

Τα όρια της εναρμόνισης στο Ενωσιακό Δίκαιο: η προβληματική των Οδηγιών Ελάχιστης Εναρμόνισης

Αλέξανδρος Ντάλλας,

Φοιτητής Νομικής Σχολής, Ευρωπαϊκού Πανεπιστημίου Κύπρου

Στη σημερινή εποχή η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει εξελιχθεί έως το στάδιο της οικονομικής και (εν μέρει) νομισματικής ένωσης, όμως, το οικοδόμημά της βασίστηκε σε ισχυρά θεμέλια για να φτάσει στο σημείο αυτό. Έτσι, ο κεντρικός πυλώνας πάνω στον οποίο βασίστηκε η ιδέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι άλλος παρά η ελεύθερη εσωτερική αγορά. Με την έννοια «εσωτερική αγορά», όπως ακριβώς θεσπίζει το άρθρο 26 ΣΛΕΕ, νοείται η ελεύθερη κίνηση ατόμων, προϊόντων, κεφαλαίων και υπηρεσιών εντός των εδαφικών ορίων των κρατών-μελών της Ένωσης, ήτοι η κατάργηση των συνόρων^[1].

Η σημαντικότητα, ακριβώς, της ενιαίας αυτής αγοράς έγκειται στην εμπορική διευκόλυνση σε πρώτο βαθμό και στην επιχειρηματική διεύρυνση σε δεύτερο. Πλέον, οι επιχειρήσεις μπορούν να απευθύνονται σε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων, δεδομένου ότι η παροχή υπηρεσιών μίας επιχείρησης μιας χώρας δεν περιορίζεται μόνο εντός των συνόρων, αλλά εκφεύγει αυτών και απολαμβάνει τα ίδια πλεονεκτήματα με όλες τις άλλες επιχειρήσεις εντός της ΕΕ^[2].

Όμως, η Ένωση, αντιλαμβανόμενη τη νέα πραγματικότητα που δημιουργήθηκε με την κατάργηση των συνόρων έσπευσε να την προστατέψει, δεδομένου ότι αποτελούσε τον κινητήριο μοχλό της, θέτοντας ένα ευρύ πεδίο

νομικού ελέγχου, το οποίο άλλες φορές θα ενοποιούσε τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών κι άλλες φορές θα τα εναρμόνιζε. Η ιδέα ήταν απλή, ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις για όλους, προκειμένου να προστατευθεί η κοινή αγορά. Το ευρύ αυτό πεδίο, όπως ακριβώς προβλέπεται στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ^[3] αποτελείται από τους Κανονισμούς, οι οποίοι οδηγούν στην ενοποίηση του δικαίου, και τις Οδηγίες, οι οποίες οδηγούν αντίστοιχα στην εναρμόνιση.

Εμβραθύνοντας, από τη μία πλευρά, οι Κανονισμοί αποτελούν δεσμευτικές νομοθετικές πράξεις, των οποίων η εφαρμογή είναι άμεση και υποχρεωτική σε όλα τα κράτη-μέλη, χωρίς αυτά να έχουν οποιαδήποτε δυνατότητα αλλοίωσης του περιεχομένου του Κανονισμού. Εφαρμόζονται δηλαδή οι Κανονισμοί άμεσα και χωρίς την παραμικρή αλλαγή σε όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης^[4]. Ένα χαρακτηριστικό τέτοιο παράδειγμα είναι ο Κανονισμός 1215/2012 (Βρυξέλλες Ι), ο οποίος ρυθμίζει τα θέματα διεθνούς δικαιοδοσίας, αναγνώρισης κι εκτέλεσης αποφάσεων σε αστικές κι εμπορικές υποθέσεις εντός της ΕΕ, χωρίς οποιοδήποτε κράτος να μπορεί να αντιταθεί στην διεθνή αρμοδιότητα όπως ορίζεται στον Κανονισμό σε τέτοιες υποθέσεις.

Από την άλλη πλευρά, οι Οδηγίες αποτελούν μία ιδιαίτερη δεσμευτική νομοθετική πράξη,

«Η ιδέα ήταν απλή, ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις για όλους, προκειμένου να προστατευθεί η κοινή αγορά»

^[1] Βλ. για την απαρχή της εσωτερικής αγοράς ως τελωνειακή ένωση. σ. 202 επ., Β. Χριστιανό, Μ Κουσκορνά, Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου και Μ. Περάκη, «Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία», Εκδόσεις Σάκκουλα

^[2] Βλ. για μεθοδικότερη ανάλυση της έννοιας εσωτερικής αγοράς Μ. Ταγαρά, Μ Μενγκ-Παπαντώνη, «Η κατ' άρθρο 26.2 ΣΛΕΕ Εσωτερική Αγορά»

^[3] Άρθρο 114 ΣΛΕΕ: «Για την πραγματοποίηση των στόχων του άρθρου 26, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική

διαδικασία και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εκδίδουν τα μέτρα τα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών-μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς»

^[4] Βλ. για την άμεση δεσμευτική γενική ισχύ του Κανονισμού και τον αφηρημένο χαρακτήρα του σ. 458-460, Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα

Τα όρια της εναρμόνισης στο Ενωσιακό Δίκαιο

πολύ απλά γιατί ορίζουν ένα στόχο τον οποίο οφείλουν να επιτύχουν όλα τα κράτη-μέλη, ωστόσο εναπόκειται σε κάθε χώρα να θεσπίσει δικούς της νόμους για την επίτευξη των στόχων αυτών^[5]. Έτσι, ενώ έχει τεθεί ο στόχος από την ΕΕ, κάθε κράτος ξεχωριστά μπορεί με δικό του νόμο και δικό του τρόπο να επιτύχει τον στόχο αυτό. Ανακύπτει, λοιπόν, ήδη από την αρχή ότι το επίπεδο εναρμόνισης του δικαίου θα παρουσίαζε δυσκολίες, δεδομένου ότι κάθε κράτος εφάρμοζε διαφορετικούς νόμους για την επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων.

Με την παρούσα μελέτη, θα ασχοληθούμε ακριβώς με την προβληματική που δημιουργήθηκε στους κόλπους της ΕΕ σχετικά με το επίπεδο εναρμόνισης του δικαίου όπως αυτό επιτεύχθηκε (;) μέσω των Οδηγιών για την προστασία της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και εν γένει της εναρμόνισης του δικαίου μιας Ένωσης που αποτελείται από πολλά διαφορετικά κράτη-μέλη και παρουσιάζει, πλέον, τόσες αποσχιστικές τάσεις^[6].

1. Η Δημιουργία του Ρυθμιστικού Πεδίου όχι από την Ένωση αλλά από τα Κράτη-Μέλη

Στο ως άνω γενικότερο νομικό πλαίσιο για την προστασία της εσωτερικής αγοράς, ένα από τα νομοθετικά εργαλεία της ΕΕ, αυτό των Οδηγιών, παρουσιάζει ένα μεγάλο ζήτημα περί της εναρμόνισης του ενωσιακού δικαίου. Όπως ήδη προείπαμε, οι Οδηγίες αποτελούν ένα ιδιαίτερο νομοθέτημα-πλαίσιο, το οποίο λόγω της μοναδικότητας και ιδιαιτερότητάς του οδήγησε σε μείζονα εναρμονιστικά προβλήματα. Ωστόσο, ο τρόπος ψήφισής τους δημιουργεί ένα οξύμωρο σχήμα σχετικά με τα προβλήματα αυτά.

Πιο συγκεκριμένα, η ψήφιση μιας Οδηγίας ως νομοθετική πράξη-πλαίσιο δεν είναι μια μονοδιάστατη πράξη, αλλά απαιτεί τις συνδυασμένες ενέργειες τριών θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τη μία πλευρά, υπάρχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ένα όργανο που απαρτίζεται από 28 Επιτρόπους, έναν από κάθε κράτος-μέλος. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες του οργάνου αυτού περιορίζονται μόνο στο δικαίωμα πρωτοβουλίας, το οποίο είναι πάρα πολύ σημαντικό, διότι αποτελεί την αποκλειστική πρωτοβουλία της Επιτροπής^[7] να προτείνει τη νομική πράξη (π.χ. μια Οδηγία) στο Συμβούλιο Υπουργών και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα οποία θα συναποφασίσουν για την ψήφιση της πρότασης και τη μετατροπή της σε δεσμευτική πράξη^[8]. Γίνεται σαφές λοιπόν, ότι η αρμοδιότητα περί πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πάρα πολύ σημαντική, επειδή ξεκινά τη διαδικασία περί ψήφισης ή μη μιας δεσμευτικής πράξης. Λειτουργεί με λίγα λόγια η πρόταση αυτή σαν την πρόταση νομοσχεδίου που τίθεται ενώπιον της Βουλής προς ψήφιση στα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών.

Ακολούθως, από την άλλη πλευρά υπάρχουν δύο θεσμικά όργανα τα οποία καλούνται να συναποφασίσουν προκειμένου να ψηφιστεί η πρόταση και να αποκτήσει δεσμευτική ισχύ, ήτοι το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο Υπουργών (ή αλλιώς Συμβούλιο) αποτελείται από τον εκάστοτε υπουργό του κάθε κράτους-μέλους, σχετικό με το θέμα της νομοθετικής πράξης που πρόκειται να ψηφιστεί. Έτσι, όταν η Οδηγία σχετίζεται με θέματα υγείας, τότε το συμβούλιο απαρτίζεται από τους 28 υπουργούς υγείας των κρατών-μελών. Προκύπτει, λοιπόν, ότι τα μέλη του Συμβουλίου αποτελούν τους νόμιμα εκλεγμένους εκπροσώπους των κρατών-μελών και ότι το ίδιο το

«η αρμοδιότητα περί πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πάρα πολύ σημαντική, επειδή ξεκινά τη διαδικασία περί ψήφισης ή μη μιας δεσμευτικής πράξης»

^[5] Βλ. σχετικά με τα γενικά χαρακτηριστικά της Οδηγίας σ. 461-463, Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα

^[6] Μετά από το δημοψήφισμα του Ηνωμένου Βασιλείου περί εξόδου της χώρας από την Ευρωπαϊκή Ένωση ανησυχίες έχουν δημιουργηθεί για τέσσερις αποσχιστικές τάσεις, αυτές της ανεξαρτησίας της Καταλονίας, του κινήματος της Νέας Φλαμανδικής Συμμαχίας, της περίπτωσης του νότιου Τιρόλου και την σκέψη περί αυτόνομης Βαυαρίας. Συνεπώς, η ενότητα της Ένωσης τίθεται εν αμφιβόλω και σε πολιτικό επίπεδο

^[7] Πάντως, μολονότι αποκλειστικό, το δικαίωμα πρωτοβουλίας έχει και εξαιρέσεις. Πιο συγκεκριμένα, μπορεί να ανατεθεί σε κράτη-μέλη (άρθρο 76 ΣΑΕΕ) ή στο ίδιο το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (μετά από σύστασή της) είτε στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετά από αίτημά του). Παρόλα αυτά, στην συντριμπτική πλειοψηφία το δικαίωμα πρωτοβουλίας ασκείται από την Επιτροπή

^[8] Βλ. περισσότερα σχετικά με το δικαίωμα πρωτοβουλίας αλλά και για την προεργασία της Επιτροπής πριν την διαδικασία έκδοσης της πρότασης σ.409-411, Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα

Ενωσιακό Δίκαιο

συμβούλιο δεν είναι ένα απρόσωπο όργανο που αποφασίζει και επιβάλλει νομοθετικές πράξεις στα κράτη-μέλη. Επιπλέον, το θεσμικό αυτό όργανο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, η οποία ισχύει απόλυτα από την 1/4/2017, βάσει των άρθρων 16 ΣΕΕ/Λ και 238 ΣΛΕΕ. Έτσι, κάθε κράτος-μέλος διαθέτει μία μόνο ψήφο. Μετά από πρόταση της Επιτροπής η πλειοψηφία που απαιτείται είναι της τάξης του 55% των μελών του συμβουλίου, δηλαδή 15 Υπουργοί, και να αντιπροσωπεύει κράτη-μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης, ενώ για μειοψηφία αρνησικυρίας (βέτο) απαιτούνται τουλάχιστον 4 μέλη του Συμβουλίου^[9].

Εν συνεχεία, το νομοθετικό όργανο που συναποφασίζει^[10] με το Συμβούλιο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο αποτελείται από ευρωβουλευτές, οι οποίοι ψηφίζονται άμεσα από τους πολίτες της ΕΕ (αρχή τον Ιούνιο του 1979), με αποτέλεσμα να αποτελεί το μοναδικό άμεσα νομιμοποιημένο θεσμό της ΕΕ. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών είναι αυτά που κατά την συνήθη νομοθετική διαδικασία συναποφασίζουν και ψηφίζονται τα διάφορα ευρωπαϊκά νομοθετήματα^[11]. Πρώτα λοιπόν, η πρόταση της Επιτροπής περνά από την έγκριση του Κοινοβουλίου και μετά περνά στο Συμβούλιο για να εγκριθεί ξανά.

Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν είναι ένα σύνολο κανόνων δικαίου που επιβλήθηκαν στα κράτη μέλη από ένα απρόσωπο όργανο-θεσμό. Αντιθέτως εφόσον οι πολίτες της Ένωσης είναι αυτοί που έμμεσα ή άμεσα εκλέγουν τους εκπροσώπους, που συμμετέχουν στην νομοπαρασκευαστική διαδικασία των οδηγιών, κανονισμών κλπ, τα νομοθετήματα που ψηφίζονται αποτελούν μια κοινή απόφαση. Έτσι, δεν είναι δυνατόν να ψηφίζονται νομοθετήματα από κοινού, χωρίς δηλαδή να έχουν επιβληθεί, και στη συνέχεια το κάθε κράτος-μέλος να παραλλάσει το περιεχόμενό τους για να το προσαρμόσει όπως το ίδιο επιθυμεί. Αυτή η προβληματική είναι

που προκάλεσε τριγμούς στην βάση της ΕΕ και θα αναλυθεί παρακάτω.

2. Η Προβληματική των Οδηγιών Ελάχιστης Εναρμόνισης

Όπως προκύπτει από τα ως άνω οι Οδηγίες ως ευρωπαϊκά νομοθετήματα έχουν ως στόχο την κοινή αντιμετώπιση των προβλημάτων προκειμένου να διατηρηθεί η ισορροπία εντός της εσωτερικής αγοράς. Η ισορροπία αυτή επιτυγχάνεται με την προστασία του κινητήριου μοχλού της αγοράς, ήτοι του καταναλωτή, του εργαζόμενου και γενικότερα κάθε δέκτη υπηρεσιών εντός της Ένωσης. Επιπρόσθετα, τα ίδια τα κράτη-μέλη είναι αυτά που τις ψηφίζουν, είναι δηλαδή αυτά που παίζουν τον σημαντικότερο ρόλο στην νομοπαραγωγική διαδικασία, και είναι λογικό να τις εφαρμόζουν για τον σκοπό που δημιουργήθηκαν. Όμως, η πραγματικότητα έχει δείξει κάτι διαφορετικό.

Μολονότι τα κράτη-μέλη έχουν την ευχέρεια της ψήφισής τους λόγω της επιτακτικής ανάγκης περί εναρμόνισης του ενωσιακού δικαίου, εντούτοις οι Οδηγίες δεν έχουν πάντα την ίδια φύση. Πιο συγκεκριμένα, οι Οδηγίες χωρίζονται σε Οδηγίες ελάχιστης και μέγιστης εναρμόνισης. Από τη μία οι Οδηγίες μέγιστης εναρμόνισης είναι πράξεις που τα κράτη καλούνται να τις εσωτερικοποιήσουν με την μορφή την οποία αυτές ειδόθηκαν χωρίς να μπορούν να παρεκκλίνουν από το περιεχόμενό τους. Από την άλλη οι Οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης είναι πράξεις που τα κράτη και μεν καλούνται να εσωτερικοποιήσουν, εντούτοις έχουν τη δυνατότητα να δώσουν περισσότερα δικαιώματα στα πρόσωπα που προστατεύει η κάθε πράξη. Έτσι, ενώ με τις Οδηγίες μέγιστης εναρμόνισης, τα δικαιώματα των κρατών-μελών είναι όμοια με το σχετιζόμενο περιεχόμενό τους, στις Οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης υπεισέρχονται αλλαγές στα νομοθετήματα αυτά από το κάθε κράτος-μέλος, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται η

«οι Οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης είναι πράξεις που τα κράτη και μεν καλούνται να εσωτερικοποιήσουν, εντούτοις έχουν τη δυνατότητα να δώσουν περισσότερα δικαιώματα στα πρόσωπα που προστατεύει η κάθε πράξη»

^[9] Η ειδική αυτή πλειοψηφία έχει κριθεί ως απαραίτητη για την δημοκρατική λήψη αποφάσεων από την Ένωση, προκειμένου να μην καταπιέζονται τα μικρότερα κράτη από αποφάσεις που λαμβάνονται από τα μεγαλύτερα, ξεκάθαρα λόγω εδαφικής έκτασης και πληθυσμού των τελευταίων

^[10] Βλ. για την πρόσθεση στην Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη λειτουργία της «διαδικασίας συναπόφασης» σ. 350-352,

Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα

^[11] Βλ. για τομείς ευαίσθητων ειδικών θεμάτων που εξακολουθούν να κυριαρχούνται από το Συμβούλιο, ενώ το Κοινοβούλιο έχει περιθωριακή εξουσία σ. 385, εποσημείωση 16 Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα

Τα όρια της εναρμόνισης στο Ενωσιακό Δίκαιο

επιθυμητή εναρμόνισης του δικαίου των κρατών-μελών και να τίθεται υπό αμφισβήτηση τη σωστή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Με άλλα λόγια, ενώ για την προστασία της εσωτερικής αγοράς απαιτείται εναρμόνιση του δικαίου, εντούτοις οι οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης έδωσαν τόσο μεγάλη διακριτική ευχέρεια στα κράτη-μέλη, τα οποία κατέληξαν να διαφοροποιήσουν το περιεχόμενο των Οδηγιών εσωτερικοποιώντας το.

Για να γίνει ωστόσο σαφώς αντιληπτή η προβληματική των οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης κρίνεται σωστό να παρουσιαστεί ένα σχετικό παράδειγμα. Πιο συγκεκριμένα, η Οδηγία 1999/44/ΕΚ σχετικά με ορισμένες πτυχές της πώλησης και των εγγυήσεων καταναλωτικών αγαθών έχει ψηφιστεί προκειμένου να προστατεύσει μια από τις «ευπαθείς», αλλά εξίσου σημαντικές ομάδες της εσωτερικής αγοράς, αυτή των καταναλωτών. Εμβραθύνοντας, στο άρθρο 3 της εν λόγω Οδηγίας παρουσιάζονται τα δικαιώματα του καταναλωτή όταν προμηθεύεται ένα ελαττωματικό προϊόν εντός της Ένωσης. Έτσι, βάσει της τρίτης παραγράφου του άρθρου αυτού, σε πρώτο στάδιο ο καταναλωτής έχει δύο δικαιώματα, ήτοι να απαιτήσει από τον πωλητή την δωρεάν επισκευή ή αντικατάσταση του αγαθού. Ακολούθως, βάσει της πέμπτης παραγράφου του άρθρου, αν ο καταναλωτής δεν μπορεί να ασκήσει τα δύο πρώτα δικαιώματά του ή ενώ τα άσκησε δεν συμμορφώθηκε ο έμπορος, ο καταναλωτής έχει στην διάθεσή του άλλα δύο δικαιώματα, ήτοι να υπαναχωρήσει από την σύμβαση ή να ζητήσει προσήκουσα μείωση του τιμήματος. Προκύπτει δηλαδή ότι βάσει του άρθρου 3 της Οδηγίας, ο καταναλωτής έχει τέσσερα δικαιώματα σε περιπτώσεις ελαττωματικού προϊόντος, ωστόσο τα δικαιώματα αυτά επιμερίζονται σε 2 διαφορετικά στάδια, με αποτέλεσμα να πρέπει πρώτα να ασκήσει είτε διόρθωση, είτε αντικατάσταση και μόνο σε περίπτωση που κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατό να ασκήσει είτε μείωση τιμήματος ή υπαναχώρηση^[12].

Όμως, δεδομένου ότι η Οδηγία 1999/44/ΕΚ είναι ελάχιστης εναρμόνισης τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να αυξήσουν τα δικαιώματα ή την προστασία του καταναλωτή. Μια τέτοια περίπτωση είναι αυτή της Ελλάδας, η οποία στο άρθρο 540 ΑΚ εξετάζοντας την περίπτωση ελαττωματικών προϊόντων έδωσε στον αγοραστή –δηλαδή καταναλωτή– πέντε δικαιώματα, αυτά της διόρθωσης, αντικατάστασης, υπαναχώρησης, μείωσης τιμήματος και αποζημίωσης, τα οποία μάλιστα μπορούν να ασκηθούν (διαζευκτικά προφανώς) στο ίδιο στάδιο. Αποτέλεσμα αυτού είναι ο καταναλωτής στην Ελλάδα να μην έχει το «πρόβλημα» της άσκησης πρώτα του δικαιώματος αντικατάστασης ή επιδιόρθωσης και μόνο αν αυτά δεν ευδοκιμήσουν να προχωρήσει στα υπόλοιπα, αλλά να μπορεί από την αρχή να επιλέξει τι δικαίωμα θέλει να ασκήσει^[13]. Παρόμοια παραδείγματα προκύπτουν και σε λοιπά κράτη-μέλη της Ένωσης.

Η προβληματική που δημιουργείται, λοιπόν, εδώ είναι ότι μολονότι η Οδηγία 1999/44/ΕΚ θεσπίστηκε προκειμένου ο καταναλωτής να γνωρίζει τα δικαιώματά του και να πράττει μη φοβούμενος την διαφορετικότητα του πλαισίου προστασίας του εντός της Ένωσης, εντούτοις λόγω του χαρακτηριστικού της Οδηγίας ελάχιστης εναρμόνισης τα δικαιώματα του καταναλωτή ποικίλουν από κράτος σε κράτος! Προκύπτει έτσι με σαφήνεια η αντιφατικότητα των Οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης, αφού ενώ θεσπίστηκαν για την επίτευξη ενός ομοιόμορφου πλαισίου προστασίας της εσωτερικής αγοράς –στην συγκεκριμένη περίπτωση προστατεύοντας τον καταναλωτή– καταλήγουν να υποσιεπάτουν την προσπάθεια και να τίθενται αντιμέτωπες με το στόχο αυτό^[14].

Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής των οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης ήταν η επιθυμία της ΕΕ να διορθώσει το πρόβλημα προκειμένου να υπάρξει πράγματι ένα εναρμονισμένο νομικό πλαίσιο το οποίο θα υποστήριζε την εσωτερική αγορά. Έχοντας αυτό στο νου η

«Προκύπτει έτσι με σαφήνεια η αντιφατικότητα των Οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης, αφού ενώ θεσπίστηκαν για την επίτευξη ενός ομοιόμορφου πλαισίου προστασίας της εσωτερικής αγοράς –στην συγκεκριμένη περίπτωση προστατεύοντας τον καταναλωτή– καταλήγουν να υποσιεπάτουν την προσπάθεια και να τίθενται αντιμέτωπες με το στόχο αυτό»

^[12] Βλ. Ελευθερία Χριστιανοπούλου, «Η Ευθύνη του Πωλητή Λόγω Έλλειψης Ανταπόκρισης του Πράγματος στη Σύμβαση», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2010

^[13] Βλ. Απόστολος Γεωργιάδης – Μιχαήλ Σταθόπουλος ΕρμΑΚ, Τόμος Γ', εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1980, σελ. 170 επ. και Βασίλης Αντ. Βαθρακοκόλης, ΕρΝομΑΚ, Τόμος Γ', Αθήνα 2004, σελ. 353 επ.

^[14] Βλ. το άρθρο Παρασκευής Παπαρσενίου, Επίκ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών, «Η νέα πρόταση Οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών. Κριτική επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο δίκαιο καταναλωτικών πωλήσεων», ΕφΑΔ 2/2010 – Έτος 3^ο, σ. 142-144 για το γιατί και αν η ΕΕ επιθυμεί την πλήρη εναρμόνιση

Ενωσιακό Δίκαιο

Ένωση σκεπτόμενη ότι οι οδηγίες αυτές δημιουργήσαν το πρόβλημα οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι η αντικατάστασή τους θα οδηγήσει σε μια ομαλή εξάλειψη του προβλήματος. Με άλλα λόγια η Ένωση επιθυμεί να υιοθετήσει Οδηγίες μέγιστης εναρμόνισης, οι οποίες θα δεσμεύουν τα κράτη να εσωτερικοποιήσουν την οδηγία χωρίς καμία διακριτική ευχέρεια ως προς την αύξηση των δικαιωμάτων^[15]. Για τον λόγο αυτό εξάλλου προκύπτει και το φαινόμενο οι Οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης να είναι η πλειονότητα των ισχυουσών διατάξεων, αλλά η δυναμική των Οδηγιών μέγιστης εναρμόνισης να πολλαπλασιάζεται χρόνο με τον χρόνο.

3. Οι Συνέπειες της Ευρωπαϊκής Λύσης

Μολονότι εκ πρώτης όψεως η επιλογή της ΕΕ φαίνεται να λύνει το πρόβλημα, εντούτοις δύναται να δυσχεράνει την κατάσταση. Εμβραθύνοντας, δεδομένου ότι οι χώρες που έχουν ενσωματώσει Οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης έχουν αλλάξει το περιεχόμενο τους, δίνοντας περισσότερα δικαιώματα, θα κληθούν τώρα να αντικαταστήσουν τα δικαιώματα αυτά και να τα συρρικνώσουν προκειμένου να καλύπτονται από το φάσμα της νέας Οδηγίας, χωρίς δυνατότητα παρέκκλισης, αφού πλέον θα υπάρχει Οδηγία μέγιστης εναρμόνισης. Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής δεν είναι άλλο παρά η δημιουργία μεγαλύτερης σύγχυσης στους πολίτες των μελών-κρατών και φυσικά η επικράτηση της άποψης για μια Ένωση που δρα μονοπλεύρως, ωφελώντας συγκεκριμένες χώρες, πλήττοντας τα δικαιώματα πολιτών των λοιπών χωρών.

« οι χώρες που έχουν ενσωματώσει Οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης έχουν αλλάξει το περιεχόμενο τους, δίνοντας περισσότερα δικαιώματα, θα κληθούν τώρα να αντικαταστήσουν τα δικαιώματα αυτά»

^[15] Βλ. το άρθρο Παρασκευής Παπαρσενίου, *Επίκ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών*, «Η νέα πρόταση Οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών. Κριτική επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο δικαιο καταναλωτικών πωλήσεων», *ΕφαΑΔ* 2/2010 – Έτος 3^ο, σ. 144, σχετικά με τη μεταβολή στην αρχή της πλήρους εναρμόνισης, «διότι χωρίζεται την απαιτούμενη ρυθμιστική πληρότητα δοκιμάζεται η αυτοχρημία και η συνοχή του εθνικού καταναλωτικού δικαίου των συμβάσεων ως συνεπούς και ολοκληρωμένου συστήματος κανόνων δικαίου, καθώσκι κάθε ζήτημα που έχει βρει ήδη τη λύση του στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού καταναλωτικού δικαίου πρέπει να περιμένει τη λύση του στο μέλλον από τον κοινοτικό νομοθέτη». Με τον τρόπο αυτό γίνεται φανερή η ανάγκη ετοιμότητας του κοινοτικού νομοθέτη για την επίλυση των ανακαμπτώντων ζητημάτων από την θέσπιση Οδηγιών μέγιστης εναρμόνισης.

^[16] COM/2015/0634 final

Για την εναρμόνιση κατανοήση του ανακτόντος προβλήματος γίνεται και πάλι λόγος για την Οδηγία 1999/44/ΕΚ. Όπως αναφέραμε προηγουμένως, η Οδηγία αυτή είναι ελάχιστης εναρμόνισης, με αποτέλεσμα να «τροποποιηθεί» κατά τη διαδικασία ενσωμάτωσης σε πολλά κράτη. Συνεπώς ο διαχωρισμός των δύο σταδίων των τεσσάρων δικαιωμάτων δεν πληρούται πάντα. Για τον λόγο αυτό στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο έχει κατατεθεί μια Πρόταση Οδηγίας^[16] για τα δικαιώματα των καταναλωτών, μέγιστης εναρμόνισης, η οποία ακριβώς αντικαθιστώντας την παλαιότερη, έχει ως δικαιολογητικό σκοπό την εξάλειψη των ανισοτήτων που παρατηρούνται μεταξύ των κρατών-μελών λόγω της διαφοροποίησης των εθνικών διατάξεων, που σε πολλές περιπτώσεις έχουν καταργήσει την αρχή των δύο σταδίων. Έτσι, η Πρόταση αυτή αν μετατραπεί σε Οδηγία μέγιστης εναρμόνισης θα οδηγήσει τα κράτη-μέλη να εσωτερικοποιήσουν την Οδηγία αλλάζοντας το περιεχόμενο των εθνικών τους διατάξεων. Αποτέλεσμα αυτού όμως, η αβεβαιότητα και η αντίδραση, διότι πολύ απλά θίγονται τα δικαιώματα αρακτών εκατομμυρίων πολιτών της Ένωσης^[17]. Η κάθετη αυτή λύση της Ένωσης, μολονότι γίνεται για την προστασία της ασφάλειας και την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς – που εξυπηρετεί όλα τα μέλη της Ένωσης θα παρουσιάσει τριγμούς και πάλι στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα καθώς η ίδια θα παρουσιαστεί ως η λύση σκοπιμότητας ορισμένων κρατών-μελών

^[17] Επιφυλάξεις για την εφαρμογή της λύσης πλήρους εναρμόνισης εκφράζονται και από τους *Wilhelmsson*, *ZENP* 2008, σ. 227 επ., *Tonner/Tamm*, *JZ* 2009, σ. 287 επ., *Twigg-Flesner/Metcalf*, *ERCL* 2009, σ. 372 επ. Βλ. επίσης *Schmidt-Kessel* σε *Jud/Wedehorst*, σ. 30 επ., ο οποίος ορθά επισημαίνει, ότι η πολιτική απόφαση για πλήρη εναρμόνιση συνεπάγεται την ανάγκη επιρόθετης, σημαντικής ποιοτικής αναβάθμισης της νομοθετικής δράσης της Κοινότητας και ιδιαίτερα όσον αφορά τη ρυθμιστική πυκνότητα των υιοθετούμενων κοινοτικών κανόνων δικαίου. Η ελλείψη ρύθμισης παραπλευρών ζητημάτων ή ζητημάτων εννόμων συνεπειών από τους κοινοτικούς κανόνες πλήρους εναρμόνισης δεν συμβιβάζεται με την ίδια τη στοχοθεσία της πλήρους εναρμόνισης και δημιουργεί κατά τον *Schmidt-Kessel* τον κίνδυνο επιπλέον στρεβλώσεων της εσωτερικής αγοράς.

Τα όρια της εναρμόνισης στο Ενωσιακό Δίκαιο

προκειμένου να υποσιγάσουν τα δικαιώματα των άλλων^[18].

Στο σημείο αυτό όμως προκύπτει η υποκρισία των χωρών της Ένωσης. Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, δεδομένου ότι μια Οδηγία προκειμένου να ψηφιστεί απαιτεί την σύμφωνη γνώμη Κοινοβουλίου και Συμβουλίου και μάλιστα με συμμετοχή και δυνατών αλλά και πολλών αδύναμων (πληθυσμιακά) χωρών, αποτελεί ένα προϊόν συμφωνίας όλων των κρατών-μελών της Ένωσης. Από τη μία πλευρά δηλαδή οι εκλεγμένοι (άμεσα και έμμεσα) αντιπρόσωποι των πολιτών ψηφίζουν μια τέτοια Οδηγία κι από την άλλη δεν ευθύνονται τα κράτη, αλλά η Ένωση ως απρόσωπος φορέας για τον περιορισμό των δικαιωμάτων των πολιτών.

Όμως, παρόλα τα προβλήματα που μπορούν να ανακύψουν από την εφαρμογή μιας νέας Οδηγίας μέγιστης εναρμόνισης και παρόλη την άρνηση των κρατών μελών να δεχθούν τις εξελίξεις περιορίζοντας περισσότερο την διακριτική τους ευχέρεια, μια τέτοια Οδηγία φαίνεται απαραίτητη για το μέλλον της Ένωσης. Το ζητούμενο στην περίπτωση αυτή είναι ο περιορισμός, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, των αρνητικών συνεπειών.

Συμπεράσματα

Ασφαλώς, η ιδέα της ΕΕ για μια εσωτερική αγορά ήταν ρηξικέλευθη, εντούτοις λόγω των σύγχρονων κλυδωνισμών πρέπει να προστατευθεί, γιατί η παραβίαση και η διαφοροποίηση των δικαιωμάτων συνίσταται σε διαφορετική αντιμετώπιση των πολιτών από κράτος σε κράτος και ασφαλώς κάτι τέτοιο αντίκειται στην έννοια του ενοποιημένου δικαίου ως μοχλού επίτευξης της εσωτερικής αγοράς. Αυτό

όμως μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω σωστής αντιμετώπισης της προβληματικής των οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης.

Πιο συγκεκριμένα, η λύση της ΕΕ πάνω στο πρόβλημα που έχει ανακύψει είναι να αντικαταστήσει όπως προείπαμε όλες τις οδηγίες ελάχιστης εναρμόνισης με οδηγίες μέγιστης, έτσι ώστε να περιορίσει κάθε επιπλέον δικαίωμα που έχει δώσει το κάθε κράτος μέλος. Όμως, η λύση αυτή δεν μπορεί να αποτελεί πανάκεια. Αντιθέτως, ένα πρόβλημα τέτοιας έκτασης πρέπει να αντιμετωπιστεί με έναν έναν τμηματικό τρόπο, με έναν τρόπο δηλαδή όπου οι διαφορετικές περιπτώσεις εξετάζονται υπό διαφορετικό πρίσμα.

Εμβραθύνοντας, μπορούμε να διακρίνουμε δύο διαφορετικές περιπτώσεις, που απαιτούν δύο διαφορετικούς τρόπους επίλυσης. Από τη μία, την περίπτωση όπου η ενσωμάτωση οδηγίας ελάχιστης εναρμόνισης με ταυτόχρονη απόδοση περισσότερων δικαιωμάτων από ένα κράτος έχει αποτελέσει καλύτερη επιλογή και έχει προστατέψει πιο αποτελεσματικά την εσωτερική αγορά (που αποτελεί και τον στόχο της ΕΕ), ενώ από την άλλη, η περίπτωση όπου τα επιπλέον δικαιώματα βλάπτουν την εσωτερική αγορά θέτοντας σε σημαντική ανισορροπία τα μέρη, αποδυναμώνοντας τη μία πλευρά. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση η ΕΕ οφείλει με νέα οδηγία μέγιστης εναρμόνισης να επεκτείνει τα δικαιώματα αυτά και στα υπόλοιπα κράτη-μέλη για την επίτευξη της εναρμόνισης, αφού τα επιπλέον δικαιώματα ενδυναμώνουν την εσωτερική αγορά^[19]. Με τη σειρά της, στην δεύτερη περίπτωση όπου τα επιπλέον δικαιώματα βλάπτουν την εσωτερική αγορά, η ΕΕ μπορεί να περιορίσει πράγματι τα δικαιώματα αυτά, ωστόσο με μια σημαντική διαφορά^[20].

«μια οδηγία μέγιστης εναρμόνισης που ψηφίζεται πάντοτε έχει ως πρόοδο «χάριτος» δύο έτη»

^[18] Βλ. άρθρο Παρασκευής Παπαρσενίου, *Επίκ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών*, «Η νέα πρόταση Οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών. Κριτική επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο δίκαιο καταναλωτικών πωλήσεων», *Εφ.ΑΔ* 2/2010 – Έτος 3^ο, σ. 144, όπου αναφέρεται ότι οι εθνικοί νομοθέτες εξαιτίας των οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης αναμόρφωσαν τον σχετικούς τομείς του δικαίου τους ώστε να εξασφαλίζονται ενιαίοι κανόνες για όλες τις πωλήσεις ανεξαρτήτως ιδιότητας αγοραστή και πωλητή. Έτσι, γεννάται ο κίνσνος με μια Οδηγία μέγιστης εναρμόνισης η έννομη θέση του αγοραστή να είναι εννοϊκότερη από του καταναλωτή, δεδομένου ότι θα περιοριστούν τα δικαιώματα του τελευταίου

^[19] Βλ. άρθρο Παρασκευής Παπαρσενίου, *Επίκ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών*, «Η νέα

πρόταση Οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών. Κριτική επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο δίκαιο καταναλωτικών πωλήσεων», *Εφ.ΑΔ* 2/2010 – Έτος 3^ο, σ. 145, για πληρότητα και αντάρκεια της ρύθμισης

^[20] Βλ. άρθρο Παρασκευής Παπαρσενίου, *Επίκ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών*, «Η νέα πρόταση Οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών. Κριτική επισκόπηση των μεταρρυθμίσεων στο δίκαιο καταναλωτικών πωλήσεων», *Εφ.ΑΔ* 2/2010 – Έτος 3^ο, σ. 145, όπου οι διατάξεις την Πρότασης Οδηγίας που αλληλεπιδρούν με τα εθνικά δίκαια πρέπει πρώτα να επιτύχουν ένα υψηλό βαθμό ωρίμανσης πριν την επικράτησή τους έναντι των εθνικών διατάξεων

Ενωσιακό Δίκαιο

Πιο συγκεκριμένα, μια οδηγία μέγιστης εναρμόνισης που ψηφίζεται πάντοτε έχει ως περίοδο «χάριτος» δύο έτη, εντός της οποίας πρέπει το κάθε κράτος-μέλος να εσωτερικοποιήσει την οδηγία. Τα κράτη μέλη, δηλαδή, θεσπίζουν και δημοσιεύουν, εντός των δύο αυτών ετών, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την Οδηγία και κοινοποιούν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω μέτρων υπό μορφή εγγράφων. Επιπλέον, μετά την πάροδο των δύο αυτών ετών τα μέτρα της Οδηγίας εφαρμόζονται με την συμπλήρωση ενός νέου εξαμήνου. Προκύπτει λοιπόν ότι η περίοδος ενσωμάτωσης μιας Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο είναι αρκετά εκτεταμένη, αφού η εφαρμογή της αρχίζει δυόμισι χρόνια μετά.

Ωστόσο, στην συγκεκριμένη περίπτωση που εξετάζουμε δεν κάνουμε λόγο για μια απλή Οδηγία που ψηφίστηκε, αλλά για μια Οδηγία, της οποίας η ύπαρξη αντικαθιστά μία άλλη πάλαι ποτέ κραταιά Οδηγία του 1999. Η αλλαγή που θα προκαλέσει εντός της Ένωσης θα είναι τεράστια δεδομένου ότι δεν τίθεται ένα καινούργιο νομικό πλαίσιο, αλλά τροποποιείται το ήδη, από το 1999, υπάρχον. Για τον λόγο αυτό, η περίοδος προσαρμογής αντίστοιχων Οδηγιών αντικατάστασης παλαιότερων Οδηγιών ελάχιστης εναρμόνισης πρέπει να είναι μεγαλύτερη. Έτσι, από την εσωτερικοποίηση της οδηγίας και μετά (μετά την πάροδο των δύο πρώτων ετών δηλαδή), στα κράτη αυτά μπορεί να τεθεί ένα διάστημα 2 ετών όπου σε κάποιες περιπτώσεις να εφαρμόζεται το δίκαιο των επιπρόσθετων δικαιωμάτων και σε κάποιες άλλες το δίκαιο της νέας οδηγίας. Αποτέλεσμα αυτού, σταδιακά και με την πάροδο δύο ετών (σύνολο τεσσάρων αν αθροίσουμε και τα δύο έτη της εσωτερικοποίησης) να επέλθει μια εναρμόνιση, με την συρρίκνωση ασφαλώς των επιπρόσθετων, βλαπτικών για την εσωτερική αγορά δικαιωμάτων.

Εν κατακλείδι, εφόσον προληπτικά δεν απεφύχθη η παρερμηνεία των Οδηγιών, μόνο η κατασταλτική επίλυσή τους είναι δυνατή. Αυτό όμως δε σημαίνει αυτόματο περιορισμό δικαιωμάτων, χωρίς ενημέρωση και προστασία. Μια διχοτόμηση των περιπτώσεων είναι απαραίτητη και μια ορθή αντίστοιχη λύση επιβάλλεται, πάντα όμως με σταδιακό τρόπο

έτσι ώστε να μην δημιουργηθεί η ιδέα διακρίσεων και περιορισμών των δικαιωμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Εξάλλου η Ευρώπη του περασμένου αιώνα αποτελεί το ζωντανό παράδειγμα προς αποφυγή των ακραίων και απόλυτων «λύσεων».

.....

«η Ευρώπη του περασμένου αιώνα αποτελεί το ζωντανό παράδειγμα προς αποφυγή των ακραίων και απόλυτων «λύσεων»»