ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 20ής Σεπτεμβρίου 2012 [1]

Υπόθεση C-363/11

Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού
κατά
Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού-Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου
και
Κωνσταντίνου Αντωνόπουλου

[αίτηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελλάδα)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως — Έννοια του όρου "δικαστήριο κράτους μέλους" κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ — Προληπτικός έλεγχος κρατικών δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο — Κοινωνική πολιτική — Σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου — Όροι εργασίας ή συνθήκες απασχολήσεως — Απουσία από την εργασία λόγω συνδικαλιστικής άδειας»

1. Στο πλαίσιο ενώπιόν του διαδικασίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ελλάδα) ζητεί να διευκρινιστούν τέσσερα ζητήματα σχετικά με τη συμμόρφωση προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικών κανόνων σύμφωνα με τους οποίους, όταν εργαζόμενοι στον δημόσιο τομέα δικαιούνται συνδικαλιστική άδεια, η άδεια αυτή είναι αμειβόμενη ή άνευ αποδοχών ανάλογα με την κατηγοριοποίηση της εργασιακής σχέσεως και ειδικότερα ανάλογα με το αν πρόκειται για σχέση εργασίας αορίστου ή ορισμένου χρόνου.

2. Στη διάταξη περί παραπομπής, το Ελεγκτικό Συνέδριο επιδιώκει, επίσης, να καταδείξει ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, αποτελεί «δικαστήριο κράτους μέλους» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ ως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο. Το ζήτημα αυτό πρέπει, επομένως, να εξεταστεί.

3. Συνεπώς, οι προτάσεις μου θα περιλάβουν δύο μέρη: πρώτον, την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υποβάλλει προδικαστικά ερωτήματα δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ· δεύτερον, τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα.

4. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο Κ. Αντωνόπουλος, προς τον οποίο η καταβολή αμειβόμενης συνδικαλιστικής άδειας αποτελεί το επίμαχο ζήτημα, η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 14ης Ιουνίου 2012, οι αυτοί διάδικοι ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους, με τις οποίες τους ζητήθηκε να εστιάσουν στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υποβάλλει προδικαστικά ερωτήματα.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Επί της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υποβάλλει προδικαστικά ερωτήματα

Νομικό πλαίσιο

Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

5. Κατά το άρθρο 267, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο αποφαίνεται με δικαστικές αποφάσεις επί της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης. Η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου ορίζει ότι «Δικαστήριο κράτους μέλους, ενώπιον του οποίου ανακύπτει τέτοιο ζήτημα, δύναται, αν κρίνει ότι απόφαση επί του ζητήματος είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του απόφασης, να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο για να αποφανθεί επ' αυτού».

Ελληνικό δίκαιο

6. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε σχεδόν αμέσως μετά την ανεξαρτητοποίηση της Ελλάδας από την Οθωμανική αυτοκρατορία, με διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου 1833, ως όργανο το οποίο συνδυάζει τόσο διοικητικές όσο και δικαστικές αρμοδιότητες κατά το πρότυπο του γαλλικού Cour des Comptes.

7. Το τρίτο μέρος, τμήμα Α′, του Ελληνικού Συντάγματος του 1975, όπως τροποποιήθηκε, αφορά την οργάνωση της πολιτείας. Στο τμήμα αυτό, το άρθρο 26 προβλέπει τη διάκριση της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής λειτουργίας. Το τμήμα Ε′ (άρθρα 87 έως 100Α) αφορά τη δικαστική εξουσία.

8. Ειδικότερα, το άρθρο 87 ορίζει ότι η δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία και ότι, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους.

9. Το άρθρο 93 του Ελληνικού Συντάγματος ορίζει, ειδικότερα, τα εξής:

«2. Οι συνεδριάσεις κάθε δικαστηρίου είναι δημόσιες, εκτός αν το δικαστήριο κρίνει με απόφασή του ότι η δημοσιότητα πρόκειται να είναι επιβλαβής στα χρηστά ήθη ή ότι συντρέχουν ειδικοί λόγοι προστασίας της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής των διαδίκων.

3. Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. [...]»

10. Το άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζει ότι:

«1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

(α) ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό·

(β) ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει·

(γ) ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α′ έλεγχο·

(δ) η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος·

(ε) η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79, παράγραφος 7·

(στ) η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ΄·

(ζ) η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει.

Στις περιπτώσεις των στοιχείων α΄ έως δ΄ της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93, παράγραφοι 2 και 3.

3. Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.»

11. Ο Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει κωδικοποιηθεί με το προεδρικό διάταγμα 774/1980 (στο εξής: προεδρικό διάταγμα).

12. Κατά το άρθρο 3 του διατάγματος αυτού, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελείται από πρόεδρο, ορισμένο αριθμό αντιπροέδρων και ορισμένο αριθμό δικαστών διακρινόμενων σε δύο βαθμούς[2].

13. Το άρθρο 4 ορίζει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τη διεξαγωγή του έργου του, επικουρείται από διοικητικό προσωπικό. Στην ιστοσελίδα του[3], το όργανο αυτό προσθέτει: «ελεγκτικές υπηρεσίες οι οποίες διευθύνονται από επιτρόπους του Συνεδρίου (ήτοι δικαστικούς υπαλλήλους με πανεπιστημιακό τίτλο, εμπειρία άνω των 15 ετών και με βαθμό διευθυντή) τοποθετούνται σε υπουργεία, νομούς και μεγάλους δήμους, με αρμοδιότητες τόσο προληπτικού όσο και κατασταλτικού ελέγχου δαπανών. […]».

14. Το άρθρο 7 αφορά τη σύνθεση των δικαστικών τμημάτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, μπορεί να συνεδριάζει σε ολομέλεια ή σε τμήματα ή σε κλιμάκια (τα οποία προκύπτει ότι αποτελούν sui generis τμήματα τόσο με δικαστικές όσο και με διοικητικές λειτουργίες). Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 3, κάθε τμήμα αποτελείται από έναν αντιπρόεδρο (ή από τον Πρόεδρο [του Συνεδρίου]) ως πρόεδρο και από τέσσερις δικαστές: δύο της πρώτης βαθμίδας (συμβούλους) και δύο της δεύτερης (παρέδρους)· οι τελευταίοι μετέχουν στα τμήματα έχοντας αποκλειστικώς συμβουλευτική γνώμη.

2 — Επιβεβαιώθηκε από την Ελληνική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι οι δικαστές είναι τακτικοί κατά την έννοια του άρθρου 87 του Συντάγματος.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/GreeC-e0012.pdf

15. Το άρθρο 17 του προεδρικού διατάγματος αφορά την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να βεβαιώνει την ορθή και σύμφωνη προς τις σχετικές νομικές διατάξεις έγκριση των δημόσιων δαπανών (άρθρο 17, παράγραφος 1). Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να εξετάζει και τα παρεμπιπτόντως αναφυόμενα ζητήματα, με την επιφύλαξη των περί δεδικασμένου διατάξεων (άρθρο 17, παράγραφος 3), ωστόσο ο έλεγχος της σκοπιμότητας των διοικητικών πράξεων εκφεύγει της αρμοδιότητάς του (άρθρο 17, παράγραφος 5).

16. Το άρθρο 19, παράγραφος 1, του προεδρικού διατάγματος ορίζει ότι ο προληπτικός έλεγχος των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής των δαπανών των υπουργείων ασκείται από παρέδρους ή από επιτρόπους, αναλόγως της υποθέσεως, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι οποίοι εδρεύουν στο κατάστημα του οικείου υπουργείου.

17. Κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, του προεδρικού διατάγματος, ο αρμόδιος πάρεδρος ή επίτροπος οφείλει να αρνηθεί τη θεώρηση εντάλματος για δαπάνη ως προς την οποία δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 17, παράγραφος 1. Αν υποβληθεί εκ νέου το ένταλμα προς θεώρηση, ο πάρεδρος ή ο επίτροπος, εφόσον θεωρεί ότι ως προς τη δαπάνη συνεχίζουν να μη συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, υποβάλλει την υπόθεση στο αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο αποφαίνεται οριστικώς.

18. Η διάταξη περί παραπομπής ορίζει ότι, κατά το άρθρο 141 του προεδρικού διατάγματος 1225/1981 (κατά παρέκκλιση του άρθρου 98, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του Συντάγματος), η απόφαση αυτή πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, όμως, δηλώθηκε ότι δεν υπάρχει υποχρέωση για δημόσια συνεδρίαση και ότι η διαδικασία δεν περιέλαβε ανταλλαγή υπομνημάτων.

19. Η διάταξη περί παραπομπής διευκρινίζει περαιτέρω ότι η διαδικασία ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε υποθέσεις όπως η παρούσα αφορά όχι μόνο τον επίτροπο και την αρχή της οποίας η δαπάνη δεν εγκρίθηκε –ως προς τους οποίους η απόφαση είναι δεσμευτική– αλλά και τον τρίτο ο οποίος φέρεται ότι είναι ο δικαιούχος του ποσού της δαπάνης. Τα συμφέροντα του τρίτου εκπροσωπούνται από την οικεία αρχή, αλλά, σε περίπτωση αποφατικής κρίσεως του οικείου τμήματος, ο τρίτος μπορεί, για ορισμένους λόγους, να ζητήσει με αίτησή του προς το αυτό τμήμα την ανάκληση της πράξεώς του. Πέραν των εν λόγω περιορισμένων περιπτώσεων, η κρίση αυτή είναι τελειωτική και δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα.

20. Ωστόσο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αμφότεροι οι εκπρόσωποι του Κ. Αντωνόπουλου και της Ελληνικής Δημοκρατίας συμφώνησαν ότι ο τρίτος δεν αποτελεί πράγματι διάδικο στην ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαδικασία, η οποία αφορά μόνον τη διάσταση απόψεων μεταξύ του επιτρόπου και της αρχής που επιθυμεί να προβεί στη δαπάνη όσον αφορά τη νομιμότητα της σχετικής δαπάνης και την εφαρμοστέα διαδικασία.

21. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διευκρινίζει περαιτέρω –και ως προς τούτο υπήρξε ταυτότητα απόψεων κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση– ότι η απόφασή του δεν παράγει δεδικασμένο στο πλαίσιο διαδικασίας κινηθείσας ενώπιον διοικητικών δικαστηρίων από ιδιώτη με αίτημα την καταβολή από τη διοικητική αρχή του μη εγκεκριμένου ποσού. Στις περιπτώσεις αυτές, το άρθρο 17 του νόμου 2145/1993 προβλέπει ότι ο ιδιώτης οφείλει να προσκομίσει τη σχετική πράξη του οικείου τμήματος (άλλως βεβαίωση ότι δεν έχει υποβληθεί ενώπιόν του διαφωνία του επιτρόπου σχετικά με τη θεώρηση εντάλματος ή ότι η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον του τμήματος), και ότι η πράξη αυτή πρέπει να εκτιμηθεί από το επιλαμβανόμενο της διαφοράς δικαστήριο πριν εκφέρει τη δική του κρίση.

Η ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαδικασία στην παρούσα υπόθεση

22. Η ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαδικασία αφορά ένταλμα πληρωμής εκδοθέν από την υπηρεσία δημοσιονομικού ελέγχου του ελληνικού Υπουργείου Πολιτισμού και Τουρισμού (στο εξής: Υπουργείο), για την καταβολή στον Κ. Αντωνόπουλο ποσού αντιστοιχούντος σε αποδοχές για τις ημέρες απουσίας του λόγω συνδικαλιστικής άδειας. Δεν αμφισβητείται ότι οι διαδικασίες αυτές εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του άρθρου 98, παράγραφος 1, στοιχείο α′, του ελληνικού Συντάγματος και το άρθρο 17 του προεδρικού διατάγματος. Πάντως, το Ελεγκτικό Συνέδριο επισημαίνει στη διάταξη περί παραπομπής ότι, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, μόνο οι αρμοδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 98, παράγραφος 1, στοιχεία στ′ και ζ′, του Συντάγματος θεωρούνται αμιγώς δικαιοδοτικές [4].

23. Το επίμαχο ένταλμα πληρωμής υποβλήθηκε στην επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Υπουργείο (στο εξής: επίτροπος) για προληπτικό έλεγχο. Η επίτροπος αρνήθηκε τη θεώρηση του εντάλματος κρίνοντας ότι, κατά το εθνικό δίκαιο, βάσει του εργασιακού καθεστώτος του ως εργαζομένου με σύμβαση ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα ο οποίος δεν κατέχει οργανική θέση, ο Κ. Αντωνόπουλος δεν εδικαιούτο αμειβόμενη συνδικαλιστική άδεια [5].

24. Καθώς το ένταλμα αφορούσε πληρωμή την οποία είχε ήδη απορρίψει, η επίτροπος υπέβαλε την υπόθεση, σύμφωνα με το άρθρο 21, παράγραφος 1, του προεδρικού διατάγματος, στην κρίση του Τμήματος Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

25. Το Τμήμα αυτό θεωρεί αναγκαία την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης προκειμένου να αποφανθεί αν η άποψη της Επιτρόπου, και το εθνικό δίκαιο στο οποίο αυτή εδράζεται, συνάδει με τους κανόνες της Ένωσης περί ίσης μεταχειρίσεως, ειδικότερα μεταξύ εργαζομένων με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου και εργαζομένων με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου.

Εκτίμηση

26. Κατά πάγια νομολογία, το Δικαστήριο, προκειμένου να εκτιμήσει αν το αιτούν όργανο είναι δικαστήριο κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζήτημα που εμπίπτει αποκλειστικά στο δίκαιο της Ένωσης, λαμβάνει υπόψη μια σειρά στοιχείων, όπως είναι η ίδρυση του οργάνου αυτού με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, ο κατ' αντιμωλία χαρακτήρας της ενώπιόν του διαδικασίας, η εκ μέρους του οργάνου αυτού εφαρμογή κανόνων δικαίου, καθώς και η ανεξαρτησία του. Επιπλέον, τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να υποβάλλουν προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο μόνον εφόσον εκκρεμεί ενώπιόν τους διαφορά και εφόσον καλούνται να αποφανθούν στο πλαίσιο διαδικασίας που πρόκειται να καταλήξει στην έκδοση αποφάσεως δικαιοδοτικού χαρακτήρα [6].

27. Το ζήτημα αν ένα όργανο μπορεί να υποβάλλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα καθορίζεται, επομένως, σύμφωνα με κριτήρια που αφορούν τόσο τη δομή του όσο και τη λειτουργία του. Ένα όργανο μπορεί να αποτελεί «δικαστήριο» όταν έχει δικαιοδοτικές λειτουργίες αλλά όχι όταν ασκεί καθήκοντα διοικητικής φύσεως. Είναι, συνεπώς, αναγκαίο να καθοριστεί υπό ποια συγκεκριμένη ιδιότητα ενεργεί εντός του συγκεκριμένου νομικού πλαισίου δυνάμει του οποίου ζητεί την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Προς τον σκοπό αυτό ουδόλως ασκεί επιρροή ότι, υπό διαφορετική συγκρότηση ή στο πλαίσιο άλλων καθηκόντων, το οικείο όργανο χαρακτηρίζεται ως δικαστήριο για

4 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ελληνική Κυβέρνηση δήλωσε ότι το Συμβούλιο Επικρατείας είχε πρόσφατα επιβεβαιώσει τη θέση αυτή με την απόφαση 22/2009.

5 — Οι λεπτομέρειες εκτίθενται πλήρως στο κατωτέρω μέρος επί των προδικαστικών ερωτημάτων (βλ. σημεία 58 επ.).

6 — Βλ., προσφάτως, απόφαση της 19ης Απριλίου 2012, C--443/09, Grillo Star (σκέψεις 20 και 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

τους σκοπούς του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Το Δικαστήριο έχει, λοιπόν, κρίνει ότι το ιταλικό Corte dei Conti δεν ασκεί δικαιοδοτική λειτουργία όταν ασκεί καθήκοντα a posteriori ελέγχου δαπανών κρατικών υπηρεσιών –που αποτελεί κατά βάση καθήκον εκτιμήσεως και εξακριβώσεως των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας[7].

28. Είναι η δεύτερη φορά που το Ελεγκτικό Συνέδριο ζήτησε από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Την πρώτη φορά[8], η αρμοδιότητά του προς τούτο δεν αμφισβητήθηκε. Στην κύρια δίκη επί της υποθέσεως εκείνης, το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε κληθεί να αποφανθεί επί νομικού ζητήματος αφορώντος τη χορήγηση συντάξεως σε πρόσωπο το οποίο νοούνταν για τον σκοπό αυτό ως δημόσιος υπάλληλος. Η αρμοδιότητά του ενέπιπτε, συνεπώς, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 98, παράγραφος 1, στοιχείο στ′, του ελληνικού Συντάγματος, το οποίο αφορά την εκδίκαση δικαστικών διαφορών, ενώ, στην παρούσα υπόθεση, η αρμοδιότητά του εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 98, παράγραφος 1, στοιχείο α′, του Συντάγματος και αφορά τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους. Προκύπτει ότι η πρώτη αναφερθείσα αρμοδιότητα νοείται ως αμιγώς δικαιοδοτική κατά το εθνικό δίκαιο, ενώ η δεύτερη όχι[9].

29. Συνεπώς, οι αμφιβολίες που ενδεχομένως εγείρονται ως προς την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως στην παρούσα υπόθεση δεν αφορούν την ίδια τη φύση του. Πλέον σημαντικό είναι ότι αποτελεί αναμφίβολα μόνιμο όργανο ιδρυθέν με νόμο, συγκροτούμενο από δικαστές η ανεξαρτησία των οποίων δεν αμφισβητείται, με δικαιοδοσία (σε υποθέσεις όπως η παρούσα) δεσμευτικού χαρακτήρα και το οποίο εφαρμόζει κανόνες δικαίου, συμπεριλαμβανομένων (σε υποθέσεις όπως η παρούσα) των κανόνων του δικαίου της Ένωσης. Τέτοιες αμφιβολίες αφορούν, μάλλον, πτυχές της λειτουργίας του κατά την κύρια διαδικασία. Ειδικότερα, σημαντικό είναι να εξετασθεί αν το Ελεγκτικό Συνέδριο καλείται να επιληφθεί ως δικαστήριο διαφοράς μεταξύ ισότιμων διαδίκων ή να ενεργήσει διοικητικώς προκειμένου να επανεξετάσει απόφαση ληφθείσα από μέλος του προσωπικού του, και αν η απόφασή του θα έχει την ίδια ισχύ και τα ίδια αποτελέσματα με τις αποφάσεις συνήθους δικαστηρίου.

30. Πριν από την εξέταση των ζητημάτων αυτών, είναι ενδεχομένως χρήσιμη μια σύντομη επισκόπηση της εξελίξεως της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό. Ο χαρακτηρισμός αιτούντος οργάνου ως δικαστηρίου κράτους μέλους δεν αποτελούσε ζήτημα το οποίο ανέκυπτε συχνά κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας του Δικαστηρίου[10] αλλά, κατά τις τρεις περίπου τελευταίες δεκαετίες εκδόθηκαν περίπου 50 αποφάσεις επί περιπτώσεων αμφιβολιών[11].

7 — Βλ. διατάξεις της 26ης Νοεμβρίου 1999, C--192/98, ANAS (Συλλογή 1999, σ. I-8583, σκέψεις 22 έως 25), και της 26ης Νοεμβρίου 1999, C--440/98, RAI (Συλλογή 1999, σ. I-8597, σκέψεις 13 έως 16). Αργότερα, στην απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C--482/10, C-iC-ala (Συλλογή 2011, σ. I-14139), το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ήταν αρμόδιο να απαντήσει επί των ερωτημάτων που υπέβαλε το C-orte dei C-onti, sezione giurisdizionale per la Regione SiC-iliana, αλλά τούτο οφειλόταν στο ότι η διάταξη περί παραπομπής δεν περιλάμβανε επαρκείς πληροφορίες ώστε να συνδεθούν τα προδικαστικά ερωτήματα με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης η ερμηνεία των οποίων είχε ζητηθεί· το Δικαστήριο ρητώς δεν εξέτασε αν το αιτούν όργανο ήταν, στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, δικαστήριο κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ (σκέψη 31 της αποφάσεως).

8 — Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 1995, C--443/93, Βουγιούκας (Συλλογή 1995, σ. I-4033).

9 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 22.

10 — Μόνη περίπτωση πριν από το 1980 φαίνεται ότι είναι η απόφαση της 30ής Ιουνίου 1966, 61/65, Vaassen-Göbbels (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 337), αν και το ζήτημα θίχτηκε στην απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1971, 43/71, Politi (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1077), και ενδεχομένως να έγινε κάποια σύντομη αναφορά σε αυτό σε άλλες υποθέσεις.

11 — Υπάρχει μία ελαφρά τάση υπέρ της αποδοχής έναντι της απορρίψεως διατάξεως περί παραπομπής εκδοθείσας από όργανο του οποίου ο χαρακτήρας αμφισβητείται. Στα τέσσερα πέμπτα σχεδόν των υποθέσεων αυτών, η τελική κρίση διαφαίνεται ότι ήταν μάλλον σαφής: είτε η κρίση του Δικαστηρίου συντασσόταν με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα είτε το ζήτημα κρινόταν χωρίς την έκδοση προτάσεων, γεγονός που εν γένει υπαινίσσεται απουσία δυσχερειών ή αμφισβητήσεων.

31. Περισσότερο διαφωτιστικές είναι οι 11 υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε αντίθετα από τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα. Σε γενικές γραμμές μοιράζονται ισόρροπα μεταξύ εκείνων στις οποίες ο γενικός εισαγγελέας ήταν της απόψεως ότι το αιτούν όργανο δεν θα έπρεπε να θεωρηθεί δικαστήριο κράτους μέλους αλλά το Δικαστήριο έκρινε αντιθέτως (έξι υποθέσεις[12]) και εκείνων στις οποίες έγινε το αντίστροφο (πέντε υποθέσεις[13]). Εντυπωσιακό είναι ότι, στην πρώτη ομάδα υποθέσεων, τρεις γενικοί εισαγγελείς, όλοι προερχόμενοι από την παράδοση του ρωμαϊκού αστικού δικαίου[14], τάχθηκαν, ουσιαστικά, υπέρ της προσεγγίσεως ότι μόνο δικαστήρια stricto sensu είναι αρμόδια να υποβάλλουν ερωτήματα για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, ενώ στη δεύτερη ομάδα, τέσσερις γενικοί εισαγγελείς μη προερχόμενοι από την παράδοση του ρωμαϊκού δικαίου, αλλά κατά βάση, από την παράδοση του common law[15], ήταν σε γενικές γραμμές της απόψεως ότι, για λόγους οικονομίας της διαδικασίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο θα έπρεπε εν γένει να απαντά επί των εν λόγω ερωτημάτων που υποβάλλονται από όργανα με χαρακτηριστικά δικαστηρίου, τα οποία καλούνται να εφαρμόσουν τον νόμο κατά την επίλυση πραγματικής διαφοράς.

32. Μπορεί να θεωρηθεί ότι, τηρώντας αποστάσεις από αμφότερες τις προσεγγίσεις αυτές, το Δικαστήριο έχει ακολουθήσει μία συνετή μέση πορεία μεταξύ της μεσογειακής τυπολατρίας και της αγγλο-σκανδιναβικής ελλείψεως τυπικότητας –μολονότι ίσως, στην πράξη, όπως υπαινίχθηκε ο γενικός εισαγγελέας Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση De Coster[16], η εν γένει προσέγγιση είναι περιστασιακή και όχι ιδιαίτερα συστηματική. Θεωρώ ότι θα ήταν σκόπιμο το Δικαστήριο να διευκρινίσει, στην παρούσα υπόθεση ή προσεχώς σε άλλη κατάλληλη ευκαιρία, αν, λαμβάνοντας υπόψη την ήδη εκτεταμένη νομολογία του, συντάσσεται με κάποια από τις προταθείσες από τους γενικούς εισαγγελείς προσεγγίσεις στις ανωτέρω υποθέσεις, αν ακολουθεί κατευθυντήρια αρχή διάφορη των δύο ανωτέρω ή αν, απλώς, κάθε υπόθεση πρέπει να εξετάζεται εκ νέου και κατά περίπτωση.

33. Δεν θα επιχειρήσω στο σημείο αυτό να παραθέσω εκτενώς για ακόμη μια φορά την εξέλιξη της νομολογίας του Δικαστηρίου· σχετική παράθεση έχει περιληφθεί στις προτάσεις των ήδη εκδικασθεισών υποθέσεων, και ειδικότερα στις αναφερόμενες στις υποσημειώσεις 12 και 13 ανωτέρω. Απλώς θα τονίσω τρία σημεία τα οποία το Δικαστήριο θα πρέπει, κατά την άποψή μου, να λάβει υπόψη.

34. Πρώτον, καίτοι η απόφαση αν το όργανο αποτελεί «δικαστήριο κράτους μέλους» συνιστά ζήτημα το οποίο εμπίπτει αποκλειστικώς στο δίκαιο της Ένωσης (και στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου), η προσέγγισή του είναι δυνατή μόνο βάσει των κανόνων που διέπουν το επίμαχο όργανο και τις συγκεκριμένες διαδικασίες ενώπιόν του. Τα ζητήματα αυτά επαφίενται στον εθνικό νομοθέτη. Το Δικαστήριο πρέπει, επομένως, να στηρίξει την απόφασή του στους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία του επίμαχου οργάνου, παρόλο που δεν είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει τους κανόνες αυτούς. Καίτοι το ενδεχόμενο παρανοήσεως ή παρερμηνείας είναι μικρό, δεν μπορεί να αποκλειστεί. Φρονώ για τον λόγο αυτό ότι το Δικαστήριο, ενόψει ενδεχόμενου σφάλματος, είναι φρόνιμο να επιλέξει τον όσο το δυνατό μικρότερο κίνδυνο. Μικρότερος είναι ο κίνδυνος να απαντήσει σε όργανο του οποίου

12 — Αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 1997, C-54/96, DorsC-h C-onsult (Συλλογή 1997, σ. I-4961)· της 4ης Φεβρουαρίου 1999, C-103/97, Köllensperger και Atzwanger (Συλλογή 1999, σ. I-551)· της 21ης Μαρτίου 2000, C-110/98 έως C-147/98, Gabalfrisa κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-1577)· της 6ης Ιουλίου 2000, C-407/98, Abrahamsson και Anderson (Συλλογή 2000, σ. I-5539)· της 29ης Νοεμβρίου 2001, C-17/00, De C-oster (Συλλογή 2001, σ. I-9445), και της 18ης Οκτωβρίου 2007, C-195/06, ÖsterreiC-hisC-her Rundfunk (Συλλογή 2007, σ. I-8817).

13 — Αποφάσεις της 19ης Οκτωβρίου 1995, C-111/94, Job C-entre (Συλλογή 1995, σ. I-3361)· της 12ης Νοεμβρίου 1998, C-134/97, ViC-toria Film (Συλλογή 1998, σ. I-7023)· της 31ης Μαΐου 2005, C-53/03, Syfait (Συλλογή 2005, σ. I-4609)· της 27ης Απριλίου 2006, C-96/04, Standesamt Stadt Niebüll (Συλλογή 2006, σ. I-3561), και της 14ης Ιουνίου 2011, C-196/09, Miles and Others (Συλλογή 2011, σ. I-5105).

14 — Γενικοί εισαγγελείς G. Tesauro (DorsC-h C-onsult), A. Saggio (Köllensperger *και* Atzwanger, Gabalfrisa και Abrahamsson και Anderson) και Ruiz-Jarabo C-olomer (De C-oster και ÖsterreiC-hisC-her Rundfunk).

15 — Γενικοί εισαγγελείς M. B. Elmer (Job C-entre), N. Fennelly (ViC-toria Film) και F. JaC-obs (Syfait και Standesamt Stadt Niebüll), και εγώ (Miles – καίτοι πρέπει να σημειωθεί ότι στην υπόθεση εκείνη κρίσιμο ήταν το ζήτημα του χαρακτήρα του οργάνου ως δικαστηρίου *κράτους μέλους* και όχι αν επρόκειτο για καθαυτό δικαστήριο).

16 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 (σημείο 14 των προτάσεων).

η αρμοδιότητα να ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δεν έχει προκύψει με βεβαιότητα, ενώ μεγαλύτερος είναι ο κίνδυνος αν ζήτημα το οποίο αφορά το δίκαιο της Ένωσης παραμείνει ανεπίλυτο με ενδεχόμενο αποτέλεσμα να προκληθεί διαφοροποίηση κατά την εφαρμογή του σε εθνικό επίπεδο.

35. Δεύτερον, παραθέτω πέντε υποθέσεις στις οποίες ο γενικός εισαγγελέας θεώρησε την αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως παραδεκτή, ενώ το Δικαστήριο έκρινε διαφορετικά. Σε τρεις από τις περιπτώσεις αυτές, τα ερωτήματα τα οποία δεν είχαν απαντηθεί υποβλήθηκαν εκ νέου στο Δικαστήριο στο πλαίσιο διαφορετικών αλλά συναφών δικών, και η απάντηση ήταν αναγκαία. Και στις τρεις υποθέσεις, απαιτήθηκε η διατύπωση προτάσεων για δεύτερων φορά (σε δύο από αυτές από διαφορετικό γενικό εισαγγελέα), με αποτέλεσμα τα ουσιαστικά ερωτήματα σε εκάστη των υποθέσεων να αναλυθούν δύο φορές από γενικό εισαγγελέα και να απαντηθούν από το Δικαστήριο σχεδόν δύο ή τρία έτη μετά από την πρώτη του απόφαση [17]. Οι περιπτώσεις αυτές δεν υπηρετούν ασφαλώς την οικονομία της διαδικασίας.

36. Τρίτον, υπενθυμίζω την άποψη του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στις προτάσεις του στην υπόθεση Österreichischer Rundfunk [18]: «[…] [εξηγούν] για ποιον λόγο δεν πρέπει να γίνει δεκτή η παρέμβαση μη δικαιοδοτικών οργάνων σε αυτό το διάλογο παρά μόνο στην περίπτωση που οι αποφάσεις τους δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, οπότε η τελική κρίση επαφίεται στην εθνική έννομη τάξη, προϋπόθεση που τους παρέχει τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων προκειμένου να αποτραπεί ο κίνδυνος να μείνουν ορισμένοι τομείς του δικαίου [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] εκτός της ενοποιητικής παρεμβάσεως του Δικαστηρίου».

37. Έχοντας υπόψη τις εκτιμήσεις αυτές με γνώμονα τη νομολογία του Δικαστηρίου στον εν λόγω τομέα, τάσσομαι υπέρ μιας περισσότερο φιλελεύθερης προσεγγίσεως σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η εφαρμογή των κριτηρίων που έχει αναπτύξει το Δικαστήριο [19] αφήνει περιθώριο αμφιβολιών.

38. Επανερχόμενη στην παρούσα υπόθεση, επισημαίνω τέσσερις παραμέτρους βάσει των οποίων το Δικαστήριο θα κατέληγε ίσως στο συμπέρασμα ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι αρμόδιο να ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας. Πρώτον, η διαδικασία αυτή δεν θεωρείται αμιγώς δικαιοδοτική σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Δεύτερον, ο προληπτικός έλεγχος των κρατικών δαπανών που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να συγκριθεί με τον εκ των υστέρων έλεγχο ο οποίος έχει κριθεί από το Δικαστήριο ότι είναι μάλλον διοικητικός και όχι δικαιοδοτικός στις υποθέσεις ANAS και RAI [20]. Τρίτον, μία από τους διαδίκους στην κύρια δίκη –η επίτροπος– είναι υπάλληλος του ίδιου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέταρτον, καίτοι η απόφαση που πρόκειται να λάβει το τμήμα είναι οριστική όσον αφορά την εκ των προτέρων έγκριση της επίμαχης δαπάνης, και δεν υπόκειται σε έλεγχο από ιεραρχικώς ανώτερη αρχή, δεν είναι οριστική όσον αφορά το δικαίωμα του Κ. Αντωνόπουλου σε πληρωμή του· σε περίπτωση εκδόσεως μη ευνοϊκής αποφάσεως, προκύπτει ότι μπορεί να φέρει τη διαφορά ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και να ζητήσει την καταβολή σε αυτόν του αιτούμενου από το Υπουργείο ποσού, οπότε, εάν γίνει δεκτό το αίτημά του, η δαπάνη θα πρέπει να εγκριθεί.

17 — Κατ' ουσία, τα ερωτήματα στην υπόθεση C-111/94, Job C-entre, υποβλήθηκαν εκ νέου για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, από το δικαστήριο το οποίο εκδίκαζε την έφεση κατά της αποφάσεως του δικαστηρίου του οποίου η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είχε κριθεί απαράδεκτη στην υπόθεση C-55/96, Job C-entre (Συλλογή 1997, σ. I-7119)· πανομοιότυπα ερωτήματα με εκείνα στην υπόθεση Syfait κ.λπ. υποβλήθηκαν από διαφορετικό δικαστήριο στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-468/06 έως C-478/06, Σωτ. Λέλος και Σία ΕΕ κ.λπ. (Συλλογή 2008, σ. I-7139)· κατ' ουσία το ίδιο ερώτημα με εκείνο στην υπόθεση Standesamt Stadt Niebüll υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφορετικής δίκης η οποία ανέκυψε από τα ίδια πραγματικά περιστατικά στην υπόθεση C-353/06, Grunkin και Paul (Συλλογή 2008, σ. I-7639). Στις τελευταίες δύο υποθέσεις, ο γενικός εισαγγελέας F. JaC-obs, ο οποίος είχε εκδώσει τις πρώτες προτάσεις, είχε αποχωρήσει από το Δικαστήριο και είχε αντικατασταθεί από διαφορετικούς γενικούς εισαγγελείς (αντιστοίχως, από τον γενικό εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer και από εμένα).

18 — Προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 12 (σημείο 37).

19 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 26 και 27.

20 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7.

39. Θεωρώ ότι το πρώτο σημείο ουδόλως είναι καθοριστικό. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η κατηγοριοποίηση ενός οργάνου, ή μίας διαδικασίας, βάσει του δικαίου της Ένωσης, και όχι βάσει του εθνικού δικαίου, καθορίζει αν η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως έχει υποβληθεί αρμοδίως [21].

40. Επίσης, δεν θεωρώ ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις ANAS και RAI μπορούν να εφαρμοστούν επιτυχώς στην παρούσα υπόθεση. Είναι αληθές ότι ο έλεγχος των κρατικών δαπανών πάντοτε θα διακρίνεται από πολλά ίδια χαρακτηριστικά, είτε πρόκειται για προληπτικό είτε για εκ των υστέρων έλεγχο. Προκύπτει, όμως, σαφώς από τις διατάξεις σε εκείνες τις προηγούμενες υποθέσεις ότι το Δικαστήριο στηρίχθηκε ειδικώς στις παρατηρήσεις της Ιταλικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής, οι οποίες τόνιζαν τις διαφορές μεταξύ του προληπτικού και του εκ των υστέρων ελέγχου όπως διενεργείται από το Corte dei Conti. Ειδικότερα, ενώ ο προληπτικός έλεγχος μπορούσε από πολλές απόψεις να συγκριθεί με δικαιοδοτική λειτουργία, ο εκ των υστέρων δεν αποτελούσε απλώς μια επακόλουθη αξιολόγηση των μέτρων που είχαν ήδη ληφθεί αλλά, περαιτέρω, στηριζόταν και σε άλλα κριτήρια διάφορα των κανόνων δικαίου [22]. Στην παρούσα υπόθεση, ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι να διαπιστώσει αν μια προγραμματισμένη δαπάνη πρέπει να εγκριθεί ή όχι, σύμφωνα αποκλειστικώς με κανόνες δικαίου.

41. Όσον αφορά το τρίτο σημείο, η υπόθεση μπορεί να συγκριθεί με την υπόθεση Corbiau [23], όπου είχε υποβληθεί ερώτημα από τον Directeur des Contributions Directes et des Accises (διευθυντή αμέσου φορολογίας και φόρων καταναλώσεως) του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου στο πλαίσιο διοικητικής προσφυγής ασκηθείσας από φορολογούμενο κατά αποφάσεως υπηρεσίας στην οποία προϊστατο ο εν λόγω διευθυντής. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο διευθυντής, καίτοι τόσο η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή θεωρούσαν ότι είχε αρκούντως δικαιοδοτικό ρόλο στο πλαίσιο εκείνων των διαδικασιών, δεν είχε την ιδιότητα τρίτου ως προς την εκδούσα αρχή της αποφάσεως που αποτελούσε το αντικείμενο της διαδικασίας, διότι εμφάνιζε πρόδηλο οργανικό δεσμό με την υπηρεσία που καθόρισε τον φόρο κατά του οποίου στρεφόταν η ασκηθείσα ενώπιόν του ένσταση. Αντιστοίχως, στην υπόθεση Syfait κ.λπ. [24], το Δικαστήριο επισήμανε ότι η Επιτροπή Ανταγωνισμού, που είναι όργανο λήψεως αποφάσεων, συνδεόταν λειτουργικώς με τη γραμματεία της, που είναι εξεταστικό όργανο κατόπιν προτάσεως του οποίου εκδίδει την απόφασή της.

42. Στην παρούσα υπόθεση, η Ελληνική Κυβέρνηση διερωτάται στις γραπτές παρατηρήσεις της αν το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει την ιδιότητα τρίτου ως προς την επίτροπο. Το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, στη διάταξή του περί παραπομπής, υπογραμμίζει τον πλήρη λειτουργικό διαχωρισμό μεταξύ του οικείου τμήματος και της επιτρόπου, ο ρόλος της οποίας περιορίζεται (i) στην έκδοση και επιβεβαίωση της αρχικής της κρίσεως, (ii) στην υποβολή της διαφοράς στο τμήμα και (iii) στην έκθεση αποκλειστικώς των πραγματικών περιστατικών και των λόγων για τους οποίους δεν ενέκρινε τη δαπάνη. Το τμήμα ακολούθως, βάσει όλων των υποβληθεισών παρατηρήσεων, αποφασίζει επί της, όπως παρουσιάζεται στη διάταξη περί παραπομπής, τριγωνικής διαφοράς μεταξύ της επιτρόπου, της κρατικής υπηρεσίας η δαπάνη της οποίας δεν εγκρίθηκε και του φερόμενου ως δικαιούχου της δαπάνης.

43. Από τα εκτεθέντα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ενώ ο λειτουργικός διαχωρισμός μεταξύ του οικείου τμήματος και της επιτρόπου δεν αμφισβητήθηκε, προκύπτει ότι διατηρούνται αμφιβολίες σχετικά με το αν η διαφορά μπορεί πράγματι να θεωρηθεί τριγωνική. Διαδικαστικώς, προκύπτει ότι το τμήμα καλείται να αποφανθεί επί των αντικρουόμενων απόψεων του Υπουργείου και της

21 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 26.

22 — Βλ., ειδικότερα, σκέψεις 16 επ. της διατάξεως στην υπόθεση ANAS (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 7).

23 — Απόφαση της 30ής Μαρτίου 1993, C-24/92, C-orbiau (Συλλογή 1993, σ. I-1277, σκέψεις 15 έως 17)· βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Darmon επί της ανωτέρω υποθέσεως (σημεία 3 έως 55).

24 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13 (σκέψη 33).

επιτρόπου[25]. Καίτοι το ενδιαφέρον του Κ. Αντωνόπουλου για το αποτέλεσμα είναι αδιαμφισβήτητο, ο ίδιος αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, απλώς θεατή της διαδικασίας. Η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν, επομένως, ότι ο ρόλος του τμήματος είναι εσωτερικής, διοικητικής φύσεως. Η Επιτροπή τον συνέκρινε με τον ρόλο του Skatterättsnämnden στην κύρια διαδικασία στην υπόθεση Victoria Film[26], όπου το Δικαστήριο έκρινε (αντίθετα προς τον γενικό εισαγγελέα) ότι εκτελούσε καθήκοντα διοικητικής αρχής εκδίδοντας δεσμευτική προκριματική γνωμοδότηση.

44. Καίτοι κατανοώ τον συλλογισμό που οδήγησε την Ελληνική Κυβέρνηση και την Επιτροπή στην άποψη αυτή, φρονώ ότι η κατάσταση δεν είναι σαφής και ότι πρέπει να αποδοθεί η δέουσα βαρύτητα και στο γεγονός ότι το οικείο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι λειτουργικώς ανεξάρτητο τόσο από το Υπουργείο όσο και από την επίτροπο και ότι ο ρόλος του είναι να επιλύσει τη μεταξύ τους διαφορά, δεσμευτικώς, βάσει κανόνων δικαίου. Στον βαθμό, πάντως, που παρά ταύτα διατηρείται αβεβαιότητα ως προς το ζήτημα, προτείνω η αμφιβολία να αρθεί υπέρ της αποδοχής, και όχι της απορρίψεως, της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως[27].

45. Τέλος, ως προς το τέταρτο σημείο –αν, κατ' ουσία, η απόφαση που πρόκειται να εκδώσει το Ελεγκτικό Συνέδριο στο πλαίσιο της κύριας διαδικασίας έχει την ίδια ισχύ με τις αποφάσεις ενός συνήθους δικαστηρίου– θεωρώ σκόπιμο να εξετασθούν αμφότερα τα δυνατά αποτελέσματα.

46. Εφόσον, σύμφωνα με την απόφαση, η καταβολή δεν πρέπει να εγκριθεί, δεν αποκλείει, όπως φαίνεται, ο Κ. Αντωνόπουλος να επιδιώξει –και πιθανώς να επιτύχει– ένδικη προστασία από τα διοικητικά δικαστήρια, τα οποία δεν θα δεσμεύονται από την απόφαση[28]. Επομένως, οποιοδήποτε δικαίωμα του Κ. Αντωνόπουλου σε αποδοχές διαφαίνεται ότι δεν επηρεάζεται δεσμευτικώς από αντίθετη απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στην περίπτωση αυτή, θεωρείται εύλογη η άποψη ότι μόνο τα διοικητικά δικαστήρια, η απόφαση των οποίων είναι οριστική και δεσμευτική έναντι όλων των διαδίκων, μπορούν να υποβάλλουν προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο. Παρά ταύτα, δεν ισχύει το ίδιο στην αντίθετη περίπτωση –δηλαδή, η επίτροπος δεν μπορεί επίσης να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια προκειμένου να ζητήσει την απαγόρευση της δαπάνης ανεξαρτήτως αντίθετης αποφάσεως του τμήματος[29]. Αν το τμήμα αποφασίσει ότι η δαπάνη πρέπει να εγκριθεί, η απόφασή του δεν μπορεί να προσβληθεί από την επίτροπο και από την ίδια τη φύση της διαφοράς προκύπτει ότι ούτε το Υπουργείο ούτε ο Κ. Αντωνόπουλος θα επιδιώξουν να την προσβάλουν. Στην περίπτωση αυτή, θα έχει εκδοθεί οριστική και δεσμευτική απόφαση από νομικής απόψεως και δεν θα υπάρχει δυνατότητα προσφυγής ενώπιον άλλης δικαιοδοτικής αρχής, είτε υπό τη μορφή εφέσεως είτε υπό τη μορφή οποιουδήποτε άλλου ένδικου μέσου –και, ως εκ τούτου, αν το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν θεωρηθεί δικαστήριο κράτους μέλους δεν θα υπάρχει δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο[30].

47. Δεν νομίζω ότι είναι δυνατό να εξαρτηθεί η αρμοδιότητα ενός οργάνου να ζητήσει από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως –οπότε και ο χαρακτήρας του ως δικαστηρίου κράτους μέλους κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ– από το αν η απόφαση σχετικά με τον χαρακτήρα της ενώπιόν του διαδικασίας πρόκειται να είναι θετική ή αρνητική, όταν απαιτείται μια τέτοια προδικαστική απόφαση προκειμένου να εκδώσει τη δική του απόφαση. Εφόσον μία εκ των

25 — Συνεπώς, καίτοι δεν υφίσταται κατ' αντιδικία διαδικασία ως προς τον Κ. Αντωνόπουλο, η διαδικασία έχει χαρακτήρα αντιδικίας όσον αφορά το Υπουργείο και την επίτροπο.

26 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13.

27 — Βλ., επίσης, ανωτέρω σημείο 37.

28 — Μάλιστα προκύπτει ότι μπορεί να προσφύγει ενώπιον αυτών των δικαστηρίων χωρίς να αναμείνει την απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου – βλ. ανωτέρω σημείο 21.

29 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 19.

30 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 36.

δυνατών αποφάσεων που μπορεί να λάβει το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει σαφώς χαρακτήρα αντίστοιχο με εκείνο αποφάσεως ενός συνήθους δικαστηρίου, δεν νομίζω ότι πρέπει να αποκλεισθεί η δυνατότητά του να ζητήσει την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως με το σκεπτικό ότι η άλλη δυνατή απόφαση δεν έχει τέτοιο χαρακτήρα.

48. Όλες οι προηγούμενες σκέψεις –κυρίως οι παρατιθέμενες στα σημεία 34 έως 37 ανωτέρω– συγκλίνουν στη διαμόρφωση της απόψεως ότι, στο πλαίσιο της ενώπιόν του διαδικασίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να θεωρηθεί στην παρούσα υπόθεση ως δικαστήριο κράτους μέλους αρμόδιο να ζητήσει από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

49. Η δίκη έχει ως αντικείμενο σχέση εργασίας η οποία έληξε πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Κατά τον χρόνο αυτό, η παράγραφος 1 του άρθρου 136 ΕΚ[31] όριζε ότι:

«Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη, έχοντας υπόψη τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα όπως αυτά που ορίζονται στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο στις 18 Οκτωβρίου 1961, και στον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων του 1989, έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου, την κατάλληλη κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού».

50. Το άρθρο 137 ΕΚ[32] όριζε, ειδικότερα, ότι:

«1. Προκειμένου να υλοποιήσει τους στόχους του άρθρου 136, η Κοινότητα υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών στους ακόλουθους τομείς:

[…]

(β) όροι εργασίας·

[…]

5. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται στις αμοιβές, στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, στο δικαίωμα για απεργία ή στο δικαίωμα για ανταπεργία (λόκ-άουτ)».

31 — Νυν άρθρο 151 ΣΛΕΕ, με ελάχιστα διαφορετική διατύπωση.

32 — Νυν άρθρο 153 ΣΛΕΕ, με ελάχιστα διαφορετική διατύπωση.

51. Το άρθρο 139 ΕΚ[33] όριζε, ειδικότερα, ότι:

«1. Ο διάλογος μεταξύ κοινωνικών εταίρων σε κοινοτικό επίπεδο μπορεί να οδηγεί, εφόσον οι κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, στη σύναψη συμβατικών σχέσεων, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών.

2. Οι συμφωνίες που συνάπτονται σε κοινοτικό επίπεδο εφαρμόζονται, είτε σύμφωνα με τις διαδικασίες και πρακτικές των ενδιαφερομένων κοινωνικών εταίρων και κρατών μελών, είτε σε τομείς που εμπίπτουν στο άρθρο 137, όταν το ζητούν από κοινού τα υπογράφοντα μέρη, με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Επιτροπής.

[…]».

52. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) εγγυάται το «δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι σε όλα τα επίπεδα, ιδίως στον πολιτικό και τον συνδικαλιστικό τομέα καθώς και στους τομείς που αναφέρονται στον πολίτη, πράγμα που συνεπάγεται το δικαίωμα κάθε προσώπου να ιδρύει με άλλους συνδικαλιστικές ενώσεις και να προσχωρεί σε αυτές για την υπεράσπιση των συμφερόντων του».

53. Το άρθρο 20 του Χάρτη εγγυάται την ισότητα έναντι του νόμου και το άρθρο 21, παράγραφος 1, απαγορεύει κάθε διάκριση «λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού», ενώ το άρθρο 21, παράγραφος 2, απαγορεύει κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας.

54. Το άρθρο 28 του Χάρτη όριζε ότι:

«Οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες, ή οι αντίστοιχες οργανώσεις τους, έχουν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, δικαίωμα να διαπραγματεύονται και να συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις στα ενδεδειγμένα επίπεδα καθώς και να προσφεύγουν, σε περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων, σε συλλογικές δράσεις για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους, συμπεριλαμβανομένης της απεργίας».

55. Στις 18 Μαρτίου 1999, τρεις ευρωπαϊκές διεπαγγελματικές οργανώσεις[34] συνήψαν μια συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου (στο εξής: συμφωνία-πλαίσιο). Η συμφωνία-πλαίσιο αποτέλεσε το παράρτημα της οδηγίας 1999/70/ΕΚ (στο εξής: οδηγία)[35], η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 139, παράγραφος 2, ΕΚ. Το άρθρο 2 της οδηγίας κατ' ουσία καλούσε τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι τα αναγκαία μέτρα για να τεθεί σε ισχύ η συμφωνία-πλαίσιο θα είχαν θεσπισθεί ως τη 10η Ιουλίου 2001 (ή, το αργότερο, έως την 1η Ιουλίου 2002).

56. Η ρήτρα 3, σημείο 2, της συμφωνίας-πλαισίου ορίζει ότι ως «αντίστοιχος εργαζόμενος αορίστου χρόνου» νοείται «ο εργαζόμενος που έχει σύμβαση ή σχέση εργασίας αορίστου χρόνου στην ίδια επιχείρηση και απασχολείται στην ίδια ή παρόμοια εργασία/απασχόληση, λαμβανομένων υπόψη των προσόντων ή των δεξιοτήτων».

33 — Νυν άρθρο 155 ΣΛΕΕ, με ελάχιστα διαφορετική διατύπωση.

34 — Η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων (C-ES), η Ένωση των Συνομοσπονδιών της Βιομηχανίας και των Εργοδοτών της Ευρώπης (UNIC-E) και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίων Επιχειρήσεων (C-EEP).

35 — Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη C-ES, την UNIC-E και το C-EEP (ΕΕ L 175, σ. 43).

57. Η ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου 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».

Το ελληνικό δίκαιο

58. Σύμφωνα με τη διάταξη περί παραπομπής, το άρθρο 103 του Συντάγματος, το οποίο ρυθμίζει την κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων και λοιπών υπαλλήλων του Δημοσίου, διακρίνει τρεις κατηγορίες αναλόγως της φύσεως της σχέσεως εργασίας. Κυρίως διακρίνει ανάμεσα σε:

(α) μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους οι οποίοι καταλαμβάνουν νομοθετημένες οργανικές θέσεις· η υπηρεσιακή τους κατάσταση καθορίζεται από ειδική νομοθεσία·

(β) εργαζομένους του Δημοσίου με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου ή αόριστου χρόνου οι οποίοι καταλαμβάνουν ορισμένα είδη οργανικών θέσεων προβλεπόμενα στον νόμο, χωρίς δυνατότητα μονιμοποιήσεως στις θέσεις αυτές ή μετατροπής της ορισμένου χρόνου σχέσεως εργασίας τους σε αορίστου χρόνου· όροι του εργασιακού καθεστώτος τους καθορίζονται από ειδική νομοθεσία·

(γ) εργαζομένους του Δημοσίου με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, οι οποίοι προσλαμβάνονται προς κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, χωρίς να καταλαμβάνουν οργανική θέση και χωρίς δυνατότητα μετατροπής της σχέσεως εργασίας τους σε αορίστου χρόνου· όροι του εργασιακού καθεστώτος τους καθορίζονται από ειδική νομοθεσία.

59. Ο νόμος 1264/1982 προέβλεπε σύστημα συνδικαλιστικών αδειών χρονικά κλιμακούμενης διάρκειας –έως 15 ημερών ανά μήνα σε ορισμένες περιπτώσεις– ανάλογα με τη σπουδαιότητα της συνδικαλιστικής οργανώσεως και τη θέση που κατείχε σε αυτήν το μέλος. Η άδεια αυτή θεωρείτο ως χρόνος εργασίας για κάθε σκοπό, εκτός από το δικαίωμα λήψεως αποδοχών, ενώ η συνδικαλιστική οργάνωση έφερε την υποχρέωση καταβολής των αντίστοιχων ασφαλιστικών εισφορών[36]. Ο νόμος αυτός δεν διέκρινε προς τούτο μεταξύ των εργαζομένων που απασχολούνταν υπό διαφορετικές μορφές σχέσεως εργασίας.

60. Ακολούθως, ο νόμος 1400/1983 προέβλεψε ότι, για τους δημόσιους υπάλληλους και τους εργαζομένους του Δημοσίου οι οποίοι κατέχουν οργανική θέση με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου [κατηγορίες α) και β) στο σημείο 58 ανωτέρω], για την επίμαχη συνδικαλιστική άδεια θα πρέπει να καταβάλλονται αποδοχές. Δεν υπήρχε, πάντως, κατά τον κρίσιμο χρόνο των πραγματικών περιστατικών στην κύρια διαδικασία, τέτοιο δικαίωμα σε αποδοχές για τους εργαζομένους του Δημοσίου με ιδιωτικού δικαίου σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου, προσληφθέντες προς κάλυψη απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, οι οποίοι δεν κατείχαν οργανική θέση [κατηγορία γ) στο σημείο 58 ανωτέρω].

36 — Και, σύμφωνα με άλλες διατάξεις, καταβολής αποδοχών.

Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και προδικαστικά ερωτήματα

61. Ο Κ. Αντωνόπουλος εργαζόταν στο Υπουργείο με ιδιωτικού δικαίου σύμβαση ορισμένου χρόνου [εμπίπτοντας στην κατηγορία (γ) ανωτέρω] από τον Νοέμβριο του 2008 έως τον Οκτώβριο του 2009. Ήταν μέλος συνδικαλιστικής οργανώσεως και, κατά το διάστημα αυτό, του είχε χορηγηθεί συνδικαλιστική άδεια 34 ημερών. Το Υπουργείο επιχείρησε να του καταβάλει τις αποδοχές που αντιστοιχούσαν σε αυτές τις 34 ημέρες, αλλά η επίτροπος αρνήθηκε την έγκριση της πληρωμής με το σκεπτικό ότι λόγω του εργασιακού καθεστώτος του ο Κ. Αντωνόπουλος δεν δικαιούτο τέτοιου είδους αποδοχές.

62. Το Τμήμα Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου κλήθηκε να κρίνει αν η δυσμενής αντιμετώπιση των προσώπων που τελούν στην ίδια κατάσταση με τον Κ. Αντωνόπουλο είναι συμβατή με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Ζητεί την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

«(1) Εάν η καταβολή ή μη αμοιβής στον εργαζόμενο κατά τον χρόνο απουσίας του από την εργασία λόγω συνδικαλιστικής άδειας συνιστά όρο εργασίας ή συνθήκη απασχόλησης κατά το δίκαιο της Ένωσης και ειδικότερα, εάν διατάξεις νόμων, με τις οποίες προβλέπεται η χορήγηση μη αμειβομένης συνδικαλιστικής άδειας στους εργαζομένους με σχέση εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου του Δημοσίου, που δεν κατέχουν οργανική θέση σε αυτό και φέρουν την ιδιότητα μέλους της Διοίκησης συνδικαλιστικής οργάνωσης, εισάγουν "όρο εργασίας", υπό την έννοια του άρθρου 137, παράγραφος 1, [στοιχείο] β', [ΕΚ], και "συνθήκη απασχόλησης", σύμφωνα με τη ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου, ή εάν το ζήτημα αυτό εμπίπτει στους εξαιρούμενους από το δίκαιο της Ένωσης τομείς των αμοιβών και του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι.

(2) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο προηγούμενο ερώτημα, εάν εργαζόμενος με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε δημόσια υπηρεσία, ο οποίος κατέχει οργανική θέση και απασχολείται στην ίδια εργασία με εργαζόμενο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου που δεν κατέχει οργανική θέση, μπορεί να αποτελεί "αντίστοιχο" με αυτόν εργαζόμενο, κατά την έννοια των ρητρών 3, σημείο 2, και 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου, ή εάν το γεγονός ότι το εθνικό Σύνταγμα (άρθρο 103) και οι εκτελεστικοί αυτού νόμοι προβλέπουν γι' αυτόν ειδικό λειτουργικό καθεστώς (όρους πρόσληψης και ειδικότερες εγγυήσεις κατά το άρθρο 103, παράγραφος 3, του Συντάγματος), αρκεί για να τον καταστήσει μη "αντίστοιχο" και άρα μη συγκρίσιμο εργαζόμενο σε σχέση με τον εργαζόμενο ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου που δεν κατέχει οργανική θέση.

(3) Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στα δύο προηγούμενα ερωτήματα:

α) σε περίπτωση που από το συνδυασμό εθνικών νομοθετικών διατάξεων προκύπτει ότι εργαζόμενοι σε δημόσια υπηρεσία σε σχέση εργασίας αορίστου χρόνου, που κατέχουν οργανική θέση και είναι μέλη της Διοίκησης δευτεροβάθμιας συνδικαλιστικής οργάνωσης, λαμβάνουν αμειβόμενη συνδικαλιστική άδεια (μέχρι εννέα ημέρες το μήνα), ενώ εργαζόμενοι στην ίδια υπηρεσία με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου χωρίς οργανική θέση και με την ίδια ως άνω συνδικαλιστική ιδιότητα λαμβάνουν ισόχρονη συνδικαλιστική άδεια άνευ αποδοχών, εάν η εν λόγω διάκριση αποτελεί δυσμενή αντιμετώπιση της δεύτερης κατηγορίας εργαζομένων, κατά την έννοια της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου, και

β) εάν η ίδια η περιορισμένη χρονική διάρκεια της εργασιακής σχέσης της δεύτερης κατηγορίας εργαζομένων, καθώς και η διαφοροποίησή της όσον αφορά το εν γένει υπηρεσιακό της καθεστώς (όροι πρόσληψης, εξέλιξης, λύσης της εργασιακής σχέσης), αποτελούν λόγους αντικειμενικούς που δύνανται να δικαιολογήσουν τη διάκριση αυτή.

(4) Εάν η επίμαχη διαφοροποίηση των συνδικαλιστικών στελεχών που τυγχάνουν εργαζόμενοι αορίστου χρόνου με οργανική θέση σε δημόσια υπηρεσία, σε σχέση με τους φέροντες την ίδια συνδικαλιστική με αυτούς ιδιότητα εργαζομένους ορισμένου χρόνου στην ίδια υπηρεσία χωρίς οργανική θέση, αποτελεί παραβίαση της αρχής της μη διάκρισης στην άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, κατά τα άρθρα 12, 20, 21 και 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή εάν η διαφοροποίηση αυτή μπορεί να δικαιολογηθεί λόγω της ετερότητας του υπηρεσιακού καθεστώτος των εργαζομένων των δύο κατηγοριών.»

Εκτίμηση

63. Ο Κ. Αντωνόπουλος, η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή κατ' ουσία συμφωνούν όσον αφορά τις απαντήσεις στα πρώτα τρία ερωτήματα. Θεωρούν βασικά ότι: 1) η καταβολή ή μη αποδοχών κατά τη διάρκεια συνδικαλιστικής άδειας αποτελεί «όρο εργασίας» ή «συνθήκη απασχολήσεως» κατά την έννοια των σχετικών διατάξεων της Ένωσης· 2) οι δύο κατηγορίες των επίμαχων εργαζομένων είναι «αντίστοιχες» κατά την έννοια της συμφωνίας-πλαισίου· και 3) η διαφορετική αντιμετώπισή τους αποτελεί «δυσμενή» αντιμετώπιση της δεύτερης κατηγορίας εργαζομένων, η οποία δεν μπορεί να δικαιολογηθεί αντικειμενικώς.

64. Επί του τέταρτου ερωτήματος, οι προτεινόμενες απαντήσεις διαφέρουν ελαφρώς ως προς τη διατύπωση αλλά όχι ως προς την ουσία. Ο Κ. Αντωνόπουλος θεωρεί ότι η διαφορετική αντιμετώπιση παραβιάζει επίσης την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων στην άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων σύμφωνα με τον Χάρτη· η Ελληνική Κυβέρνηση απλώς ότι ο Χάρτης επιβεβαιώνει την άποψή της περί υπάρξεως αδικαιολόγητης διακρίσεως· και η Επιτροπή ότι, δεδομένου ότι η απαγορευόμενη διάκριση εμπίπτει στο πεδίο της συμφωνίας-πλαισίου, παρέλκει η εξέτασή της υπό το πρίσμα του Χάρτη, αλλά και ότι, σε κάθε περίπτωση, οι επίμαχες εθνικές διατάξεις δεν φαίνεται να ρυθμίζουν άμεσα τα συνδικαλιστικά δικαιώματα.

65. Οι παρατηρήσεις αυτές –οι οποίες σε γενικές γραμμές συμπίπτουν με την άποψη προς την οποία φαίνεται ότι κλίνει το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο– είναι σύμφωνες με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, και μπορούν να εξετασθούν με συντομία.

66. Επιβάλλεται να ληφθεί υπόψη ότι η συμφωνία-πλαίσιο ισχύει ως προς όλους τους εργαζομένους ορισμένου χρόνου, χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα[37].

Προδικαστικό ερώτημα 1

67. Κανόνας κατά τον οποίο οι αποδοχές πρέπει ή όχι να καταβάλλονται κατά τη διάρκεια άδειας χορηγούμενης βάσει νόμου σε εργαζομένους οι οποίοι είναι στελέχη σε συνδικαλιστικές οργανώσεις για απουσία από την εργασία τους λόγω συνδικαλιστικής άδειας συνιστά, prima facie και με απλή γραμματική ερμηνεία, συνθήκη απασχολήσεως ή όρο εργασίας για τους εργαζομένους αυτούς. Το ερώτημα είναι αν η ερμηνεία αυτή μπορεί να επηρεαστεί από τις διατάξεις της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου ή του άρθρου 137, παράγραφος 5, ΕΚ (άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ), που, εμμέσως, περιορίζει τη νομική βάση επί της οποίας εκδόθηκε η οδηγία που ενσωματώνει τη συμφωνία-πλαίσιο στο δίκαιο της Ένωσης.

68. Από τη ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου ουδόλως προκύπτει ότι μπορεί να υπάρξει απόκλιση από την ερμηνεία αυτή.

37 — Βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2006, C-212/04, Αδενέλερ κ.λπ. (Συλλογή 2006, σ. I-6057, σκέψη 56).

69. Από την άλλη πλευρά, τα άρθρα 136, 137 και 139 ΕΚ, σε συνδυασμό μεταξύ τους, δεν προέβλεπαν δυνατότητα της Κοινότητας (και τα άρθρα 153, 155 και 159 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό μεταξύ τους, δεν προβλέπουν δυνατότητα της Ένωσης) να αναλάβει δράση στους τομείς, μεταξύ άλλων, των αμοιβών ή του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι.

70. Ωστόσο, όπως όλοι όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις συμφωνούν, ο περιορισμός αυτός αφορά μόνο άμεσες παρεμβάσεις επί των θεμάτων αυτών. Δεν αποκλείει μέτρα τα οποία τα επηρεάζουν απλώς έμμεσα. Η ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου δεν έχει σκοπό να ρυθμίσει τις αμοιβές ή το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι κατά τρόπο ουσιαστικό. Απλώς επιτάσσει οι κανόνες που διέπουν τους όρους εργασίας στα κράτη μέλη να εφαρμόζονται άνευ διακρίσεων στους μόνιμους και στους ορισμένου χρόνου εργαζομένους. Το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι το άρθρο 137, παράγραφος 5, ΕΚ, το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά, δεν μπορεί να αποτρέψει έναν εργαζόμενο με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου να στηριχθεί στην υποχρέωση περί απαγορεύσεως των διακρίσεων κατά τη ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου προκειμένου να επιδιώξει τα πλεονεκτήματα των όρων εργασίας που αναγνωρίζονται στους εργαζομένους με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου, ακόμη και όταν πρόκειται για αμοιβές[38]. Η ίδια διαπίστωση πρέπει να ισχύει κατ' αναλογία στο μέτρο που η επίμαχη διαφορετική αντιμετώπιση συνδέεται με την άσκηση του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι.

71. Συνεπώς, η επίμαχη στο πλαίσιο της ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαδικασίας αντιμετώπιση πρέπει να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην έννοια του «όρου εργασίας» κατά τη ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου και ότι δεν ισχύει ως προς αυτήν ο περιορισμός του άρθρου 137, παράγραφος 5, ΕΚ.

Προδικαστικό ερώτημα 2

72. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Ελεγκτικό Συνέδριο οφείλει να εξετάσει αν οι δύο κατηγορίες εργαζομένων οι οποίες αντιμετωπίζονται διαφορετικά είναι αντίστοιχες κατά την έννοια της συμφωνίας-πλαισίου. Τούτο αποτελεί πραγματικό ζήτημα η κρίση επί του οποίου εμπίπτει αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ωστόσο το Δικαστήριο μπορεί να δώσει κατευθύνσεις για την ορθή ερμηνεία της συμφωνίας-πλαισίου, έχοντας υπόψη τα στοιχεία τα οποία το Ελεγκτικό Συνέδριο εκτιμά ότι ενδεχομένως μπορούν να καταστήσουν τις κατηγορίες αναντίστοιχες: το γεγονός ότι οι εργαζόμενοι της μίας κατηγορίας κατέχουν οργανικές θέσεις, ενώ της άλλης όχι· και ότι έχει θεσπιστεί ειδικό εργασιακό καθεστώς για την πρώτη κατηγορία εργαζομένων, σε αντίθεση με τη δεύτερη.

73. Προκύπτει σαφώς από τη ρήτρα 3, σημείο 2, της συμφωνίας-πλαισίου ότι οι πτυχές αυτές δεν είναι κρίσιμες προκειμένου να διαπιστωθεί αν οι εργαζόμενοι είναι αντίστοιχοι ή όχι. Ο κατά τη διάταξη αυτή ορισμός περιορίζει τη σύγκριση στον χαρακτήρα της επιχειρήσεως στην οποία απασχολούνται οι εργαζόμενοι και στην ίδια ή παρόμοια φύση της εργασίας τους, λαμβανομένων υπόψη των προσόντων ή δεξιοτήτων τους. Πρόκειται, επομένως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, για μια λειτουργική προσέγγιση, όπου τα ζητήματα που άπτονται του εργασιακού καθεστώτος τους δεν είναι συναφή.

74. Κατά συνέπεια, εφόσον, όπως διαφαίνεται εν προκειμένω, το Ελεγκτικό Συνέδριο κρίνει ότι ο Κ. Αντωνόπουλος εργαζόταν στο Υπουργείο σε εργασία ίδια, ή παρόμοια, με την εργασία στην οποία απασχολούνται οι εργαζόμενοι με ιδιωτικού δικαίου σχέση εργασίας αορίστου χρόνου οι οποίοι κατέχουν οργανική θέση, λαμβανομένων υπόψη των προσόντων και δεξιοτήτων τους, τότε οφείλει να διαπιστώσει ότι, έναντι του Κ. Αντωνόπουλου, οι κατά τα αμέσως ανωτέρω εργαζόμενοι αποτελούσαν αντίστοιχους εργαζομένους αορίστου χρόνου κατά την έννοια της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου.

38 — Βλ. απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, C-307/05, Del C-erro Alonso (Συλλογή 2007, σ. I-7109, σκέψεις 33 επ.).

Προδικαστικό ερώτημα 3

75. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ζητεί κατ' ουσία να διευκρινιστεί αν (α) η επίμαχη διαφορετική αντιμετώπιση συνιστά δυσμενή αντιμετώπιση των προσώπων που τελούν στην ίδια κατάσταση με τον Κ. Αντωνόπουλο και (β) αν οι διαφορές μεταξύ των εργασιακών σχέσεων που ίσχυσαν για περιορισμένη χρονική διάρκεια (προς κάλυψη αναγκών περιορισμένης χρονικής διάρκειας) και εκείνων για αόριστη χρονική διάρκεια και οι διαφορές μεταξύ εργασιακών καθεστώτων εν γένει, μπορούν να αποτελέσουν αντικειμενικούς λόγους ικανούς να δικαιολογήσουν την εν λόγω διαφορετική αντιμετώπιση.

76. Όσον αφορά το πρώτο σκέλος, δεν αμφισβητείται ότι, όταν δύο κατηγορίες εργαζομένων δικαιούνται συνδικαλιστική άδεια αλλά μόνο η μία κατηγορία δικαιούται τέτοια άδεια με αποδοχές, ενώ η άλλη όχι, η δεύτερη κατηγορία αντιμετωπίζεται δυσμενώς.

77. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος, είναι σαφές, κατά πάγια νομολογία, ότι δεν αποτελεί για τους σκοπούς της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου αντικειμενικό δικαιολογητικό λόγο της διαφορετικής αντιμετωπίσεως το ότι η αντιμετώπιση αυτή προβλέπεται από γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου, όπως από νόμο ή συλλογική σύμβαση. Αντιθέτως, πρέπει να υπάρχουν σαφή και συγκεκριμένα στοιχεία που να χαρακτηρίζουν τον οικείο όρο απασχολήσεως στο ειδικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσεται και, βάσει αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων, προκειμένου να ελεγχθεί αν η άνιση αυτή αντιμετώπιση ανταποκρίνεται σε μια γνήσια ανάγκη, είναι κατάλληλη προς επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και είναι αναγκαία προς τούτο. Στα στοιχεία αυτά είναι δυνατό να περιλαμβάνονται η ιδιαίτερη φύση ή τα εγγενή χαρακτηριστικά των εκτελούμενων καθηκόντων ή η επιδίωξη θεμιτού σκοπού κοινωνικής πολιτικής. Απλώς και μόνον ο προσωρινός χαρακτήρας της απασχολήσεως δεν δύναται να αποτελέσει αντικειμενικό λόγο προς τούτο –διότι διαφορετικά, οι σκοποί της οδηγίας και της συμφωνίας-πλαισίου θα καθίσταντο κενοί περιεχομένου και θα διαιωνιζόταν μια κατάσταση δυσμενής για τους εργαζομένους με σχέση ορισμένου χρόνου[39]. Το ίδιο πρέπει να ισχύει όσον αφορά την περιορισμένη διάρκεια της απασχολήσεως, η οποία αποτελεί ένα ακόμη χαρακτηριστικό το οποίο απαντάται στις συμβάσεις ορισμένου χρόνου.

78. Όπως επισήμαναν η Ελληνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, το γεγονός ότι προσλαμβάνεται προσωπικό για ορισμένο χρόνο προκειμένου να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες –οπότε πρέπει να αξιοποιηθούν οι υπηρεσίες τους στον μέγιστο βαθμό κατά τον χρόνο αυτό– ενδεχομένως είναι σε θέση να δικαιολογήσει κανόνα κατά τον οποίο είχαν δικαίωμα σε μικρότερη συνδικαλιστική άδεια έναντι του προσωπικού αορίστου χρόνου. Όταν, όμως, έχουν δικαίωμα σε ισόχρονη συνδικαλιστική άδεια για τους ίδιους λόγους, το γεγονός αυτό δεν δικαιολογεί τη μη καταβολή των αποδοχών που αντιστοιχούν στο διάστημα της άδειας αυτής, ενώ το προσωπικό αορίστου χρόνου αμείβεται.

Προδικαστικό ερώτημα 4

79. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η επίμαχη διαφορετική αντιμετώπιση παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων στην άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων, κατά τα άρθρα 12, 20, 21 και 28 του Χάρτη ή αν μπορεί να δικαιολογηθεί λόγω της ετερότητας του υπηρεσιακού καθεστώτος των εργαζομένων των δύο κατηγοριών.

80. Στον βαθμό που η επίμαχη διαφορετική αντιμετώπιση σαφώς συνιστά δυσμενή αντιμετώπιση των εργαζομένων ορισμένου χρόνου, ερχόμενη σε αντίθεση με την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων κατά τη ρήτρα 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου, δεν είναι αναγκαίο να εξετασθεί αν, ελλείψει τέτοιας διατάξεως, θα ήταν αντίθετη προς την αρχή όπως την καθορίζει ο Χάρτης. Όπως

39 — Βλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, C-177/10, Rosado Santana (Συλλογή 2011, σ. I-7907, σκέψεις 72 έως 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

επισημαίνει η Επιτροπή επί της ουσίας, δεν απαιτείται η παραπομπή στον Χάρτη όταν το δίκαιο της Ένωσης περιέχει ήδη ρητές προβλέψεις επί του θέματος. Ούτε, a fortiori, μπορεί ο Χάρτης να αποτελέσει δικαιολογητικό λόγο της άνισης αντιμετωπίσεως όταν τέτοιου είδους λόγοι θα απουσίαζαν σε διαφορετική περίπτωση.

Προτάσεις

81. Υπό το φως των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να απαντήσει ως εξής στα ερωτήματα που υπέβαλε το Ελεγκτικό Συνέδριο:

1. Η καταβολή (ή μη) αμοιβής στον εργαζόμενο κατά τον χρόνο απουσίας του από την εργασία λόγω συνδικαλιστικής άδειας συνιστά όρο εργασίας κατά την έννοια του άρθρου 137, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΕΚ (νυν άρθρο 153, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ) και συνθήκη απασχολήσεως κατά την έννοια της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου που έχει προσαρτηθεί στην 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· δεν ισχύει ως προς αυτήν η εξαίρεση σχετικά με τις αμοιβές και/ή το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι κατά το άρθρο 137, παράγραφος 5, ΕΚ (νυν άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ).

2. Εργαζόμενος με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου σε δημόσια υπηρεσία ο οποίος κατέχει οργανική θέση και εργαζόμενος με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου που απασχολείται στην ίδια εργασία αλλά δεν κατέχει οργανική θέση είναι κατ' αρχήν «αντίστοιχοι» κατά την έννοια των ρητρών 3, σημείο 2, και 4, σημείο 1, της εν λόγω συμφωνίας-πλαισίου.

3. Σε περίπτωση που εργαζόμενοι της πρώτης κατηγορίας οι οποίοι είναι στελέχη συνδικαλιστικής οργανώσεως λαμβάνουν αμειβόμενη συνδικαλιστική άδεια, ενώ εργαζόμενοι της δεύτερης κατηγορίας με την ίδια ως άνω συνδικαλιστική ιδιότητα λαμβάνουν συνδικαλιστική άδεια άνευ αποδοχών, υφίσταται δυσμενής αντιμετώπιση της δεύτερης κατηγορίας κατά την έννοια της ρήτρας 4, σημείο 1, της συμφωνίας-πλαισίου· το ότι η σχέση εργασίας όσον αφορά τη δεύτερη κατηγορία εργαζομένων είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας και ότι διαφοροποιείται όσον αφορά το εν γένει υπηρεσιακό της καθεστώς (όροι προσλήψεως, εξελίξεως και λύσεως της εργασιακής σχέσεως) δεν αποτελεί αντικειμενικό λόγο δυνάμενο να δικαιολογήσει τη διάκριση αυτή.

4. Ενόψει των απαντήσεων που δόθηκαν επί των πρώτων τριών ερωτημάτων, παρέλκει η εξέταση αν η επίμαχη αντιμετώπιση απαγορεύεται από τις διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή αν μπορεί να δικαιολογηθεί δυνάμει αυτών.