



## Πηγές και πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει νομική προσωπικότητα και, κατά συνέπεια, τη δική της έννομη τάξη η οποία διαφέρει από τη διεθνή. Επιπλέον, το δίκαιο της ΕΕ επηρεάζει άμεσα ή έμμεσα τη νομοθεσία των κρατών μελών της και γίνεται μέρος της έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί αυτή αυτόνομη πηγή δικαίου. Η έννομη τάξη αποτελείται συνήθως από το πρωτογενές δίκαιο (τις Συνθήκες και τις γενικές αρχές του δικαίου), το παράγωγο δίκαιο (με βάση τις Συνθήκες) και το συμπληρωματικό δίκαιο.

### Οι πηγές του δικαίου της Ένωσης και η ιεράρχησή τους

- Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ): Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και τα πρωτόκολλά τους (υπάρχουν 37 πρωτόκολλα, 2 παραρτήματα και 65 δηλώσεις, που έχουν προσαρτηθεί στις συνθήκες με σκοπό την προσθήκη λεπτομερειών, χωρίς να έχουν ενσωματωθεί στο πλήρες νομικό κείμενο) [1.1.5](#)·
- Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [4.1.2](#)·
- Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (Euratom) εξακολουθεί να ισχύει ως χωριστή συνθήκη·
- Διεθνείς συμφωνίες [5.2.1](#)·
- Γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης·
- Παράγωγο ή δευτερογενές δίκαιο.

Οι Συνθήκες και οι γενικές αρχές βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχίας και είναι γνωστές ως πρωτογενές δίκαιο. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009, το ίδιο νομικό κύρος απέκτησε επίσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση υπάγονται στην πρωτογενή νομοθεσία. Ακολουθεί στην ιεραρχία το παράγωγο δίκαιο, το οποίο είναι έγκυρο μόνον υπό την προϋπόθεση ότι είναι συμβατό με τις ιεραρχικά ανώτερες πράξεις και συμφωνίες.

### Στόχοι

Δημιουργία μιας έννομης τάξης της Ένωσης ως βάσης για την πραγμάτωση των στόχων που ορίζονται στις Συνθήκες.



## Πηγές δικαίου της ΕΕ

**A.** Πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)

**B.** Παράγωγο ή δευτερογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

### 1. Γενικές παρατηρήσεις

Οι πράξεις της Ένωσης απαριθμούνται στο άρθρο 288 της ΣΛΕΕ. Πρόκειται για τον κανονισμό, την οδηγία, την απόφαση, τη σύσταση και τη γνώμη. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης μπορούν να εκδίδουν τις εν λόγω νομικές πράξεις μόνο εφόσον τους παρέχεται η σχετική αρμοδιότητα από τις Συνθήκες. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 της ΣΕΕ. Η ΣΛΕΕ ορίζει την έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και τις χωρίζει σε τρεις κατηγορίες: αποκλειστικές αρμοδιότητες (άρθρο 3), συντρέχουσες αρμοδιότητες (άρθρο 4) και αρμοδιότητες υποστήριξης (άρθρο 6), στο πλαίσιο των οποίων η ΕΕ εγκρίνει μέτρα με στόχο την υποστήριξη ή τη συμπλήρωση των πολιτικών των κρατών μελών. Οι τομείς που υπάγονται στις τρεις αυτές κατηγορίες ενωσιακής αρμοδιότητας απαριθμούνται με σαφήνεια στα άρθρα 3, 4 και 6 της ΣΛΕΕ. Ελλείψει των εξουσιών που απαιτούνται για την επίτευξη στόχων που θεσπίζονται στις Συνθήκες, τα θεσμικά όργανα μπορούν να εφαρμόζουν τις διατάξεις του άρθρου 352 της ΣΛΕΕ και επομένως να θεσπίζουν τις «κατάλληλες διατάξεις».

Τα θεσμικά όργανα εγκρίνουν μόνο τα νομικά μέσα που απαριθμούνται στο άρθρο 288 της ΣΛΕΕ. Μόνη εξαίρεση παραμένουν η κοινή εξωτερική πολιτική και η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που εξακολουθούν να υπόκεινται σε διακυβερνητικές διαδικασίες. Σε αυτόν τον τομέα, οι κοινές στρατηγικές, οι κοινές δράσεις και οι κοινές θέσεις έχουν αντικατασταθεί από τους «γενικούς προσανατολισμούς» και από τις «αποφάσεις που προσδιορίζουν» τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει και τις θέσεις που πρέπει να υιοθετήσει η Ένωση, καθώς και τις λεπτομέρειες εφαρμογής των εν λόγω αποφάσεων (άρθρο 25 της ΣΕΕ).

Υπάρχουν επίσης διάφορες μορφές δράσης, όπως οι συστάσεις, οι ανακοινώσεις, καθώς και οι πράξεις που σχετίζονται με την οργάνωση και τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων (συμπεριλαμβανομένων των διοργανικών συμφωνιών), των οποίων η ονομασία, η δομή και οι νομικές συνέπειες απορρέουν είτε από διάφορες διατάξεις των Συνθηκών είτε από κανόνες που θεσπίστηκαν κατ' εφαρμογήν τους.

### 2. Ιεράρχηση των κανόνων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης

Με τα άρθρα 289, 290 και 291 της ΣΛΕΕ καθιερώνεται μια ιεράρχηση των κανόνων του παράγωγου δικαίου που κάνει διάκριση μεταξύ νομοθετικών πράξεων, πράξεων κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων. Ως νομοθετικές πράξεις ορίζονται οι πράξεις που εγκρίνονται με τη συνήθη ή με ειδική νομοθετική διαδικασία. Αντιθέτως, οι πράξεις κατ' εξουσιοδότηση είναι μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιαστικά στοιχεία της νομοθετικής πράξης. Η αρμοδιότητα έγκρισης αυτών των πράξεων μπορεί να ανατεθεί από τον νομοθέτη (Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) στην Επιτροπή. Η νομοθετική πράξη προσδιορίζει τους στόχους, το περιεχόμενο, το πεδίο εφαρμογής και τη διάρκεια



της εξουσιοδότησης, καθώς και, ενδεχομένως, διαδικασίες επείγοντος. Επιπλέον, ο νομοθέτης καθορίζει τις προϋποθέσεις στις οποίες υπόκειται η εξουσιοδότηση, οι οποίες μπορεί να είναι το δικαίωμα ανάκλησης της εξουσιοδότησης, αφενός, και το δικαίωμα έκφρασης αντιρρήσεων, αφετέρου.

Οι εκτελεστικές πράξεις, εγκρίνονται κατά κανόνα από την Επιτροπή, η οποία είναι αρμόδια για την έγκρισή τους όταν απαιτούνται ενιαίοι όροι για την εκτέλεση νομικά δεσμευτικών πράξεων. Μόνο σε ειδικές δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις και στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, οι εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο. Οσάκις εκδίδεται βασική πράξη δυνάμει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορούν ανά πάσα στιγμή να γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή ότι, κατά την άποψή τους, το σχέδιο εκτελεστικής πράξης υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή οφείλει να επανεξετάσει το εν λόγω σχέδιο πράξης.

### **3. Τα διάφορα νομικά μέσα του παράγωγου δικαίου της Ένωσης**

#### **α Ο κανονισμός**

Ο κανονισμός είναι πράξη γενικής ισχύος, δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της και ισχύει άμεσα. Οι αποδέκτες στους οποίους εφαρμόζεται (ιδιώτες, κράτη μέλη, θεσμικά όργανα της Ένωσης) πρέπει να συμμορφώνονται πλήρως με αυτόν. Ο κανονισμός ισχύει άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη αμέσως μετά την έναρξη ισχύος του (την ημέρα που ορίζεται ή, εάν αυτό δεν είναι δυνατόν, την εικοστή ημέρα μετά από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης) και δεν απαιτείται η μεταφορά του στο εθνικό δίκαιο.

Ο κανονισμός αποσκοπεί στη διασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης σε όλα τα κράτη μέλη. Επίσης, ο κανονισμός υπερισχύει εθνικών νόμων μη συμβατών με τις ουσιαστικές διατάξεις του.

#### **β Η οδηγία**

Η οδηγία είναι δεσμευτική για κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, η επιλογή του τύπου και των μέσων επαφίεται ωστόσο στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών. Απαιτείται πράξη μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο (αποκαλούμενη επίσης «εθνικό εφαρμοστικό μέτρο») από τον εθνικό νομοθέτη, με την οποία η εθνική νομοθεσία προσαρμόζεται στους στόχους που θέτει η οδηγία. Οι πολίτες αποκτούν δικαιώματα και δεσμεύονται με υποχρεώσεις μόνο μετά την έγκριση της πράξης με την οποία γίνεται η μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, παρέχεται στα κράτη μέλη σχετική διακριτική ευχέρεια, ούτως ώστε να λαμβάνουν υπόψη τους τις ειδικές εθνικές συνθήκες. Η μεταφορά πρέπει να πραγματοποιείται εντός της προθεσμίας που ορίζει η οδηγία. Κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη εγγυώνται την αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας της ΕΕ, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που ορίζεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 ΣΕΕ.

Στην ουσία, η οδηγία δεν ισχύει άμεσα. Ωστόσο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποφανθεί ότι ορισμένες διατάξεις μιας οδηγίας μπορούν, κατ' εξαίρεση, να αναπτύσσουν άμεσα αποτελέσματα σε ένα κράτος μέλος, ακόμη και αν το κράτος



αυτό δεν έχει ακόμη εγκρίνει πράξη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο ή έχει μεταφερθεί με εσφαλμένο τρόπο· β) οι διατάξεις της οδηγίας έχουν αναγκαστικό χαρακτήρα και είναι επαρκώς σαφείς και ακριβείς· και γ) οι διατάξεις της οδηγίας αναγνωρίζουν δικαιώματα σε μεμονωμένα άτομα.

Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, μεμονωμένα άτομα μπορούν να επικαλεσθούν τις διατάξεις της οδηγίας έναντι όλων των δημόσιων αρχών. Ακόμη και όταν η διάταξη της οδηγίας δεν απονέμει κάποιο δικαίωμα σε ιδιώτη, και επομένως πληρούνται μόνο η πρώτη και η δεύτερη προϋπόθεση, οι αρχές του κράτους μέλους έχουν νομική υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη την οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο. Η ανωτέρω νομολογία στηρίζεται κυρίως στις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αποτροπής παραβιάσεων της Συνθήκης και της έννομης προστασίας. Αντίθετα, ένας ιδιώτης δεν μπορεί να επικαλεστεί άμεσα έναντι άλλου ιδιώτη την άμεση ισχύ οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο (το «οριζόντιο αποτέλεσμα»: Υπόθεση C-91/92 Faccini Dori, Συλλογή, σ. I-3325 και επόμενα, σημείο 25).

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Francovich, Συλλογή 6/90 και 9/90), ένας πολίτης μπορεί να θεμελιώσει απαίτηση αποζημίωσης κατά κράτους μέλους το οποίο δεν εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης. Όταν πρόκειται για οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί ή έχει μεταφερθεί πλημμελώς στο εθνικό δίκαιο, παρόμοια προσφυγή είναι δυνατή όταν: α) η οδηγία έχει ως στόχο την εκχώρηση δικαιωμάτων σε μεμονωμένα άτομα· β) το περιεχόμενο των δικαιωμάτων μπορεί να διαπιστωθεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας· και γ) υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και της ζημίας που υπέστη το συγκεκριμένο άτομο. Για να στοιχειοθετηθεί η ευθύνη του κράτους μέλους δεν απαιτείται να αποδειχθεί υπαιτιότητα.

#### **γ** Οι αποφάσεις, οι συστάσεις και οι γνωμοδοτήσεις

Οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές ως προς όλα τα μέρη της. Όταν η απόφαση ορίζει αποδέκτες (κράτη μέλη, φυσικά πρόσωπα ή νομικά πρόσωπα), είναι υποχρεωτική μόνο για αυτούς και αποσκοπεί στη ρύθμιση καταστάσεων που αφορούν ειδικά αυτά τα κράτη μέλη και πρόσωπα. Μεμονωμένα άτομα δεν μπορούν να επικαλεσθούν δικαιώματα που έχουν αναγνωρισθεί με απόφαση που απευθύνθηκε σε κράτος μέλος παρά μόνον εφόσον το κράτος μέλος έχει εγκρίνει πράξη μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο. Οι αποφάσεις μπορούν, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις όπως και οι οδηγίες, να έχουν άμεση εφαρμογή.

Οι συστάσεις και οι γνωμοδοτήσεις δεν θεμελιώνουν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους αποδέκτες τους, παρέχουν όμως στοιχεία για την ερμηνεία και το περιεχόμενο του δικαίου της Ένωσης.



**4.** Διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητες, τις διαδικασίες, την εφαρμογή και την εκτέλεση των νομικών πράξεων

**α** Νομοθετική αρμοδιότητα, δικαίωμα πρωτοβουλίας και νομοθετικές διαδικασίες: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) και [1.2.3](#)

Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμμετέχουν στη θέσπιση της νομοθεσίας της Ένωσης σε διαφορετικό βαθμό, ανάλογα με την εκάστοτε νομική βάση. Το Κοινοβούλιο μπορεί να ζητεί από την Επιτροπή να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις στο ίδιο και στο Συμβούλιο.

**β** Εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης

Δεδομένου του πρωτογενούς δικαίου της, η ΕΕ διαθέτει περιορισμένες μόνο εκτελεστικές αρμοδιότητες, η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ ανατίθεται κατά κανόνα στα κράτη μέλη. Επιπλέον, το άρθρο 291, παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ διαλαμβάνει ότι «τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα εθνικά νομοθετικά μέτρα για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης». Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, η Επιτροπή ασκεί την εκτελεστική εξουσία της (άρθρο 291, παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ).

**γ** Η επιλογή του τύπου νομικής πράξης

Σε πολλές περιπτώσεις οι Συνθήκες ορίζουν ποιος είναι ο απαιτούμενος τύπος πράξης. Σε πολλές άλλες περιπτώσεις, ωστόσο, δεν προβλέπεται συγκεκριμένος τύπος πράξης. Στις περιπτώσεις αυτές το άρθρο 296, εδάφιο 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι τα θεσμικά όργανα επιλέγουν τον τύπο της προς έκδοση πράξης κατά περίπτωση, «τηρώντας τις εφαρμοστέες διαδικασίες και την αρχή της αναλογικότητας».

**Γ.** Οι γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και τα θεμελιώδη δικαιώματα

Οι Συνθήκες περιέχουν ελάχιστες αναφορές στις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης. Οι αρχές αυτές έχουν αναπτυχθεί κυρίως στο πλαίσιο της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ασφάλεια δικαίου, θεσμική ισορροπία, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη κ.λπ.), η οποία είναι εξάλλου και η βάση για την αναγνώριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Οι αρχές αυτές είναι σήμερα κατοχυρωμένες στο άρθρο 6, παράγραφος 3 της ΣΕΕ, το οποίο αναφέρεται στα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, καθώς και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ([4.1.2](#)).

**Δ.** Οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ένωση μπορεί να συνάπτει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς (άρθρο 216, παράγραφος 1, της ΣΛΕΕ). Οι συμφωνίες αυτές δεσμεύουν την Ένωση και τα κράτη μέλη και αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της νομοθεσίας της Ένωσης (άρθρο 216 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ).



## Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 1 της ΣΕΕ: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί, από κοινού με το Συμβούλιο, νομοθετικά (μέσω της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας») και δημοσιονομικά (μέσω ειδικής νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 314 της ΣΛΕΕ) καθήκοντα. Το Κοινοβούλιο εργάζεται για την απλούστευση της νομοθετικής διαδικασίας, τη βελτίωση της ποιότητας σύνταξης των νομικών κειμένων και την επιβολή αποτελεσματικότερων κυρώσεων στις περιπτώσεις που τα κράτη μέλη δεν τηρούν το δίκαιο της Ένωσης. Στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας και το νομοθετικό πρόγραμμα της Επιτροπής εκτίθενται οι κυριότερες πολιτικές προτεραιότητες της Επιτροπής και προσδιορίζονται συγκεκριμένα μέτρα, νομοθετικού ή μη νομοθετικού χαρακτήρα με τα οποία υλοποιούνται αυτές οι προτεραιότητες στην πράξη. Το Κοινοβούλιο διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στη νομοθέτηση, δεδομένου ότι εξετάζει το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και προσδιορίζει ποιες νομοθετικές πράξεις θα πρέπει κατά την άποψή του να θεσπισθούν.

Έχοντας αποκτήσει νομική προσωπικότητα, η Ένωση έχει πλέον τη δυνατότητα να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες (άρθρο 218 ΣΛΕΕ). Για όλες τις συμφωνίες που συνάπτονται στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής και σε όλους τους τομείς πολιτικής που εμπίπτουν στη συνήθη νομοθετική διαδικασία (άρθρο 218 παράγραφος 6 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ) απαιτείται η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο έχει ήδη καταστήσει σαφές ότι δεν θα διστάσει να ασκήσει βέτο, αν διατηρεί σοβαρές επιφυλάξεις. Για παράδειγμα, το 2012, απέρριψε την [εμπορική συμφωνία καταπολέμησης της παραποίησης/απομίμησης](#) (ACTA).

Udo Bux  
05/2019

