σε σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία ενεργοποιείται κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, ενώ κατά τη διάρκεια της προθεσμίας συνιστά μόνον ευχέρεια³⁶. Τέλος, η σύμφωνη ερμηνεία δεν μπορεί να καταλήγει σε αντίθεση προς την γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου περί αναδρομικής εφαρμογής του ηπιότερου ποινικού κανόνα³⁷.

(ε) Αστική ευθύνη του κράτους μέλους

Στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει ενωσιακή οδηγία και δεν υπάρχει δυνατότητα αξιοποίησης κανενός από τους παραπάνω μηχανισμούς αναπλήρωσης, ο ιδιώτης στερείται αναπόφευκτα το δικαίωμα που του απονέμει η οδηγία αυτή. Στη θεμελιώδη απόφαση Francovich³⁸, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι στην περίπτωση αυτή γεννάται αστική ευθύνη του κράτους μέλους έναντι του ιδιώτη, ο οποίος μπορεί να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ζητώντας την αποκατάσταση της βλάβης που έχει υποστεί εξαιτίας της παράλειψης του κράτους.

Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους αποτελεί μια έσχατη λύση που θα πρέπει να χαρακτηριστεί μάλλον ως ένα «παρηγορητικό μέσο» για τους ιδιώτες, οι οποίοι στερούνται το δικαίωμα που τους απονέμει η οδηγία εξαιτίας της παράλειψης του κράτους και της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος αυτής. Είναι δε βέβαιο ότι, αντίθετα προς τους άλλους μηχανισμούς, δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσει στους ιδιώτες την απόλαυση του δικαιώματος αυτού και για το λόγο αυτό μπορεί να λεχθεί ότι λειτουργεί μάλλον ως εργαλείο υποκατάστασης παρά αναπλήρωσης της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών.

Από τα παραπάνω συνάγεται ένα αρχικό συμπέρασμα σχετικά με το κεντρικό ερώτημα της συρρίκνωσης της αρχής περί έλλειψης οριζοντίου αμέσου

ερμηνείας, στο πλαίσιο συγκεκριμένης διαφοράς, δεν απαλλάσσει από την υποχρέωση μεταφοράς της οδηγίας την οποία υπέχει το κράτος έναντι της ίδιας της Ένωσης.

³⁵ Βλ. P. Craig/Gr. De Burca, *EU Law. Texts, Cases and Materials*, όπ. παρ., σελ. 252.

³⁶ ΔΕΚ, Αδενέλερ, όπ. παρ., σκ. 115. Το Δικαστήριο δεν υιοθέτησε την άποψη της Γενικής Εισαγγελέως Kokott ότι η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας υφίσταται από το χρονικό σημείο έναρξης ισχύος της οδηγίας, βλ. Προτάσεις της 27.10.2005, ECLI:EU:C:2005:654, παρ. 45 επ.

³⁷ ΔΕΚ, 03.05.2005, *Berlusconi*, C-387/02, 391/02 403/02, ECLI:EU:C:2005:270. Βλ. και ΔΕΚ, 16.06.1998, *Lemmens*, C-226/97, ECLI:EU:C:1998:296.

³⁸ ΔΕΚ, 19.11.1991, *Francovich*, C-6/90 C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

αποτελέσματος των οδηγιών: οι νομολογιακοί μηχανισμοί αναπλήρωσης που εστιάζουν στην ίδια την οδηγία θέτουν τα ακρότατα όρια της αρχής αυτής και, με τον τρόπο αυτό, εντέλει διαφυλάσσουν τον πυρήνα της. Ο πιο δυναμικός μηχανισμός συνίσταται στην υποχρέωση σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου, η οποία καταλήγει σε αποτέλεσμα αντίστοιχο με αυτό που θα παραγόταν εάν η οδηγία είχε οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα³⁹, καθώς μπορεί να ενεργοποιήσει τα δικαιώματα που αυτή απονέμει στους ιδιώτες.

2. Μηχανισμοί αναπλήρωσης της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος με βάση κανόνες εκτός της οδηγίας

Το ερώτημα της συρρίκνωσης της αρχής περί έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών τίθεται πιο επιτακτικά υπό το φως της νεότερης νομολογίας του ΔΕΕ, η οποία δεν θέτει στο επίκεντρο την ίδια την οδηγία αλλά εξετάζει το ζήτημα αναγόμενη σε κανόνες που κείνται εκτός αυτής, είτε στο πεδίο του ενωσιακού είτε του εθνικού δικαίου.

Πράγματι, κατά τα τελευταία 20 χρόνια ο ενωσιακός δικαστής έχει διευρύνει την προσέγγισή του, αναζητώντας νέους εναλλακτικούς τρόπους για την αναπλήρωση της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών. Για το σκοπό αυτό έχει στραφεί προς υπέρτερους κανόνες του ενωσιακού δικαίου αλλά και προς το ίδιο το εθνικό δίκαιο.

(α) Αναπλήρωση με βάση τις γενικές αρχές του δικαίου

Μια πολύ ενδιαφέρουσα νομολογιακή προσέγγιση εγκαινιάστηκε με την απόφαση Mangold του 2005⁴⁰. Η υπόθεση αφορούσε ιδιωτική διαφορά, στην οποία εργαζόμενος αμφισβήτησε τον χρονικό περιορισμό της σύμβασης εργασίας του που προβλεπόταν από το εθνικό δίκαιο για τους «ηλικιωμένους εργαζομένους». Το εθνικό δικαστήριο που απέστειλε τα προδικαστικά ερωτήματα προς το Δικαστήριο, διερωτήθηκε μεταξύ άλλων εάν η εθνική ρύθμιση ήταν συμβατή προς την οδηγία 2000/78 για την ίση μεταχείριση στην εργασία, η προθεσμία για τη μεταφορά της οποίας δεν είχε ακόμα λήξει και συνεπώς δεν μπορούσε να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, ακόμα και εάν η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας είχε λήξει, και πάλι ο εργαζόμενος δεν θα είχε τη δυνατότητα να την επικαλεστεί έναντι του εργοδότη του, λόγω της αρχής της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος.

Στην απόφασή του το Δικαστήριο τόνισε ότι η οδηγία 2000/78 «αποβλέπει στη δημιουργία ενός γενικού πλαισίου για την καταπολέμηση, στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, των δυσμενών διακρίσεων που στηρίζονται σε έναν από τους λόγους που περιλαμβάνονται στο άρθρο [6 παρ. 1 της οδηγίας], μεταξύ των

³⁹ Βλ. M. Bobek, «Why is it better to treat every provision of EU Directives as having horizontal direct effect?», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2023, σελ. 211 επ.

⁴⁰ ΔΕΚ, 22.11.2005, Mangold, C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709.

οποίων συγκαταλέγεται και η ηλικία» και ότι η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας, η οποία αποτυπώνεται σε αυτήν, «πρέπει να θεωρηθεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου», η τήρηση της οποίας δεν μπορεί να εξαρτάται από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Το Δικαστήριο κατέληξε ότι ο εθνικός δικαστής οφείλει να αφήσει ανεφάρμοστη την αντίθετη εθνική διάταξη προκειμένου να διασφαλίσει το δικαίωμα των ιδιωτών στην ίση μεταχείριση, όπως αυτό προκύπτει από την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας⁴¹.

Με την κρίση του αυτή το ΔΕΕ αποσυνέδεσε την εφαρμογή του δικαιώματος που απονέμει η οδηγία στους ιδιώτες από τη λογική του αμέσου αποτελέσματος και αξιοποίησε τη γενική αρχή περί απαγόρευσης των διακρίσεων, της οποίας η οδηγία αποτελεί απλώς μια ειδικότερη έκφραση. Με βάση αυτή την προσέγγιση, το ουσιαστικό περιεχόμενο της οδηγίας (όχι η ίδια) καταλήγει να εφαρμόζεται στην ιδιωτική διαφορά⁴², με όχημα έναν ανώτερο κανόνα του ενωσιακού δικαίου. Οι γενικές αρχές του δικαίου αποτελούν κανόνες υπέρτερης ισχύος στην ενωσιακή έννομη τάξη⁴³, οι οποίοι, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις της σαφήνειας και της ακρίβειας, χαίρουν τόσο κάθετου όσο και οριζόντιου αποτελέσματος. Σε αρκετές περιπτώσεις η νομολογία τόνισε ότι ορισμένες διατάξεις οδηγιών «συγκεκριμενοποιούν»⁴⁴, «υλοποιούν»⁴⁵ ή «εξειδικεύουν»⁴⁶ μια γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου.

(β) Αναπλήρωση με βάση τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

Εξίσου σημαντικό εργαλείο αποδείχθηκε και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, για αρκετές διατάξεις του οποίου το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Παρά το γεγονός ότι μερίδα της θεωρίας⁴⁷ αλλά και ορισμένοι

⁴¹ ΔΕΚ, *Mangold*, *Ibid.*, σκ. 56, 75-77. Για τη γενική αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ηλικίας, βλ. επίσης ΔΕΚ, 19.01.2010, *Kükükdeveci*, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21.

⁴² Βλ. Μ. Milek, «From the "Disguised" Horizontal Direct Effect of Directives to the "Bare" Horizontal Direct Effect of Fundamental Rights? *KL v X* (C-715/20) - "Lack of Reasons for Termination"», *European Law Review* 2024, σελ. 377 επ., σελ. 389, ο οποίος χαρακτηρίζει τη νομολογία *Mangold* ως «μεταμφιεσμένο» οριζόντιο αποτέλεσμα της οδηγίας.

⁴³ Τ. Tridimas, *The general principles of EU Law*, 2nd ed., 2006, Oxford University Press. Βλ. επίσης R.-E. Papadopoulou, *Principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Origines, statut et concrétisation*, Sakkoulas/Bruylant, Athènes/Bruxelles, 1996. Πιο πρόσφατα βλ. Κ. Ziegler et al (eds), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Elgar Publishing, 2022.

⁴⁴ ΔΕΕ, *Kükükdeveci*, όπ. παρ., σκ. 21.

⁴⁵ ΔΕΕ, 22.01.2019, *Cresco Investigations*, C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43, σκ. 36.

⁴⁶ ΔΕΕ, 19.04.2016, *Dansk Industri*, C-441/14, ECLI:EU:C:2016:278, σκ. 22.

⁴⁷ Βλ. Μ. Fornasier, «The impact of EU fundamental rights on private relationships: Direct or indirect effect?», *European Review of Private Law* 2015, σελ. 29 επ., St. Wirtschen, «Which labour rights are fundamental rights? Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the European Union», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2023, σελ. 221 επ.

Γενικοί Εισαγγελείς⁴⁸ έχουν εκφράσει την αντίθεσή τους στην αναγνώριση οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος σε διατάξεις του Χάρτη, το Δικαστήριο έχει υιοθετήσει την ίδια προσέγγιση με εκείνη που έχει επικρατήσει ως προς τις διατάξεις των Συνθηκών, και κρίνει πλέον παγίως ότι το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεων του Χάρτη είναι τόσο κάθετο όσο και οριζόντιο.

Ενδεικτική για τη θεώρηση του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας μέσα από την οπτική του Χάρτη είναι η απόφαση Egenberger, η οποία αφορούσε και πάλι την οδηγία 2000/78 αλλά αυτή τη φορά έθετε ζήτημα διάκρισης λόγω θρησκείας σε ιδιωτική διαφορά. Στη συγκεκριμένη υπόθεση η γερμανική Ευαγγελική Εκκλησία, η οποία είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, έθεσε ως προϋπόθεση για πρόσληψη εργαζομένων τη συμμετοχή τους σε εκκλησία και απέκλεισε από τη διαδικασία πρόσληψης μια υποψήφια επειδή ήταν άθρησκη. Στην απόφασή του⁴⁹ το ΔΕΕ τόνισε ότι τα άρθρα 21(1) και 47 του Χάρτη (που διακηρύσσουν την απαγόρευση των διακρίσεων και το δικαίωμα σε αποτελεσματική δικαστική προστασία, αντίστοιχα) αναπτύσσουν οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα⁵⁰ και κατέληξε ότι, εάν ο εθνικός δικαστής δεν μπορεί να κάνει σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία ώστε να διασφαλίσει το δικαίωμα του εργαζομένου, τότε πρέπει να αναχθεί στα άρθρα αυτά του Χάρτη και να μην εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο⁵¹. Στην περίπτωση αυτή, το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα των οικείων διατάξεων του Χάρτη αναπλήρωσε όχι μόνο την έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος αλλά και την αδυναμία του εθνικού δικαστή να προβεί σε σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία⁵².

⁴⁸ Προτάσεις Trstenjak της 08.09.2011, *Dominguez*, C-282/10, ECLI:EU:C:2011:559, παρ. 80 επ. Βλ. και Προτάσεις Bobek της 25.07.2018, *Cresco Investigations*, C-193/17, ECLI:EU:C:2018:614, παρ. 119 επ., όπου και μια συνοπτική παρουσίαση της μέχρι τότε νομολογίας του ΔΕΕ για το ζήτημα αυτό.

⁴⁹ ΔΕΕ, *Egenberger*, C-414/16, όπ. παρ.

⁵⁰ Το ΔΕΕ τόνισε ότι η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω θρησκείας, «η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, του Χάρτη, είναι αφ' εαυτής ικανή να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθεαυτό στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ τους σε τομέα που διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης» και «δεν διαφέρει, κατ' αρχήν, από τις διάφορες διατάξεις των ιδρυτικών Συνθηκών περί απαγορεύσεως των διακρίσεων που βασίζονται σε διάφορους λόγους, ακόμη και όταν τέτοιες διακρίσεις προκύπτουν από συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ ιδιωτών» (σκ. 76-77). Πρόσθεσε δε ότι, «όπως και το άρθρο 21, το άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο αφορά το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, είναι αυτοτελές και δεν χρειάζεται να εξειδικεύεται με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου προκειμένου να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να προβληθεί αυτό καθεαυτό» (σκ. 78).

⁵¹ Ibid., σκ. 79.

⁵² Η απόφαση αυτή έχει σχολιαστεί ευρέως στη θεωρία και έχει προκαλέσει αντικρουόμενες αντιδράσεις. Βλ. εντελώς ενδεικτικά C. O'Mara, «Horizontal enforcement of general principles of EU employment equality law - Mangold revisited», *Irish Employment Law Journal* 2018, σελ. 91 επ., L. Cappuccio, «L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger», *Quaderni costituzionali* 2018, σελ.708 επ., A. Colombi Ciacchi, «The Direct Horizontal Effect of EU Fundamental Rights», *European Constitutional Law Review* 2019, σελ. 294 επ., M. Van den Brink, «When can religious employers discriminate? The scope of the religious ethos exemption in EU law», *European Law Open* 2022, σελ. 89 επ.

Περαιτέρω, σημαντική εν προκειμένω είναι η υπόθεση Βροβον⁵³, όπου η χήρα εργαζομένου διεκδικούσε από τον ιδιώτη εργοδότη του αποζημίωση που αντιστοιχούσε σε ετήσια άδεια μετ' αποδοχών την οποία ο σύζυγός της δεν είχε λάβει ως την ημερομηνία θανάτου του. Εν προκειμένω τύγχανε εφαρμογής η οδηγία 2003/88⁵⁴, το άρθρο 7 της οποίας προβλέπει το δικαίωμα του εργαζομένου σε ετήσια άδεια μετ' αποδοχών διάρκειας τουλάχιστον τεσσάρων εβδομάδων. Με δεδομένη τη φύση της διαφοράς ως ιδιωτικής, και συνεπώς τον αποκλεισμό του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος, το Δικαστήριο στράφηκε στο άρθρο 31 παρ. 2 του Χάρτη που κατοχυρώνει το δικαίωμα ετήσιας αμειβόμενης άδειας και έκρινε ότι το δικαίωμα αυτό «είναι, ως προς την ίδια του την ύπαρξη, επιτακτικό και ανεπιφύλακτο, δεδομένου ότι δεν απαιτείται συγκεκριμενοποίησή του με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου, οι οποίες απλώς καλούνται να προσδιορίσουν τη συγκεκριμένη διάρκεια της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών και, κατά περίπτωση, να ορίσουν ορισμένες προϋποθέσεις για τη χρήση της»⁵⁵. Και στην περίπτωση αυτή, το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα της διάταξης του Χάρτη αναπλήρωσε την αδυναμία εφαρμογής της οδηγίας και εξασφάλισε με έμμεσο τρόπο ότι ο ιδιώτης θα απολάμβανε το δικαίωμά του.

Το κοινό χαρακτηριστικό που διατρέχει τη νομολογία αυτή είναι η ύπαρξη ενός συνδετικού στοιχείου, ενός «χαρακτηριστικού λειτουργικού δεσμού»⁵⁶, ανάμεσα στην ενωσιακή οδηγία και στην αντίστοιχη διάταξη του Χάρτη στην οποία ανέτρεξε το Δικαστήριο προκειμένου να αναπληρώσει την έλλειψη του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος. Έτσι, για παράδειγμα, κρίθηκε ότι η οδηγία 2000/78 συνδέεται με το άρθρο 21 και το άρθρο 47, ή ότι η οδηγία 2000/88 εξειδικεύει το άρθρο 31 παρ. 2 του Χάρτη⁵⁷.

⁵³ ΔΕΕ, 06.11.2018, *Βροβον*, C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871. Η υπόθεση αυτή συνεκδικάσθηκε με την υπόθεση *Bauer* (C-569/16), όπου η κληρονόμος αποθανόντος εργαζομένου διεκδικούσε αντίστοιχο ποσό έναντι οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη περίπτωση αυτή αναγνωρίστηκε ότι η κ. *Bauer* μπορούσε να επωφεληθεί από το κάθετο άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας.

⁵⁴ Οδηγία 2003/88 της 04.11.2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας ΕΕ L 299 της 18.11.2003, σελ. 9.

⁵⁵ ΔΕΕ, *Βροβον*, όπ. παρ., σκ. 85.

⁵⁶ Σύμφωνα με την έκφραση του L. Cecchetti, «Something new under the Sun: the direct effect of directives plus Article 47 Charter in horizontal situations in the K.L. judgment», *Quaderni AISDUE, BlogDUE*, 1/2024, σελ. 5.

⁵⁷ Αξίζει να αναφερθεί επίσης η ενδιαφέρουσα προσέγγιση του St. Wirtschen, «Which labour rights are fundamental rights? Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the European Union», όπ. παρ., σελ. 223, ο οποίος τονίζει ότι, επειδή ο Χάρτης δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνον όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο (άρθρο 51), η υιοθέτηση οδηγιών οδηγεί στην «επέκταση» της εφαρμογής του σε καταστάσεις που υπό άλλες συνθήκες θα υπάγονταν στο εθνικό δίκαιο. Με βάση αυτή την επισήμανση, μπορεί να γίνει λόγος για ένα είδος «ανατροφοδότησης», όπου η οδηγία επεκτείνει την εφαρμογή του Χάρτη σε νέες έννομες καταστάσεις και, στη συνέχεια, ο Χάρτης εξασφαλίζει το αποτέλεσμα της οδηγίας ακόμα και σε περιπτώσεις όπου αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί απευθείας.

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια ποιοτική διαφοροποίηση στη νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία αξιοποιείται ο Χάρτης ως εργαλείο αναπλήρωσης της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος. Η διαφοροποίηση αυτή είναι έκδηλη στην απόφαση KL, που εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 2024. Η απόφαση αυτή βαίνει πέραν της θέσης που έλαβε ο ενωσιακός δικαστής με τις αποφάσεις Egenberger και Broßon και για το λόγο αυτό αξίζει ιδιαίτερης μνείας.

Η υπόθεση της κύριας δίκης αφορούσε εργατική διαφορά που ανέκυψε στο πλαίσιο του πολωνικού εργατικού δικαίου. Ειδικότερα, σύμφωνα με το πολωνικό δίκαιο η καταγγελία των σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου δεν πρέπει να αναφέρει συγκεκριμένους λόγους, σε αντίθεση με την καταγγελία των σχέσεων αορίστου χρόνου, η οποία πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Αυτή η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ εργαζομένων με σχέση εργασίας ορισμένου και αορίστου χρόνου θέτει ζητήματα αντίθεσης προς τη ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλασίου για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP, η οποία ενσωματώθηκε ως παράρτημα στην οδηγία 1999/70⁵⁸. Η ρήτρα αυτή ορίζει ότι *«Όσον αφορά τις συνθήκες απασχόλησης, οι εργαζόμενοι ορισμένου χρόνου δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται δυσμενώς σε σχέση με τους αντίστοιχους εργαζομένους αορίστου χρόνου μόνο επειδή έχουν σύμβαση ή σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους»*.

Εν προκειμένω, η ύπαρξη διαφορετικής μεταχείρισης μεταξύ εργαζομένων με σύμβαση ορισμένου και αορίστου χρόνου, και συνεπώς, η αντίθεση του πολωνικού δικαίου προς τη ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλασίου, ήταν αναμφισβήτητη. Το Δικαστήριο αναφέρθηκε σε προηγούμενη νομολογία του, με την οποία έχει κρίνει ότι η συγκεκριμένη ρήτρα αναπτύσσει άμεσο αποτέλεσμα επειδή είναι ανεπιφύλακτη και αρκούντως ακριβής ώστε οι ιδιώτες να μπορούν να την επικαλούνται έναντι του κράτους νοούμενου υπό την ευρεία έννοια. Στη συνέχεια, όμως, υπενθύμισε την πάγια αρχή περί έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος και, με δεδομένο ότι η διαφορά της κύριας δίκης ήταν ιδιωτική, τόνισε ότι ο εθνικός δικαστής δεν ήταν υποχρεωμένος να αφήσει ανεφάρμοστη την πολωνική διάταξη⁵⁹.

Έχοντας αποκλείσει τη δυνατότητα επίκλησης της οδηγίας στην ιδιωτική διαφορά, το Δικαστήριο ακολούθησε την πάγια πλέον πρακτική του, αναζητώντας εναλλακτική οδό για τη διασφάλιση του δικαιώματος των εργαζομένων ορισμένου χρόνου μέσω του Χάρτη. Τόνισε έτσι ότι οι ρυθμίσεις της οδηγίας εμπίπτουν στο ενωσιακό δίκαιο και συνεπώς πρέπει να σέβονται το Χάρτη, και δη το άρθρο 47 που κατοχυρώνει το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, το οποίο *«είναι αυτοτελές και δεν χρειάζεται να εξειδικεύεται με διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου προκειμένου να απονείμει στους ιδιώτες δικαίωμα δυνάμενο να*

⁵⁸ Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP, ΕΕ L 175 της 10.07.1999, σελ. 43.

⁵⁹ ΔΕΕ, KL, όπ. παρ., σκ. 75, 76.

προβληθεί αυτό καθεαυτό»⁶⁰. Εστιάζοντας στη διάταξη του άρθρου 47, η οποία αναπτύσσει οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα⁶¹, κατέληξε ότι το εθνικό δικαστήριο όφειλε να αφήσει ανεφάρμοστη την αντίθετη εθνική διάταξη προκειμένου να διασφαλίσει στους ιδιώτες την προστασία που παρέχει το άρθρο 47 του Χάρτη⁶² (σκ. 82).

Εκ πρώτης όψεως, η απόφαση αυτή εντάσσεται στη μεθοδολογία που έχει ακολουθήσει η μέχρι τώρα νομολογία. Όμως, από μια προσεκτική ανάγνωση προκύπτει ότι βαίνει πέραν αυτής, για δύο λόγους:

- Πρώτον, στις αποφάσεις που προηγήθηκαν της ΚΛ, το ΔΕΕ εφάρμοσε το άρθρο 47 σε συνδυασμό με κάποια άλλη διάταξη του Χάρτη. Έτσι, στην απόφαση Egenberger, όπου η έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας 2000/78 αναπληρώθηκε μέσω του οριζοντίου αποτελέσματος του άρθρου 21 του Χάρτη, το άρθρο 47 αναφέρθηκε συμπληρωματικά προς αυτό, υπό την έννοια ότι κατοχυρώνει το δικαίωμα των ιδιωτών να τύχουν δικαστικής προστασίας σε περίπτωση που παραβιασθεί το ουσιαστικό δικαίωμά τους στην ίση μεταχείριση. Έχοντας υπόψη του τη συγκεκριμένη νομολογία, το εθνικό δικαστήριο στην ΚΛ διερωτήθηκε για την ερμηνεία του άρθρου 21 του Χάρτη, θεωρώντας ότι η ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλαίσιο που ενσωματώθηκε στην οδηγία 1999/70 εξειδικεύει κατ' ουσίαν τη διάταξη αυτή. Το ΔΕΕ αναδιατύπωσε το προδικαστικό ερώτημα, δηλώνοντας εξ αρχής ότι δεν ήταν αναγκαίο να αποφανθεί επί του άρθρου 21⁶³. Αντ' αυτού εστίασε στο ρόλο της ρήτρας 4 της συμφωνίας-πλαισίου ως ειδικής έκφρασης της θεμελιώδους γενικής αρχής της ισότητας και αποφάνθηκε ότι οι όροι καταγγελίας της σύμβασης εμπίπτουν στην έννοια των «συνθηκών απασχόλησης», ως προς τις οποίες δεν επιτρέπεται η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των δύο κατηγοριών εργαζομένων. Κατέληξε δε ότι η έλλειψη αναφοράς των λόγων καταγγελίας για τους εργαζομένους ορισμένου χρόνου συνιστά διαφορετική μεταχείριση που «*θίγει το θεμελιώδες δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, δεδομένου ότι ο εργαζόμενος ορισμένου χρόνου στερείται τη δυνατότητα –την οποία διαθέτει εντούτοις ο εργαζόμενος αορίστου χρόνου– να εκτιμήσει εκ των προτέρων αν είναι σκόπιμο να προσφύγει δικαστικώς κατά της απόφασης περί καταγγελίας της σύμβασης εργασίας του και, κατά περίπτωση, να ασκήσει αγωγή με την οποία να προσβάλλει επακριβώς τους λόγους της καταγγελίας αυτής*»⁶⁴. Έτσι, το άρθρο 47 του Χάρτη εφαρμόστηκε αυτοτελώς και ανεξάρτητα από το άρθρο

⁶⁰ ΔΕΕ, *ibid.*, σκ. 78, 80.

⁶¹ Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 47 του ΧΘΔ αναγνωρίστηκε στην υπόθεση Egenberger, *όπ. παρ.*, σκ. 78.

⁶² ΔΕΕ, ΚΛ, *όπ. παρ.*, σκ. 82.

⁶³ ΔΕΕ, *ibid.*, σκ. 32.

⁶⁴ ΔΕΕ, *ibid.*, σκ. 79.

21 σε μία περίπτωση διαφορετικής μεταχείρισης και χωρίς να έχει πραγματικό σύνδεσμο με τη συγκεκριμένη κατάσταση⁶⁵.

- Δεύτερον, όπως αναφέρθηκε ήδη, στην προηγούμενη νομολογία του το Δικαστήριο έχει αναπληρώσει την έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος ορισμένων οδηγιών κρίνοντας ότι αυτές εξειδίκευαν ή συγκεκριμενοποιούσαν διατάξεις του Χάρτη, και στη συνέχεια αναγόταν στο οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων αυτών. Με βάση αυτή την προσέγγιση, η οδηγία 1999/70, που περιλαμβάνει τη ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλαίσου περί απαγόρευσης της διακριτικής μεταχείρισης, μπορεί να θεωρηθεί ότι συγκεκριμενοποιεί το άρθρο 21 του Χάρτη, που έχει αντίστοιχο περιεχόμενο. Το Δικαστήριο όμως δεν συσχέτισε την εν λόγω ρήτρα με το συγκεκριμένο άρθρο. Αντ' αυτού, έκρινε ότι η αδυναμία επίκλησης της ρήτρας αυτής στην ιδιωτική διαφορά αναπληρώνεται μέσω του άρθρου 47 του Χάρτη, παρόλο που ο λειτουργικός δεσμός του άρθρου με τη συγκεκριμένη οδηγία είναι πολύ αδύναμος, αν όχι ανύπαρκτος.

Η θέση του ΔΕΕ στη συγκεκριμένη υπόθεση δημιουργεί ερωτήματα. Ο ενωσιακός δικαστής εν προκειμένω παρέκαμψε την ουσιαστική πτυχή του δικαιώματος ίσης μεταχείρισης (όπως αυτή αποτυπώνεται στη ρήτρα 4 της συμφωνίας-πλαίσου σε συνδυασμό με το άρθρο 21 του Χάρτη) για να εστιάσει στη διαδικαστική πτυχή (άρθρο 47 του Χάρτη)⁶⁶. Η προσφυγή στο άρθρο 47 ως εργαλείο που αναπληρώνει την έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος οδηγίας με την οποία δεν έχει άμεσο σύνδεσμο, θα μπορούσε να οδηγήσει σε υπερβολική διεύρυνση των περιπτώσεων όπου μια διάταξη οδηγίας αναπτύσσει οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα μέσω του Χάρτη. Το ενδεχόμενο αυτό είναι πιθανό, καθώς τα δικαιώματα που απονέμουν οι οδηγίες στους ιδιώτες έχουν κατά κανόνα και μια διαδικαστική πτυχή και συνεπώς η μη δυνατότητα επίκλησής τους θα μπορούσε να αντιστοιχεί σε παραβίαση του άρθρου 47.

Ο παραπάνω προβληματισμός επιρρωνύεται από το γεγονός ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση το εθνικό δίκαιο δεν περιόριζε το δικαίωμα του

⁶⁵ Στις από 30.03.2023 προτάσεις του επί της υπόθεσης αυτής, ECLI:EU:C:2023:281, ο Γενικός Εισαγγελέας Pitruzella εξέφρασε την άποψη ότι «η εφαρμογή του άρθρου 47 σε συνδυασμό με άλλη διάταξη του Χάρτη έχουσα οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα επιβάλλεται από την κανονιστική δομή του άρθρου 47. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό αναγνωρίζει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής σε κάθε πρόσωπο «του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης»» (παρ. 98).

⁶⁶ Ο Milek, «From the "Disguised" Horizontal Direct Effect of Directives to the "Bare" Horizontal Direct Effect of Fundamental Rights? KL v X (C-715/20) - "Lack of Reasons for Termination"», όπ. παρ., σελ. 386, θεωρεί ότι εν προκειμένω η διαδικαστική πτυχή του δικαιώματος (που σχετίζεται με την απόφαση του εργαζομένου περί προσφυγής στη δικαιοσύνη κατά της καταγγελίας) συνδέεται, ίσως μάλιστα και ταυτίζεται, με την ουσιαστική πτυχή του (απαγόρευση διαφορετικής μεταχείρισης). Ακόμα και αν θεωρηθεί ότι αυτό ισχύει στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι δεδομένο ότι γενικά το δικαίωμα προσφυγής στο δικαστήριο προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ουσιαστικού δικαιώματος, την προστασία του οποίου ζητά ο προσφεύγων.

εργαζομένου να προσφύγει στο δικαστήριο κατά της καταγγελίας της σύμβασής του, μάλιστα δε, η άσκηση του ενδίκου βοηθήματος ήταν ανέξοδη. Το Δικαστήριο εντόπισε την αντίθεση προς το άρθρο 47 του Χάρτη στη διαφορετική θέση των δύο κατηγοριών εργαζομένων ως προς την απόφασή τους να ασκήσουν το ένδικο βοήθημα. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο κατέληξε στην αντίθεση προς το άρθρο 47 μέσω της διαπίστωσης περί ύπαρξης διαφορετικής μεταχείρισης, η οποία όμως θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο του άρθρου 21 του Χάρτη.

(γ) Αναπλήρωση με βάση το εθνικό δίκαιο

Στην απόφαση KL, προτού στραφεί προς το άρθρο 47 του Χάρτη προκειμένου να αναπληρώσει την έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος της ρήτρας 4 της συμφωνίας-πλασίου που ενσωματώθηκε στην οδηγία 1999/70, το ΔΕΕ επανέλαβε την πάγια θέση του περί της στενής σύνδεσης μεταξύ των αρχών της υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματος. Ειδικότερα, τόνισε ότι «ένα εθνικό δικαστήριο δεν υποχρεούται, βάσει του δικαίου της Ένωσης και μόνον, να αφήσει ανεφάρμοστη μια διάταξη του εσωτερικού δικαίου η οποία είναι αντίθετη προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης αν η τελευταία αυτή διάταξη στερείται άμεσου αποτελέσματος»⁶⁷ (σκ. 74). Πρόσθεσε όμως ότι αυτό ισχύει «υπό την επιφύλαξη πάντως της δυνατότητας του δικαστηρίου, καθώς και αρμόδιας εθνικής διοικητικής αρχής, να μην εφαρμόσει βάσει του εσωτερικού δικαίου εθνική διάταξη όταν αυτή αντίκειται σε ενωσιακή διάταξη που δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα».

Η KL δεν είναι η πρώτη απόφαση στην οποία ο ενωσιακός δικαστής αναφέρθηκε στο ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει το εσωτερικό δίκαιο για την αναγνώριση οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος. Η φράση αυτή συναντάται και στην απόφαση του Ιανουαρίου 2022 στην υπόθεση Thelen Technopark⁶⁸. Εν προκειμένω, διάταξη του γερμανικού δικαίου που προέβλεπε τις κατώτατες αμοιβές αρχιτεκτόνων και μηχανικών διαπιστώθηκε ότι αντέβαινε στην οδηγία 2006/123 («οδηγία υπηρεσιών»)⁶⁹. Η συγκεκριμένη διαφορά ήταν ιδιωτική και το εθνικό δικαστήριο τόνισε ότι δεν ήταν δυνατόν να προβεί σε σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία, καθώς αυτό θα οδηγούσε σε *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου.

Αφού διαπίστωσε ότι η σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία των διατάξεων του γερμανικού δικαίου δεν ήταν δυνατή, το ΔΕΕ επανέλαβε την αρχή περί έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος⁷⁰. Πρόσθεσε δε ότι «εθνικό δικαστήριο δεν υποχρεούται, βάσει του δικαίου της Ένωσης και μόνο, να αφήσει ανεφάρμοστη την εθνική διάταξη, με την επιφύλαξη πάντως της δυνατότητας του δικαστηρίου και κάθε αρμόδιας διοικητικής αρχής να μην εφαρμόσει βάσει του εσωτερικού δικαίου κάθε

⁶⁷ ΔΕΕ, KL, όπ. παρ., σκ. 74. Για τη θέση αυτή βλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ, Poplawski II, όπ. παρ., σκ. 61-63.

⁶⁸ ΔΕΕ, 18.01.2022, Thelen Technopark, C-261/20, ECLI:EU:C:2022:33.

⁶⁹ Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12.12.2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, ΕΕ L 376 της 27.12.2006, σελ. 36.

⁷⁰ ΔΕΕ, Thelen Technopark, όπ. παρ., σκ. 17, 32.

διάταξη του εθνικού δικαίου που αντιβαίνει σε διάταξη του ενωσιακού δικαίου που δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα»⁷¹. Η φράση αυτή, την οποία ο ενωσιακός δικαστής επανέλαβε στην απόφαση KL, άφησε ανοιχτό το ενδεχόμενο αναγνώρισης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος σε διάταξη οδηγίας με πρωτοβουλία του εθνικού νομοθέτη.

Η πρόσφατη απόφαση Gabel, του Απριλίου 2024⁷², επανέλαβε και διευκρίνισε έτι περαιτέρω αυτή τη θέση. Η υπόθεση που εκκρεμούσε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ήταν διαφορά μεταξύ ιταλικών εταιρειών και αφορούσε την επιστροφή ποσών προσαύξησης που είχαν καταβληθεί ως Ειδικοί Φόροι Κατανάλωσης σε αντίθεση προς την οδηγία 2008/118⁷³. Εμμένοντας στην αρχή περί έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών, το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι: «Ένα κράτος μέλος μπορεί να προβλέψει στην εθνική νομοθεσία ότι, μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς, οι σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες διατάξεις οδηγίας μη μεταφερθείσας στο εσωτερικό δίκαιο εντάσσονται στην εσωτερική έννομη τάξη και ότι, κατά συνέπεια, είναι δυνατή η επίκληση των διατάξεων αυτών από ιδιώτη έναντι άλλου ιδιώτη. Σε μια τέτοια περίπτωση, η κατά τα ανωτέρω υποχρέωση των ιδιωτών επιβάλλεται όχι βάσει του δικαίου της Ένωσης, αλλά βάσει του εθνικού δικαίου, και ως εκ τούτου δεν αποτελεί πρόσθετη υποχρέωση σε σχέση με εκείνες που προβλέπει το δίκαιο αυτό»⁷⁴.

Η σκέψη αυτή καταδεικνύει εμφανώς τη στροφή του ενωσιακού δικαστή προς το εθνικό δίκαιο ως εργαλείο αναπλήρωσης της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας: παρότι εμμένει επί της αρχής στη θέση ότι μια οδηγία δεν μπορεί να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα σε διαφορά μεταξύ ιδιωτών, ταυτόχρονα δεν απορρίπτει τη δυνατότητα το αποτέλεσμα αυτό να βασίζεται στην ίδια την εθνική έννομη τάξη. Η νομολογία Gabel μπορεί μάλιστα να θεωρηθεί ως παροχή κατευθυντήριων γραμμών προς τον εθνικό νομοθέτη ώστε αυτός να προβεί σε τέτοια πρόβλεψη. Υπό την οπτική αυτή, τυχόν εθνική πρόβλεψη περί οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας θα ερχόταν στην πράξη να επεκτείνει τη σύμφωνη προς την οδηγία ερμηνεία του εθνικού δικαίου και σε περιπτώσεις όπου αυτή θα ήταν αδύνατη ως *contra legem*.

Η εξέλιξη αυτή έχει ιδιαίτερο νομικό ενδιαφέρον και παράλληλα γεννά αρκετά ερωτήματα, ιδίως σε σχέση με τη μέχρι τώρα πάγια θέση του Δικαστηρίου που εστιάζει στη διαφορά μεταξύ κανονισμού και οδηγίας. Ο ενωσιακός δικαστής αποδέχεται κατ' ουσίαν την κατ' αποτέλεσμα εξομείωση των δύο τύπων πράξεων ως προς τη δυνατότητα επίκλησής τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων σε ιδιωτικές

⁷¹ Ibid., σκ. 33.

⁷² ΔΕΕ, 11.04.2024, Gabel, C-316/22, ECLI:EU:C:2024:301.

⁷³ Οδηγία 2008/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 16.12.2008, σχετικά με το γενικό καθεστώς των ειδικών φόρων κατανάλωσης και για την κατάργηση της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ, ΕΕ L 9 της 14.01.2009, σελ. 12. Η οδηγία αυτή έχει αντικατασταθεί από την Οδηγία 2020/262 του Συμβουλίου της 19.12.2019 για τη θέσπιση του γενικού καθεστώτος των ειδικών φόρων κατανάλωσης, ΕΕ L 58 της 27.02.2020, σελ. 4.

⁷⁴ ΔΕΕ, Gabel, όπ. παρ., σκ. 23.

διαφορές, αρκεί το αποτέλεσμα αυτό να προκύπτει από εθνική νομοθετική ρύθμιση. Η θέση αυτή εγκυμονεί κινδύνους για την ασφάλεια δικαίου και την ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Αντίθετα από την τυχόν αναγνώριση οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών εκ μέρους του ΔΕΕ, η οποία θα ίσχυε σε όλα τα κράτη μέλη, η παραπομπή στην ευχέρεια του εκάστοτε εθνικού νομοθέτη θα οδηγούσε σε διαφοροποιημένη εφαρμογή των δικαιωμάτων που απονέμουν οι οδηγίες στους ιδιώτες. Μια τέτοια εξέλιξη θα κατέληγε να πλήξει την εφαρμογή της οδηγίας και εντέλει θα αποκαθιστούσε σε μεγάλο βαθμό την ευχέρεια των κρατών μελών να αποφασίζουν τα ίδια με ποιους όρους θα αναγνωρίσουν στους ιδιώτες τα δικαιώματα που τους απονέμει η οδηγία.

Περαιτέρω, θεωρώ ότι η λύση αυτή θα αλλοίωνε και την ίδια την έννοια του αμέσου αποτελέσματος εν γένει: ενώ μέχρι σήμερα το άμεσο αποτέλεσμα διακηρύσσεται ως δικαίωμα των ιδιωτών -το οποίο αντλούν από την ίδια την ενωσιακή διάταξη- και αντίστοιχη υποχρέωση των κρατών μελών, θα μετατραπεί πλέον -τουλάχιστον σε ό,τι αφορά στην οριζόντια διάστασή του- σε ευχέρεια των κρατών και θα ενεργοποιείται από αυτά κατά το δοκούν.

Τέλος, η θέση αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει σε χαλάρωση της εκπλήρωσης της υποχρέωσης των κρατών μελών για μεταφορά της οδηγίας. Το επιχείρημα αυτό θα ήταν βεβαίως δυνατόν να προβληθεί και σε περίπτωση που το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών θα αναγνωριζόταν και από το ίδιο το ΔΕΕ. Η διαφορά συνίσταται στο ότι στη μία περίπτωση θα επρόκειτο για υποχρέωση των κρατών, ενώ στην άλλη για ευχέρειά τους.

Συμπέρασμα

Το γεγονός ότι το ΔΕΕ έχει διαμορφώσει σειρά μηχανισμών για την αναπλήρωση της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών, καταδεικνύει από μόνο του την πρόθεσή του να ελαχιστοποιήσει τις αρνητικές συνέπειες που μπορεί να επιφέρει η αρχή αυτή για τους ιδιώτες, στους οποίους αναγνωρίζει παγίως την ιδιότητα του υποκειμένου της ενωσιακής έννομης τάξης.

Από την ανάλυση της ενωσιακής νομολογίας προκύπτει ότι, ενώ η έλλειψη οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας διακηρύσσεται παγίως από το 1984 και μέχρι σήμερα, οι εναλλακτικοί μηχανισμοί που έχει υποδείξει το Δικαστήριο τα τελευταία είκοσι χρόνια, και οι οποίοι τείνουν να επιτύχουν το οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα με αξιοποίηση γενικών αρχών, διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ή ακόμα και του εθνικού δικαίου, έχουν καταλήξει να συρρικνώνουν σε μεγάλο βαθμό την αρχή αυτή. Μπορεί έτσι να ειπωθεί ότι η αρχή της έλλειψης οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών εξακολουθεί να υπάρχει ως κέλυφος, αλλά το περιεχόμενό της είναι πλέον αρκετά αδύναμο. Επίσης, δημιουργούνται ερωτηματικά σχετικά με τον τρόπο που οι διάφορες εθνικές έννομες τάξεις θα ανταποκριθούν στην κατεύθυνση που δίνει το ΔΕΕ.

Σε πρόσφατο άρθρο του⁷⁵, ο Γενικός Εισαγγελέας Michal Bobek έγραψε ότι το οριζόντιο αποτέλεσμα είναι από τα «λιγότερο αγαπημένα του» θέματα ενωσιακού δικαίου και ότι θα προτιμούσε κάθε ενωσιακή διάταξη να αντιμετωπίζεται ως έχουσα οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα για λόγους που ανάγονται στην πρακτική αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων και στη δικαστική προστασία των ιδιωτών ενώπιον του εθνικού δικαστή. Αν και αυτή η προσέγγιση μπορεί να θεωρηθεί μαξιμαλιστική, είναι βέβαιο ότι το ζήτημα του οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών παραμένει ανοικτό.

⁷⁵ Βλ. Μ. Bobek, «Why is it better to treat every provision of EU Directives as having horizontal direct effect?», όπ. παρ.