



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση- Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

«Γενικές αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης. Σχέση αντίθεσης ή συναλληλίας με το εθνικό δίκαιο»

**“General Principles of the legal framework of the European Union.
Differences and similarities to the national law”**



Όνοματεπώνυμο Φοιτητή: Ελισάβετ Γκλινάβου (Α.Μ.: ΔΜ1931)

Επιβλέπων καθηγητής: Λάμπρος Μπαμπαλιούτας

Αθήνα

2022

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

α) ΛΑΜΠΡΟΣ ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ

β)

γ)

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Ελισάβετ Γκλινάβου του Κωνσταντίνου, με αριθμό μητρώου ΔΜ1931 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα

Ελισάβετ Γκλινάβου



ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται οι γενικές αρχές από τις οποίες διέπεται τόσο το ευρωπαϊκό όσο και το εθνικό δίκαιο. Στην αρχή της εργασίας γίνεται μία ιστορική αναδρομή στην έννομη τάξη της ΕΕ, ξεκινώντας από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) καταλήγοντας στο σήμερα και συγκεκριμένα στη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009). Η τελευταία αυτή Συνθήκη διαχωρίζεται σε 2 επιμέρους Συνθήκες, την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και την Συνθήκη για τη λειτουργία την Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Οι δύο συνθήκες με τη σειρά τους ρυθμίζουν την έννομη τάξη της ΕΕ καθώς δεν υπάρχει κάποιο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, όπως στην Ελλάδα. Επειδή λοιπόν η ΕΕ δεν έχει ούτε Σύνταγμα ούτε νόμους (τον αντίστοιχο τυπικό νόμο πχ) αλλά εκδίδει κανονισμούς, οδηγίες, αποφάσεις κλπ. θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι γενικές αρχές που διέπουν όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν θα πρέπει να παραβιάζονται αλλά να τηρούνται σύμφωνα με τις συνθήκες. Στη συνέχεια, θα γίνει εκτενής αναφορά στη συνέχεια, αναλύοντας τις κυριότερες αρχές και αναφέροντας τις επιμέρους αρχές που συναντάμε στις Συνθήκες.

Στη συνέχεια, θα εξεταστεί το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδας και συγκεκριμένα ποιες αρχές είναι ίδιες και ποιες δεν αναφέρονται καθόλου στο κείμενο του νόμου. Θα αναφερθούν και οι αρχές που διέπουν το διοικητικό δίκαιο, καθώς το νεότερο διοικητικό δίκαιο, διέπεται από ορισμένες γενικές αρχές, γεγονός που προκύπτει από τη νομολογία, και ιδίως του ΣτΕ.

Κλείνοντας, θα γίνει μια αναφορά για το πώς επηρεάζουν την άσκηση της δημόσιας διοίκησης οι ενωσιακές αρχές.

ABSTRACT

This paper examines the general principles governing both European and national law. First, the paper presents a historic review of the EU's legal framework from the Maastricht Treaty in 1992 to today and in particular the Treaty of Lisbon, signed in 2009. The Lisbon Treaty is divided into 2 sub-treaties, the Treaty for the European Union and the Treaty for the Functioning of the European Union. In the absence of a European Constitution (unlike the case of Greece), the two treaties regulate the legal order of the EU. As the EU has neither a constitution nor laws, but only issues regulations, decisions and directives, we could argue that the general principles governing all Member States of the EU should not be violated and should be abided by, according to the signed treaties. Moreover, an in-depth analysis will take place below, analysing the main principles and mentioning the side principles of the Treaties.

Following this analysis, the current Constitution of Greece will be examined, and in particular which principles are the same and which are not mentioned at all. The principles governing administrative law will also be mentioned, as the newest administrative law is governed by certain general principles, a fact that derives from the legal framework, mainly as set by the Council of State.

This paper will conclude by discussing how the EU principles impact the practice of public administration.

Περιεχόμενα

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	2
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT	5
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	9
ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	12
1.1 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	12
1.1.2 Γενικές Αρχές με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	13
1.1.3 Η αρχή της επικουρικότητας	14
1.1.4 Η αρχή της αναλογικότητας	15
1.1.5 Η αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας.....	16
1.1.6 Άλλες αρχές με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.....	17
1.2 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ.....	18
1.2.1 Οι αρχές με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.....	20
1.3 Η Συνθήκη της Νίκαιας	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	22
2.1 Η Συνθήκη της Λισαβόνας	22
2.1.1 Τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης	23
2.1.2 Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων.....	24
2.1.3 Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας.....	28
2.2 Αρχές με τη Συνθήκη Λισαβόνας.....	28
2.2.1 Αρχή Επικουρικότητας.....	28
2.2.2 Έννοια της Αρχής.....	29
2.2.3 Το Πρωτόκολλο και η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων	31
2.2.4 Η αρχή της αναλογικότητας	33
2.3 Η ασφάλεια δικαίου στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	39

2.4 Η αρχή της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών	45
2.5 Άλλες αρχές με τη ΣΕΕ	46
2.6 Άλλες αρχές με τη ΣΛΕΕ.....	49
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	54
3.1 Αρχή της υπεροχής.....	54
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	57
4.1 Οι γενικές αρχές του δικαίου και η θεμελίωσή τους στο Σύνταγμα.....	57
4.2 Γενικές Αρχές που διέπουν το Σύνταγμα	59
4.2.1 Η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας.....	59
4.2.2 Η αρχή της νομιμότητας.....	63
4.2.3 Η αρχή της ισότητας και της ελευθερίας.....	65
4.2.4 Η αρχή της αναλογικότητας	67
4.2.5 Η αρχή της αιτιολογίας.....	68
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	71
5.1 Το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο και η επίδρασή του στο Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο	71
5.2 Το αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου	72
5.3 Οι θεμελιώδεις Αρχές του Δημοσίου Δικαίου.....	73
5.3.1 Η αρχή των χρηστών ηθών και της χρηστής Διοίκησης	74
5.3.2 Η αρχή της νομιμότητας στο Δημόσιο Δίκαιο	75
5.3.3 Η αρχή της Ισότητας στο Δημόσιο Δίκαιο	78
5.3.4 Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο Δίκαιο.....	79
5.3.5 Η αρχή της ασφάλειας Δικαίου	80
5.3.6 Η αρχή της ασφάλειας Δικαίου στη νομολογία του ΣτΕ.....	82
5.3.7 Η αρχή του Δημοσίου Συμφέροντος	87
5.4 Παρατηρήσεις για τις γενικές αρχές που διέπουν το Δίκαιο	90
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	92
6.1 Πώς επηρεάζουν την άσκηση της δημόσιας διοίκησης οι ενωσιακές αρχές	92

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	97
I. Ελληνική Βιβλιογραφία	97
II. Αλλοδαπή Βιβλιογραφία.....	99
III. Ηλεκτρονική Βιβλιογραφία	100
IV. Νομοθεσία	100

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Αρ:	Άρθρο
ΓΔ:	Γενικό Δικαστήριο
ΔΕΕ:	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (από 01.12.2009)
ΔΕΚ:	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (έως 30.11.2009)
ΔΣΑΠΔ:	Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ:	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΚΤ:	Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών
Κ-μ:	Κράτος-μέλος
Ν:	Νόμος
Παρ:	Παράγραφος
Σ:	Σύνταγμα
ΣΕΕ:	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ:	Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣΛΕΕ:	Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΦΕΚ:	Εφημερίδα της Κυβέρνησης
ΧΕΑΔ:	Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Οι γενικές αρχές του δικαίου έχουν δημιουργηθεί από τους κανόνες που διέπουν την κοινωνική συμβίωση και γενικότερα από τις συμπεριφορές του ανθρώπου μέσα στο κοινωνικό σύνολο. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο δηλαδή, έχουν αναπτυχθεί πιο ειδικοί κανόνες, οι οποίοι αφενός ελέγχουν και αφετέρου αξιολογούν τις διάφορες συμπεριφορές των ανθρώπων.

Οι γενικές αρχές του δικαίου μπορεί εκ πρώτης όψεως να φαίνεται ότι υπήρχαν ανέκαθεν, στην πραγματικότητα όμως είναι ιστορικά δημιουργήματα. Αποτελούν όμως μέρος του θετικού δικαίου, μέσω του δικαστή και των δικαστικών αποφάσεων. Οι γενικές αρχές του δικαίου έχουν αναγνωριστεί ως γενικές αρχές του δικαίου «ατομικά» καθεμιάς από τις έννομες τάξεις, όμως συνυπάρχουν και καθολικά, καθώς όλες μαζί συμμετέχουν μέσα στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Οι αρχές βασίζονται στον πυρήνα ενός νομικού πολιτισμού, που έχουν σχηματιστεί από τις εθνικές έννομες τάξεις και στηρίζονται σε αυτό το κοινωνικό-πολιτικό-ιστορικό πλαίσιο. Εμπλουτιζόμενες από τις εκάστοτε διαφοροποιημένες κατ' είδος και αριθμό ανάγκες του πρακτικού βίου και τις δικαιοτικές του λύσεις, βρίσκονται και στη διάθεση του κοινοτικού δικαστή. Ο ιστορικός ρόλος του δικαίου είναι να διασπά τα εθνικά σύνορα μέσω της διάπλασης του κοινοτικού δικαίου.

Αυτό μαρτυρεί την υπερβατική δύναμη των γενικών αρχών, μια δύναμη δοσμένη από την εμπειρία των ανθρώπων να συμπυκνώνουν τις δικαιοτικές τους κατευθύνσεις σε ελάχιστες ολιγόλεκτες αρχές.

Βέβαια η νομολογία έχει διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο για την αξία που έχουν οι γενικές αρχές στην άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Η νομολογία αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι στην Ελληνική έννομη τάξη, υπάρχουν όμως δύο εξαιρέσεις στην κρατούσα στο ελληνικό δίκαιο άποψη ότι η νομολογία δεν αποτελεί πηγή δικαίου. Αφενός ότι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο είναι αρμόδιο για την άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, εφόσον εκδόθηκαν αντίθετες αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Συμβουλίου της Επικράτειας ή του Αρείου Πάγου. Η δεύτερη εξαίρεση αφορά το Συμβούλιο της Επικράτειας. Αίτηση ακυρώσεως χωρεί κατά εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, επομένως και κατά κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Αν, κατόπιν ευθείας προσβολής κανονιστικής διοικητικής πράξης, το Συμβούλιο της

Επικράτειας την ακυρώσει, την εκβάλλει από την έννομη τάξη, την καταργεί. Επομένως, πηγή δικαίου αποτελεί η απόφαση του ΣτΕ, όταν καταργεί έναν κανόνα δικαίου, διότι αυτή η ακύρωση σχηματίζει αρνητική θέσπιση δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1.1 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Σταθμός για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτέλεσε χωρίς αμφισβήτηση η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μέσα σε ένα κλίμα συνεχών διαπραγματεύσεων των δώδεκα τότε κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δηλαδή Γαλλίας, Γερμανίας, Ιταλίας, Λουξεμβούργο, Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Αγγλία, Δανία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία, έγινε δυνατή η επισύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στην Ολλανδία και συγκεκριμένα στο Μάαστριχτ στις 7.02.1992. Βέβαια, η κυρωτική διαδικασία της νέας Συνθήκης, κυρίως το αρνητικό δημοψήφισμα της Δανίας, ανέδειξε την άγνοια για την πραγματική φύση και αποστολή της Ένωσης. Στη Μεγάλη Βρετανία, στη Γαλλία και στη Γερμανία έγιναν εκτεταμένες συζητήσεις, αναλύσεις και προβλέψεις. Στη Γαλλία το δημοψήφισμα απέβη θετικό, με ποσοστό 51%. Μετά ένα δεύτερο επιτυχημένο δημοψήφισμα στη Δανία, κατόπιν ορισμένων παραχωρήσεων που έγιναν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου¹. Ζωτικής σημασίας της Συνθήκης του Μάαστριχτ, για την πορεία προς τη νομισματική ένωση στην Ευρώπη, βασίστηκε σε δύο αρχές, της βαθμιαίας μετάβασης και της σύγκλισης.²

Κατά τη διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης από τα παραπάνω κ-μ της τότε Κοινότητας ανέκυψαν σοβαρές δυσκολίες και προβλήματα. Η διαπραγμάτευση του περιεχομένου της Πολιτικής Ένωσης χαρακτηρίστηκε από τη πολιτική σύγκρουση ανάμεσα στην υπερεθνική και διακυβερνητική προσέγγιση, δηλαδή ανάμεσα σ' αυτήν της «ολοκλήρωσης» και σ' αυτήν της «συνεργασίας». Η αδυναμία των κ-μ να συνεργαστούν με γνώμονα την υπερεθνική λογική οδήγησε στην εισαγωγή του «πυλωνικού συστήματος», όπως καθιερώθηκε να αποκαλείται. Οι πυλώνες της ΕΕ ήταν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) καθώς και η συνεργασία στη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις (ΣΔΕΥ), η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, η μετανάστευση, η δικαστική σύμπραξη τόσο στις αστικές όσο και στις ποινικές υποθέσεις. Ο πρώτος πυλώνας βασίζεται στην

¹ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, 2020, σελ. 25.

² Βλ. σχετ. «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ επηρεάστηκε από την Έκθεση της Επιτροπής Ντελόρ», 1998. Βλ. Committee on the Study of Economic and Monetary Union (1989).

κοινοτική μέθοδο, ενώ ο δεύτερος και τρίτος στην διακυβερνητική συνεργασία, δηλαδή απαιτείται ομοφωνία. Το σκεπτικό για τη δομή των τριών πυλώνων ήταν ότι τα κ-μ επιθυμούσαν κάποιο βαθμό διεθνούς συνεργασίας σε αυτούς τους τομείς, αλλά δεν ήταν έτοιμα για τον πλήρη υπερεθνικό μηχανισμό του κοινοτικού πυλώνα. Η ευαίσθητη φύση του αντικειμένου σήμαινε ότι τα κ-μ προτιμούσαν την διακυβερνητικότητα, διατηρώντας έτσι τον μέγιστο έλεγχο. Έτσι, ο 2ος και ο 3ος πυλώνας έδωσαν στα κ-μ ένα φόρουμ στο πλαίσιο του οποίου θα συζητούσαν αυτά τα θέματα, χωρίς να υποβληθούν σε υπερεθνικούς ελέγχους.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν αφιερώθηκε με αμιγώς νομισματικά θέματα, όμως είναι ευρέως γνωστή ως βάση για την πρόοδο προς τη νομισματική ενοποίηση της Ευρώπης³.

1.1.2 Γενικές Αρχές με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Σύμφωνα με τη Συνθήκη, εγκαθιδρύονται νέοι θεσμοί περιορισμένης έκτασης και στο βαθμό που επιβάλλονται από τη θέσπιση νέων αρμοδιοτήτων και πολιτικών. Για πρώτη φορά θεσμοθετούνται βασικές αρχές, οι οποίες σχετίζονται με την άσκηση και την ανάπτυξη των αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων της Ένωσης: οι αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας καθώς και η αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κ-μ⁴.

Όμως το κύριο πρόβλημα που τέθηκε ήταν η κατανομή των αρμοδιοτήτων. Βέβαια πρόκειται για το βασικό πρόβλημα κάθε «ομοσπονδιακού συστήματος», το οποίο πρέπει να επιλυθεί για να υπάρξει λειτουργική ισορροπία και ανεξαρτησία δράσης σε κάθε μονάδα του συστήματος. Το θέμα της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων αναπτύχθηκε με βάση την αρχή και την έννοια της επικουρικότητας (subsidiarity). Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προκλήθηκαν συγκρούσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη. Η αντίθεση αυτή αφορούσε τη θέσπιση νέων αρμοδιοτήτων που θα είχαν σημαντικές δημοσιονομικές συνέπειες για την Κοινότητα αλλά και την περίπτωση επέκτασης των αρμοδιοτήτων της με τη μορφή των «αποκλειστικών εξουσιών».

³ Βλ. Paul De Grauwe «Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης», επιμέλεια: Γεώργιος Χορταρέας, Θεόδωρος Πελαγίδης, 6^η Διεθνής έκδοση, 2008, σελ. 233.

⁴ Βλ. Βασιλική Σκαρामαγκά, Καλλιόπη Καστάνη «Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ από την Ε.Ο.Κ. στην ΕΕ», Αθήνα, 1997, σελ. 221.

1.1.3 Η αρχή της επικουρικότητας

Οι αρμοδιότητες που αφορούν την Κοινότητα συνδέονται σθεναρά με την έννοια της επικουρικότητας. Προκειμένου να κατανοηθεί ο εν λόγω όρος έχουν δοθεί διαφορετικοί ορισμοί. Η αρχή αυτή υπαγορεύει ότι «η διάρθρωση των εξουσιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε το κεντρικό πολιτικό σύστημα (Κοινότητα) να αναλαμβάνει μόνο τις λειτουργίες και αρμοδιότητες εκείνες, που δεν μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά σε χαμηλότερα πολιτικά επίπεδα (κράτη, κρατίδια, περιφέρειες)⁵».

Υπονοείται από τα άρ. 3 και 4 της Συνθήκης της ΕΟΚ με τελική θεσμοθέτηση της κατά την Ενιαία Πράξη (αρ. 130Π) στις διατάξεις για το περιβάλλον. Αναφέρεται συγκεκριμένα πως «η Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά σε επίπεδο των επιμέρους κ-μ».

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα πρόσθεσε ένα νέο άρθρο (αρ. 3B) για την αρχή της επικουρικότητας και πλέον ορίζει ότι: «*Η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κ-μ και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης⁶*».

Σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 3B επιβάλλονται δύο περιορισμοί στην ανάπτυξη της δράσης της ΕΕ. Στην πρώτη παράγραφο (τα όρια της Κοινότητας στα οποία δρα, με βάση τις αρμοδιότητες και τους στόχους, ορίζονται από τις εκάστοτε Συνθήκες) θεσπίζεται η «αρχή των ανατεθειμένων εξουσιών»⁷. Σύμφωνα με την ερμηνεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου (12/1992) «οι εθνικές εξουσίες αποτελούν τον κανόνα και οι κοινοτικές την εξαίρεση». Η δεύτερη παράγραφος αφορά τις «συντρέχουσες αρμοδιότητες», όπου σε αυτή τη συνθήκη η

⁵ Βλ. Ιωακειμίδης «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση», Αθήνα, 1993, σελ. 194.

⁶ Βλ. «Η συνθήκη για την ΕΕ», Βρυξέλλες, ΕΕΚ, 1992, σελ. 13-14.

⁷ Βλ. Καλλιόπη Καστάνη, Βασιλική Σκαρामαγκά «Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, από την Ε.Ο.Κ. στην ΕΕ.», Αθήνα, 1997, σελ. 223.

Κοινότητα επεμβαίνει μόνο στην περίπτωση που υπάρχει επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων σε επίπεδο κοινοτικό και όχι εθνικό. Κατά την ερμηνεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου, η Κοινότητα οφείλει να ακολουθήσει «δοκιμασία συγκριτικής αποτελεσματικότητας» με σκοπό τη μελέτη εάν τα κ-μ επιτρέπουν την ικανοποιητικότερη επίτευξη των ίδιων στόχων⁸.

Η έννοια της επικουρικότητας όπως διατυπώνεται στη Συνθήκη στα άρθρα 3B και B, συνιστά νομικό αξίωμα και ταυτόχρονα πολιτική αρχή, που αφορά στον τρόπο άσκησης των εξουσιών και αρμοδιοτήτων στην ΕΕ. Συγκεκριμένα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το 1992 αποφασίστηκε για την αρχή της επικουρικότητας, ότι οφείλει να είναι δεσμευτική για όλα τα θεσμικά όργανα⁹. Επιπλέον η Συνθήκη εκφράζει την ιδέα της επικουρικότητας στη σύνταξη ορισμένων νέων άρθρων της Συνθήκης¹⁰.

1.1.4 Η αρχή της αναλογικότητας

Στο άρθρο 3B της Συνθήκης του Μάαστριχτ ορίζεται η αρχή της επικουρικότητας, στο οποίο περιλαμβάνονται «κανόνες» και «αρχές» που υπερβαίνουν την ίδια την αρχή. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου αποτύπωσε τις τρεις νομικές έννοιες, που περιέχονται στο άρθρο 3B, δηλαδή την αρχή των ανατεθειμένων εξουσιών, τη δοκιμασία συγκριτικής αποτελεσματικότητας και την αρχή της αναλογικότητας¹¹. Οι δύο πρώτες αναφέρονται στην αρχή της επικουρικότητας, ενώ η τελευταία αρχή στην τρίτη παράγραφο του ανωτέρου άρθρου, όπου ορίζεται ότι «η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης». Με την φράση «δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια» ορίζεται η αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία το μέτρο που θα επιβληθεί θα πρέπει να είναι ανάλογο ως προς τον σκοπό, για τον οποίο επιβάλλεται.

⁸ Βλ. Καλλιόπη Καστάνη, Βασιλική Σκαραμαγκά «Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, από την Ε.Ο.Κ. στην ΕΕ.», Αθήνα, 1997, σελ. 224.

⁹ Βλ. https://www.consilium.europa.eu/media/20488/1992_december_-_edinburgh__gr_.pdf. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

¹⁰ Βλ. Άρθρα 118^A, 126, 127, 128 129, 129B, 130 και 130Z της Συνθήκης ΕΚ, αρ. 2 της Συμφωνίας για την Κοινωνική Πολιτική. Εξάλλου, στο άρθρο Κ.3 παρ. 2, εδ. Β ενσωματώνεται άμεσα η αρχή της επικουρικότητας.

¹¹ Βλ. https://www.consilium.europa.eu/media/20488/1992_december_-_edinburgh__gr_.pdf. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

Η αρχή της αναλογικότητας, σε αντίθεση με της επικουρικότητας εφαρμόζεται και στις αποκλειστικές¹² αρμοδιότητες και όχι μόνο στις συντρέχουσες. Η αρχή αυτή σημαίνει ότι η ένταση της κοινοτικής δράσης οφείλει να είναι ανάλογη με τον επιδιωκόμενο στόχο επιπλέον θα επιτρέπει το μεγαλύτερο δυνατό βαθμό ελευθερίας στα κ-μ και τους πολίτες. Δηλαδή η ένταση των ρυθμιστικών κανόνων από τη πλευρά της Κοινότητας, οφείλει να είναι όσο τον δυνατόν λιγότερη και στις αποκλειστικές και στις συντρέχουσες αρμοδιότητες.

Η αρχή ότι τα μέσα που θα χρησιμοποιεί η Κοινότητα θα πρέπει να είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους έχει παγιωθεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία όμως είναι περιορισμένου πεδίου εφαρμογής και έχει αναπτυχθεί χωρίς να βασίζεται σε συγκεκριμένο άρθρο της Συνθήκης. Καλείται αλλιώς και ως αρχή της έντασης¹³.

Τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας τις εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να προσδιορίσει τους στόχους κάθε δράσης καθώς και την αποτελεσματικότητά και αναγκαιότητά της. Γενικά οι αρχές αυτές αποτελούν τη βάση για τον προσανατολισμό των πρωτοβουλιών της Επιτροπής¹⁴.

1.1.5 Η αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας

Στο άρθρο ΣΤ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, ενσωματώνεται η αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας, το οποίο αναφέρει ότι «Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, των οποίων τα κυβερνητικά συστήματα βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές». Η εν λόγω αρχή λειτουργεί συμπληρωματικά προς την αρχή της επικουρικότητας, ταυτίζεται επίσης με το αξίωμα «unityindiversity», δηλαδή την αρχή της «ενότητας στη διαφορά»: διαφορετικοί πολιτισμοί, ήθη, έθιμα και πεποιθήσεις – διαφορετικές γλώσσες¹⁵.

¹² Βλ. σχετ.: Αποκλειστικές αρμοδιότητες είναι: α) οι ρυθμίσεις για την εξάλειψη των εμποδίων για την ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων, β) η κοινή εμπορική πολιτική, γ) οι γενικές ρυθμίσεις για τον ανταγωνισμό, δ) η κοινή οργάνωση των αγροτικών αγορών, ε) οι ρυθμίσεις για την κοινή αλιευτική πολιτική για τη διατήρηση των αλιευτικών πόρων και τις κοινές οργανώσεις αγοράς, στ) τα βασικά στοιχεία της πολιτικής μεταφορών.

¹³ Βλ. https://www.consilium.europa.eu/media/20488/1992_december_-_edinburgh__gr_.pdf. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

¹⁴ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας- Εδιμβούργου, 12 Δεκεμβρίου 1992.

¹⁵ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 22.11.2005 COM (2005) 596, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σελ. 2.

Τέλος, στα άρθρα ΣΤ και 3Α αναφέρονται αρχές και έννοιες όπως «οι φιλελεύθερες δημοκρατικές αξίες και δικαιώματα», «η οικονομία της ανοιχτής αγοράς», «του ελεύθερου ανταγωνισμού», που χαρακτηρίζουν τη δράση της ΕΕ και ταυτόχρονα αποτελούν κριτήρια για την επιλογή ένταξης νέων κ-μ στην ΕΕ.

1.1.6 Άλλες αρχές με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Στο Προοίμιο της Συνθήκης τοποθετήθηκε ο σεβασμός του Κράτους Δικαίου, όπου τα συμβαλλόμενα κ-μ δηλώνουν «την προσήλωση τους στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου». «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του Κράτους Δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κ-μ»¹⁶. Οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με το Κράτος Δικαίου εμπλουτίστηκαν το 1997, όταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέθεσε δύο σημαντικές αναφορές στην αρχή με τα άρθρα 7 και 49 της ΣΕΕ, όπου θα γίνει αναφορά παρακάτω. Η ενσωμάτωση της αρχής του κράτους δικαίου στις Συνθήκες καθυστέρησε μετά την ενσωμάτωσή της το 1992 και ήταν περισσότερο μια προσπάθεια των κ-μ να εναρμονίσουν την Ένωση ¹⁷.

Στο άρθρο 3Α της ΣΕΚ αναφέρεται η αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, συνδέοντας έτσι την αρχή αυτή με την οικονομική πολιτική της Ένωσης, θέτοντας τους όρους και το χρονοδιάγραμμα δημιουργίας του κοινού νομίσματος¹⁸. Στο άρθρο 102Α αναφέρεται επίσης ότι « Τα κράτη μέλη και η Κοινότητα δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 3 Α», ενώ στο άρθρο 105 ότι «Το ΕΣΚΤ ενεργεί σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές που

¹⁶ Βλ. L. Pech «The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union», 2009, σελ. 17-18.

¹⁷ Βλ. Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης «Η αρχή του Κράτους Δικαίου την έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σελ. 26.

¹⁸ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, σελ. 588.

εξαγγέλλονται στο άρθρο 3 Α». Έτσι σύμφωνα με την αρχή αυτή πρέπει να ασκείται πρώτον η οικονομική και νομισματική πολιτική της Ένωσης, δεύτερον η οικονομική πολιτική των κ-μ και τρίτον έτσι να ενεργεί το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών¹⁹.

Επιπλέον, ήδη από το 1992, είχαν προβλεφθεί ρητά στη Συνθήκη, διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, επιβάλλοντας μάλιστα πρόστιμο σε όποιον τις παραβιάζει. Συγκεκριμένα στο άρθρο 130 Ρ παρ. 2 ορίζεται «Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει". Οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας».

Τέλος, η ΣΕΚ περιέχει κανόνες που διέπουν τον διοικητικό προϋπολογισμό, όπως η αρχή της δημοσιονομικής διαχείρισης. Την αρχή της ίσης αμοιβής για άνδρες και γυναίκες, καθώς και οι αρχές της σταθερής και βιώσιμης ανάπτυξης.

1.2 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η ίδια η Συνθήκη Μάαστριχτ προέβλεπε τη σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης, για το 1996²⁰, προκειμένου να αναθεωρηθούν ορισμένες διατάξεις των Συνθηκών, είτε από την ίδια τη Συνθήκη είτε από προσαρτημένες δηλώσεις. Η σύγκληση έλαβε χώρα, και κατέληξε στην αποδοχή του τελικού κειμένου της Συνθήκης του Άμστερνταμ το οποίο υπογράφηκε επίσημα την 2.10. 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1.5.1999²¹. Στην Ελλάδα η Συνθήκη επικυρώθηκε με το Ν2691/12.3.1999²², ενώ η επικύρωση της συνθήκης των τότε κ-μ έγινε από τα εθνικά κοινοβούλια, χωρίς δημοψήφισμα, με εξαίρεση τη Δανία και την Ιρλανδία. Η Γαλλία

¹⁹ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, σελ. 589.

²⁰ Βλ. Συνθήκη του Μάαστριχτ «Η Συνδιάσκεψη συμφωνεί ότι η διακυβερνητική Συνδιάσκεψη που θα συγκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιό βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρότερη ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων».

²¹ Βλ. Συνθήκη του Άμστερνταμ, σελ. 4.

²² Βλ. ΦΕΚ Α, 47/99.

και η Αυστρία αναθεώρησαν το Σύνταγμά τους προκειμένου να επικυρώσουν τη Συνθήκη²³.

Η συνθήκη διαιρείται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος αναγράφονται οι ουσιαστικές τροποποιήσεις (αρ. 1-5), στο δεύτερο μέρος η απλοποίηση των κειμένων των Συνθηκών (αρ. 6-11) και στο τρίτο μέρος, οι γενικές και τελικές διατάξεις (αρ.12-15).

Με τη νέα Συνθήκη οι τρεις πυλώνες αναδιαμορφώθηκαν και πλέον ο πρώτος πυλώνας αφορούσε τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, η μετανάστευση και η αστική δικαστική συνεργασία ήταν μεταξύ των θεμάτων που συζητήθηκαν. Ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας είχαν διακυβερνητική συνεργασία. Ο δεύτερος περιλάμβανε την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και ο τρίτος της Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (ΑΔΣΠΥ). Εν ολίγοις, υπάρχει σημαντική διαρθρωτική αλλαγή με την εν λόγω Συνθήκη, καθώς υπάρχει διττή δομή του ΧΕΑΔ. Συνδυάζει τόσο την κοινοτική μέθοδο (1^{ος} πυλώνας) όσο και τη διακυβερνητική συνεργασία (2^{ος} και 3^{ος}). Το κεκτημένο της συμφωνίας του Σένγκεν του 1985 για τη σταδιακή κατάργηση των κοινών συνοριακών ελέγχων ενσωματώθηκε με ένα πρωτόκολλο της συνθήκης στο πλαίσιο της ΕΕ²⁴. Ο πρώτος και ο τρίτος πυλώνας, ονομάστηκαν ανεπίσημα, Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ).

Τα δικαιώματα των πολιτών ενισχύθηκαν από τη Συνθήκη, η οποία εγγυάται τα βασικά δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών, τα δικαιώματα των καταναλωτών και το δικαίωμα να γνωρίζουν τις δραστηριότητες των κοινοτικών οργανισμών (αρχή της διαφάνειας). Επίσης, έδωσε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να συνεργάζονται στενότερα, εφόσον το επιθυμούν (αρχή της ευελιξίας)²⁵.

²³ Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 4^η έκδοση, σελ. 30.

²⁴ Βλ. Πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της ΕΕ, Συνθήκη του Αμστερνταμ, σελ. 93.

²⁵ Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 4^η έκδοση, σελ. 30.

1.2.1 Οι αρχές με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ

Στο μέρος πρώτο της Συνθήκης αναφέρονται οι ουσιαστικές τροποποιήσεις. Με το άρθρο 1, αναφέρεται η αρχή της αειφόρου ανάπτυξης η οποία αντικαθίσταται ως εξής: «αποφασισμένοι να προωθήσουν την οικονομική και κοινωνική πρόοδο των λαών τους, λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης και στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς και μιας ενισχυμένης συνοχής, όπως επίσης και της προστασίας του περιβάλλοντος, και να εφαρμόσουν πολιτικές που θα διασφαλίζουν την πρόοδο στον τομέα της οικονομικής ολοκλήρωσης εκ παραλλήλου με την πρόοδο στους άλλους τομείς». Στο πρώτο μέρος γίνεται επίσης αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας, χωρίς όμως αλλαγές όπως αναφέρεται στο άρθρο 3B της Συνθήκης για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η αρχή της επικουρικότητας. Ενώ γίνεται αναφορά και στην αρχή της αναλογικότητας, «Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, κάθε όργανο εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Επίσης, εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία καμία δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης»²⁶.

Επιπλέον, το άρθρο 6 παρ. 1 της ΣΕΕ (αρχή του κράτους δικαίου), όπως τροποποιήθηκε με την εν λόγω συνθήκη, ορίζει ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του Κράτους Δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κ-μ»²⁷. Δύο σημαντικές αναφορές στο κράτος δικαίου προστέθηκαν στις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την αρχή αυτή στα άρθρα 7 και 49. Η πρώτη αφορούσε τα ίδια τα κ-μ και καθιέρωσε ένα σύστημα επιβολής κυρώσεων με τη μορφή αναστολής των δικαιωμάτων σε περίπτωση «σοβαρής και επίμονης παράβασης από τα κ-μ των αρχών που απαριθμούνται στο άρθρο 6 παράγραφος 1», δηλαδή την αρχή του κράτους δικαίου, μεταξύ άλλων. Η δεύτερη, η οποία περιελάμβανε τα πολιτικά «κριτήρια της Κοπεγχάγης»²⁸, (η ακριβής διατύπωση του πολιτικού κριτηρίου της Κοπεγχάγης είναι: η σταθερότητα των θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την προστασία των ανθρωπίνων

²⁶ Βλ. «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», σελ. 105.

²⁷ Βλ. L. Pech «The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union», 2009, σελ. 17-18.

²⁸ Βλ. Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης «Η αρχή του Κράτους Δικαίου στην έννομη τάξη της Ε.Ε.», σελ. 27.

δικαιωμάτων και τον σεβασμό της προστασίας των μειονοτήτων), απευθυνόταν στις υποψήφιες χώρες και περιελάμβανε μεταξύ των προϋποθέσεων προσχώρησης και τον «σεβασμό των αρχών που αναφέρονται στο άρθρο 6 παρ. 1».

Τέλος, στο πρώτο μέρος της Συνθήκης, περιλαμβάνονται αρχές, που ήδη υπήρχαν στην Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως η αρχή της ισότητας της αμοιβής των δύο φύλων, των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης. Παραμένει η διάταξη με την προστασία του περιβάλλοντος και η αρχή «ο ρύπαιναν πληρώνει» όπως επίσης και η αρχή που διέπει τον προϋπολογισμό της ΕΕ, δηλαδή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

1.3 Η Συνθήκη της Νίκαιας

Η απόφαση για την διεύρυνση με δώδεκα νέα κράτη (Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Σλοβακία, Τσεχία, Πολωνία, Ουγγαρία, Σλοβενία, Κύπρο, Μάλτα, Βουλγαρία και Ρουμανία), δημιούργησε την ανάγκη αναδιάταξης του θεσμικού συστήματος της ΕΕ. Την ανάγκη αυτή θέλησαν να αντιμετωπίσουν τα κ-μ και έτσι οδηγήθηκαν στο να υπογράψουν τη Συνθήκη της Νίκαιας την 26.02.2001 και τέθηκε σε ισχύ την 01.02.2003²⁹, η οποία υπογράφηκε από όλα τα κ-μ, παρόλο που η Ιρλανδία αρχικά αρνήθηκε να την κυρώσει³⁰, οπότε πραγματοποιήθηκε και δεύτερο δημοψήφισμα το οποίο απέβη θετικό.

Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν περιλάμβανε θεμελιώδεις ρυθμίσεις. Παρόλο αυτά στη διάσκεψη έγινε δεκτός ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διαπραγματεύσεις έγιναν σε ένα πλαίσιο μιας ομάδας που ονομάστηκε «Συνέλευση»³¹. Ο Χάρτης δημοσιεύτηκε στην επίσημη εφημερίδα της ΕΕ³², όμως επειδή η Μεγάλη Βρετανία και η Ολλανδία εξέφρασαν αντιθέσεις, αυτός στερείται νομικής δεσμευτικότητας και επομένως δεν παράγει δικαιώματα υπέρ των πολιτών της ένωσης.

²⁹ Βλ. ΕΕ 2001, C80/01.

³⁰ Βλ. Δημοψήφισμα Ιρλανδίας, 07.06.2001.

³¹ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, σελ. 28.

³² Βλ. ΕΕ, C- 364/3, 2000.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

2.1 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Μετά από μια περίοδο περισυλλογής, η γερμανική Προεδρία ανέλαβε την πρωτοβουλία να επιλύσει την κρίση που είχε δημιουργηθεί το προηγούμενο διάστημα, λόγω της ατελέσφορης προσπάθειας για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, τα αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας³³ και της Ολλανδίας³⁴ σταμάτησαν τις προσπάθειες για ένα Σύνταγμα. Η Ελλάδα κύρωσε τη Συνθήκη για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος με τον Ν. 3341/2005³⁵. Έτσι, αντί συντάγματος δημιουργήθηκε νέα Συνθήκη η οποία τροποποίησε τις ήδη υπάρχουσες σε δύο νέες. Η νέα συνθήκη ονομάζεται Συνθήκη της Λισαβόνας και περιλαμβάνει τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Το κείμενο της Συνθήκης υπογράφηκε την 13.12.2007³⁶ και τέθηκε σε εφαρμογή την 1.12.2009. Οι δύο συνθήκες είναι νομικά ισοδύναμες, όπως ορίζεται και στην ίδια τη ΣΛΕΕ στο άρθρο 1 παρ. 2 και έχουν νομική προσωπικότητα (αρ. 47 ΣΕΕ). Σε αντίθεση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, δόθηκε στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων νομική δεσμευτικότητα, χωρίς όμως να ενσωματωθεί στις Συνθήκες και επομένως παραμένει ως ξεχωριστό κείμενο (αρ. 6 ΣΕΕ).

Η ΣΕΕ περιλαμβάνει 55 άρθρα³⁷. Συγκεκριμένα, από το Προοίμιο και έπειτα σε έξι τίτλους. Ο πρώτος τίτλος αφορά κοινές διατάξεις, ο δεύτερος διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών, ο τρίτος διατάξεις για τα θεσμικά όργανα, ο τέταρτος διατάξεις για ενισχυμένες συνεργασίες, ο πέμπτος τίτλος γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της ένωσης και ειδικές διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και ο έκτος τίτλος τις τελικές διατάξεις. Έπειτα περιλαμβάνει 31 Πρωτόκολλα και δηλώσεις οι οποίες προσαρτώνται στη τελική πράξη της διακυβερνητικής διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισαβόνας που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007³⁸.

³³ Βλ. Δημοψήφισμα, 29.05.2005, με 54,68%.

³⁴ Βλ. Δημοψήφισμα, 01.06.2005, με 61,7%.

³⁵ Βλ. Α.Ι. Τάχος, Β.Π. Σκουρής, «Διοικητική Νομοθεσία Κώδικες», 2010, 10^η έκδοση, σελ. 161.

³⁶ Βλ. ΕΕ 2007, C 306/1.

³⁷ Βλ. Επίσημη Εφημερίδα αριθμ. C 326 της 26/10/2012 σ/ 0001 – 0390.

³⁸ Βλ. 2012/C 326/01.

Η ΣΛΕΕ περιλαμβάνει 358 άρθρα. Συγκεκριμένα αποτελείται από το Προοίμιο, το μέρος πρώτο, δηλαδή στις αρχές όπου αναγράφεται το πρώτο άρθρο σύμφωνα με το οποίο «*Η παρούσα Συνθήκη οργανώνει τη λειτουργία της Ένωσης και καθορίζει τους τομείς, την οριοθέτηση και τους όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων της. Η παρούσα Συνθήκη και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελούν τις Συνθήκες οι οποίες θεμελιώνουν την Ένωση. Οι δύο αυτές Συνθήκες, οι οποίες έχουν το ίδιο νομικό κύρος, ορίζονται ως «οι Συνθήκες» και από δύο επιμέρους τίτλους. Η συνθήκη περιλαμβάνει συνολικά επτά μέρη, που το καθένα αποτελείται από κεφάλαια, ανάλογα με το περιεχόμενο των άρθρων που ρυθμίζουν. Τέλος και στη ΣΛΕΕ περιέχονται 31 πρωτόκολλα και διάφορες δηλώσεις σχετικά με διατάξεις των Συνθηκών και των κρατών μελών.*

2.1.1 Τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πριν αναλυθούν οι αρχές οι οποίες προβλέπονται στις δύο Συνθήκες και γενικότερα στην ενωσιακή έννομη τάξη, κρίσιμο θα ήταν να γίνει μια αναφορά ως προς τις αρμοδιότητες της ΕΕ. Εξάλλου, η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, καθώς και άλλες αρχές όπως η αρχή της επικουρικότητας, της αναλογικότητας είναι στενά συνδεδεμένες με τις αρμοδιότητες της ΕΕ. Επιπλέον, κάθε θεσμικό όργανο λειτουργεί στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες, σύμφωνα με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με την ιδέα της θεσμικής ισορροπίας. Αν και η έννοια αυτή δεν αναφέρεται ρητά στις Συνθήκες, απορρέει από απόφαση του Δικαστηρίου (απόφαση Meroni του 1958)³⁹. Η κατάληψη των εξουσιών που ανατίθενται σε ένα θεσμικό όργανο από ένα άλλο απαγορεύεται βάσει της αρχής της θεσμικής ισορροπίας. Αρμόδιο να διασφαλίζει ότι τηρείται η εν λόγω αρχή είναι το ΔΕΕ. Σημαντική είναι η έννοια του «θεσμικού τριγώνου» που νοείται ως η σχέση των τριών βασικών οργάνων: Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συμβουλίου ΕΕ και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως προς τις σχέσεις και τις αρμοδιότητες που τους έχουν απονεμηθεί. Η ΣΛΕΕ επιχειρεί να αμβλύνει την ασυμμετρία μεταξύ των νομοθετικών εξουσιών

³⁹Βλ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61956CJ0009>. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

τους, ειδικότερα με τη διαδικασία της συναπόφασης (συνήθης νομοθετική διαδικασία)⁴⁰.

Σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να δραστηριοποιείται μόνο στους τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη της έχουν δώσει αρμοδιότητα. Το ποιος μπορεί να νομοθετεί σε ποιους τομείς καθορίζεται από τις Συνθήκες: η ΕΕ, οι εθνικές κυβερνήσεις ή και οι δύο.

Οι έννοιες της δοτής αρμοδιότητας, της επικουρικότητας και της αναλογικότητας είναι οι τρεις θεμελιώδεις αρχές που υπαγορεύουν τον τρόπο και τους τομείς στους οποίους μπορεί να παρεμβαίνει η ΕΕ. Η ΕΕ έχει μόνο τις αρμοδιότητες που της έχουν παραχωρηθεί από τις Συνθήκες της ΕΕ, οι οποίες έχουν γίνει αποδεκτές από όλα τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, σε τομείς στους οποίους μπορούν να δράσουν η ΕΕ ή οι εθνικές κυβερνήσεις, η ΕΕ μπορεί να παρέμβει μόνο εάν η δράση της είναι πιο αποτελεσματική, και σύμφωνα με την έννοια της αναλογικότητας, η δράση της ΕΕ δεν μπορεί να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την εκπλήρωση των στόχων των Συνθηκών.

2.1.2 Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων

Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας διέπει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης⁴¹. Η αρχή αυτή, η οποία υπερτονίζεται στα σχετικά κείμενα (άρθρο 4ΣΕΕ, αρ. 7 ΣΛΕΕ), ίσως για να αποτρέπει κάθε σκέψη πρωτογενούς απόκτησης κάποιας αρμοδιότητας, σημαίνει όπως διευκρινίζεται στην επόμενη παράγραφο, ότι η Ένωση μπορεί να λειτουργήσει μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν παραχωρηθεί από τα κράτη μέλη και δεν μπορεί να τις επεκτείνει αυτοδύναμα⁴². Μάλιστα στην ίδια παράγραφο υπογραμμίζεται πως *«κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη»*.

Εξειδίκευση στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας αποτελεί η αρχή της ειδικότητας ή της ειδικής εξουσιοδότησης, που αποτυπώνεται στο άρθρο 13 παρ.

⁴⁰ Βλ. eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html?locale=el. (τελευταία επίσκεψη 05/2021).

⁴¹ Βλ. Άρθρο 5 παράγραφος 1 ΣΕΕ.

⁴² Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 4^η έκδοση, σελ. 89.

2ΣΕΕ, κατά το οποίο «κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες», αλλά και στο άρθρο 2 παρ.6ΣΛΕΕ, κατά το οποίο «η έκταση και οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης καθορίζονται από τις οικείες για κάθε τομέα διατάξεις των Συνθηκών». Η αρχή της ειδικότητας των αρμοδιοτήτων δεν σημαίνει ότι οι αρμοδιότητες της Ένωσης προδιαγράφονται λεπτομερειακά σε κάθε άρθρο των Συνθηκών.

Η ακριβής κατανομή των υποχρεώσεων μεταξύ της ομοσπονδίας και των επιμέρους μελών της αποτελεί θεμελιώδη πτυχή του συνταγματικού χάρτη σε ένα ομοσπονδιακό κράτος (άρθρο 73 του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου).

Για πρώτη φορά, η Συνθήκη της Λισαβόνας προσπαθεί να εξηγήσει το έδαφος όσον αφορά τη φύση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Οι αρμοδιότητες που δίνονται ταξινομούνται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία διακρίνει μεταξύ αποκλειστικών, συντρεχουσών, συντονιστικών και υποστηρικτικών αρμοδιοτήτων.

Ως αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης ορίζονται ως οι αρμοδιότητες της Ένωσης όταν είναι η μόνη που έχει την εξουσία να ελέγχει το επίμαχο αντικείμενο μέσω της έκδοσης νομικά δεσμευτικών πράξεων. Εκτός εάν η ΕΕ τους δίνει τη δυνατότητα να θεσπίσουν άμεσα συγκεκριμένες νομοθετικές πράξεις, η αρμοδιότητα των κρατών μελών περιορίζεται στην εκτέλεση του δικαίου. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης περιλαμβάνουν τους εξής τομείς:

- Τελωνειακή Ένωση
- Κανόνες Ανταγωνισμού για την ενιαία αγορά
- Νομισματική Πολιτική για τις χώρες της Ευρωζώνης
- Εμπόριο και διεθνείς συμφωνίες
- Θαλάσσια φυτά και ζώα που διέπονται από την κοινή αλιευτική πολιτική⁴³

Βέβαια, το Δικαστήριο έχει αποφασίσει ότι τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να θεσπίζουν ουσιώδη μέτρα «ως διαχειριστές του ενωσιακού συμφέροντος»⁴⁴, δεδομένου ότι συμφωνούν και συνεργάζονται με την Επιτροπή και ότι οι ενέργειες είναι παροδικές και δικαιολογούνται από συγκεκριμένες περιστάσεις.

⁴³ Βλ. Ec.europa.eu. (Τελευταία επίσκεψη: 02/2022).

⁴⁴ Βλ. ΔΕΚ υπ. 804/79 (Επιτροπή/ Ηνωμένο Βασίλειο) Συλλ. 1981, 1045.

Τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη μπορούν να νομοθετούν σε διάφορους τομείς. Τα κράτη μέλη, από την άλλη πλευρά, μπορούν να νομοθετήσουν μόνο εάν η ΕΕ δεν το έχει ήδη πράξει ή έχει επιλέξει να μην το πράξει. Η ΕΕ έχει συντρέχουσες εξουσίες στους ακόλουθους τομείς, όπως ορίζονται από τις Συνθήκες:

- Εσωτερική Αγορά
- Απασχόληση και κοινωνικές υποθέσεις
- Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή
- Γεωργία
- Αλιεία
- Περιβάλλον
- Προστασία των Καταναλωτών
- Μεταφορές
- Διευρωπαϊκά δίκτυα
- Ενέργεια
- Ασφάλεια και Δικαιοσύνη
- Δημόσια υγεία
- Έρευνα και διάστημα
- Αναπτυξιακή συνεργασία και ανθρωπιστική βοήθεια⁴⁵

Αν η ΕΕ προβεί σε εξαντλητική χρήση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας, τότε στα κράτη μέλη το περιθώριο για οποιαδήποτε δραστηριότητα στενεύει απελπιστικά και η σχετική αρμοδιότητα προσλαμβάνει χαρακτηριστικά της αποκλειστικής (θεωρία του καταληφθέντος χώρου «*terrain occupe*»)⁴⁶. Στις περιπτώσεις αυτές το άρθρο 2 παρ. 2 ΣΛΕΕ διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη

⁴⁵ Βλ. Ec.europa.eu. (Τελευταία επίσκεψη: 02/2022).

⁴⁶ Βλ. ΔΕΚ υπ. 22/70 (AETR) Συλλ. 1971, 263.

δική της⁴⁷. Με στόχο τη διασφάλιση των εθνικών αρμοδιοτήτων προσαρτήθηκε στις Συνθήκες Πρωτόκολλο σχετικά με την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, στο μοναδικό άρθρο του οποίου ορίζεται ότι «όταν η Ένωση αναλαμβάνει δράση σε συγκεκριμένο τομέα, το πεδίο άσκησης αυτής της αρμοδιότητας καλύπτει μόνο τα στοιχεία που διέπονται από την εν λόγω πράξη της Ένωσης και συνεπώς δεν καλύπτει ολόκληρο τον τομέα». Η ρύθμιση αυτή θεωρείται ότι ανατρέπει τη νομολογιακή αρχή της θεωρίας του κατελιγμένου χώρου, αφού περιορίζει αισθητά το εύρος της⁴⁸.

Νέα μορφή αρμοδιότητας αποτελεί η συντονιστική, η οποία αναγνωρίζεται στην ΕΕ (άρθρο 5 ΣΛΕΕ) και αναφέρεται στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (ιδίως ως προς τους γενικούς προσανατολισμούς), στον τομέα της απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών των κ-μ. Εν προκειμένω η σχετική αρμοδιότητα παραμένει στα κ-μ και η δέσμευση των κ-μ στις συντονιστικές προσπάθειες της ΕΕ προσλαμβάνει κυρίως χαρακτήρα gentlemen's agreement⁴⁹.

Σε ορισμένους τομείς, η ΕΕ μπορεί μόνο να βοηθήσει, να συντονίσει ή να συμπληρώσει τις προσπάθειες των επιμέρους κρατών μελών. Δεν έχει την εξουσία να νομοθετεί και δεν μπορεί να παρεμβαίνει στο δικαίωμα των κρατών μελών να το πράττουν. Η ΕΕ έχει τις λεγόμενες «υποστηρικτικές αρμοδιότητες» στους ακόλουθους τομείς:

- Δημόσια υγεία
- Βιομηχανία
- Πολιτισμός
- Τουρισμός
- Εκπαίδευση, κατάρτιση, νεολαία και αθλητισμός
- Πολιτική προστασία
- Διοικητική συνεργασία

Η κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων δεν είναι εξαντλητική. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί το υπαλληλικό δίκαιο (άρθρ. 336 ΣΛΕΕ), το οποίο ανάγεται

⁴⁷ Βλ. Και Δήλωση υπ. Αριθμ 18 σχετικά με την οριοθέτηση αρμοδιοτήτων.

⁴⁸ Βλ. Στεφάνου, Κατωπόδης «Ευρωπαϊκές συνθήκες μετά τη συνθήκη της Λισαβόνας», 2008, σελ. 21.

⁴⁹ Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης «Ευρωπαϊκό δίκαιο», σελ. 93.

στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης. Η ασάφεια συνεχίζει να υπάρχει, αφού σειρά αρμοδιοτήτων είναι διάσπαρτες σε πληθώρα άρθρων των Συνθηκών, από τα οποία δεν μπορεί να εξαχθεί με βεβαιότητα το συγκεκριμένο είδος της κατανεμηθείσας αρμοδιότητας. Η κατηγοριοποίηση κατά συνέπεια μπορεί να χρησιμοποιείται ως οδηγός και όχι ως η οριστική λύση του προβλήματος της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων.

2.1.3 Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας

Σύμφωνα με το άρθρο 5 εδ. α ΣΕΕ «*Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας*», ενώ η επόμενη παράγραφο του ίδιου άρθρου εξηγεί τι είναι η δοτή αρμοδιότητα, «*Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη*». Με λίγα λόγια, τα κράτη δίνουν όσες αρμοδιότητες επιθυμούν στην ΕΕ. Έτσι, οι αρμοδιότητες της ΕΕ έχουν περιορισμένη ή ειδική φύση και λιγότερο οριστικό χαρακτήρα⁵⁰.

2.2 Αρχές με τη Συνθήκη Λισαβόνας

2.2.1 Αρχή Επικουρικότητας

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και ύστερα από μια γερμανική πρωτοβουλία, εισήχθη για πρώτη φορά ρητά στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα η αρχή της επικουρικότητας. Το πρόβλημα που καλείται να λύσει η συγκεκριμένη αρχή επικεντρώνεται στο «ποιος» εκ των δύο αρμοδίων (Ένωση-κράτος μέλος) θα επιληφθεί για να ρυθμίσει θέμα το οποίο εμπίπτει στην αρμοδιότητα και των δυο. Το πρόβλημα δηλαδή που καλείται να λύσει η

⁵⁰ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, 2018, σελ. 166.

συγκεκριμένη αρχή δεν είναι το πρόβλημα κατανομής της αρμοδιότητας αλλά της άσκησης της (άρθρο 5 παρ.1 ΣΛΕΕ).

Στην ΣΛΕΕ η περιγραφή της αρχής της επικουρικότητας που υπήρχε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ διατηρήθηκε, με μια προφανή τροποποίηση που αφορά την ιδέα του κ-μ⁵¹. Πράγματι, σύμφωνα με την τροποποιημένη διατύπωση, «σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δε μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κ-μ, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης»⁵².

Η ΣΛΕΕ, από την άλλη πλευρά, άλλαξε το πλαίσιο για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της έννοιας της επικουρικότητας. Σύμφωνα με τον νέο κανόνα, «τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το εν λόγω Πρωτόκολλο».⁵³

2.2.2 Έννοια της Αρχής

Η αρχική διατύπωση της αρχής της επικουρικότητας βρίσκεται σε μια παλιά εγκύκλιο του Πάπα Πίου XI (1931), κατά την οποία: «παραβιάζεται η δικαιοσύνη αν, ότι μπορούν να διεκπεραιώσουν με επιτυχία οι μικρότερες και κατώτερες οργανώσεις, το αναλαμβάνει ένας ευρύτερος και ανώτερος οργανισμός»⁵⁴. Η αρχή απαντάται κυρίως σε ομοσπονδιακά αρθρωμένα κράτη, με στόχο την επίλυση του προβλήματος της άσκησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδίας και επιμέρους μελών. Για αυτόν το λόγο έχει τις ρίζες της στο γερμανικό φεντεραλισμό. Στη Γερμανία για παράδειγμα η αρχή έγινε αντικείμενο ευρύτατου επιστημονικού

⁵¹ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, 2018 σελ. 187.

⁵² Βλ. Άρθρο 5 παρ 3, εδ' α ΣΛΕΕ, με υπογράμμιση νέας ρύθμισης.

⁵³ Βλ. Άρθρο 5 παρ 3 εδ' β ΣΛΕΕ.

⁵⁴ Βλ. Δονάτος Παπαγιάννης «Ευρωπαϊκό δίκαιο», 2011, σελ.96.

σχολιασμού. Η αρχή θέτει ένα είδος τεκμηρίου υπέρ της κατώτερης βαθμίδας με το σκεπτικό ότι η λήψη αποφάσεων όσο το δυνατόν πιο κοντά στο πρόσωπο που επηρεάζεται, τον πολίτη, αυξάνει την πιθανότητα αποτελεσματικότητας δημιουργώντας μια αίσθηση οικειότητας και εμπλοκής στη διαδικασία.

Η αρχή βρήκε διατύπωση στο άρθρο 1 εδ. 2 ΣΕΕ, κατά το οποίο οι αποφάσεις στα πλαίσια της Ένωσης λαμβάνονται «όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες», ενώ στο αρ. 5 παρ. 3 ΣΕΕ κατοχυρώνεται ότι «Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης». Το άρθρο 5 της ΣΕΕ εξαιρεί από την αρχή της επικουρικότητας τους τομείς που εμπíπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης. Κατά συνέπεια, μόνο οι υπόλοιπες αρμοδιότητες καλύπτονται από την αρχή.

Διχογνωμίες προκάλεσε στη θεωρία το ερώτημα ως προς την ειδικότερη φύση της αρχής και ιδίως ως προς το εάν πρόκειται για μια προγραμματική, πολιτική, κατευθυντήρια γραμμή που απευθύνεται στα όργανα της Ένωσης ή για νομική αρχή, δεσμευτική για τα ενωσιακά όργανα και τα κ-μ. Στο βαθμό που η εν λόγω αρχή δεν μνημονεύεται μόνο στο προοίμιο της ΣΕΕ, αλλά αποτέλεσε αντικείμενο συγκεκριμένου άρθρου Πρέπει λοιπόν, να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για δεσμευτική νομική αρχή, η τήρηση της οποίας ελέγχεται από το Δικαστήριο. (Άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου: επιτρέπει σε κάθε κράτος μέλος ή σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο διαμέσου του κράτους μέλους να υποβάλει προσφυγή ακύρωσης κατά νομοθετικής πράξης, λόγω παράβασης της αρχής της επικουρικότητας).

Ο δικαστικός έλεγχος όμως μιας τέτοιας έννοιας ενέχει τεράστιες δυσχέρειες και δεν μπορεί παρά να περιοριστεί σε έλεγχο των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας και βεβαίως σε έλεγχο βασικών και θεμελιωδών αρχών του ενωσιακού δικαίου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν απαιτείται ρητή μνεία της αρχής της επικουρικότητας στην αιτιολογία της πράξης, αν προκύπτει από αυτήν, ότι ο σκοπός της πράξης δεν μπορεί να επιτευχθεί με επιτυχία από τα κ-μ⁵⁵. Διακήρυξε ταυτόχρονα ότι η επίκληση της εν λόγω αρχής δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως πρόσχημα για

⁵⁵ Βλ. ΔΕΚ υπ. C-233/94 (ΟΔΓ/Κοινοβούλιο, Συμβούλιο).

την απαλλαγή των κ-μ από τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από το ενωσιακό δίκαιο⁵⁶.

Η προστασία της επικουρικότητας επαφίεται στα εθνικά κοινοβούλια και τον Δικαστή της Ένωσης (άρθρα 6 έως 8 του Πρωτοκόλλου). Ο τρόπος διαβίβασης της σχετικής προσφυγής γίνεται σύμφωνα με τους κανόνες της εκάστοτε εσωτερικής έννομης τάξης. Έτσι, ενισχύεται η δικαστική προστασία της επικουρικότητας. Ανάλογη δυνατότητα υπάρχει και στην Επιτροπή Περιφερειών οπότε ενισχύεται η δικαστική προστασία της επικουρικότητας σε τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν έχει δεχθεί ποτέ αίτηση ακύρωσης πράξης που να βασίζεται σε παραβίαση της έννοιας της επικουρικότητας. Το Δικαστήριο δεν απαιτεί εξαντλητική αιτιολόγηση, αλλά στις περισσότερες περιπτώσεις αρκεί η επανάληψη των όρων του άρθρου 5 ΣΕΕ.

Η επικουρικότητα περιλαμβάνει δύο αλληλοσυμπληρούμενα στοιχεία:

την θετική επικουρικότητα, η οποία δίνει προτεραιότητα στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους έναντι της Ένωσης ως κατ' αρχήν το πλέον κατάλληλο επίπεδο για τη ρύθμιση της κατάστασης, και την αρνητική επικουρικότητα, που συνίσταται στον παραγκωνισμό της εθνικής αρμοδιότητας από την ενωσιακή σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου για λόγους αποτελεσματικότητας η ομοιόμορφη ρύθμιση επιβάλλει την παρέμβαση της Ένωσης.

2.2.3 Το Πρωτόκολλο και η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων

Η έννοια της επικουρικότητας χρειάζεται δύο ταυτόχρονες κρίσεις για να εφαρμοστεί. Πρώτον, πρέπει να αποδειχθεί ότι ο επιδιωκόμενος στόχος δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με την καινοτομία της Συνθήκης, η έρευνα στον τομέα αυτό δεν πρέπει να περιορίζεται στο κεντρικό επίπεδο των κρατών μελών, αλλά να επεκτείνεται και στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Σε αυτή την περίπτωση, θα πρέπει να γίνει μια δεύτερη αξιολόγηση της πρόσθετης αξίας της αντιμετώπισης του θέματος σε επίπεδο ΕΕ. Σε σύγκριση με τη δράση σε επίπεδο κρατών μελών, η δράση σε επίπεδο ΕΕ πρέπει να έχει αποδεδειγμένα οφέλη όσον

⁵⁶ Βλ. ΔΕΚ υπ. C-415/93 (Bosman).

αφορά το μέγεθος στο οποίο θα πραγματοποιηθεί ή τα αποτελέσματα που θα παραγάγει.

Η ομάδα προβληματισμού που συστάθηκε στα πλαίσια της διακυβερνητικής διάσκεψης του 1996 διαπίστωνε: «Για την ορθή εφαρμογή της αρχής αυτής πρέπει να αποφευχθούν τα δύο άκρα: αφενός να παραμείνει η επικουρικότητα μια αφηρημένη αρχή χωρίς πρακτικές συνέπειες και αφετέρου να αποτελέσει στην πράξη μέσο για το συστηματικό περιορισμό των αρμοδιοτήτων της Ένωσης».⁵⁷

Για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της αρχής προβλέφθηκε ειδικό Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και προσαρτήθηκε στις Συνθήκες. Το Πρωτόκολλο επιβάλλει στην Επιτροπή να προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν υποβάλλει πρόταση νομοθετικής πράξης και να αιτιολογεί την πρόταση ως προς τις απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας.

Στο άρθρο 5 παρ. 3ΣΕΕ αναγνωρίζεται στα εθνικά κοινοβούλια η αρμοδιότητα να μεριμνούν για την ορθή εφαρμογή της αρχής. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις προβλέπονται στο παραπάνω Πρωτόκολλο. Η Επιτροπή αλλά και κάθε θεσμικό όργανο όταν υποβάλλει σχέδια νομοθετικών πράξεων, είναι υποχρεωμένη να κοινοποιεί το σχέδιο στα εθνικά κοινοβούλια. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει προθεσμία οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης του σχεδίου να αποστείλει αιτιολογημένη γνώμη στους προέδρους του Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, περιγράφοντας τις ανησυχίες του για την ορθή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Το άρθρο 7 παράγραφος 2 απαιτεί από τα εν λόγω όργανα της Ένωσης να «λαμβάνουν υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων». Η πρόταση θα επανεξεταστεί εάν οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων που θεωρούν ότι το έγγραφο παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνολικού αριθμού των ψήφων που δόθηκαν στα εθνικά κοινοβούλια. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο θα έχει δύο ψήφους, οι οποίες θα κατανέμονται με βάση το σημερινό κοινοβουλευτικό σύστημα. Στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο σώματα, κάθε σώμα έχει μια ψήφο (άρ. 7 παρ. 1 Πρωτ). Η υποχρέωση εξαντλείται στην επανεξέταση.

⁵⁷ Βλ. Ιωακείμης « Η συνθήκη του Άμστερνταμ», Αθήνα, 1998, σελ. 148.

Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, το άρθρο 7 παράγραφος 3 του Πρωτοκόλλου προβλέπει διαφοροποιημένη δυνατότητα. Η πρόταση θα επανεξετάζεται εάν οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων ότι η προτεινόμενη νομοθετική πράξη δεν ανταποκρίνεται στην έννοια της επικουρικότητας αντανακλούν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων. Εάν η Επιτροπή αποφασίσει να διατηρήσει την πρόταση μετά την επανεξέταση, πρέπει να εξηγήσει σε αιτιολογημένη γνώμη γιατί πιστεύει ότι είναι σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας. Πριν από την πρώτη ανάγνωση, τα νομοθετικά όργανα της Ένωσης, δηλαδή το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, πρέπει να επανεξετάσουν τη συνέπεια της πρότασης με την έννοια της επικουρικότητας. Η εξέταση της νομοθετικής πράξης διακόπτεται εάν το 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφοφόρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αντιτίθενται στη συμβατότητα.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν την εξουσία να υποβάλουν μια νομοθετική πράξη στο Δικαστήριο για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Το δικαίωμα αυτό ασκείται μέσω του οικείου κράτους μέλους, το οποίο υποχρεούται να υποβάλει αίτηση στο Δικαστήριο εξ ονόματος του κοινοβουλίου του. Η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο της έννοιας της επικουρικότητας είναι αναμφισβήτητα επωφελής για τη διαφάνεια και το δημοκρατικό ιδεώδες.

2.2.4 Η αρχή της αναλογικότητας

Η έννοια της επικουρικότητας, από την άλλη πλευρά, επιλύει το ζήτημα του ποια από τις δύο πλευρές είναι πιο αρμόδια (ένωση ή κ-μ) να επιληφθεί της αντιμετώπισης του προβλήματος, η αρχή της αναλογικότητας απαντά στο ζήτημα του πώς, δηλαδή της έντασης της παρέμβασης. Κατά συνέπεια, εάν διαπιστωθεί η αρμοδιότητα της ΕΕ, θα πρέπει να διεξαχθεί επιπλέον μελέτη για το πώς και με ποια μέσα θα πραγματοποιηθεί η επίμαχη δράση, δηλαδή η ένταση της παρέμβασης.

Η αρχή της αναλογικότητας καθιερώθηκε από τη νομολογία του ΔΕΚ. Κατά το Δικαστήριο όταν υπάρχουν περισσότερα από ένα αποδεκτά μέτρα, η επιβάρυνση

που επιβάλλεται, δεν πρέπει να είναι δυσανάλογη προς τους επιδιωκόμενους στόχους⁵⁸.

Κατά την παρ. 4 αρ. 5ΣΕΕ «το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών».

Σε αντίθεση με την αρχή της επικουρικότητας, η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται σε όλες τις αρμοδιότητες της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, οι οποίες δεν καλύπτονται από την αρχή της επικουρικότητας.

Οι ακριβείς περιορισμοί της αρχής της αναλογικότητας έχουν καθοριστεί από την πάγια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, όπου η συμπεριφορά πρέπει πάντα να εξετάζεται από την άποψη της καταλληλότητάς της και της αναγκαιότητάς της για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Όταν υπάρχουν πολλά αποδεκτά ένδικα μέσα, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό, σύμφωνα με το Δικαστήριο, και το επιβαλλόμενο κόστος δεν πρέπει να είναι δυσανάλογο προς τους επιδιωκόμενους στόχους.

Καθιερώνεται κατά συνέπεια η χρήση του πλέον ηπιού μέσου για την επίτευξη του σκοπού. Στο βαθμό που το συνολικό κέρδος από την ενωσιακή δράση θα είναι μηδαμινό, ενώ η απώλεια της εθνικής αρμοδιότητας μεγάλη, η ενωσιακή δράση δεν πρέπει να επιχειρείται⁵⁹. Με βάση αυτήν την εννοιολογική προσέγγιση της αρχής της αναλογικότητας είναι ορθή η άποψη ότι, όταν η Ένωση έχει να επιλέξει μεταξύ περισσότερων τρόπων δράσης και χωρίς να διακινδυνεύεται η επίτευξη των στόχων της, θα πρέπει να αφήνει περισσότερη ελευθερία στα κράτη και τους ιδιώτες⁶⁰. Περαιτέρω συνέπεια της αρχής της αναλογικότητας είναι και η υποχρέωση της Επιτροπής να προτιμά την Οδηγία αντί του Κανονισμού ως μέσο για την ενωσιακή δράση και στη γενική ρύθμιση μέσω μιας Οδηγίας-πλαίσιο, αντί μιας λεπτομερούς ρύθμισης⁶¹. Ειδική διάταξη περιλαμβάνει το άρθρο 296ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «όταν δεν προβλέπεται στις Συνθήκες ο τύπος της προ έκδοση πράξης, τα

⁵⁸ Βλ. ΔΕΚ, 11.1.1989, υποθ. 265/87, Schrader, Συλλ 1989, σελ. 2263. Βέβαια, το ΔΕΚ αναγνώρισε ευρεία διακριτική ευχέρεια στα όργανα της Ένωσης. Περιορίζεται στον έλεγχο της πρόδηλης υπέρβασης των αρμοδιοτήτων, αφήνοντας τη σκοπιμότητα της δράσης στα όργανα. Αποφ. 5.10.1994 υποθ. C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου.

⁵⁹ Βλ. ΔΕΚ υποθ. 265/87.

⁶⁰ Βλ. Σαχπεκίδου, Στάγχος «Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2000, σελ. 98.

⁶¹ Βλ. Αστέρης Δ. Πλιάκος «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο», 2^η έκδοση, 2018, σελ 193.

θεσμικά όργανα επιλέγουν τον τύπο της πράξης αυτής κατά περίπτωση, τηρώντας τις εφαρμοστέες διαδικασίες και την αρχή της αναλογικότητας». Η αρχή της αναλογικότητας δεσμεύει όχι μόνο της Ένωση αλλά και τα κ-μ. Αν ένα κράτος δύναται να επιλέξει μεταξύ διαφόρων μέτρων, με τα οποία είναι δυνατόν να επιτευχθεί ο ίδιος σκοπός, οφείλει να επιλέξει το μέτρο που δημιουργεί τα λιγότερα εμπόδια στην ελευθερία των συναλλαγών⁶².

Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί αρχή που διέπει και το εσωτερικό δίκαιο και ιδίως το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο. Η αρχή της αναλογικότητας μπορεί να θέτει σε σύγκριση οποιαδήποτε θεμελιώδη δικαιώματα ή άλλης φύσεως δικαιώματα. Έχει περιληφθεί σε σχετική διατύπωση και του εθνικού μας Συντάγματος και τούτο επικρίνεται γιατί, κατά μία άποψη, δεν αποτελεί δικαίωμα αλλά κανόνα εφαρμογής και ερμηνείας του δικαίου.

Τέλος, εξισορροπεί και συμπληρώνει την αρχή της ισότητας που είναι απόλυτη σχετικοποιώντας αυτήν. Επικρίνεται διότι οδηγεί σε μία σχετικοποίηση που κατά ορισμένους αυξάνει την πιθανότητα της αυθαιρεσίας. Ενέχει σε μεγάλο βαθμό υποκειμενικότητα. Αποτελεί αρχή που αναπτύχθηκε και στο εσωτερικό δίκαιο λόγω της επίδρασης της ενωσιακής καθιέρωσής της.

Στη συνέχεια, μία σημαντική απόφαση αποτέλεσε εκείνη του «βασικού μετόχου», η θα καθορίσει τον τρόπο με τον οποίο το ελληνικό νομικό σύστημα αλληλεπιδρά με το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Θα υπάρξει τυπική ισότητα, οργανική και λειτουργική διασύνδεση ή τυπική ιεραρχία και κυριαρχία σε αυτές τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ του ελληνικού νομικού συστήματος και του ΔΕΕ; Ποια σχέση υπάρχει, ωστόσο, μεταξύ της εποπτείας της νομιμότητας ενός νόμου και της εποπτείας της συμμόρφωσής του με το ευρωπαϊκό δίκαιο;

Οι θεμελιώδεις νομικές, συνταγματικές και πολιτικές περιστάσεις γύρω από την υπόθεση που ξεκίνησε το 2002 με την εταιρεία «Μηχανική» να ζητά την ακύρωση του πιστοποιητικού διαφάνειας του ΕΣΡ με βάση την έλλειψη ασυμβίβαστων χαρακτηριστικών στο πρόσωπο του βασικού μετόχου, διευθύνοντος συμβούλου κ.λπ. ή συγγενών εταιρείας που ανταγωνιζόταν την αιτούσα εταιρεία στις δημόσιες συμβάσεις έργων (στην προκειμένη περίπτωση ήταν η εταιρεία «Σαραντόπουλος», η οποία αργότερα απορροφήθηκε από την εταιρεία «Παντεχνική»). Η υπόθεση ξεκίνησε με την παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 3242/2004

⁶² Βλ. ΔΕΚ υποθ. 261/81, Walter Rau.

του 4ου Τμήματος και ολοκληρώθηκε οριστικά το 2011 με την έγκριση της απόφασης ΣτΕ 3471/2011. Η δίκη χρειάστηκε δέκα χρόνια για να επιλυθεί στο σύνολό της. Η συνταγματικότητα της θέσπισης με νόμο, σύμφωνα με συγκεκριμένη διάταξη του Συντάγματος, και κατά την εκτέλεσή του ασυμβίβαστου μεταξύ των εταιρικών χαρακτηριστικών ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου, διευθύνοντος συμβούλου ΜΜΕ και αναδόχου δημοσίων έργων ή προμηθευτή του Δημοσίου ήταν το πρωταρχικό παρεμπόδιον αντικείμενο της διαφοράς. Η υπόθεση, συνοπτικά, επικεντρώθηκε στη συνταγματικότητα της σύγκρουσης μεταξύ της θέσης του ιδιοκτήτη ή του «βασικού μετόχου» ΜΜΕ και της ανάλογης ιδιότητας σε έναν οργανισμό που συνάπτει και ολοκληρώνει συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Η επίμαχη συνταγματική διάταξη που προκάλεσε έντονη συζήτηση στη νομολογία και τη θεωρία σχετικά με τη συμβατότητά της με το ευρωπαϊκό δίκαιο, ιδίως με τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες του ενωσιακού δικαίου, καθώς και με τις ατομικές ελευθερίες της πληροφόρησης και της επικοινωνίας, καθώς και με τη σχέση μεταξύ του ελέγχου της συνταγματικότητας και του ελέγχου της συμβατότητας του δικαίου, ήταν αυτή του άρθρου 14 παρ. 1 του Συντάγματος. Η φράση «ασυμβίβαστο με τη θέση ιδιοκτήτη, εταίρου, βασικού μετόχου ή διευθύνοντος συμβούλου επιχείρησης ΜΜΕ με την αντίστοιχη ιδιότητα στελέχους φορέα που αναλαμβάνει και εκτελεί δημόσιες συμβάσεις» συμπεριλήφθηκε στη διάταξη και εξακολουθεί να υπάρχει μέχρι σήμερα. Η επόμενη φράση θεσπίζει το ίδιο ασυμβίβαστο για «κάθε εξαρτώμενο άτομο, συμπεριλαμβανομένων των εταίρων, συζύγων, μελών της οικογένειας ή εταίρων που εξαρτώνται οικονομικά. Μια νομοθεσία πρέπει να καθορίζει τους κανόνες και τις κυρώσεις, οι οποίες μπορεί να κυμαίνονται από την αναστολή της άδειας μέχρι τον περιορισμό της υπογραφής ή την καταγγελία της σχετικής σύμβασης».

Το ΣτΕ έκρινε περαιτέρω ότι η σκοπούμενη νομοθετική διάταξη του ν. 3012/20012 είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα, αφού ερμήνευσε τη συνταγματική διάταξη για να την ευθυγραμμίσει με το ευρωπαϊκό δίκαιο και ειδικότερα με την αρχή της αναλογικότητας, η οποία είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή - όπως ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ στην προαναφερθείσα υπόθεση C-213/07 στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Το ΔΕΕ δεν αναφέρθηκε στην απόφασή του στη υπεροχή του δικαίου της ΕΕ έναντι του εθνικού δικαίου ή ακόμη και του Συντάγματος. Επιπλέον, ήταν περιττό να το πράξει, δεδομένου ότι ήταν σαφές ότι ο κανόνας εμπίπτει ή και υπερβαίνει την αρμοδιότητα της Ένωσης όσον αφορά το ρυθμιστικό του πεδίο. Επιπλέον, η ενωσιακή δικαιοσύνη απέφυγε σκόπιμα να αναφέρει οποιοδήποτε ερμηνευτικό κριτήριο που να απορρέει από οποιαδήποτε σύνδεση τυπικής ιεραρχίας ή τυπικής υπεροχής της Ένωσης έναντι του Συντάγματος.

Για να αποφευχθεί ο κίνδυνος αθέμιτης επιρροής των μέσων ενημέρωσης στη διαδικασία ανάθεσης δημόσιων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και η έμμεση απόκτηση προνομιακής θέσης μέσω της διαδικασίας αυτής και η δυνατότητα αθέμιτης επιρροής, η επίμαχη συνταγματική διάταξη και, κατ' επέκταση, η νομοθετική διάταξη επεδίωξαν να διασφαλίσουν τη διαφάνεια στην ιδιοκτησία των μέσων ενημέρωσης και γενικότερα, στην οικονομική λειτουργία του κράτους. Με τη συμπερίληψη της εν λόγω ρήτρας, ο νομοθέτης αποσκοπούσε να αποτρέψει το κατά τα άλλα απαράδεκτο ενδεχόμενο οι έχοντες τον έλεγχο των μέσων ενημέρωσης να τα χρησιμοποιούν ως προνομιακούς εργολάβους της κυβέρνησης στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων⁶³.

Ο συνταγματικός νόμος είχε στην πραγματικότητα πρωτίστως προληπτικό χαρακτήρα, σχεδιάστηκε για να αποφευχθεί το «ενδεχόμενο» αθέμιτης επιρροής των μέσων ενημέρωσης σε δημόσιους προμηθευτές ή εργολάβους κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων. Το ΣτΕ έκρινε τελικά ότι αυτή η ευρεία, προληπτική και απόλυτη ρύθμιση ήταν παράνομη μετά την απόφαση του ΔΕΚ, και είναι αυτή η ρύθμιση που προκάλεσε τα προβλήματα συνταγματικότητας και συμβατότητας με το δίκαιο της ΕΕ.

Τρεις αποφάσεις του ΣτΕ, όλες με τις ίδιες λειτουργικές διατάξεις, έκριναν το ίδιο μέρος του νόμου 3021/2002 ως άκυρο. Ωστόσο, το ΣτΕ 3471/2011, το ΣτΕ 3670/2006 και ΣτΕ 3242/2004 χρησιμοποιούν εντελώς διαφορετικές αιτιολογήσεις. Η τρίτη και τελευταία, η οποία ήρθε μετά την απόφαση ΣτΕ 3471/2011 έκρινε επίσης αντισυνταγματική την επίμαχη νομοθετική διάταξη, αλλά αυτή τη φορά την ερμήνευσε σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, διατήρησε τελικά την εγκυρότητά της

⁶³ Βλ. Σχετικά με τους σκοπούς της συνταγματικής ρύθμισης βλέπε την πρώτη σχετική απόφαση του ΣτΕ 1882/2003.

καθώς και τη συνταγματική διάταξη, την αξιοπιστία του Δικαστηρίου και τη νομιμοποίησή του με βάση την αιτιολογία που χρησιμοποιήσε.

Το νόημα των επίμαχων συνταγματικών ρητρών καθορίστηκε, στην πραγματικότητα, από τον νέο νόμο για την εφαρμογή του Συντάγματος μετά τον κοινοβουλευτικό συμβιβασμό του αριθ. 3414/2005, ο οποίος άλλαξε ριζικά την προηγούμενη νομοθεσία. Η νομική και νομολογιακή διαμάχη που είχε ξεκινήσει και εξακολουθούσε να διεξάγεται είχε πλέον μόνο θεωρητική αξία.

Τέλος, η υπόθεση ήταν σημαντική διότι αποτελεί υπενθύμιση των σιωπηρών περιορισμών που τίθενται στην αναδιτύπωση του Συντάγματος ως αποτέλεσμα της ένταξης της χώρας μας στην ΕΕ και της εμπλοκής της στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Μία από τις νομικές προεκτάσεις της συμμετοχής μας στην ΕΕ είναι ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης καλείται επίσης να ενεργεί εντός των ορίων του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ, καθώς και εντός των ορίων που θέτει η εκχώρηση κυριαρχικών εξουσιών από την ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 της Συνθήκης, με την επιφύλαξη, φυσικά, της συνταγματικής κυριαρχίας⁶⁴ και των «αντιορίων», ιδίως αυτών που ορίζονται στην παράγραφο 3, της μη παραβίασης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών. Τα άρθρα αυτά δεν περιγράφουν απλώς την αντισυνταγματική εκχώρηση συνταγματικής εξουσίας στην ΕΕ. Σε αντίθεση με την επίσημη αναθεώρηση, περιγράφουν επίσης σιωπηρά μια συνεχή διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος ώστε να αντικατοπτρίζει την τάση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και θεωρητικά και έμμεσα επιβάλλουν περιορισμούς στον αναθεωρητικό νομοθέτη⁶⁵.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει να σέβεται τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ελλάδας και όσον αφορά την ΕΕ, να μην παρεμβαίνει ή να μην επεμβαίνει σε τομείς και δικαιοδοσίες που του έχουν ανατεθεί από το ίδιο το Σύνταγμα. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης ενεργεί ως δευτερεύουσα συνταγματική εξουσία και εν πάση περιπτώσει, ως εξουσία που έχει καθιερωθεί.

Αν και η υπόσχεση αυτή του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι αμετάκλητη, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Συντάγματος, δεδομένου ότι αφορά τους σιωπηρούς περιορισμούς της αναθεωρητικής εξουσίας που απορρέουν από την

⁶⁴ Βλ. Αντώνη Μανιτάκη «Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ» 2004, σελ. 384-391.

⁶⁵ Βλ. Αντώνη Μανιτάκη «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο», 2004, σελ. 319 επ. και 359 επ.

εφαρμογή και την ερμηνεία του άρθρου 28 παρ. 2 και 3Σ, που περιγράφουν τη συνολική άσκηση της εξωτερικής κυριαρχίας της Ελλάδας και την τήρηση των διεθνών υποχρεώσεών της που απορρέουν από τις διεθνείς αλληλεπιδράσεις της.

Σύμφωνα με τον Γιώργο Παπαδημητρίου⁶⁶, αυτή η θεμελιώδης συνταγματική επιταγή του σεβασμού των γενικά παραδεκτών αρχών του διεθνούς δικαίου και των άλλων υποχρεώσεων της Ελλάδας συνάδει με την ειδικότερη θεμελιώδη σχέση του ελληνικού κράτους με την ΕΕ, όπως θεσπίζεται από το άρθρο 28 παρ. 2 και 3Σ: μια ευρεία και φιλόξενη πύλη υποδοχής του ευρωπαϊκού δικαίου. Επιτρέπει τη μεταβίβαση συνταγματικής εξουσίας υπό αυστηρές κατευθύνσεις, χωρίς την ανάγκη επανειλημμένης τροποποίησης του Συντάγματος, όπως συμβαίνει σε άλλα κράτη.

Στην προκειμένη περίπτωση, διαπιστώθηκε στο δικαστήριο, ότι η ρύθμιση του άρθρου 14 παρ. 9 εδ. ε' Σ εισέβαλε στο πεδίο των δημόσιων συμβάσεων που είχαν καλυφθεί από ευρωπαϊκή οδηγία, δημιουργώντας σύνδεση με το ενωσιακό δίκαιο⁶⁷. Επειδή δεν μπορούσε να συμπεριληφθεί στη ρυθμιστική του αρμοδιότητα, ο τομέας αυτός είχε επομένως αναμφισβήτητα αποφύγει την αρμοδιότητα του αναθεωρητικού νομοθέτη. Οποιαδήποτε αρμοδιότητα παραχωρείται στην ΕΕ αποκόπτεται αναπόφευκτα από το εθνικό νομικό σύστημα και αποσύρεται οριστικά από την αρμοδιότητα της εθνικής συνταγματικής εξουσίας. Κατά συνέπεια, όταν ασκείται από τις αρμόδιες αρχές της ΕΕ, όλες οι συνταγματικές εξουσίες του κράτους, συμπεριλαμβανομένης, μεταξύ άλλων, της εξουσίας αναθεώρησης⁶⁸.

2.3 Η ασφάλεια δικαίου στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η ασφάλεια δικαίου αποτελεί χαρακτηριστικό του κοινοτικού νομικού συστήματος. Απαιτεί τη σαφήνεια της κοινοτικής νομοθεσίας και την προβλεψιμότητα της εκτέλεσής της από τους θιγόμενους. Περιεχόμενο της

⁶⁶Βλ. Γ. Παπαδημητρίου «Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης», 1982, σελ. 18-19.

⁶⁷ Βλ. Αθ. Τσεβά «Το ασυμβίβαστο του βασικού μετόχου μεταξύ ελευθερίας της επικοινωνίας και του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων», σελ. 333, <https://www.constitutionalism.gr> (Τελευταία επίσκεψη: 06/2022) και αναλυτικά ΣτΕ 3242/2004, ΣτΕ 3670/2006.

⁶⁸Βλ. Αντώνη Μανιτάκη «Το Σύνταγμα της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία», 2004, σελ. 63.

ανωτέρω αρχής είναι, ότι η εφαρμογή του δικαίου στη συγκεκριμένη περίπτωση πρέπει να είναι εκ των προτέρων διαγνώσιμη και να παρουσιάζεται ως βέβαιη.

Μια διεξοδικότερη μελέτη της κοινοτικής νομολογίας επιβάλλει τη διαπίστωση, ότι το ΔΕΕ προσφεύγει συχνά στη γενική αρχή της ασφάλειας δικαίου προκειμένου να εξισορροπήσει την ανάγκη να παραμείνουν σταθερές οι τρέχουσες νομικές σχέσεις. Μέχρι το 1973 το ΔΕΕ επικαλούνταν αποκλειστικά την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Με την απόφαση της 4 Ιουλίου 1973 το ΔΕΕ προέβη στη σύνδεση της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης.

Όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ προστατευόμενης εμπιστοσύνης και ασφάλειας δικαίου, επισημαίνεται ότι η εφαρμογή της αρχής, μπορεί να θεωρηθεί σε ορισμένες περιπτώσεις, κατά τις οποίες οδηγεί στην αμφισβήτηση της νομιμότητας απολύτως νομίμων πράξεων, ως προσβολή της ασφάλειας δικαίου δηλαδή ως παράγων αβεβαιότητας της προς το δίκαιο⁶⁹. Από την άλλη πλευρά, οι αποφάσεις του ΔΕΕ αποκαλύπτουν μια τάση διαχωρισμού της προστατευόμενης εμπιστοσύνης από την ασφάλεια δικαίου.

Ο γενικός εισαγγελέας Γ. Κοσμάς στην υπόθεση *FintanDuff*⁷⁰, προσπάθησε να εντοπίσει κάποιο κριτήριο διάκρισης. Κατά τον γενικό εισαγγελέα «η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει σαφήνεια και ακρίβεια των κανόνων δικαίου και των ατομικών ρυθμίσεων που συγκροτούν σε ορισμένη στιγμή το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου ασκούν τις αρμοδιότητές τους τα όργανα και αναπτύσσουν τις δραστηριότητές τους οι ιδιώτες, ενώ η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει στον κοινοτικό νομοθέτη και στα λοιπά κοινοτικά όργανα, να ασκούν στην διαδοχή του χρόνου, κατά τέτοιο τρόπο τις αρμοδιότητές...».

Επιπλέον, ο εισαγγελέας προτείνει ένα χρονικό κριτήριο, το οποίο όμως δεν καλύπτει το σύνολο της νομολογίας. Μολονότι το ΔΕΕ εφαρμόζει πλέον τις αρχές χωριστά, παραθέτοντας τη μια δίπλα στην άλλη ανεξάρτητα μεταξύ τους, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι υπάρχει σχέση εξαρτήσεως μεταξύ τους με την έννοια, ότι η εμπιστοσύνη απορρέει από την πρώτη ή η σχέση τους είναι παραπληρωματική.

Με την απόφαση *DeutscheMilchkontor* το ΔΕΕ αφού διαπίστωσε, ότι οι αρχές

⁶⁹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου «Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων, ΔτΑ, ΤΕΣ 1/2003», σελ.199.

⁷⁰ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου «Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία των δικαστηρίων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», Δ, 29, σελ.676, απόφαση C 63/93, Συλλογή 1996, σελ.1-569. Α. Γέροντα, «Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ΔτΑ ΤΕΣ 1/2003», σελ.78.

της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελούν μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης και ότι η συνεκτίμηση της εθνικής νομοθεσίας προκειμένου να αποκλειστεί η ανάκτηση ενισχύσεων που καταβλήθηκαν χωρίς δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, όπως η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η απουσία πλουτισμού ή η πάροδος προθεσμίας, δεν αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο⁷¹.

Στο πεδίο του Ευρωπαϊκού Δικαίου η έννοια της νομικής ασφάλειας γίνεται δεκτή με το παραπάνω περιεχόμενο και δη σε σχέση με τα ακόλουθα βασικά σημεία α) την καθιέρωση χρονικών περιορισμών (timelimits).

Οι προθεσμίες για την προσβολή των διοικητικών πράξεων εγγυώνται την ασφάλεια δικαίου με την έννοια ότι οι κοινοτικές ενέργειες δεν μπορούν να αμφισβητούνται χρονικά. Οι προθεσμίες παραγραφής πρέπει να είναι εκ των προτέρων σαφείς όπως και ο προσδιορισμός των προθεσμιών προσβολής των πράξεων. Αυτό καταδεικνύεται στην απόφαση του δικαστηρίου των ευρωπαϊκών κοινοτήτων στην υπόθεση *Peterbroeck*⁷² της 14/12/1995. Ο Γ. Εισαγγελέας στην υπόθεση αυτή υπογράμμισε πρώτα από όλα ότι το Εφετείο των Βρυξελλών δεν έθεσε το ουσιαστικό ζήτημα συμφωνίας με το άρθρο 52 Συνθ. ΕΕ της φορολόγησης της ολλανδικής εταιρίας CBΤ με βάση το φορολογικό συντελεστή που ίσχυε για τις εταιρίες με έδρα την αλλοδαπή. Το βελγικό εφετείο έθεσε μόνο το δικονομικό ζήτημα, κατά πόσο είναι σύμφωνο με το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, αν μια ένσταση που στηρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο μπορεί με βάση τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου να εξετασθεί από το εθνικό δικαστήριο μόνο, εφόσον ο φορολογούμενος υποβάλλει την ένσταση αυτή εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Ως προς το δικονομικό αυτό ζήτημα ο Εισαγγελέας επανέλαβε την πάγια του ΔΕΕ σύμφωνα με την οποία ελλείπει διατάξεων του ενωσιακού δικαίου είναι υπόθεση των εσωτερικών εννόμων τάξεων των κρατών μελών να ρυθμίσουν την αρμοδιότητα των δικαστηρίων και τις διαδικασίες για την εκδίκαση αγωγών με τις οποίες πρέπει να ασκούνται τα δικαιώματα που πηγάζουν από την άμεση ισχύ του ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου, υπό τον όρο ότι οι διαδικασίες αυτές πληρούν δύο προϋποθέσεις: πρώτον ότι δεν είναι δυσμενέστερες από εκείνες που ισχύουν για αντίστοιχες αγωγές που αφορούν το εσωτερικό δίκαιο και δεύτερον, ότι δεν καθιστούν αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την

⁷¹ Βλ. Απόφαση 16 Μαΐου 1979, 84/78.

⁷² Βλ. Π.Μ. Ευστρατίου «Αποτελεσματική εκτέλεση του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου και αυτονομία του εθνικού διαδικαστικού και δικονομικού δικαίου, Τμ.Τομ, Πρ. Δαγτόγλου, Άτομο και το Κράτος», 2002, σελ.84.

άσκηση των δικαιωμάτων που αποσκοπεί η κοινοτική έννομη τάξη. Ο γενικός εισαγγελέας G.Jaecobs, αναφέρθηκε στη νομολογία των δικαστηρίων των ευρωπαϊκών κοινοτήτων, σύμφωνα με την οποία η άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει η κοινοτική έννομη τάξη δεν εμποδίζεται υπέρμετρα με την πρόβλεψη εύλογων προθεσμιών για την έγερση των σχετικών αγαθών. Η πρόβλεψη τέτοιων προθεσμιών για την άσκηση στον τομέα του φορολογικού δικαίου αποτελεί την εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας του δικαίου η οποία προστατεύει εξίσου το φορολογούμενο και τη φορολογική αρχή, ότι η προβλεπόμενη προθεσμία των εξήντα ημερών είναι εύλογη, βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 173 ΣυνθΕΕ.

Η ενωσιακή νομολογία δέχεται τη δυνατότητα υπέρβασης ανατρεπτικών προθεσμιών, όταν ο διοικούμενος παραπλανηθεί από τη διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή ελέγχεται αν η πλάνη ήταν συγγνωστή. Σύμφωνα με τη νομολογία «η έννοια της συγγνωστής πλάνης πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά και μπορεί να αφορά μόνο εξαιρετικές περιστάσεις και τις οποίες ιδίως το οικείο όργανο ακολούθησε συμπεριφορές που μπορεί να προκαλέσει από μόνη της ή σε καθοριστικό βαθμό. Επιτρέπεται σύγχυση σε καλόπιστο πελάτη και σε συναλλασσόμενο με τη συνήθη ενημέρωση που επέδειξε όλη την επιμέλεια που απαιτείται. Στη περίπτωση αυτή η διοίκηση δεν μπορεί να επικαλεστεί την εκ μέρους της αγνόηση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που οδήγησε στην πλάνη του πολίτη»⁷³.

Επίσης για να προστατεύσει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ενωσιακού δικαίου με την απόφαση Ferwenda που αφορούσε ζήτημα των μη οφειλόμενων επιστροφής λόγω εξαγωγής, το ΔΕΕ εξέτασε το θέμα υπό το πρίσμα της αρχής της ασφάλειας δικαίου, και έκρινε ότι τα αχρεωστήτως χορηγηθέντα σε επιχειρηματίες οικονομικά οφέλη δε μπορούν να αναζητηθούν σε βάρος τους όταν η πλάνη δεν οφείλεται σε ανακριβείς πληροφορίες παρασχεθείσες από το δικαιούχο ή όταν ακόμη και αν αυτές οι πληροφορίες ήταν ανακριβείς αλλά παρασχέθηκαν καλή τη πίστη, η πλάνη δε μπορούσε ευχερώς να αποφευχθεί, δεν προσκρούει σε γενική αρχή αυτού του δικαίου⁷⁴.

Επίσης, αποτελεί εφαρμογή της ασφάλειας δικαίου η τεχνική που ακολουθείται, σύμφωνα με την οποία τα αποτελέσματα των αποφάσεων επέρχονται

⁷³ Βλ. Α. Μακαρούνη «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη», ΔιΔικ 1997, σελ.13, Πρωτ. ΕΚ 29/5/91 Βεγεγκατά επιτροπής υποθ. Τα-12/90, Συλλογή 1991, 11-219.

⁷⁴ Βλ. Απόφαση 5 Μαρτίου 1980, 265/78.

σε χρόνο μεταγενέστερο της δημοσίευσής τους. Για λόγους ασφαλείας δικαίου είναι δυνατόν να επιβληθεί χρονικός προσδιορισμός της αναδρομικής ισχύς των αποφάσεων του ΔΕΕ. Επίσης, το ΔΕΕ δέχεται, ότι κατά εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας δικαίου μπορεί να περιορισθεί η αναδρομική ισχύς του αποτελέσματος της προδικαστικής απόφασης, εφόσον προβλέπεται στην ίδια την απόφαση και από την αναδρομική ισχύ θα θίγονταν έννομες σχέσεις που έχουν συναχθεί καλόπιστα, η θα προέκυπταν ενδεχομένως μεγάλες και απρόβλεπτες οικονομικές επιβαρύνσεις.

β) Ως προς την αναδρομικότητα των πράξεων ή των νόμων και το σεβασμό των κεκτημένων δικαιωμάτων. Σύμφωνα με το ΔΕΕ⁷⁵ κάθε πραγματική κατάσταση πρέπει να εξετάζεται από τους νομικούς κανόνες που ισχύουν κατά το χρόνο που έλαβε χώρα η κατάσταση. Η αρχή αυτή παραβιάζεται όταν για παράδειγμα η νομοθεσία που ισχύει κατά τη στιγμή πραγματοποίησης της συγκεκριμένης συναλλαγής μεταβάλλεται αναδρομικά π.χ. όταν ο εισαγωγέας προϊόντος σε χώρα της ΕΕ λαμβάνει άδεια εισαγωγής γνωρίζοντας το ύψος των δασμών κατά τη στιγμή της χορήγησης της άδειας. Αν εν συνεχεία αυξηθούν οι δασμοί και η διάταξη αυτή εφαρμοστεί και επί των εισαγωγών για την πραγματοποίηση των οποίων χορηγήθηκε άδεια εισαγωγής σε χρόνο που οι δασμοί ήταν χαμηλότεροι, τότε παραβιάζεται η αρχή της νομικής ασφάλειας.

Όμως, το ΔΕΕ έκρινε στην υπόθεση Lemmerz-Werke, ότι η ανώτατη αρχή μπορεί να ανακαλέσει και μάλιστα αναδρομικά παράνομες αποφάσεις με την επιφύλαξη, ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις θα συνεκτιμάτε η ανάγκη της ασφάλειας δικαίου⁷⁶.

Προκειμένου για την αναδρομικότητα των πράξεων γενικής ισχύος το ΔΕΕ έκρινε, ότι ενώ «γενικά η αρχή της ασφάλειας των νομικών καταστάσεων απαγορεύει να ορίζεται η έναρξη της ισχύς μιας κανονιστικής πράξης σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσίευσής της μπορεί κατ' εξαίρεση να ισχύσει κάτι διαφορετικό που το απαιτεί ο επιδιωκόμενος σκοπός και προστατεύεται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερόμενων⁷⁷».

Έτσι το ΔΕΕ αναγνωρίζει τη δυνατότητα αναδρομικής ισχύος γενικών αποφάσεων π.χ. στον τομέα της ενωσιακής γεωργικής πολιτικής αναγνωρίστηκε η αναδρομική ισχύς κανονισμού, αν η αναδρομική ισχύς ενός κανονισμού προσβάλλει

⁷⁵ Βλ. Υπόθεση 10/78, υποθ. 234/83, υποθ. 158/78.

⁷⁶ Βλ. Απόφαση 13/7/1965, 11/63.

⁷⁷ Βλ. Συλλογή 1979/1, σελ.55.

τη νόμιμη μέριμνα για ασφάλεια δικαίου που επιλέγεται χωρίς αιτία η μέθοδος της άμεσης έναρξης ισχύος⁷⁸».

Την αναγκαιότητα αναδρομικής ισχύος και τους συνακόλουθους περιορισμούς της νομικής ασφάλειας δικαίου που αυτή συνεπάγεται εκθέτει ο γνωστός Εισαγγελέας Dutheillet de Lamosthe στην υπόθεση Rewe⁷⁹.

Κατά τον γενικό κανόνα, η αρχή της ασφάλειας των εννόμων καταστάσεων αντιτίθεται στην έναρξη της ισχύος των ενωσιακών πράξεων πριν από τη δημοσίευσή τους, η εφαρμογή της εν λόγω αρχής, πρέπει να συνδυάζεται με τις επιταγές που είναι σύμφωνες σε κάθε οικονομικό δίκαιο.

γ) Την έννοια της νομικής ασφάλειας τη συναντάμε στη μη αναδρομικότητα της ουσιαστικής νομικής ρυθμίσεως. Σύμφωνα με την απόφαση του πρωτοδικείου του ΔΕΕ «αποτελεί σημαντικό στοιχείο της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των νομικών καταστάσεων μέσα στην ενωσιακή έννομη τάξη, η βεβαιότητα ότι μετά την έκδοση, μια πράξη δε μπορεί να τροποποιηθεί παρά μόνο με τους κανόνες περί αρμοδιότητας και διαδικασίας, και κατά συνέπεια η κοινοποιηθείσα ή δημοσιευθείσα πράξη πρέπει να είναι ακριβές αντίγραφο της εκδοθείσας, αντικατοπτρίζοντας έτσι πιστά τη βούληση της αρμόδιας αρχής⁸⁰.

Σχετικά με την αναδρομικότητα στο ευρωπαϊκό δίκαιο μόνο οι κανόνες που επιβάλλουν κυρώσεις, δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να έχουν αναδρομική ισχύ. Η αναδρομικότητα αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο όταν βλάπτονται νόμιμες διαμορφωθείσες καταστάσεις.

Το ΔΕΕ επικαλείται συχνά την αρχή της ασφάλειας δικαίου όπως και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης με σκοπό ανάλογο με εκείνον του εθνικού δικαστή, εν τούτοις αποφεύγει να προσδώσει το εννοιολογικό περιεχόμενο που έχουν οι ως άνω αρχές στο πλαίσιο των εθνικών δημοσίων δικαίων των χωρών της ένωσης.

⁷⁸ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου «Η αρχή της προστατευόμενης δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία των δικαστηρίων των ευρωπαϊκών κοινοτήτων», 1998, σελ. 680.

⁷⁹ Βλ. Ε. Πρεβεδούρου, «Η αρχή της προστατευόμενης δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία των δικαστηρίων των ευρωπαϊκών κοινοτήτων», 1998, σελ. 692.

⁸⁰ Βλ. Πρωτ. ΕΚ αποφ, 7/6/1995, τ-80/89,81/89, 88/99.

2.4 Η αρχή της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε την αρχή της εθνικής ταυτότητας των κ-μ. Η Ένωση οφείλει να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κ-μ που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή⁸¹. Τα κ-μ θα πρέπει να ενταχθούν στην ΕΕ διατηρώντας τα εθνικά χαρακτηριστικά τους, χωρίς να αλλοιωθούν. Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι δε θα πρέπει να εναρμονίζονται με τους κανόνες που θέτει η ΕΕ. Θα πρέπει να υπάρχει αμοιβαία αλληλεγγύη και από τις δύο πλευρές. Από τη μία το κάθε κράτος να ακολουθεί τις Συνθήκες, τους κανονισμούς, τις οδηγίες περνώντας τις στην εθνική τους έννομη τάξη μέσα στην καθορισμένη προθεσμία, τις αποφάσεις κλπ. και από την άλλη η ένωση να σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών. Από την ποικιλομορφία των εθνικών χαρακτηριστικών και ταυτοτήτων η ΕΕ αντλεί την πνευματική και ηθική της ισχύ, την οποία στη συνέχεια θέτει στην υπηρεσία του κοινού συνόλου⁸².

Βέβαια, ένας προβληματισμός που θα μπορούσε να τεθεί εδώ, είναι κατά πόσο η Τουρκία θα μπορούσε να ενταχθεί στην ΕΕ. Και αυτό γιατί, πώς γίνεται η ΕΕ να σεβαστεί την εθνική ταυτότητα των μερών όταν μία χώρα όπως η Τουρκία δεν έχει βασικές προϋποθέσεις ένταξης, όπως είναι το δημοκρατικό πολίτευμα και η ισότητα των φύλων. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει διχογνωμία για το τι είναι δημοκρατικό ή όχι. Ένα παράδειγμα είναι αυτό της Γαλλίας σχετικά με την ισότητα των φύλων.

Η Γαλλία ήταν η πρώτη χώρα που εμφανίστηκε η αντιπαράθεση σχετικά με το χιτζάπ ήδη από το 1989.

Συγκεκριμένα τρεις μουσουλμάνες μαθήτριες αποβλήθηκαν από το σχολείο τους στο Creil (προάστιο του Παρισιού), επειδή αρνήθηκαν να βγάλουν τις μαντίλες στην τάξη τους. Μετά από 15 χρόνια αντιπαραθέσεων, το γαλλικό κοινοβούλιο ψήφισε νόμο το 2004, σύμφωνα με τον οποίο απαγόρευσε στις γυναίκες να φορούν μαντίλα ενώ παρακολουθούν μαθήματα. Το 2010, η Γαλλία πέρασε και νέο νόμο που απαγόρευε στις γυναίκες να φορούν σε δημόσιους χώρους και το νικάμπ.

Η Γαλλία είναι η πρώτη χώρα στην οποία εφαρμόζεται ένας τέτοιος νόμος και προβλέπει πρόστιμο 150 ευρώ και δίωξη. Επίσης, αν αποδειχθεί ότι η γυναίκα φέρει

⁸¹ Βλ. Άρθρο 4 παρ. 2 εδ. α ΣΕΕ.

⁸² Βλ. Καθ. Klaus-Dieter Borchardt «Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2016, σελ. 25.

το ισλαμικό κάλυμμα μετά από εξαναγκασμό, τότε ο υπαίτιος τιμωρείται με δύο χρόνια φυλάκιση και πολύ μεγαλύτερο πρόστιμο. Αυτό γίνεται γιατί πολλές φορές αναγκάζονται από τους συζύγους τους να φοράνε μπούργκα.

Ακολούθησαν και άλλες χώρες ψηφίζοντας σχετικό νόμο, όπως η Αυστρία, η Ρωσία, το Βέλγιο, η Ιταλία, η Γερμανία.

Επομένως είναι δημοκρατικό να περιορίζεις μία συγκεκριμένη ομάδα ατόμων, από κάποια θεμελιώδη δικαιώματα ή επειδή το συγκεκριμένο ένδυμα ισούται με την καταπάτηση των δικαιωμάτων των γυναικών θεωρείται δημοκρατικό να το απαγορεύεις με το σκεπτικό ότι ισχύει η ισότητα των φύλων.

2.5 Άλλες αρχές με τη ΣΕΕ

Σημαντική τομή στο δίκαιο της ΕΕ επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία βασίζεται στις κωδικοποιημένες συνθήκες (ΣΕΕ και ΣΛΕΕ). Στο Προοίμιο της ΣΕΕ γίνεται αναφορά στην αρχή της αειφόρου ανάπτυξης στοχεύοντας στην προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής προόδου των λαών τους.

Το άρ. 3 ΣΕΕ θέτει τις αρχές και τους στόχους της Ένωσης. Η παρ. 5 προβλέπει ότι η ΕΕ, συμβάλλει μεταξύ άλλων στην αειφόρο ανάπτυξη του πλανήτη, την αλληλεγγύη και τον αμοιβαίο σεβασμό μεταξύ των λαών, το ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο, την εξάλειψη της φτώχειας και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το άρθρο αυτό σημαίνει ότι η εξάλειψη της φτώχειας, ο κύριος στόχος της συνεργασίας για την ανάπτυξη, θα πρέπει να αποτελεί έναν από τους κεντρικούς στόχους των σχέσεων της Ένωσης με τις τρίτες χώρες.⁸³

Το άρθρο 21 ΣΕΕ, που θέτει τους στόχους και τις αρχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης προβλέπει στην παρ. 2 ότι ένας από τους στόχους της εξωτερικής πολιτικής θα πρέπει να είναι η προώθηση, στις αναπτυσσόμενες χώρες, της αειφόρου ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας.⁸⁴

Επιπλέον, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία θεσπίζεται στο αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ «τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό

⁸³ Βλ. Γεωργόπουλος, Καλαβρός «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο», 4^η έκδοση, 2020, σελ. 273.

⁸⁴ Βλ. Άρθρο 208 παρ.1 ΣΛΕΕ.

μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίζει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων την Ένωσης και απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης». Έτσι, προκύπτει ότι τα κ-μ έχουν υποχρέωση, αφενός, να μην θεσπίζουν και αφετέρου να μην διατηρούν σε ισχύ μέτρα που δύναται να θέσουν σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης και κυρίως του βασικού προγραμματικού στόχου της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς σε περιβάλλον ελεύθερου ανταγωνισμού.⁸⁵

Έπειτα, στις διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών, στον τίτλο II της ΣΕΕ, το άρ. 9 αναφέρεται στην αρχή της ισότητας όπλων. Σύμφωνα με την διάταξη *«Σε όλες τις δραστηριότητές της, η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά»*. Για να συνειδητοποιήσουν, τόσο οι πολίτες όσο και οι εθνικές αρχές, τι σημαίνει η ευρωπαϊκή υπηκοότητα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει σε τακτά διαστήματα έκθεση για την υπηκοότητα της ΕΕ⁸⁶.

Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος είναι προσαρτημένος στη Συνθήκη της Λισαβόνας, περιλαμβάνει κεφάλαιο με τίτλο «Ισότητα». Το εν λόγω κεφάλαιο προβλέπει τις αρχές της απαγόρευσης των διακρίσεων, της ισότητας ανδρών και γυναικών και της πολιτιστικής, θρησκευτικής και γλωσσικής πολυμορφίας. Αναφέρεται επίσης στα δικαιώματα του παιδιού, των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία.

Η αρχή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά την ισότητα των αμοιβών θεσπίστηκε στη Συνθήκη της Ρώμης του 1957. Έκτοτε, μια σειρά νόμων της ΕΕ (οδηγίες) έχει διευρύνει την αρχή της ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών για να καλύψει τις συνθήκες εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση, την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής, την προστασία της μητρότητας, τη γονική άδεια και την ίση μεταχείριση στην εργασία όσο αφορά τους μη μισθωτούς εργαζόμενους.

Η αρχή της ισότητας καθιερώθηκε ως μια από τις θεμελιώδεις αξίες της ΕΕ στη Συνθήκη της Λισαβόνας και, πιο συγκεκριμένα, στα άρθρα 2 και 3 παρ. 3 της

⁸⁵ Βλ. C. Blumann, L. Dubouis «Droit material de l' Union europeenne», σελ. 606.

⁸⁶ Βλ. <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51132>. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

ΣΕΕ, στα άρθρα 8, 10, 19, 153 και 157 της ΣΛΕΕ, καθώς και στα άρθρα 21 και 23 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ισότητα των φύλων, επιδιώκει να διασφαλίσει:

το δικαίωμα ίσης αμοιβής για ίδια εργασία ή εργασία ίσης αξίας, την ίση μεταχείριση και ισότητα ευκαιριών μεταξύ γυναικών και ανδρών σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων, όσο αφορά: την αγορά εργασίας, τους όρους και τις συνθήκες εργασίας, την εξέλιξη της επαγγελματικής σταδιοδρομίας.

Με την πάροδο των ετών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε στρατηγικές για την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Η πιο πρόσφατη στρατηγική για την ισότητα των φύλων, η οποία καλύπτει την περίοδο 2020-2025, παρουσιάζει στόχους και δράσεις πολιτικής προκειμένου να σημειωθεί σημαντική πρόοδος έως το 2025 προς μια Ευρώπη με ισότητα των φύλων⁸⁷.

Η έννοια της απαγόρευσης των διακρίσεων είναι μια άλλη αρχή που απορρέει από την έννοια της ισότητας. Στόχος της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων είναι να παρέχει σε όλους τους ανθρώπους ίσες και δίκαιες ευκαιρίες συμμετοχής στις ευκαιρίες της κοινωνίας. Η ιδέα αυτή δηλώνει ουσιαστικά ότι τα άτομα που βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται ισότιμα και ότι δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται διαφορετικά μόνο και μόνο λόγω ενός «προστατευόμενου» χαρακτηριστικού.

Οι διακρίσεις λόγω ιθαγένειας απαγορεύονται από τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιτρέπει επίσης στο Συμβούλιο να λαμβάνει κατάλληλα μέτρα για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλής, εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού. Οι Συνθήκες της ΕΕ απαγορεύουν εδώ και καιρό τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας (καθώς και τις διακρίσεις λόγω φύλου στην απασχόληση). Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν η πρώτη που διευκρίνισε άλλους λόγους διάκρισης.

Το 2000 ψηφίστηκαν δύο οδηγίες: η οδηγία για την ισότητα στην απασχόληση, η οποία απαγορεύει τις διακρίσεις στο χώρο εργασίας με βάση τον σεξουαλικό προσανατολισμό, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις, την ηλικία ή την αναπηρία- και η οδηγία για τη φυλετική ισότητα, η οποία απαγορεύει τις διακρίσεις με βάση τη φυλή ή την εθνικότητα, όχι μόνο στο χώρο εργασίας αλλά και όσον

⁸⁷ Βλ. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/equal_treatment.html. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

αφορά την πρόνοια και την κοινωνική ασφάλιση, καθώς και την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας του 2009 περιλάμβανε ένα οριζόντιο τμήμα με στόχο την ενσωμάτωση των προσπαθειών κατά των διακρίσεων σε όλες τις πολιτικές και πρωτοβουλίες της ΕΕ (άρθρο 10 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ). Σε αυτόν τον τομέα, τη μάχη κατά των διακρίσεων, πρέπει να εφαρμοστεί μια μοναδική νομοθετική διαδικασία: το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει ομόφωνα και αφού λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Σε περιπτώσεις άμεσων ή έμμεσων διακρίσεων, οι ευρωπαίοι υπήκοοι μπορούν να ζητήσουν δικαστική προσφυγή, ιδίως εάν υπάρχει διαφορετική μεταχείριση σε συγκρίσιμες καταστάσεις ή μειονεκτική θέση που δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από δίκαιο και αναλογικό σκοπό⁸⁸.

Κλείνοντας, αναμφίβολα η ΕΕ καλείται να δραστηριοποιηθεί και να συμβάλλει στην πιθανή επίλυση των προβλημάτων που εμφανίζονται, μέσα όμως στο πλαίσιο και τηρώντας αυστηρά τις βασικές νομικές αρχές που προβλέπονται στη ΣΕΕ.

2.6 Άλλες αρχές με τη ΣΛΕΕ

Η ΣΛΕΕ αποτελεί ουσιαστικά τη λεπτομερή βάση του δικαίου της ΕΕ ορίζοντας τις αρχές και τους σκοπούς της ΕΕ, καθώς και το πεδίο εφαρμογής των δράσεων στους τομείς πολιτικής της. Καθορίζει επίσης οργανωτικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά των θεσμικών κοινοτικών οργάνων.

Μία βασική αρχή που απορρέει από την ερμηνεία του άρ. 101 παρ.1 ΣΛΕΕ είναι η αρχή της ανεξαρτησίας δράσης. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων κάθε οικονομικός παράγοντας καθορίζει ανεξάρτητα την πολιτική που πρόκειται να ακολουθήσει στη σχετική αγορά στην οποία δραστηριοποιείται. Προς το σκοπό αυτό, το ΔΕΕ και το ΓΔ έχουν ορίσει τις «συμφωνίες», τις «αποφάσεις» και τις «εναρμονισμένες πρακτικές» ως έννοιες του ενωσιακού δικαίου που επιτρέπουν τη διάκριση μεταξύ μονομερούς συμπεριφοράς

⁸⁸ Βλ. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination_principle.html. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

μίας επιχείρησης στην αγορά και συντονισμού των συμπεριφορών μεταξύ επιχειρήσεων⁸⁹.

Επιπλέον, μια σημαντική αρχή που εισάγει το αρ. 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, είναι η αρχή του ασυμβίβαστου, η οποία όμως στερείται άμεσης ισχύος⁹⁰.

Στο άρθρο 67 παρ. 4 ΣΛΕΕ είναι μία από τις σημαντικότερες αρχές, δηλαδή η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις. Η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, αποτελεί βασικό στάδιο της δημιουργίας ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης, για τη διευκόλυνση των πολιτών κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους στις υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις. Τα τελευταία 20 έτη, υπήρξε μια σημαντική εξέλιξη στον τομέα της ΔΣΑΥ με αποτέλεσμα να έχει εξελιχθεί σε έναν ξεχωριστό και ανεξάρτητο κλάδο του ευρωπαϊκού δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 81 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η Ένωση αναπτύσσει δικαστική συνεργασία στις αστικές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις, βάσει της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων. Η συνεργασία αυτή δύναται να περιλαμβάνει τη θέσπιση μέτρων προσέγγισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.

Οι νομοθετικές πράξεις που θεσπίζονται στον τομέα της ΔΣΑΥ αποτελούν τμήμα του ενωσιακού δικαίου. Συνεπώς, οι νομικοί όροι που περιλαμβάνουν πρέπει να έχουν την ίδια εννοιολογική σημασία σε όλη την Ε.Ε.

Για παράδειγμα στην υπόθεση C-283/09, *Mediatel* – ΔΕΕ: η έννοια των εξόδων πρέπει να ορίζεται αυτοτελώς κατά το δίκαιο της Ένωσης και δεν μπορεί να εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό κατά το εκάστοτε εθνικό δίκαιο.

Το αρ. 81 δεν διευκρινίζει την έννοια της αστικής υπόθεσης. Σύμφωνα με το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ, η έννοια εκτείνεται όχι μόνον στις αστικές αλλά και στις εμπορικές υποθέσεις, ανεξάρτητα από το είδος του δικάζοντος δικαστηρίου, χωρίς να καλύπτει τις φορολογικές, τελωνειακές και διοικητικές υποθέσεις.

Πρωταρχικός στόχος της διάταξης είναι η καθιέρωση στενότερης συνεργασίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών ώστε να εξαλειφθεί κάθε εμπόδιο που δημιουργείται λόγω ασυμφωνιών μεταξύ των διάφορων συστημάτων.

Τα κυριότερα εργαλεία για τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη διασυνοριακή δικαιοσύνη είναι, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων

⁸⁹ Βλ. Γεωργόπουλος, Καλαβρός «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο», 4^η έκδοση, 2020, σελ. 111.

⁹⁰ Βλ. Γεωργόπουλος, Καλαβρός «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο», 4^η έκδοση, 2020, σελ. 137.

αποφάσεων, που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των χωρών της ΕΕ και αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής αυτής και η προσέγγιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων.

Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ισχύει και για τις ποινικές υποθέσεις (αρ.82-86 ΣΛΕΕ). Η πρώτη και πιο σημαντική απόφαση για την αρχή της αμοιβαιότητας είναι το Ευρωπαϊκό Ένταλμα Σύλληψης (ΕΕΣ)⁹¹. Ουσιαστικά, οι εισαγγελείς εκδίδουν τα ΕΕΣ, το στέλνει πίσω στο κ-μ και ζητά την παράδοση κάποιου προσώπου, είτε να ασκηθεί ποινική δίωξη είτε να επιβληθεί ποινή. Με το ΕΕΣ εφαρμόζεται απόλυτα η αμοιβαία αναγνώριση. Οι υποχρεωτικοί λόγοι άρνησης εκτέλεσης του ΕΕΣ είναι να έχει δικασθεί ήδη για το ίδιο αδίκημα (ne bis in dem), η ανηλικότητα και η αμνηστία. Οι οργανισμοί για τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις είναι οι Eurojust, που δεν μπορεί να ασκήσει ποινική δίωξη, αλλά συντονίζει έρευνες και πρόσφατα και πρωτοποριακή εξέλιξη η EPPO, που ασκεί απευθείας ποινική δίωξη στα πρόσωπα, όμως η αρμοδιότητά του εκτίνεται μόνο για αδικήματα οικονομικών συμφερόντων.

Σύμφωνα με το άρθρο 80 *«Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής»*. Με τον όρο παρόν κεφάλαιο νοείται οι έλεγχοι στα σύνορα, η μετανάστευση και το άσυλο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.

Η ΕΕ είναι υποχρεωμένη να λαμβάνει υπόψη της το άρ. 80 κατά τη θέσπιση νομοθετικών ή άλλων πράξεων.

Η εννοιολογική διαφορά μεταξύ της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής των ευθυνών, είναι ότι στην πρώτη αφορά τα προβλήματα σε ένα και μόνο κ-μ, προς ενίσχυση του οποίου προστρέχουν τα υπόλοιπα. Ενώ στη δεύτερη είναι κοινό πρόβλημα το οποίο και απαιτεί κοινή αντιμετώπιση.

⁹¹ Βλ. Απόφαση-πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ και τέθηκε σε εφαρμογή 1/1/2004.

Τέλος, με την αρχή της αλληλεγγύης, λαμβάνονται μέτρα κατασταλτικού χαρακτήρα, οικονομικής ή άλλης μορφής ενώ με την αρχή της δίκαιης κατανομής ευθυνών, λαμβάνεται ως μέτρο η διαμόρφωση συστήματος στο οποίο οι υποχρεώσεις από τη διαμόρφωση της κοινής πολιτικής θα κατανέμονται στα κ-μ με βάση την επιβάρυνση και την οικονομική και πληθυσμιακή τους ισχύ.

Σύμφωνα με το αρ. 78 ΣΛΕΕ σημαντική αρχή στον τομέα του ασύλου είναι το δικαίωμα της μη επαναπροώθησης. Η Ελλάδα είναι από τις χώρες που δέχεται τον μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων. Μάλιστα, το καλοκαίρι του 2015 δέχτηκε μέσα σε έναν μήνα τους περισσότερους πρόσφυγες, μαζί με την Ιταλία, την Ισπανία και την Μάλτα. Όμως, μόνο το 2% αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες. Για να χαρακτηριστεί κάποιος ως πρόσφυγας και να έχει το δικαίωμα της μη επαναπροώθησης, δηλαδή να μην επιστρέψει στη χώρα του πρέπει να συντρέχουν κάποιες προϋποθέσεις⁹². Αναλυτικά, ο υπήκοος της τρίτης χώρας να υφίσταται δίωξη για ιθαγένεια, φυλή, θρησκεία, πολιτικές πεποιθήσεις. Τότε δίνεται άσυλο και ισχύει για 3 χρόνια. Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας είναι το δικαίωμα της μη επαναπροώθησης⁹³, η πρόσβαση σε πληροφορίες σε γλώσσα που κατανοούν και η προστασία της οικογενειακής ενότητας.

Το άσυλο θα πρέπει να διαφοροποιείται από την επικουρική προστασία η οποία δίνεται για ένα έτος και ο υπήκοος της τρίτης χώρας θα πρέπει να υφίσταται σοβαρή και αδικαιολόγητη βλάβη (και όχι δίωξη), για βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Επίσης να υφίσταται βλάβη για θανατική ποινή ή εκτέλεση, για σοβαρή απειλή κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας άμαχου, λόγω αδιάκριτης άσκησης βίας σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2019 σε 296.000 ανθρώπους δόθηκε άσυλο, οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν από τη Συρία, το Αφγανιστάν και το Ιράκ. Η πολιτική του ασύλου της ΕΕ πλαισιώνεται σε 5 νομικές πράξεις με την πιο σημαντική τον Κανονισμό Δουβλίνου III 604/2013, στον οποίο τίθεται το θέμα ποιο κ-μ εξετάζει την αίτηση ασύλου. Όμως μία χώρα είναι υπεύθυνη για την αίτηση ασύλου⁹⁴.

Κλείνοντας, κρίσιμο θα ήταν να αναφερθεί η Κοινή Δήλωση ΕΕ- Τουρκίας, η οποία έλαβε μέρος στις 18/03/2016. Στόχος ήταν η μείωση της ροής παράτυπων

⁹² Βλ. Οδηγία 2011/95/ΕΕ: Κοινές απαιτήσεις για την αναγνώριση και τη διεθνή προστασία των προσφύγων. Έχει χαρακτηριστεί ως οδηγία για ελάχιστες απαιτήσεις.

⁹³ Βλ. Συμφωνία Γενεύης.

⁹⁴ Βλ. Οι υπόλοιπες τέσσερις νομικές πράξεις είναι η οδηγία 2011/95, 2013/32, 2013/33 και ο Κανονισμός 603/2013. Με το κανονισμό θεσπίστηκε το Eurodac.

μεταναστών μέσω της Τουρκίας προς την Ευρώπη. Δηλαδή, για κάθε Σύρο που επιστρέφει την Τουρκία από ελληνικά νησιά, ένας Σύρος θα επανεγκαθίσταται στην ΕΕ. Η συμφωνία δεν εκδόθηκε από θεσμικό όργανο της ΕΕ, αλλά οι αρχηγό κρατών και κυβερνήσεων των κ-μ, δηλαδή τα κ-μ ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, υιοθέτησαν την Κοινή Δήλωση με τον Τούρκο ομόλογό τους⁹⁵. Η συμφωνία όμως απέτυχε και γύρισαν μόνο 2.000 άτομα.

⁹⁵ Βλ. T- 192/16,193/16 και 257/16, NF, NG και NM/Ευρ. Συμβ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

3.1 Αρχή της υπεροχής

Η ουσιαστική και προσωπική εμβέλεια της ενωσιακής και της εθνικής έννομης τάξης είναι η ίδια, έτσι ώστε η σύγκρουση των δικαιϊκών τους κανόνων να είναι ανά πάσα στιγμή δεδομένη. Το πρόβλημα της σύγκρουσης μεταξύ εννόμων τάξεων σε ομοσπονδιακά κράτη λύνεται με την εισαγωγή μιας σαφούς διάταξης στο ομοσπονδιακό σύνταγμα, όπως για παράδειγμα στο γερμανικό. Μια άλλη δυνατότητα κάλυψης θα ήταν η πρόβλεψη ειδικής διάταξης στις συνταγματικές διατάξεις των κρατών μελών που θα έδινε προτεραιότητα στη μία έννομη τάξη έναντι της άλλης. Πέραν της σιωπηρής και ρητής αναγνώρισης της υπεροχής του κανονισμού βάσει του άρθρου 288 ΣΛΕΕ, κανένα από τα δύο αυτά πράγματα δεν συνέβη. Στα εθνικά δίκαια, αν εξαιρέσει κανείς κάποια κράτη μέλη, όπως την Ολλανδία, το σύνταγμα της οποίας προβλέπει ρητά την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου στο άρθρο 94 ή του Ιρλανδικού ή της Σλοβακίας, δεν υπάρχει ενιαία ρύθμιση. Το δικαστήριο κλήθηκε τελικά να αντιμετωπίσει το ερώτημα. Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Costa κατά ENEL (6/64ΔΕΚ)⁹⁶, υπήρξε σταθμός στην ιστορία του ενωσιακού δικαίου και απετέλεσε τη βάση της θεωρητικής θεμελίωσης της υπεροχής. Στην συγκεκριμένη υπόθεση η Ιταλία κρατικοποίησε με νόμο το 1962 την παραγωγή και τη διανομή του ηλεκτρικού ρεύματος και ίδρυσε για το σκοπό αυτό ένα νομικό πρόσωπο, την ENEL, στην οποία ανατέθηκαν οι σχετικές εργασίες. Ο Costa, δικηγόρος και μέτοχος της εταιρίας Edisonvolta, η οποία είχε υποστεί ζημία από την εθνικοποίηση, αρνήθηκε να πληρώσει τον λογαριασμό ηλεκτρικού ρεύματος, ισχυριζόμενη ότι ο κανονισμός ήταν αντίθετος προς το δίκαιο της ΕΕ. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο εξέτασε την προτεραιότητα του δικαίου της ΕΕ έναντι της μεταγενέστερης εθνικής νομοθεσίας και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το δίκαιο της ΕΕ υπερισχύει αυτών των μετριοπαθών κρατικών ρυθμίσεων. Το ερώτημα ως προς το κατά πόσο η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου καταλαμβάνει και τις οριστικά περαιωμένες εθνικές διοικητικές πράξεις απαντήθηκε θετικά από το Δικαστήριο στην υπόθεση Giola (224/97ΔΕΚ).

⁹⁶ Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 15^{ης} Ιουλίου 1964, 6/64.

Στην Ελλάδα, η αρχή της υπεροχής γίνεται δεχτή κατά βάση από τα δικαστήρια, αναζητείται όμως η θεμελίωσή της, στην εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 28 Συντάγματος. Χαρακτηριστική είναι η 2152/86 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία « Το σύνολο των διατάξεων των συνθηκών αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού Ελληνικού δικαίου και κατισχύει πάσης αντιθέτου διατάξεως νόμου του Ελληνικού κράτους κατά το άρθρο 28Σ». Το ΣτΕ αποδέχτηκε την υπεροχή, αφού με την 249/1997 απόφασή του δέχτηκε ρητά την υπερσυνταγματική⁹⁷ ισχύ του ενωσιακού δικαίου. Γεγονός όμως που ανατράπηκε με δυο νεότερες αποφάσεις. Με την ΣτΕ 1809/1997, σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο δέχτηκε ευθέως, ότι εφόσον δεν υπάρχει συνταγματική διάταξη που να αναγνωρίζει την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, πρέπει να εφαρμοστεί η ελληνική συνταγματική διάταξη αρνούμενο έτσι την υπεροχή του ενωσιακού. Με τη δεύτερη, (ΣτΕ3242/2004), δέχτηκε ότι ο Έλληνας δικαστής δεσμεύεται από το Σύνταγμα και δεν μπορεί να αναγνωρίσει υπέρμετρο κανόνα τυπικής ισχύος.

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι οι άμεσες συγκρούσεις μεταξύ της νομοθεσίας της Ένωσης και των εθνικών συνταγμάτων είναι αρκετά ασυνήθιστες στην πραγματικότητα. Η αφηρημένη μορφή των συνταγματικών διατάξεων αποκλείει, κατ' αρχήν, τέτοιες διαφορές μέσω της ερμηνείας δυνητικά αντιφατικών ρυθμίσεων. Επιπλέον, το ΔΕΕ φαίνεται να "ανέχεται", σε ορισμένες περιπτώσεις, την εφαρμογή συνταγματικών διατάξεων, ιδίως στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών, σε βάρος των κοινοτικών οικονομικών ελευθεριών, υπό την προϋπόθεση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας⁹⁸. Κατά συνέπεια, το δίκαιο της Ένωσης επιτρέπει την προστασία της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών σε τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν τίθενται σε κίνδυνο οι αξίες τους και ότι η εφαρμογή εθνικών συνταγματικών κανόνων δεν θέτει σε κίνδυνο την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, όπως αναφέρεται στην απόφαση Melloni.

Η υπόθεση Engineering S.A. κατά ASP και του Υπουργού Επικρατείας ενώπιον του ΔΕΕ είναι ένα παράδειγμα αυτού. Το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί σχετικά με τη συμβατότητα του άρθρου 14, παράγραφος 9, Σ, το οποίο θεσπίζει το ασυμβίβαστο μεταξύ του τομέα των δημοσίων έργων και του τομέα των μέσων ενημέρωσης, με το κοινοτικό δίκαιο σε ένα ερώτημα που υπέβαλε για προδικαστική

⁹⁷ Βλ. Ν. Σκανδάμης «Η υπερσυνταγματική ισχύς του κοινοτικού κανόνα», 1997, σελ.4.

⁹⁸ Βλ. ΔΕΕ, απόφαση της 12^{ης} Ιουλίου 2003, C-112/00.

απόφαση το Συμβούλιο της Επικρατείας. Το ΔΕΕ έκρινε στην απόφασή του ότι το δίκαιο της ΕΕ δεν απαγορεύει σε ένα κράτος μέλος να αποκλείει κατ' αρχήν τους εργολάβους που συνδέονται με επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης από τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, με το σκεπτικό ότι το εθνικό συνταγματικό δίκαιο πρέπει να προσαρμόζεται στις απαιτήσεις του δικαίου της ΕΕ, όπως ακριβώς το δίκαιο της ΕΕ λαμβάνει υπόψη τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών μελών. Η αρχή της αναλογικότητας, από την άλλη πλευρά, κρίθηκε ότι παραβιάστηκε στην προκειμένη περίπτωση, διότι το ασυμβίβαστο που καθιερώνει η προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη ίσχυε για όλους τους εργοδότες που συνδέονται με επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης, ανεξάρτητα από την έκταση της κυκλοφορίας των εν λόγω μέσων ενημέρωσης ή από το αν η σχέση τους με τις επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης ήταν στενή ή μακρινή.

Τέλος, καθίσταται προφανές ότι, εντός των ορίων του Συντάγματος, ο εθνικός νομοθέτης δεν είναι πλέον κυρίαρχος σε κάθε περίπτωση. Η ύπαρξη μιας ανώτερης ιεραρχικά νομοθετικής αρχής πάνω από τον εθνικό νομοθέτη, η οποία θεσπίζει πρότυπα που έχουν απόλυτη προτεραιότητα, πιστοποιεί την υποταγή του εθνικού νομοθέτη σε μια «κοινοτική» εποπτεία της νομιμότητας της νομοθεσίας που θεσπίζει⁹⁹.

Επομένως, θα μπορούσαμε να πούμε ότι όταν συγκρούεται ένας εθνικός με έναν ενωσιακό κανόνα, και σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 3Σ, ο ενωσιακός υπερισχύει έναντι του κοινού τυπικού νόμου, όχι όμως και του Συντάγματος.

⁹⁹ Βλ. Ν. Σκανδάμης «Η υπερσυνταγματική ισχύς του κοινοτικού κανόνα», 1997, σελ.4.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

4.1 Οι γενικές αρχές του δικαίου και η θεμελίωση τους στο Σύνταγμα

Με τον όρο Σύνταγμα στη χώρα μας όπως ισχύει από τις 11 Ιουνίου 1975/86/01/08/19, νοείται η συνολική κατάσταση της πολιτικής ενότητας και της κοινωνικής τάξης μια πολιτείας, υπό την έννοια ότι οι όροι Σύνταγμα και Πολιτεία, ταυτίζονται.¹⁰⁰ Συνταγματικό Δίκαιο είναι το σύνολο των νομικών κανόνων, οι οποίοι καθορίζουν τη μορφή του πολιτεύματος, τα ανώτερα όργανα του Κράτους, τον τρόπο αναδείξεως και τις αρμοδιότητες αυτών και κατ' αρχήν τις σχέσεις της κρατικής εξουσίας με τα άτομα που υπάγονται σε αυτή¹⁰¹. Σε κάθε δημοκρατικό κράτος, το Σύνταγμα θεωρείται συνήθως ως ο απόλυτος νόμος. Δεδομένου ότι το κράτος μας ιδρύθηκε από την αρχή, το Σύνταγμα είναι παρόμοιο τόσο από τυπική όσο και από ουσιαστική άποψη. Ταυτοχρόνως, ως Σύνταγμα νοούνται και τα κύρια χαρακτηριστικά μιας πολιτικής τάξης, οπότε τότε ο όρος Σύνταγμα ταυτίζεται με την έννοια της μορφής του πολιτεύματος. Κατά το συγκερασμό απόψεων της θεωρίας, Συνταγματικό Δίκαιο θα μπορούσε να ορισθεί το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν τις σχέσεις πολιτικής εξουσίας μιας κοινωνίας οργανωμένης σε κράτος.¹⁰² Τον όρο Σύνταγμα εισήγαγε στην ελληνική γλώσσα και στην ελληνική νομική ορολογία ο λόγιος Αδαμάντιος Κοραής, αποδίδοντας τον λατινικής προέλευσης όρο Constitution. Ο όρος Σύνταγμα χαρακτηρίζει σήμερα τους κανόνες οι οποίοι αποτελούν τη θεμελιώδη νομική τάξη μιας πολιτείας, έχοντας καταγεγραμμένο ορισμένο ουσιαστικό περιεχόμενο. Στο περιεχόμενο αυτό καταγράφεται, αφενός η οργάνωση της πολιτειακής βούλησης, η άσκηση δηλαδή της κρατικής εξουσίας και των αρμοδιοτήτων των οργάνων του κράτους και, αφ' ετέρου η διασφάλιση ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Επίσης, το Σύνταγμα επεκτείνεται και σε άλλα πεδία πολιτικής τάξης, όπως η σχέση της πολιτείας με άλλους νομικούς σχηματισμούς και η σχέση της πολιτείας με τα πεδία παραγωγής κοινωνικής εξουσίας (συνδικαλισμός, τύπος κλπ). Επειδή η πολιτεία, δεν αποτελεί μόνο μηχανισμό της κρατικής εξουσίας, αλλά έχει επεκταθεί και σε άλλα πεδία, αντίστοιχα, το Σύνταγμα θεματολογικά επεκτείνεται σε κοινωνικές διαδικασίες, είτε

¹⁰⁰ Βλ. Δημήτρης Τσάτσος «Συνταγματικό Δίκαιο» Τόμος Α, 1994, σελ. 185.

¹⁰¹ Βλ. Α. Ράκος «Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Ι», 2011, σελ. 292.

¹⁰² Βλ. Κώστας Μαυριάς «Συνταγματικό Δίκαιο», 2002, σελ. 160.

αυτές μετασηματίζονται σε κρατική εξουσία (πολιτικά κόμματα), είτε επηρεάζουν την κρατική εξουσία (συνδικαλισμός), είτε είναι αυτόνομες κοινωνικές εξουσίες (τύπος). Έτσι, το Σύνταγμα δεν περιορίζεται μόνο σε θέματα ρύθμισης κρατικής εξουσίας αλλά και σε θέματα οργάνωσης της κοινωνίας (κοινωνικής, οικονομικής φύσεως κοκ). Το Σύνταγμα έχει αυξημένη τυπική ισχύ, δηλαδή προκειμένου να θεσπιστεί, να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί απαιτείται ιδιαίτερη δυσχερής διαδικασία και σαφέστατα δυσκολότερη από αυτή που προβλέπεται για τους κοινούς νόμους. Τμήμα του συνταγματικού κειμένου αποτελούν και οι ισοδύναμες προς αυτό, ερμηνευτικές δηλώσεις, οι οποίες τίθενται είτε από τον συντακτικό είτε από τον αναθεωρητικό νομοθέτη και ερμηνεύουν αυθεντικά το Σύνταγμα. Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης το Σύνταγμα επηρεάζεται από τις ευρωπαϊκές θεσμικές διαδικασίες. Αφ' ενός το Σύνταγμα διευρύνεται και δίνεται διαφορετικός ορισμός από τον μέχρι τώρα γνωστό όρο που του έχει προσδώσει η ιστορία, αφού με τον όρο Σύνταγμα νοείται μια γραφειοκρατική πρωτοβουλία για πολιτικές διαδικασίες ενοποίησης και αφετέρου προκύπτει μια νέα παράμετρος μείωσης της κανονιστικής εμβέλειας των εθνικών Συνταγμάτων ή/και αποδυνάμωση του εθνικού Συντάγματος με ταυτόχρονη μεταφορά δικαιωμάτων στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως επί παραδείγματι η απόλυτη εξουσία της πολιτείας να νομοθετεί, να εισπράττει φόρους κοκ. Αυτή η ιστορικά αναπόφευκτη αποδυνάμωση του εθνικού Συντάγματος οδηγεί ασφαλώς και σε σταδιακή αλλοίωση των ενδοπολιτειακών του λειτουργιών.

Με βάση το άρθρο 28 παρ. 2 του Συντάγματος, τα δικαιώματα που αποτελούν κανόνες δικαίου και αναπτύσσονται στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ καθίστανται δεσμευτικά για την ελληνική έννομη τάξη. Το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει θεσπίσει διαδικασία εξέτασης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Κοινωνικών Δικαιωμάτων, πέραν της προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), γεγονός που καταδεικνύει τον διεθνή χαρακτήρα των διαδικασιών αυτών και τη δημοσιούπαλληλική διάσταση αυτών των κανόνων δικαίου¹⁰³.

Οι ρήτρες του Συντάγματος που έχουν ευρύτερο περιεχόμενο και μεγαλύτερη σημασία από άλλες είναι γνωστές ως θεμελιώδεις αρχές. Οι γενικές αρχές του δικαίου αντανakλούν τις βασικές αρχές του Συντάγματος και το περιεχόμενό τους διαμορφώνεται και περιορίζεται από τις ανάγκες των θεμελιωδών αρχών. Φυσικά,

¹⁰³ Βλ. Δ. Στράνη «Το δημόσιο δίκαιο στο εργατικό δίκαιο του 21^{ου} αιώνα», 2020, σελ. 200επ.

όταν μιλάμε για βασικές αρχές του δικαίου, μιλάμε για τους νόμους που ισχύουν για όλα τα είδη δικαίου, τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου. Οι γενικές αρχές πέρα από αυτές που αναγράφονται ρητά στο κείμενο του νόμο (πχ ανθρώπινη αξία), έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και εφαρμόζονται όταν δεν υπάρχει αντίστοιχος κανόνας με την απαιτούμενη τυπική ισχύ. Δεν είναι διατυπωμένες σε συγκεκριμένο κείμενο, αλλά προκύπτουν από το σύνολο των κανόνων δικαίου. Ιδιαίτερη σημασία έχουν στο Διοικητικό Δίκαιο, όπου ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την οργάνωση και τη λειτουργία των διοικητικών οργάνων. Έχουν νομολογιακή προέλευση υπό την έννοια ότι η νομολογία διαπιστώνει ότι μια αρχή υπάρχει, (πχ αρχή νομιμότητας, τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, αρχή αξιοκρατίας).

4.2 Γενικές Αρχές που διέπουν το Σύνταγμα

4.2.1 Η αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας

Το άρθρο 2 παράγραφος 1 του Συντάγματος θεσπίζει την αρχή της σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας: «Ο σεβασμός και η διαφύλαξη της ανθρώπινης αξιοπρέπειας είναι πρωταρχική ευθύνη του κράτους». Είναι αναμφισβήτητο ότι η προηγούμενη προϋπόθεση αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα. Η συμπερίληψή της στο κείμενο του Συντάγματος το πιστοποιεί. Αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις ρήτρες που διέπουν τη μορφή του Συντάγματος. Μαζί με την έννοια της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία παρέχει το πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να προστατευθεί και να γίνει σεβαστή ο άνθρωπος και η ζωή του. Δεν μπορεί να υπάρχει καμία διάταξη που να έρχεται σε αντίθεση με αυτή την προϋπόθεση. Κατά συνέπεια, η αρχή αυτή δεν αποτελεί μόνο θεμέλιο, αλλά και συνταγματική αρχή. Δημιουργεί ένα συνταγματικό πρότυπο που είναι αντικειμενικό. Δημιουργεί μια αντικειμενική συνταγματική βάση από την οποία απορρέουν τα ατομικά δικαιώματα, καθώς και ένα ξεχωριστό δικαίωμα.

Δεν έχει μόνο αμυντικό χαρακτήρα ως αυτοτελές δικαίωμα, αλλά δημιουργεί επίσης αξίωση κρατικής προστασίας προκειμένου να εμποδιστεί ο κοινός νομοθέτης να μειώσει τον βαθμό προστασίας σε μια συγκεκριμένη περίπτωση. Επίσης, προστατεύει τα πρόσωπα όχι μόνο ως άτομα, αλλά ως μέλη της κοινωνίας στο σύνολό της, και συνεπώς εφαρμόζεται όχι μόνο στις διαπροσωπικές σχέσεις, αλλά

και στις σχέσεις μεταξύ ατόμων και κράτους. Ως εκ τούτου, απαγορεύεται η κατάχρηση του δικαιώματός του.

Κατά συνέπεια, η αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αποτελεί τη συνταγματική προϋπόθεση της έννομης τάξης. Είναι η υπέρτατη προϋπόθεση που στηρίζει τη συνοχή της ενωμένης πλέον έννομης τάξης. Τόσο το δημόσιο όσο και το ιδιωτικό δίκαιο επιδιώκουν με τους νόμους τους να διαφυλάξουν την ανθρώπινη αξία, δηλαδή τον ίδιο τον άνθρωπο. Ο κανόνας δικαίου, είτε ιδιωτικός είτε δημόσιος, δεν μπορεί παρά να προσπαθεί να συμφιλιώσει τα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα σύμφωνα με την έννοια του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, που είναι η θεμελιώδης αρχή της έννομης τάξης.

Όσον αφορά το διοικητικό δίκαιο, οι ενέργειες της διοίκησης μπορεί να έχουν αντίκτυπο στα δικαιώματα και τα συμφέροντα των διοικουμένων. Η προστασία του διοικούμενου έχει αρνητικό χαρακτήρα, καθώς καθιστά αδύνατη την προσβολή των νόμιμων συμφερόντων ή δικαιωμάτων του διοικούμενου από τα όργανα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Έχει επίσης θετική διάσταση, καθόσον υποχρεούνται να προβούν σε συγκεκριμένη ενέργεια προκειμένου να εκπληρώσουν ένα συγκεκριμένο έννομο συμφέρον ή να ικανοποιήσουν ένα συγκεκριμένο δημόσιο δικαίωμα του διοικούμενου προσώπου. Έτσι, οι διαδικασίες που περιγράφονται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας επιτρέπουν στους διοικουμένους να εκπαιδεύουν τη διοίκηση για θέματα που τους αφορούν, υποβάλλοντας αιτήσεις, και να διαφωτίζουν τη διοίκηση για θέματα που τους απασχολούν, υποβάλλοντας αιτήσεις για την απόκτηση πληροφοριών από τις δημόσιες αρχές για ένα θέμα που τους ενδιαφέρει και, έχοντας το δικαίωμα να ακουστούν, να εκφράσουν τις απόψεις τους. Έχουν επίσης τη δυνατότητα να υποβάλουν διοικητική προσφυγή για να επανεξετάσουν το θέμα.

Η ιδέα του απαραβίαστου της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατοχυρώνεται στους κανόνες του ποινικού δικαίου περί άμυνας και έκτακτης ανάγκης. Το άδικο μιας πράξης εξαλείφεται βάσει αυτών των ρητρών εάν κινδυνεύει η περιουσία του θύματος, όπως η ζωή, η ελευθερία, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια και η σωματική ακεραιότητα.

Το άρθρο 2 παράγραφος 2 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου επιτρέπει τη θανάτωση ενός προσώπου σε αυτοάμυνα, εάν είναι απολύτως αναγκαία για την προστασία ενός προσώπου από παράνομη επίθεση. Η

ΕΣΔΑ δεν εγκρίνει το θάνατο ενός προσώπου για λόγους προστασίας της περιουσίας του.

Μια πράξη που γίνεται σε αυτοάμυνα δεν είναι άδικη, σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ποινικού Κώδικα. Απέναντί τους, απαιτείται άμυνα. Ο βαθμός επικινδυνότητας της επίθεσης, το είδος του τραυματισμού που προκλήθηκε, το ύψος και η ένταση της επίθεσης και άλλες συνθήκες χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό του κατάλληλου ποσού άμυνας¹⁰⁴.

Ο Ποινικός Κώδικας διακρίνει μεταξύ δύο μορφών κατάστασης έκτακτης ανάγκης. Εκείνητου άρθρου 25 παρ.1 « Δεν είναι άδικη η πράξη που τελεί κάποιος, για να αποτρέψει παρόντα και αναπότρεπτο με άλλα μέσα κίνδυνο, ο οποίος απειλεί το πρόσωπο ή την περιουσία κάποιου άλλου χωρίς δική του υπαιτιότητα, αν η βλάβη που προκλήθηκε στον άλλο είναι σημαντικά κατώτερη κατά το είδος και τη σπουδαιότητα από την βλάβη που απειλήθηκε». Αυτή είναι κατάσταση ανάγκης που αίρει το άδικο.

Η άλλη είναι κατάσταση ανάγκης που αίρει τον καταλογισμό, και προβλέπεται στο άρθρο 32παρ.1 « Δεν καταλογίζεται στο δράστη η πράξη, που τελεί για να αποτρέψει παρόντα και αναπότρεπτο με άλλα μέσα κίνδυνο, ο οποίος απειλεί χωρίς δική του υπαιτιότητα το πρόσωπο ή την περιουσία του ίδιου ή συγγενούς του, ανιόντος ή κατιόντος ή αδελφού ή συζύγου του, αν η βλάβη που προκλήθηκε στον άλλον από την πράξη είναι κατά το είδος και τη σπουδαιότητα ανάλογη με αυτήν που απειλήθηκε».

Υπάρχει μια αναλογία μεταξύ του αγαθού που θυσιάζεται και του αγαθού που σώζεται σε μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης.

Υπάρχουν δύο σημαντικές διακρίσεις μεταξύ της άμυνας και των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης. Σε αντίθεση με μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης, η άμυνα δικαιολογεί αμυντική δράση ακόμη και αν αυτή πραγματοποιείται για την προστασία μεμονωμένων αγαθών μικρότερης αξίας από τα θυσιάζόμενα αγαθά του επιτιθέμενου. Η άμυνα είναι επομένως επιτρεπτή και δικαιολογημένη, σε αντίθεση με την κατάσταση έκτακτης ανάγκης, ακόμη και αν ο κίνδυνος που αντιμετωπίζει δεν είναι κατά τα άλλα αναπόφευκτος.

Η αρχή του υπέρτερου συμφέροντος αφορά την άμυνα και την αναγκαιότητα, σύμφωνα με την οποία η βλάβη ενός αγαθού αντισταθμίζεται από

¹⁰⁴ Βλ. Άρθρο 22 ΠΚ.

το γεγονός ότι η άδικη δραστηριότητα εξυπηρετεί έναν συντριπτικό κοινωνικό σκοπό. Κατά συνέπεια, υπάρχει μια ισορροπία αντίθετων αξιών σε αυτό το σενάριο. Η υπέρτατη αξία της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας ή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, η οποία βρίσκεται πλέον σε κίνδυνο ή αμφισβητείται άδικα.

Η επιδίωξη της βασικής αλήθειας από τις κρατικές οντότητες στο πλαίσιο του Ποινικού Δικονομικού Δικαίου δεν πρέπει να γίνεται με οποιοδήποτε κόστος. Όταν το απαιτούν η αρχή του σεβασμού της αξιοπρέπειας του ανθρώπου και οι γενικότερες αρχές που απορρέουν από αυτήν, πρέπει να παραχωρείται ή να περιορίζεται. Αυτό σημαίνει ότι ένα πρόσωπο δεν μπορεί να υποβιβαστεί σε αντικείμενο ποινικής δίωξης, ακόμη και αν πρέπει να ανακριθεί ως αποδεικτικό μέσο ή να υποβληθεί σε κάποια μορφή δικονομικού εξαναγκασμού.

Το τεκμήριο αθωότητας είναι μια ευρεία έννοια που απορρέει από την ιδέα του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Το άρθρο 6 παράγραφος 2 του Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και το άρθρο 14 παράγραφος 2 του ΔΣΑΠΔ δηλώνουν ρητά ότι ισχύει το τεκμήριο αθωότητας. Ορίζει ότι ο κατηγορούμενος πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ύποπτος καθ' όλη τη διάρκεια της ποινικής διαδικασίας και όχι ως ένοχος μέχρι την έκδοση οριστικής δικαστικής απόφασης.

Πάντως γενικά σε όλο το δικονομικό δίκαιο, ισχύουν οι γενικές αρχές της δίκαιης δίκης, της δημοσιοποίησης της διαδικασίας, της ακρόασης όλων των διαδίκων και της αρχής της νομικής συνδρομής, καθώς οι αρχές αυτές διασφαλίζουν την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι της κρατικής αυθαιρεσίας και αποτελούν εφαρμογή της αρχής του σεβασμού και της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

Το άρθρο 34 του Αστικού Κώδικα αναγνωρίζει το δικαίωμα του ανθρώπου να αναμένει σεβασμό της ζωής, της ελευθερίας και της αξιοπρέπειάς του από τα άλλα μέλη της κοινωνίας, καθώς και την ταυτόχρονη ευθύνη να σέβεται τα δικαιώματα των άλλων. «Κάθε άνθρωπος είναι ικανός να έχει δικαιώματα και υποχρεώσεις».

Η δικαιοπρακτική ικανότητα, ή η προσωπικότητα υπό στενή έννοια, είναι η ικανότητα ενός προσώπου να υπόκειται σε νομικές αλληλεπιδράσεις γενικά και, ως εκ τούτου, να φέρει δικαιώματα και υποχρεώσεις. Ένα πρόσωπο μπορεί επίσης να υπόκειται σε νομικές συνθήκες που γεννούν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Εκτός

από τη γενική δικαιοπρακτική ικανότητα υπάρχει και η ειδική δικαιοπρακτική ικανότητα, δηλαδή η ικανότητα να υπόκειται σε ένα ορισμένο είδος νομικής σχέσης. Ο νομοθέτης δεν μπορεί να περιορίσει τη γενική δικαιοπρακτική ικανότητα, δεδομένου ότι αυτή είναι αναφαίρετη, αναπαλλοτρίωτη και αδιαπραγμάτευτη. Αντιθέτως, ορισμένες ικανότητες μπορούν να περιοριστούν εφόσον δεν παραβιάζουν το δίκαιο ή τα χρηστά ήθη και δεν περιορίζουν υπερβολικά την ελευθερία ενός προσώπου. Σύμφωνα με το άρθρο 57 του ΑΚ, οποιοσδήποτε του οποίου το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή έχει παραβιαστεί έχει το δικαίωμα να απαιτήσει την εξάλειψη της παραβίασης και τη μη επανάληψή της στο μέλλον. Αν η προσβολή αφορά την προσωπικότητα αποβιώσαντος, το δικαίωμα αυτό έχουν ο σύζυγος, οι κατιόντες, οι ανιόντες, οι αδελφοί και οι κληρονόμοι. Η προσωπικότητα αναφέρεται στο μοναδικό μείγμα των γενικών σωματικών, ψυχικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών του ανθρώπινου γένους. Η ανθρώπινη αξία συνδέεται με την προσωπικότητα ως έννοια του είδους. Το πρόσωπο που προσβάλλει δεν είναι απαραίτητο να είναι ένοχο. Εάν ζητείται αποζημίωση βάσει των κανόνων περί αδικοπραξιών, η υπαιτιότητα είναι απαραίτητη.

Η απαιτούμενη εφαρμογή της έννοιας του απαραβίαστου της ανθρώπινης αξιοπρέπειας στο αστικό δίκαιο είναι συνέπεια της αρχής του απαραβίαστου της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Οι κανόνες της δημόσιας τάξης θεωρούνται υποχρεωτικό δίκαιο, δηλαδή νόμοι που ελέγχουν αποκλειστικά μια σχέση και δεν μπορούν να τροποποιηθούν από τα εμπλεκόμενα μέρη.

4.2.2 Η αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας, θεωρείται η αρχή του κράτους δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή τόσο οι πολίτες όσο και οι δημόσιες εξουσίες ενός κράτους πρέπει να τηρούν το ισχύον δίκαιο. Η ζωή των ανθρώπων ρυθμίζεται από νομικούς κανόνες. Η οργάνωση και η λειτουργία του Κράτους ρυθμίζεται από το δίκαιο. Η αρχή της νομιμότητας έχει υπερεθνική διάσταση. Είναι η κεντρική αρχή του ηπειρωτικού και αγγλοσαξονικού δικαίου¹⁰⁵.

Τα άτομα υπόκεινται στους κανόνες του νόμου και πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις και τις απαγορεύσεις του, σύμφωνα με την έννοια

¹⁰⁵ Βλ. Β. Τζέμος «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο Διαγράμματα», 2013, σελ. 28.

της νομιμότητας. Η έννοια της νομιμότητας έχει δύο ερμηνείες όσον αφορά τη Διοίκηση. Κατ' αρχάς, η συναλλακτική διοίκηση διέπεται από το νόμο. Δεύτερον, στο πλαίσιο της κυριαρχικής διοίκησης, η ιδέα της νομιμότητας έχει αρνητική χροιά, δηλαδή η νομοθεσία επιβάλλει περιορισμούς στις διοικητικές δραστηριότητες. Ωστόσο, στο πλαίσιο των ατομικών δικαιωμάτων, έχει επίσης θετική χροιά, υπονοώντας ότι η διοίκηση δεν επιτρέπεται να περιορίζει τα ατομικά δικαιώματα παρά μόνο σύμφωνα με το νόμο. Η ανεξαρτησία της Διοίκησης όσον αφορά τις κυβερνητικές δραστηριότητες αναγνωρίστηκε από τη νομολογία, αλλά η ελευθερία αυτή δεν βασίστηκε στη βάση της νομιμότητας, αλλά μάλλον στην αρχή της σκοπιμότητας. Η ιδέα της νομιμότητας έχει τις ρίζες της στο φιλελεύθερο κράτος και εκφράζει τη σύνδεση μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας. Η ελευθερία του ατόμου είναι ουσιαστικά απεριόριστη, ενώ η ελευθερία του κράτους είναι ουσιαστικά περιορισμένη, σύμφωνα με τα ιδεώδη του φιλελεύθερου κράτους. Κατά συνέπεια, το όργανο που καθορίζει τις εξουσίες των κρατικών θεσμών, δηλαδή των δικαστηρίων, είναι η λαϊκή εκπροσώπηση, δηλαδή το Κοινοβούλιο.

Η εφαρμογή των αρχών της δημόσιας τάξης αποτελεί αναγκαία συνέπεια της έννοιας του παραβίαστος της ανθρώπινης αξιοπρέπειας στο αστικό δίκαιο. Οι κανόνες της δημόσιας τάξης θεωρούνται υποχρεωτικό δίκαιο, δηλαδή εκείνοι που ελέγχουν αποκλειστικά μια σχέση και δεν μπορούν να τροποποιηθούν από τη βούληση των εμπλεκόμενων μερών

Η αρχή της νομιμότητας θεμελιώνεται στο Σύνταγμα, στα παρακάτω άρθρα. Άρθρο 7παρ1Σ « Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της.» Αρ. 26παρ.2Σ « Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση». Αρ. 43Σ «1.Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανένα από την εκτέλεση τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού, επιτρέπεται η έκδοση των κανονιστικών διαταγμάτων με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων από άλλα όργανα της Διοίκησης επιτρέπεται, προκειμένου να ρυθμιστούν άλλα θέματα, ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 4. Με νόμους που ψηφίζονται στην Ολομέλεια της Βουλής, μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών

διαταγμάτων, για την ρύθμιση θεμάτων, που καθορίζονται σε αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράσσονται οι γενικές αρχές της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται γενικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης». Αρ.50Σ « Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο αυτές που του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι». Αρ.82Σ « Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει την γενική πολιτική της Χώρας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων. Ο Πρωθυπουργός κατευθύνει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της καθώς και των δημοσίων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.» Αρ.83Σ « 1. Κάθε υπουργός ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος. Οι χωρίς χαρτοφυλάκιο ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζει ο Πρωθυπουργός με απόφαση του. 2. Οι υφυπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός και ο οικείος υπουργός».

4.2.3 Η αρχή της ισότητας και της ελευθερίας

Η αρχή της ισότητας κατοχύρωσαν όλα τα ελληνικά Συντάγματα¹⁰⁶ και σήμερα θεμελιώνεται στο άρθρο 4παρ1Σ. «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου.» Οι αρχές του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της ισότητας είναι άρρηκτα συνδεδεμένες. Η μία επηρεάζει την άλλη. Το περιεχόμενο της έννοιας του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας αποτελείται από τις αρχές της ισότητας και της ελευθερίας. Η ισότητα και η ελευθερία είναι και οι δύο σημαντικές πτυχές της ανθρώπινης κατάστασης. Η τυπική ισότητα σημαίνει ότι οι πολίτες αντιμετωπίζονται ισότιμα ενώπιον του νόμου, ενώ η ουσιαστική ισότητα σημαίνει ότι οι πολίτες αντιμετωπίζονται ισότιμα εντός του νόμου. Η ιδέα της ισότητας στο Σύνταγμα δεν αναφέρεται μόνο στην ισότητα των ανθρώπων έναντι του νόμου, αλλά και στην ισότητα του νόμου έναντι των πολιτών. Η απαίτηση του νομοθέτη να θεσπίζει κανόνες που δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας δεν συνεπάγεται ότι οι διάφορες καταστάσεις πρέπει να ρυθμίζονται με τον ίδιο τρόπο. Οι παρόμοιες καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, ενώ οι ανόμοιες πρέπει να

¹⁰⁶ Βλ. Αθανάσιος Γ. Ράικος «Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη Δικαιώματα», Τρίτος Τόμος, 4^η έκδοση, 2018, σελ. 320.

αντιμετωπίζονται διαφορετικά¹⁰⁷. Η ανισότητα θα προέκυπτε αν οι διαφορετικές καταστάσεις αντιμετωπίζονταν με τον ίδιο τρόπο. Η έννοια της ισότητας αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα καθώς και αντικειμενική αρχή. Τα ατομικά δικαιώματα απορρέουν από αυτή την ιδέα, η οποία μπορεί να βρεθεί με πολλούς τρόπους σε όλους τους τομείς του δικαίου.

Το περιεχόμενο της έννοιας του σεβασμού και της διατήρησης της αξιοπρέπειας του ανθρώπου αποτελείται από τις αρχές της ελευθερίας και της ισότητας.

Η συνταγματική έννοια του σεβασμού και της διατήρησης της αξίας του ανθρώπου θέτει περιορισμούς σε αυτή την ανεξέλεγκτη ελευθερία σε μια κατάσταση κοινωνικού ανθρωπισμού. Η αρχή της ισότητας συνδέεται διαλεκτικά με την ελευθερία. Το κράτος, χρησιμοποιώντας την αναλογική ισότητα, παρεμβαίνει με κανόνες που διασφαλίζουν τους ευάλωτους και τα δικαιώματά τους, ενώ παράλληλα διασφαλίζουν την ελευθερία όλων. Η ελευθερία κάθε πολίτη είναι εγγυημένη από το Σύνταγμα και συγκεκριμένα στο άρθρο 5 «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα και τα χρηστά ήθη. Όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής της τιμής και της ελευθερίας τους χωρίς διάκριση εθνικότητας φυλής γλώσσας και θρησκευτικών και πολιτικών πεποιθήσεων. Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο. Απαγορεύεται η έκδοση αλλοδαπού για τη δράση του υπέρ της ελευθερίας».

Η αρχή της ισότητας συμπληρώνει τις άλλες διατάξεις περί των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, αυτή εξασφαλίζει την ίση απόλαυση των άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων (ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών) από όλους τους φορείς τους. Η αρχή επιδιώκει την κατοχύρωση της «ίσης ελευθερίας»¹⁰⁸.

Το άρθρο 5 παράγραφος 1 εγγυάται την απεριόριστη ανάπτυξη της ατομικότητας του ατόμου. Όλες οι ουσιαστικότερες ελευθερίες στον κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό τομέα εξαρτώνται από την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου. Οι τρεις διαστάσεις της ελευθερίας σχετίζονται με τις

¹⁰⁷ Βλ. Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», 2017, σελ. 157.

¹⁰⁸ Βλ. Αθανάσιος Γ. Ράικος «Συνταγματικό Δίκαιο, Θεμελιώδη Δικαιώματα», 4^η έκδοση, 2018, σελ. 335.

τρεις πτυχές της ατομικότητας καθώς και με τις τρεις διαστάσεις της ανθρώπινης αξίας, την υλική, την πνευματική και την κοινωνική. Η αναφορά του Συντάγματος στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική ζωή διασφαλίζει ότι όλες οι ανθρώπινες δραστηριότητες είναι ελεύθερες. Το Σύνταγμα, τα δικαιώματα των άλλων ανθρώπων και η ηθική είναι τα σαφή όρια του δικαιώματος. Η ηθική και τα δικαιώματα των άλλων είναι ευρείες ιδέες που εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς του δικαίου. Το άρθρο 5 παράγραφος 2 εγγυάται τη ζωή, την τιμή και την ελευθερία όλων των ανθρώπων που βρίσκονται στο ελληνικό έδαφος, χωρίς εξαίρεση.

4.2.4 Η αρχή της αναλογικότητας

Η προέλευση της αρχής της αναλογικότητας, η οποία κατοχυρώνεται ρητά από την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 25 παρ.1 εδ. δ'Σ, εντοπίζεται στο γερμανικό και γαλλικό δίκαιο με την φράση *«η αστυνομία δεν πρέπει να σημαδεύει τα σπουργίτια με κανόνια»*¹⁰⁹. Στην Ελλάδα, η αρχή αυτή είχε αναγνωριστεί ρητά από τη νομολογία του ΣτΕ το 1984, με τη διατύπωση ότι « οι εκ μέρους του νομοθέτη και της διοίκησης επιβαλλόμενοι περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι μόνο οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον επιδιωκόμενο σκοπό του νόμου».¹¹⁰

Στην αρχή της αναλογικότητας εξετάζεται η επιβολή του κατάλληλου μέσου για την επιβολή του επιδιωκόμενου σκοπού. Αν δηλαδή για παράδειγμα, επιβάλλεται από το νομοθέτη ένας περιορισμός συγκεκριμένου δικαιώματος για ορισμένο σκοπό, αλλά ο περιορισμός αυτός αποδεικνύεται άσχετος με τον σκοπό του και άρα ακατάλληλος για την επίτευξή του, τότε η νομοθετική αυτή ρύθμιση είναι αντισυνταγματική. Μέχρι στιγμής, ο δικαστής δεν μπόρεσε να ρυθμίσει τον επιδιωκόμενο στόχο του νόμου, εφόσον δεν κρίνεται ότι είναι αντίθετος προς το Σύνταγμα, δηλαδή την κατάχρηση της νομοθετικής εξουσίας. Με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να συγκριθεί με το τεκμήριο νομιμότητας του νόμου. Το ερώτημα είναι αν ο περιορισμός είναι εύλογος και επιβεβλημένος ή όχι. Πράγματι, έχει διαπιστωθεί

¹⁰⁹ Βλ. Θεοχαροπούλου, Κοντογιώργα «Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο», 1989, σελ. 12.

¹¹⁰ Βλ. ΣτΕ 2112/1984.

ότι η διοίκηση πρέπει, θεωρητικά, να υιοθετεί τους λιγότερο αυστηρούς περιορισμούς μεταξύ εκείνων που επιβάλλει ο νόμος.

Στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, δεν έχει ακόμη πραγματοποιηθεί ο έλεγχος της αναλογικότητας υπό στενή έννοια, δηλαδή η σύνδεση μεταξύ της σοβαρότητας της προσβολής του δικαιώματος και της δικαιολογητικής του βάσης. Επειδή δεν υπάρχουν συνεπή νομικά πρότυπα στα οποία μπορεί να στηριχθεί ο έλεγχος αυτός, είναι δύσκολος και αναξιόπιστος. Πρόκειται περισσότερο για ένα τεστ σκοπιμότητας παρά για ένα τεστ συνταγματικότητας.

4.2.5 Η αρχή της αιτιολογίας

Η αιτιολογία είναι η διαδικασία αναφοράς στους νομικούς νόμους και η ερμηνεία τους για την έγκριση κανονιστικών πράξεων, διοικητικών πράξεων και δικαστικών αποφάσεων.

Το κράτος δικαίου και η έννοια της νομιμότητας γεννούν την αρχή της αιτιολογίας. Στόχος της αιτιολογίας είναι να σας επιτρέψει να αξιολογήσετε κατά πόσον οι διοικητικές πράξεις και οι δικαστικές αποφάσεις είναι σύμφωνες με τα νομικά πρότυπα που καθορίζουν το νομικό πλαίσιο.

Το άρθρο 2παρ1Σ, δηλαδή η αρχή του σεβασμού και της διατήρησης της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της οποίας αποτελεί ειδική εκδήλωση, χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει διοικητικές δραστηριότητες. Ο πολίτης του οποίου τα δικαιώματα περιορίστηκαν με διοικητική πράξη έχει δικαίωμα να γνωρίζει τους λόγους για τους οποίους η διοίκηση προέβη στην ενέργεια αυτή. Για την υποβοήθηση του δικαστικού ελέγχου, η γενική δικαστική προστασία απαιτεί την αιτιολόγηση των δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων.

Το άρθρο 93 παρ. 3Σ χρησιμοποιείται για την αιτιολόγηση των δικαστικών αποφάσεων. «Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. Νόμος ορίζει τις έννομες συνέπειες που επέρχονται και τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης του προηγούμενου εδαφίου. Η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικά. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την καταχώριση στα πρακτικά της ενδεχόμενης μμειοψηφίας, καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις της δημοσιότητας της.» Η καθιέρωση της αιτιολογίας δικαιολογείται κυρίως για να

εξουδετερωθεί το ενδεχόμενο αυθαιρεσίας των δικαστικών αρχών κατά τον σχηματισμό της απόφασής τους, γεγονός που συμβάλλει αποφασιστικά στην εδραίωση της εμπιστοσύνης των διαδίκων, ενώ παράλληλα διευκολύνει τον έλεγχο της απόφασης αυτής σε περίπτωση άσκησης ένδικων μέσων και, τέλος, αναγκάζει τον δικαστή να διεξάγει ενδελεχή έρευνα της υπόθεσης.

Το Σύνταγμα ανακηρύσσει την ελευθερία της σκέψης σε σημαντικό αντικειμενικό στοιχείο του νομικοπολιτικού συστήματος, στο άρθρο 14 παρ.1 «Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά γραπτά και δια του τύπου τους στοχασμούς του τηρώντας τους νόμους του κράτους.»

Ένας από τους σημαντικότερους ακρογωνιαίους λίθους μιας δημοκρατικής κοινωνίας είναι η διατήρηση της ελευθερίας της έκφρασης, η οποία αποτελεί την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της πνευματικής ουσίας του ανθρώπου. Προστατεύεται από το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 19 του Διεθνούς Συμφώνου της Νέας Υόρκης.

Το άρθρο 14 παράγραφος 1 του Συντάγματος εγγυάται την αντικειμενική και υποκειμενική ελευθερία της έκφρασης.

Ο όρος «ελευθερία της σκέψης» αναφέρεται τόσο στην ελευθερία της σκέψης όσο και στην ελευθερία των ιδεών. Η ελευθερία των ιδεών χωρίζεται σε δύο μέρη: την ελευθερία του λόγου και την ελευθερία της διάδοσης. Η υποκειμενική αρχή της ελευθερίας της γνώμης απορρέει από την αντικειμενική έννοια της ελευθερίας των ιδεών. Η σκέψη προστατεύεται τόσο αντικειμενικά όσο και υποκειμενικά ως το δικαίωμα του ατόμου να πιστεύει σε οτιδήποτε επιλέγει.

Η προστασία της ελευθερίας της έκφρασης συνεπάγεται την προστασία της δημοκρατίας και το αντίστροφο. Δεν μπορεί να υπάρξει δημοκρατικό σύστημα στο οποίο να στερείται ο πολίτης το δικαίωμα να σκέφτεται και να εκφράζεται. Ο ιδεολογικός έλεγχος αποτελεί εδώ και πολύ καιρό χαρακτηριστικό γνώρισμα των ανελεύθερων και ολοκληρωτικών κυβερνήσεων. Η δημοκρατία επιτρέπει τον ανοιχτό ανταγωνισμό και την ανταλλαγή ιδεών, ακόμη και αν αυτές είναι διαμετρικά αντίθετες με τα συμφέροντα του κράτους. Το Σύνταγμα εγγυάται τόσο την ελευθερία της εσωτερικής σκέψης, δηλαδή της γνώμης που δεν έχει εξωτερικευτεί, όσο και το δικαίωμα έκφρασης και διάδοσης της άποψης αυτής με οποιαδήποτε μορφή.

Εκτός από τη διατήρηση της ελευθερίας της έκφρασης, το Σύνταγμα εγγυάται

επίσης την αρνητική ελευθερία της έκφρασης, δηλαδή το δικαίωμα των ανθρώπων να σιωπούν και να μην εκφράζουν τις απόψεις τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

5.1 Το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο και η επίδρασή του στο Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο

Το διοικητικό δίκαιο εμφανίστηκε ως ξεχωριστό νομοθετικό σώμα στις ευρωπαϊκές χώρες στα μέσα του δέκατου ένατου αιώνα, όταν ίσχυε το λεγόμενο "κράτος δικαίου". Ωστόσο, οι πρώτοι περιορισμοί στη διοικητική αυθαιρεσία και η υποχρέωση υποταγής στον νόμο καταγράφηκαν στην Αγγλία τον 17ο αιώνα, όταν σημειώθηκαν οι πρώτοι περιορισμοί στη διοικητική αυθαιρεσία και η υποχρέωση υποταγής στον νόμο. Παρά ταύτα, η Γαλλία θεωρείται η γενέτειρα του διοικητικού δικαίου, καθώς εκεί ιδρύθηκαν οι πρώτες διοικητικές επιτροπές και διοικητικά δικαστήρια, αναγνωρίζοντας τα δημόσια δικαιώματα των διοικουμένων.

Μετά την ένταξη της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρατηρείται μια αυξανόμενη επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό διοικητικό δίκαιο, μια τάση γνωστή θεωρητικά ως «εξευρωπαϊσμός του διοικητικού δικαίου». Ταυτόχρονα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρατηρήθηκε αύξηση της δημιουργίας νόμων διοικητικού δικαίου που αποτελούν πλέον αυτό που είναι γνωστό ως «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». Όλες οι διατάξεις της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ελέγχουν άμεσα τη διοικητική διαδικασία, τη διοικητική οργάνωση και τις διοικητικές δραστηριότητες των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο αναφέρονται ως «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». Οι αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, για παράδειγμα, αποτελούν θεμελιώδεις αρχές του «ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου», όταν ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, όπως και το νομικό πλαίσιο για τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων και της Επιτροπής των Περιφερειών εμπίπτουν σε αυτόν τον τομέα. Ομοίως, τις τελευταίες δεκαετίες, η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο η πρωτογενής όσο και η δευτερογενής, καθώς και οι κανόνες του «ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου», είχαν σημαντικό αντίκτυπο στην ερμηνεία και την εκτέλεση του εθνικού διοικητικού δικαίου. Όπως προαναφέρθηκε, η εξέλιξη αυτή είναι γνωστή ως «εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού δικαίου». Η εναρμόνιση, τροποποίηση, ερμηνευτική αναθεώρηση ή

επέκταση των κανόνων του εθνικού διοικητικού δικαίου υπό το πρίσμα της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι γνωστή ως «εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού δικαίου». Κατά τη διαδικασία αυτή, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενσωματώνεται διαλεκτικά με το εθνικό διοικητικό δίκαιο, το οποίο αποτελεί τεχνικά τη βάση της διοικητικής δραστηριότητας, αλλά ενισχύεται, τροποποιείται ή επανερμηνεύεται με βάση τους κανόνες του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹¹.

5.2 Το αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου

Το Διοικητικό Δίκαιο πρωτοεμφανίστηκε στην Ελλάδα το 1833, σχεδόν ταυτόχρονα, από την τότε βαυαρική κυβέρνηση, με βάση το γαλλικό πρότυπο, αλλά αναπτύχθηκε έναν αιώνα αργότερα, κυρίως μετά την ψήφιση του νόμου 3713/1928, με τον οποίο συστάθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας, η νομολογία του οποίου ανέπτυξε τις γενικές αρχές του κλάδου και διαμόρφωσε την έννοια της αρχής της νομιμότητας, και ο οποίος τέθηκε σε λειτουργία το 1929. Αποτελεί το σημαντικότερο τμήμα του νομικού συστήματος. Είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το συνταγματικό δίκαιο, του οποίου αποτελούσε παλαιότερα μέρος. Η επιστήμη του Διοικητικού Δικαίου στο έθνος μας δημιουργήθηκε με βάση το γαλλικό και το γερμανικό πρότυπο. Καλλιεργήθηκε ιδίως από διακεκριμένους καθηγητές του Τμήματος του Παντείου Παν/μίου όπως οι : Μ. Στασινόπουλος, Δ. Κόρσος ,Γ. Παπαχατζής κ.ά. Ο πολυεπίπεδος χαρακτήρας του διοικητικού δικαίου, το οποίο καλύπτει ένα ευρύ φάσμα τομέων οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας, και, τέλος, η σύμπτωση της ιδιότητας του νομοθέτη (κανονιστική δράση της διοίκησης) και του εφαρμοστή νομικών κανόνων είναι τα κύρια χαρακτηριστικά του διοικητικού δικαίου¹¹².

Το διοικητικό δίκαιο είναι ένα σύνολο νομικών νόμων που ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ των διοικουμένων και της δημόσιας διοίκησης, καθώς και την οργάνωση και τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, οι κανόνες του διοικητικού δικαίου αποσκοπούν στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος, ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των διοικουμένων με βάση την υπεροχή και την κυρίαρχη βούληση του κράτους, το οποίο ενεργεί ως φορέας

¹¹¹ Βλ. Χριστίνα Μ. Ακριβοπούλου «Εισαγωγή στο αντικείμενο και στις θεμελιώδεις αρχές του Διοικητικού Δικαίου», 2015, σελ.30.

¹¹² Βλ. Χριστίνα Μ. Ακριβοπούλου, Χαράλαμπος Ανθόπουλος «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», 2015, σελ. 25.

δημόσιας εξουσίας, και ρυθμίζουν τόσο την οργάνωση όσο και τη δράση της δημόσιας διοίκησης, η οποία λειτουργεί εντός του πλαισίου που θεσπίζουν.

5.3 Οι θεμελιώδεις Αρχές του Δημοσίου Δικαίου

Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου είναι μια συλλογή κανόνων που ρυθμίζουν και νομιμοποιούν τις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης. Η πλειονότητα αυτών των αρχών διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και όλες έχουν συνταγματικό έρεισμα. Η σημασία τους είναι κρίσιμη για την κατανόηση των κανόνων του διοικητικού δικαίου και τη συνέπεια με την οποία εφαρμόζονται. Οι σημαντικότερες από αυτές είναι οι ακόλουθες:

- Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του

Διοικούμενου, ασφάλειας δικαίου.

- Η αρχή της αναλογικότητας.
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας
- Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης¹¹³

¹¹³ Βλ. Χριστίνα Μ. Ακριβοπούλου, Χαράλαμπος Ανθόπουλος «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», 2015, σελ.23.

5.3.1 Η αρχή των χρηστών ηθών και της χρηστής Διοίκησης

Καθώς οι περισσότερες αρχές που διέπουν την ενωσιακή και την εθνική έννομη τάξη έχουν αναλυθεί παραπάνω, χρήσιμο είναι να αναφέρουμε τι νοείται με τον όρο «χρηστή διοίκηση» και «χρηστά ήθη».

Οι ηθικές αντιλήψεις που ισχύουν σε έναν πολιτισμό σε έναν συγκεκριμένο τόπο και χρόνο αναφέρονται ως ηθική. Η ρήτρα ηθικής έχει σχεδιαστεί για να απαγορεύει οποιαδήποτε ανήθικη χρήση των δικαιωμάτων κάποιου. Πρόκειται για μια θολή αξιολογική ιδέα που είναι διάσπαρτη στο δικαστικό σύστημα. Η ηθική αποτελεί οριοθέτηση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και περιλαμβάνει την απόλυτη υπεράσπιση των ατομικών δικαιωμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος.

Στο Αστικό Δίκαιο, η ρήτρα των χρηστών ηθών, εκφράζεται στο άρθρο 178ΑΚ «δικαιοπραξία που αντιβαίνει στα χρηστά ήθη είναι άκυρη», καθώς και στο 179ΑΚ «Άκυρη ως αντίθετη προς τα χρηστά ήθη είναι ιδίως η δικαιοπραξία με την οποία δεσμεύεται υπερβολικά η ελευθερία του προσώπου ή η δικαιοπραξία με την οποία εκμεταλλεύεται κάποιος την ανάγκη την κουφότητα και την απειρία του άλλου και πετυχαίνει έτσι να συνομολογήσει ή να πάρει για τον εαυτό του ή για τρίτο για κάποια παροχή περιουσιακά ωφελήματα που κατά τις περιστάσεις βρίσκονται σε φανερή δυσαναλογία προς την παροχή».

Η ανήθικη δικαιοπραξία δεν είναι παράνομη. Η δικαιοπραξία είναι ανήθικη όταν παραβιάζει τις καθιερωμένες ηθικές αρχές και όχι όταν παραβιάζει το νόμο. Μια δικαιοπραξία είναι ανήθικη όταν το περιεχόμενό της είναι ανήθικο ή όταν υποστηρίζει μια ανήθικη συνέπεια, όπως μια δικαιοπραξία για την εκτέλεση μιας παράνομης συμπεριφοράς, εκτός από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 179 ΑΚ.

Στην Πολιτική Δικονομία, η αρχή των χρηστών ηθών θεμελιώνεται στο άρθρο 116ΚΠολΔ. «Οι διάδικοι, οι νόμιμοι αντιπρόσωποι τους και οι πληρεξούσιοι οφείλουν να τηρούν τους κανόνες των χρηστών ηθών και της καλής πίστης....»

Στην Ποινική Δικονομία, η αρχή των χρηστών ηθών ισχύει και εφαρμογή τους αποτελεί το άρθρο 173παρ3 «Εκτός από την απόλυτη ακυρότητα του άρθρου 171 η ακυρότητα που προήλθε από ενέργεια ή από παράλειψη του εισαγγελέα ή του διαδίκου ή που έγινε δεκτή ρητά από αυτούς δεν μπορεί να προταθεί από τους

ίδιους.»

Τέλος και στην Διοικητική Δικονομία κατοχυρώνεται η αρχή των χρηστών ηθών στο άρθρο 42ΚΔΔ/μίας «Οι διάδικοι οι νόμιμοι αντιπρόσωποι και οι δικαστικοί πληρεξούσιοι οφείλουν να ενεργούν σύμφωνα με τους κανόνες της καλής πίστης και των χρηστών ηθών» .

Η αρχή της χρηστής διοίκησης απαιτεί από τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το επικρατέστερο περί δικαίου αίσθημα, αποφεύγοντας δυσάρεστες και δογματικές ερμηνείες και επιδιώκοντας την προσαρμογή των νομικών κανόνων στις τρέχουσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης σηματοδοτείται σε γενικές γραμμές από την θεωρία, τη νομολογία αλλά και από διεθνή κείμενα ενδιάμεσου νομικής δεσμευτικότητας. Έχει θεσπιστεί όμως και ως θεμελιώδες δικαίωμα στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹⁴.

Η έννοια της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, απαιτεί ο διοικούμενος να μην υφίσταται αδικαιολόγητη ταλαιπωρία όταν η διοίκηση ενεργεί κατά τη διακριτική της ευχέρεια για να προστατεύσει τα συμφέροντά του και να καταστήσει δυνατή την άσκηση των δικαιωμάτων του.

5.3.2 Η αρχή της νομιμότητας στο Δημόσιο Δίκαιο

Η έννοια της νομιμότητας της διοικητικής δράσης είναι η απαίτηση της δημόσιας διοίκησης, υπό λειτουργική έννοια, να ακολουθεί τους σχετικούς νομικούς κανόνες στις επίσημες ενέργειές της. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να κάνουν ό, τι δεν απαγορεύεται («ό, τι δεν απαγορεύεται επιτρέπεται»), η Διοίκηση έχει αρμοδιότητα να πράττει μόνο ό, τι προβλέπεται («ό, τι δεν επιτρέπεται, απαγορεύεται και ό, τι προβλέπεται είναι καταρχήν υποχρεωτικό»)¹¹⁵.

Η νομιμότητα των πράξεων της Διοίκησης καθορίζεται από το νομικό σύστημα που ισχύει κατά τη στιγμή της εφαρμογής τους. Οι ενέργειες της Διοίκησης διέπονται από το ευρωπαϊκό δίκαιο, τις συνταγματικές διατάξεις, τις διεθνείς

¹¹⁴ Βλ. Βασίλης Τζέμος «Η σύννομη κακοδιοίκηση», publiclawjournal.com, σελ. 101.

¹¹⁵ Βλ. Βασίλης Τζέμος «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο Διαγράμματα», 2013, σελ. 29.

συνθήκες που κυρώνονται με νομοθετικές πράξεις και τις διοικητικές ρυθμίσεις που εκδίδονται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης ή βάσει του αρ. 83Σ, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, όπως ορίζεται ανωτέρω.

Γενικά, αναφέρεται στη συμμόρφωση της διοίκησης με όλους τους ισχύοντες νόμους, ανεξάρτητα από την πηγή τους. Σε αυτούς περιλαμβάνονται οι κοινώς αναγνωρισμένοι κανόνες του διεθνούς ιδιωτικού δικαίου, οι αρχές του διοικητικού δικαίου, οι κανόνες της νομολογίας και οι κανόνες που θεσπίζονται με νομοθετικές πράξεις που κυρώνονται δυνάμει του άρθρου 43 παρ. 1 του Σ.

Όσον αφορά την αυστηρή διοίκηση, λειτουργεί μόνο βάσει νομικών κατευθυντήριων γραμμών. Για να περιορίσει την ελευθερία ή την ιδιοκτησία, ο νομοθέτης πρέπει να κάνει ρητή παραχώρηση. Τα διοικητικά δικαστήρια είναι υπεύθυνα να διασφαλίζουν ότι υπάρχει αυτή η εξουσιοδότηση και ότι τηρούνται οι όροι της, και η διοίκηση δεσμεύεται από τις αποφάσεις τους.

Στο πλαίσιο των ειδικών κυριαρχικών σχέσεων, η αρχή της νομιμότητας περιορίζεται. Η περιορισμένη διοίκηση διέπεται, ωστόσο, και εδώ από τις αρχές της νομιμότητας και των ατομικών δικαιωμάτων. Η γενική συναίνεση στον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να γίνει δεκτή σε περιπτώσεις όπου ο περιορισμός είναι εκούσιος, όπως στην περίπτωση των κρατικών υπαλλήλων.

Ο κανόνας δικαίου που θεσπίζουν επιφέρει αμέσως την επιθυμητή αλλαγή και ο κυβερνήτης ή το διοικητικό όργανο δεν μπορεί να κηρύξει την πράξη παράνομη ή αναποτελεσματική έως ότου ανακληθεί, καταργηθεί ή ακυρωθεί.

Όσον αφορά το Ποινικό Δίκαιο, η αρχή της νομιμότητας του εγκλήματος και της ποινής, θεμελιώνεται στο άρθρο 7 παρ1 του Συντάγματος. Στον ποινικό κώδικα έκφραση της διάταξης του Συντάγματος, αποτελεί το άρθρο 1. « Ποινή δεν επιβάλλεται παρά μόνο για τις πράξεις εκείνες για τις οποίες ο νόμος την είχε ρητά ορίσει πριν από την τέλεση τους.» και το άρθρο 14. « 1. Έγκλημα είναι πράξη άδικη και καταλογιστή στο δράστη της, η οποία τιμωρείται από το νόμο. 2. Στις διατάξεις των ποινικών νόμων ο όρος πράξη περιλαμβάνει και τις παραλείψεις.»

Εκτός από τον θεμελιώδη κανόνα ότι δεν υπάρχει έγκλημα χωρίς νόμο, η έννοια της νομιμότητας οδηγεί στις ακόλουθες αρχές: «

1. Αποκλείεται το έθιμο ως πηγή κανόνων δικαίου που θεμελιώνουν ή επαυξάνουν το αξιόποιο.
2. Αποκλείεται η θεμελίωση ή επαύξηση του αξιοποίνου κατά ανάλογη εφαρμογή

ενός ποινικού νόμου.

3. Απαγορεύονται οι αόριστοι νόμοι.»

Οι απαγορεύσεις αυτές ισχύουν μόνο εάν το ποσό της παράβασης αυξάνεται, όχι εάν το ποσό της παράβασης μειώνεται. Όταν αναφερόμαστε στον νόμο, εννοούμε τον γραπτό νόμο, ο οποίος είναι ένας κανόνας δικαίου που θεσπίζεται από το Κοινοβούλιο και θεσπίζεται σύμφωνα με τη νόμιμη διαδικασία και τους νόμιμους τύπους. Ωστόσο, αναγνωρίζεται ότι μια ποινική διάταξη μπορεί να υπάρχει με ουσιαστική έννοια σε ένα νομοθέτημα που παράγεται βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης από τα όργανα της διοίκησης.

Οι κανονιστικές πράξεις, όπως οι αστυνομικοί κανόνες και οι υπουργικές οδηγίες, μπορούν επίσης να περιλαμβάνουν την ποινή. Η κανονιστική εξουσία των οργάνων της διοίκησης πρέπει να θεμελιώνεται σε εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, και ακόμη και αν περιορίζει τις ατομικές ελευθερίες, δεν μπορεί να είναι νόμος-πλαίσιο, ούτε μπορεί να εγκριθεί από το τμήμα διακοπής της Βουλής, αλλά μόνο από την ολομέλεια.

Οι νόμοι του «φυσικού δικαίου», οι θεμελιώδεις αρχές του δικαίου και η παράδοση, είναι αυτονόητο ότι δεν μπορούν να θεσπίσουν ή να διευρύνουν το ποινικό αδίκημα. Το έθιμο αποτελείται από την αντίληψη του κοινού για το τι είναι σωστό, καθώς και από μια μακρά ιστορία χρήσης. Λόγω της προϋπόθεσης ότι δεν υπάρχει ποινή χωρίς δίκη, η μακροχρόνια εφαρμογή θα είναι δικαστική και όχι λαϊκή. Ως αποτέλεσμα, ο κανόνας θα είναι να απαιτηθεί η εκ των υστέρων αναγνώριση μιας δικαστικής παράβασης που θέτει σε κίνδυνο την ατομική ελευθερία. Το έθιμο μπορεί να οδηγήσει στην καθιέρωση ή την προώθηση της αξίας μόνο με έμμεσο τρόπο. Αυτό συμβαίνει όταν τα νομοθετικά πρότυπα για την ποινική τιμωρία βασίζονται σε εκείνα που ισχύουν σε άλλους τομείς του δικαίου και η παράδοση γίνεται αποδεκτή χωρίς περιορισμούς.

Η αναλογική εφαρμογή ενός νόμου για τη θέσπιση ή την επέκταση του αδικήματος απαγορεύεται βάσει της δεύτερης αρχής. Απαγορεύεται η υπέρβαση του γλωσσικού νοήματος της ποινικής ρύθμισης.

Η απαγόρευση της διαφορούμενης νομοθεσίας απαιτείται βάσει της έννοιας της νομιμότητας. Το άρθρο 7παρ1Σ επιβεβαιώνει την ύπαρξη νόμου που ίσχυε κατά τον χρόνο τέλεσης της συμπεριφοράς και ορίζει τα μέρη του. Κατά συνέπεια, πρέπει να υπάρχουν σαφείς νόμοι που να χαρακτηρίζουν την εν λόγω παράνομη δραστηριότητα

με συνέπεια και σε βάθος. Εάν ένας νόμος είναι ασαφής, δεν μπορεί να εφαρμοστεί και συνεπώς είναι αντισυνταγματικός. Αυτό συμβαίνει όταν ένας νόμος είναι ασαφής όχι μόνο ως προς τον νομικό ορισμό του και τον προσδιορισμό της εγκληματικής ενέργειας, αλλά και ως προς τις αξίες τις οποίες αποσκοπεί να διασφαλίσει.

5.3.3 Η αρχή της Ισότητας στο Δημόσιο Δίκαιο

Η βασική έννοια της ισότητας των όπλων των διαδίκων προέρχεται από την ιδέα της ισότητας στο δικονομικό δίκαιο. Σύμφωνα με την έννοια αυτή, οι διάδικοι έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών.

Η αρχή της ισότητας των διοικουμένων ενώπιον των δημόσιων υπηρεσιών με τη λειτουργική έννοια, σύμφωνα με την οποία οι οργανωτικές μονάδες του κράτους και τα άλλα νομικά πρόσωπα που ασκούν τέτοιες υπηρεσίες έχουν την υποχρέωση να παρέχουν τις υπηρεσίες τους ή τα παραγόμενα αγαθά σε κάθε διοικούμενο, είναι μία από τις γενικές αρχές που ισχύουν για την προστασία των διοικουμένων στο διοικητικό δίκαιο.

Η έννοια της αναδρομικής εφαρμογής μιας λιγότερο αυστηρής νομοθεσίας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 του ΚΠΔ, απορρέει από την αρχή της ισότητας στο ποινικό δίκαιο. Ομοίως, στο αστικό δίκαιο, όπου εφαρμόζεται συνήθως ο κανόνας της μη αναδρομικότητας του νόμου, όταν η αρχή αυτή αποδυναμώνεται, όταν εξαλείφεται, αυτό συμβαίνει επειδή το απαιτεί η αρχή της ισότητας. Προκειμένου να αποτραπούν οι διακρίσεις, ο νόμος πρέπει να έχει αναδρομική ισχύ. Τα συμβαλλόμενα μέρη έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις βάσει της έννοιας της ισότητας. Για τον λόγο αυτό επιβάλλονται περιορισμοί στην ελευθερία των συμβαλλομένων μερών για την προστασία του ασθενέστερου συμβαλλόμενου μέρους, διότι δεν υπάρχει νομική ελευθερία χωρίς ισότητα των συμβαλλομένων μερών.

Η μείωση της ρυθμιστικής ουσίας ενός νόμου σε χρόνο πριν από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας είναι γνωστή ως αναδρομικότητα.

Η ιδέα της μη αναδρομικότητας του νόμου εφαρμόζεται γενικά στο ελληνικό νομικό σύστημα. Η αρχή της μη αναδρομικότητας δεν αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα, αλλά αναφέρεται σε δύο διατάξεις: 7 παρ. 1, η οποία απαγορεύει την

αναδρομική εφαρμογή δυσμενών ποινικών νόμων, και 78 παρ. 2, η οποία απαγορεύει την αναδρομική εφαρμογή φόρων και άλλων οικονομικών επιβαρύνσεων.

Η έννοια της μη αναδρομικότητας απορρέει από το κράτος δικαίου καθώς και από τη δημοκρατική αρχή. Το άρθρο 2ΑΚ, από την άλλη πλευρά, εκφράζει την έννοια της μη αναδρομικότητας της νομοθεσίας ως βασική αρχή του δικαίου: «Ο νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη και διατηρεί την ισχύ του εφόσον άλλος κανόνας δικαίου, δεν τον καταργήσει ρητά ή σιωπηρά.»

Η απαίτηση για νομική σαφήνεια και σταθερότητα υπαγορεύει αυτή την αρχή. Δεσμεύει τον δικαστή και τον υποχρεώνει να εφαρμόζει έναν νέο νόμο αποκλειστικά σε συνδέσεις που λαμβάνουν χώρα μετά την έναρξη ισχύος του. Οφείλει, αντιθέτως, να εφαρμόζει τον παλαιό κανόνα στις συνδέσεις που υπήρχαν στο παρελθόν.

5.3.4 Η αρχή της αναλογικότητας στο Δημόσιο Δίκαιο

Η έννοια της αναλογικότητας αποτελεί συστατικό στοιχείο της αρχής της νομιμότητας που ελέγχει τη διοικητική δραστηριότητα στο διοικητικό δίκαιο. Σύμφωνα με την έννοια αυτή, το επαχθές μέτρο της διοικητικής πράξης πρέπει να είναι ανάλογο προς το δημόσιο σκοπό που εξυπηρετείται ή το ιδιωτικό συμφέρον που διασφαλίζεται από τη διοικητική πράξη.

Ο ποινικός ρόλος του κράτους περιορίζεται στο ποινικό δίκαιο όχι μόνο από την αναγκαιότητα, αλλά και από τη δικαιοσύνη της επαπειλούμενης και επιβαλλόμενης ποινής. Η επιβολή του κακού της ποινής ως σύμβολο προσωπικής αποδοκιμασίας δικαιολογείται μόνο όταν η ποινή αποτελεί ανταπόδοση για παρόμοιο κακό που διέπραξε ο δράστης σε βάρος τρίτου ή του κοινωνικού συνόλου.

Η αρχή της αναλογικότητας, η οποία εφαρμόζεται κατά το στάδιο της ανάκρισης στην ποινική διαδικασία, επιβάλλει το μέτρο που λαμβάνει ο ανακριτής να είναι ανάλογο προς τη φύση του διαπραχθέντος αδικήματος. Η έννοια αυτή ισχύει για τη διακριτική ευχέρεια του ανακριτή, καθώς πρέπει να επιλέξει τις μεθόδους που είναι καταλληλότερες για την επίτευξη των στόχων της ανάκρισης.

5.3.5 Η αρχή της ασφάλειας Δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου ή νομικής ασφάλειας (Grundsatz der Rechtsicherheit), είναι άμεση συνέπεια της ιδέας του κράτους δικαίου. Πρόκειται για μια συνταγματική διάταξη που ισχύει τόσο για τον διοικητικό όσο και για τον νομοθετικό κλάδο της κυβέρνησης. Σημαίνει ότι οι νομικοί κανόνες είναι σαφείς και ότι οι νομικές συνθήκες είναι σταθερές και αποκλείει τις απότομες, απρόβλεπτες και ασυνεπείς μεταβολές¹¹⁶. Συνεπώς, έχει αντικειμενικό και γενικό προσανατολισμό και εφαρμόζεται με αφηρημένο τρόπο, σε αντίθεση με την προστατευμένη εμπιστοσύνη που έχει υποκειμενική διάσταση και συνεπάγεται την προστασία του πολίτη στη διατήρηση και την αξιοπιστία της κρατικής δράσεως, βάσει της οποίας προγραμμάτισε τη δραστηριότητά του και εφαρμόζεται λαμβάνοντας υπόψη τις εξατομικευμένες καταστάσεις¹¹⁷. Η ασφάλεια δικαίου είναι σύμφυτη με το θετικό της, διότι εξαλείφει τις αβεβαιότητες σχετικά με την εγκυρότητα και την ουσία των νομικών κανόνων, των οποίων τα νομικά αποτελέσματα μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια και βεβαιότητα και να γίνουν πλήρως κατανοητά από εκείνους που ρυθμίζονται από αυτούς και των οποίων τις έννομες σχέσεις ρυθμίζουν.

Η ασφάλεια δικαίου, σύμφωνα με έναν ορισμό, είναι η δυνατότητα να προβλεφθούν εκ των προτέρων οι νομικές συνέπειες που επιβάλλει ο νόμος σε μια δεδομένη πραγματική περίπτωση, και ως εκ τούτου περιέχει την έννοια των δικαιολογημένων προσδοκιών. Κατά συνέπεια, η ιδέα της ασφάλειας δικαίου, ως αρχή της νομικής ακρίβειας και σαφήνειας, επιχειρεί να δημιουργήσει ένα περιβάλλον εμπιστοσύνης. Η στενή αυτή σχέση ασφάλειας δικαίου και εμπιστοσύνης μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι αποτελεί το νομικό της θεμέλιο. Φυσικά, η αρχή της εμπιστοσύνης μπορεί να εφαρμοστεί όταν υπάρχει ασφάλεια δικαίου, δηλαδή όταν το δίκαιο είναι σταθερό, μόνον και εφόσον αυτή υφίσταται «ως εύλογα εμπνεόμενη εμπιστοσύνη»¹¹⁸. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου έχει αμφισβητηθεί ως θεμέλιο της

¹¹⁶ Βλ. Γ. Ανδρομάχη Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά «Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ», 2007, σελ. 69.

¹¹⁷ Βλ. Δ. Κόρσος «Μελέτες Γενικής Θεωρίας του Δικαίου, Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου», 1992, σελ.325, Ε. Πρεβεδούρου, «Η κοινοτική Αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των έννομων τάξεων, ΔτΑ, ΤΕΣ 2/2003», σελ. 255, Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τ. Α, 2005, σελ. 212.

¹¹⁸ Βλ. Χρ. Δετσαρίδης «Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο», 2003, σελ. 9.

αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, με την αιτιολογία ότι, ως αρχή που αποσκοπεί στην ομοιόμορφη και αυστηρή εφαρμογή του νόμου χωρίς εξαιρέσεις, έρχεται στην πραγματικότητα σε σύγκρουση με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, διότι αποκλείει κάθε προστασία που βασίζεται σε κείμενο διαφορετικό από το γράμμα του νόμου ή σε άλλες νομικές αρχές που δεν απορρέουν άμεσα από το κείμενο του νόμου. Ωστόσο, η ασυμφωνία αυτή είναι καθαρά τυπολογική και περιορισμένης σημασίας και έκτασης. Σημαντικότερο είναι το δεύτερο σκέλος της ασφάλειας δικαίου, το οποίο απαιτεί μονιμότητα και συνέπεια στις πράξεις και τις αποφάσεις της διοίκησης και είναι άρρηκτα συνδεδεμένο, αν όχι ταυτόσημο, με την έννοια της εμπιστοσύνης σε ένα νομικό πλαίσιο¹¹⁹.

Η ασφάλεια δικαίου αναφέρεται στη συνέπεια με την οποία ερμηνεύεται ο νόμος, επιτρέποντας την ισότιμη και χωρίς διακρίσεις αξιολόγηση των επιμέρους πραγματικών καταστάσεων με βάση τα όρια και τις περιστάσεις¹²⁰.

Προσέτι, η ασφάλεια είναι ένα από τα θεμελιώδη στοιχεία κάθε έννομης τάξης, μαζί με τη δικαιοσύνη, τη σκοπιμότητα και την ασφάλεια δικαίου. Η ασφάλεια δικαίου συνήθως αντιπαρατίθεται στη δικαιοσύνη, με την έννοια ότι η δικαιοσύνη αποβλέπει στην συγκεκριμενοποίηση της δικανικής κρίσης, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης με πνεύμα επιείκειας, ενώ η ασφάλεια δικαίου καθιστά αναγκαία την εφαρμογή του θετικού δικαίου, ακόμη και αν αυτό είναι άδικο, δηλαδή προσπαθεί να προσφέρει προστασία με την εφαρμογή του κατάλληλου δικαίου¹²¹. Η ασφάλεια δικαίου είναι, στην πραγματικότητα, άρρηκτα συνδεδεμένη με τον λόγο ύπαρξης του δικαίου, τον βασικό του στόχο, και αποτελεί συστατικό στοιχείο του κράτους δικαίου¹²². Υποστηρίζεται, ότι «στο κράτος δικαίου» οι αρχές της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, καθώς και η νομική ασφάλεια δικαίου, είναι ιδιαίτερα σημαντικές, ώστε όπως έγραφε ο Montesquieu, « κανείς να μην εξαναγκάζεται να κάνει κάτι που ο νόμος δεν τον υποχρεώνει και να μην κάνει κάτι που ο νόμος του επιτρέπει¹²³». Η αρχή του κράτους δικαίου ανταποκρίνεται στην επιθυμία για προβλέψιμες, ορθολογικές, σταθερές και δίκαιες κοινωνικές

¹¹⁹ Βλ. Στ. Δεληκωστόπουλος «Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δίκαιο», 1969, σελ. 22.

¹²⁰ Βλ. Στ. Δεληκωστόπουλος «Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δίκαιο», 1969, σελ. 21.

¹²¹ Βλ. Γ. Κατρούγκαλος «Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος», Δι. Δικ. 1993, σελ. 943.

¹²² Βλ. Α. Μάνεσης «Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος», 1991, σελ. 32.

¹²³ Βλ. Α. Μάνεσης «Συνταγματική θεωρία και πράξη», 1980, σελ. 546.

αλληλεπιδράσεις, καθώς και στην απαίτηση για νομική σαφήνεια και σταθερότητα. Όμως η αρχή της ασφάλειας δικαίου, παρά τη θεμελιώδη σημασία της, θέτει σημαντικά προβλήματα και τούτο διότι το δίκαιο καλείται να ικανοποιήσει δύο αντίθετες επιταγές.

Από τη μία πλευρά, η δικαιοσύνη και το έλεος, τα οποία συνεπάγονται την προσαρμογή των νόμων και των νομικών συνθηκών προκειμένου να προσαρμοστεί η έννομη τάξη στις κοινωνικές εξελίξεις, και η ασφάλεια δικαίου, η οποία οδηγεί στη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης¹²⁴.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί έννοια γένους (oberbegriff) και συνάγονται εξ αυτής επί μέρους έννοιες, που εξασφαλίζουν ακόμη καλύτερα τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου, από τις όποιες κρατικές παρεμβάσεις.

5.3.6 Η αρχή της ασφάλειας Δικαίου στη νομολογία του ΣτΕ

Το Συμβούλιο της Επικρατείας με την υπ αριθμ. 1508/2002 απόφαση του ΣΤ' Τμήματος, έκανε δεκτό ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου, όπως και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έχουν συνταγματική ισχύ και απορρέουν από την έννοια του κράτους δικαίου¹²⁵.

Ειδικότερα η απόφαση αυτή κάνει λόγο για τις «εκ της αρχής του κράτους δικαίου ευθέως συναγόμενες επί μέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης (ιδίως εκ του άρθρου 2 παρ.1 και 5 παρ.1Σ) αναγνωρίζονται ότι όχι μόνον η διοίκηση αλλά και ο νομοθέτης υποχρεούνται στο σεβασμό της αρχής ενόψει της προστασίας καλόπιστα κτηθέντων δικαιωμάτων».

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν έχει ακόμη σαφή προσδιορισμένο περιεχόμενο. Συνδέεται κυρίως με την ανάγκη σταθερότητας των νομικών καταστάσεων και τη σαφήνεια των νομικών κειμένων. Χρησιμοποιείται αρκετές φορές από το δικαστή για τον προσήκοντα νομολογιακό χειρισμό της συγκεκριμένης διαφοράς¹²⁶. Δεν τυγχάνει άμεσης εφαρμογής αλλά σταθμίζεται σε περίπτωση συγκρούσεως με αντιθέτου

¹²⁴ Βλ. Α. Μακαρούνη «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης», 1997, σελ. 4.

¹²⁵ Βλ. Π. Παραράς «Η καθιέρωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως συνταγματική αρχή ΔτΑ, ΤΕΣ 1/2003», σελ.13, Γ. Κατρούγκαλος, Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας 1974-2003, Τιμ. Τομ, του ΣτΕ- 75 χρόνια, 2004, σελ.261.

¹²⁶ Βλ. Β. Παπαρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, β' εκδ., 2005, σελ.208.

περιεχομένου αξίες.

Στο περιεχόμενο της έννοιας της ασφάλειας του δικαίου εντάσσονται και άλλες αρχές ή κανόνες, όπως: α) Η αρχή της μη αναδρομικότητας των απρόσωπων κανόνων δικαίου, ιδίως δε των φορολογικών νόμων εφόσον η αναδρομικότητα δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Τον κανόνα αυτόν εφήρμοσε η υπ' αριθμ. ΣτΕ 1508/2002. Η ως άνω απόφαση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ερμηνευτική εκδοχή ότι η παραγραφή που καθιερώνει το άρθρο 22 περ.12 του νόμου 2523/1997 με την οποία παρατείνεται ο χρόνος παραγραφής των αξιώσεων του δημοσίου, δεν καταλαμβάνει μόνο τα βεβαιωθέντα στις Δ.Ο.Υ. χρέη προς το δημόσιο που δεν έχουν υποκύψει ακόμη σε παραγραφή εντός του έτους 1997, αλλά και τα χρέη που έχουν ήδη παραγραφεί πριν από την έναρξη της ισχύος του νόμου, θα προσέκρουε όχι μόνο στη συνταγματική αρχή της ισότητας αλλά «προέχοντος στις εκ της αρχές του κράτους δικαίου ευθέως συναγόμενες επί μέρους συνταγματικές αρχές της νομικής ασφάλειας και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης».

β) Η αρχή ότι οι διοικητικές πράξεις, κανονιστικές και ατομικές δεν έχουν αναδρομική ισχύ. Οι ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν να ανακληθούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις επιδεικνύεται ασφάλεια δικαίου¹²⁷ όπως και στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Επίσης σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 602/2003 « οι γενικές αρχές για την ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων απορρέουν από την έννοια του κράτους δικαίου και δεν επιτρέπουν στη διοίκηση, ενόψει των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης των πολιτών, να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της από τις οποίες γεννήθηκαν δικαιώματα σε καλόπιστους διοικουμένους μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται εκείνος που στηρίχθηκε σε δεδομένη συμπεριφοράς της. Έτσι πρέπει να γίνει δεκτό, ότι οι ίδιες γενικές αρχές για τους ίδιους λόγους, δεν επιτρέπουν στη διοίκηση ούτε να αιφνιδιάζει τον διοικούμενο, κοινοποιώντας ή γνωστοποιώντας του και θέτοντας έτσι σε ισχύ την ανακλητική της πράξη που έχει μεν εκδώσει μέσα στον ως άνω εύλογο χρόνο, χωρίς όμως και να πληροφορήσει τον ενδιαφερόμενο, ώστε αυτή να αρχίσει εγκαίρως να παράγει ως προς αυτόν τα έννομα αποτελέσματά της».

Κατά συνέπεια, μια τέτοια πράξη, ακόμη και αν έχει εκδοθεί εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, αρχίζει να παράγει έννομα αποτελέσματα μετά την πάροδο του χρονικού αυτού διαστήματος και συνεπώς καθίσταται άκυρη, σύμφωνα με τις

¹²⁷ Βλ. Π. Κανελλόπουλος «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», 2003, σελ. 294.

γενικές αρχές¹²⁸. Στην άποψη αυτή της πλειοψηφίας, η μειοψηφία αντέταξε επιχειρήματα. Ένα από τα πολλά επιχειρήματα ήταν ότι ετέθη το πρόβλημα της ασφάλειας του δικαίου, το οποίο δημιουργεί η επίδραση του στοιχείου της κοινοποίησης στο κύρος της ανακλητικής πράξης σε τρίτους, οι οποίοι δίνουν εμπιστοσύνη στη διοικητική πράξη που εκδόθηκε έγκυρα και δεν μπορούν πάντα να γνωρίζουν αν και πότε αυτή κοινοποιήθηκε στους ενδιαφερομένους.

Η άποψη της πλειοψηφίας, ανεξάρτητα αν τα επιχειρήματα της μειοψηφίας διακρίνονται για τη νομική τους ακριβολογία, επιδιώκει να εξασφαλίσει το σκοπό των σχετικών με την ανάκληση κανόνων, δηλαδή να εμπεδωθεί η ανατροπή μια έννομης κατάστασης την οποία ο διοικούμενος θεωρεί παγιωμένη.

Υπάρχουν πολλές αποφάσεις οι οποίες άμεσα ή έμμεσα αναφέρονται στην άνω αρχή όπως οι αποφάσεις ΣτΕ 1643/1991, ΣτΕ 55/1993. Σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές, ή για λόγους ασφάλειας του δικαίου και εξασφάλισης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη διοίκηση αδυναμία του παρεμπίπτοντος ελέγχου των σχεδίων πόλεων, τα οποία έχουν διαφύγει την ευθεία ακυρωτική προσβολή, έχει εφαρμογή και σε περίπτωση που αυτά θεωρούνται ότι κατά τρόπο θεμιτό, για το λόγο ότι η συνταγματική προστασία των δασών δεν φθάνει μέχρι του σημείου να καμφθεί ή που υπαγορεύεται από την ασφάλεια δικαίου.

Επιπλέον, το ερώτημα τι συμβαίνει με τη διάταξη του άρθρου 100 παράγραφος 4 στοιχείο β του Συντάγματος, δηλαδή αν το δικαστήριο μπορεί να ορίσει χρόνο επέλευσης των συνεπειών της απόφασης πέραν του χρόνου δημοσίευσής της, βασίζεται μόνο στην έννοια της ασφάλειας δικαίου.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ¹²⁹, « η κηρυσσομένη με απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου, ως αντισυνταγματική διάταξη τυπικού νόμου καθίσταται ανίσχυρη έναντι πάντων καταρχήν – εκ λόγων επιβαλλομένων από την συνταγματική αρχή της ασφάλειας δικαίου, όχι αναδρομικά αφότου ο νόμος απέκτησε τυπική ισχύ, αλλά από την δημοσίευση της αποφάσεως του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου. Μόνο δε κατ' εξαίρεση καθίσταται αυτή έναντι πάντων ανίσχυρη από προηγούμενο της δημοσίευσής της εν λόγω αποφάσεως χρόνο, εφόσον μετά από ειδική αιτιολογημένη κρίση, ορισθεί το ίδιο με την εν λόγω απόφαση. Η πρόβλεψη δε σε απόφαση του ΑΕΔ, αναδρομής της έναντι πάντων

¹²⁸ Βλ. Π. Μουζουράκη «Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ, τιμ, τομ, του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια», 2014, σελ. 386.

¹²⁹ Βλ. Απόφαση ΣτΕ 808/2006, Δ' τμ (7μελές), η ενδέκατη σκέψη της απόφασης, διατυπωθείσα από τον Πρόεδρο του Δ' Τμήματος Μ. Βροντάκη.

επελεύσεως του αποτελέσματος, του ανίσχυρου της κηρυσσομένης ως αντισυνταγματικής διατάξεως νόμου και ο καθορισμός του χρόνου αφ' ότου αναδρομικά επέρχεται το αποτέλεσμα τόσο, χωρεί εκ μέρους του Δικαστηρίου μετά τη λήψη υπόψη και στάθμιση εκ παραλλήλου προς τις απαιτήσεις της αποκαταστάσεως της συνταγματικής νομιμότητας στο πεδίο της νομοθετικής ρυθμίσεως και της παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας της απαίτησης δραστικής προστατευτικής επενεργείας της αρχής της ασφάλειας δικαίου ». Από την άλλη πλευρά, η συνταγματική έννοια της ασφάλειας δικαίου εξακολουθεί να ισχύει γενικά και η επιτυχής εφαρμογή της αποκτά κρίσιμη σημασία. Ειδικότερα, όταν η νομιμότητα μιας διοικητικής πράξης που ζητείται να ακυρωθεί αμφισβητείται ενώπιον του ΣτΕ, η προαναφερθείσα συνταγματική αρχή απαιτεί το δικαστήριο να έχει την εξουσία να διατάξει την ακύρωση μιας κανονιστικής πράξης που κρίνεται παράνομη, όχι πάντα και χωρίς εξαίρεση αφού το μέτρο αποκτήσει τυπική νομική ισχύ με τη δημοσίευσή του, αλλά ενδεχομένως σε μεταγενέστερο χρόνο, ακόμη και μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής απόφασης. Δηλαδή, λαμβάνοντας υπόψη, και λαμβάνοντας υπόψη παράλληλα με τα κριτήρια αποκατάστασης της νομιμότητας, την αναγκαιότητα της ενεργού προστατευτικής επίδρασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου αμφισβητούνται μεμονωμένες διοικητικές πράξεις και αμφισβητείται και επανεξετάζεται παρεμπιπτόντως η ισχύς του κανόνα δικαίου που εφαρμόζεται, είναι αδύνατον να προσδιοριστεί ένα χρονικό σημείο μετά την ημερομηνία κατά την οποία η πράξη που περιέχει τον εφαρμοζόμενο κανόνα δικαίου απέκτησε νομική ισχύ από τυπική άποψη, από το οποίο ο εν λόγω κανόνας δικαίου καθίσταται άκυρος και ανεφάρμοστος.

Επίσης η απόφαση 808/2006¹³⁰ Δ' τμήματος (7μελής) έκρινε ότι ο νομοθέτης

¹³⁰ Βλ. σχετ. Με την απόφαση αυτή τέθηκαν προβληματισμοί όσον αφορά τη δυνατότητα και την έκταση περιορισμού της αναδρομικότητας των ακυρωτικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων. Προσέτι κρίθηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 28 ν. 2685/1999 δεν αντιβαίνουν προς το Σύνταγμα. Με τις διατάξεις αυτές κρίθηκε ότι είναι έγκυρες οι μετοχές οι οποίες προήλθαν από την αύξηση μετοχικού κεφαλαίου ανωνύμων εταιριών που είχαν υπαχθεί στις ρυθμίσεις του ν. 1386/83 δυνάμει υπουργικής αποφάσεως που κηρύχθηκαν ή αναγνωρίστηκαν άκυρες με αμετάκλητε δικαστικές αποφάσεις. Όσοι ήταν μέτοχοι των εταιριών κατά τον χρόνο αύξησης του κεφαλαίου διατηρούν μόνο αξίωση αποζημίωσης για τις τυχόν ζημιές που υπέστησαν λόγω της αύξησης. Κατά την κρατούσα της πλειοψηφίας του Δ' Τμήματος, οι διατάξεις του ως άνω άρθρου 28 του ν. 2685/1999 δεν αντιβαίνουν προς το Σύνταγμα. Ο νομοθέτης σταθμίζοντας μεταξύ αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και ασφάλειας δικαίου, μπορεί να αποκλείσει τη δυνατότητα ευθείας προσβολής προς ακύρωση διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή κανόνα δικαίου που εκ των υστέρων κρίθηκε ανίσχυρος. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας οι επίμαχες νομοθετικές ρυθμίσεις, στο μέτρο που αφορούν σε εκκρεμείς αιτήσεις ακυρώσεως ή προσφυγές ουσίας, αντιβαίνουν προς το γενικό συνταγματικό κανόνα που απορρέει από τα άρθρα 94 και 95Σ σύμφωνα με το οποίο αρμόδιο κατά περίπτωση δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να ακυρώνει τις πράξεις που προσβάλλονται ενώπιον του.

σταθμίζοντας μεταξύ αποτελέσματος δικαστικής προστασίας και ασφάλειας δικαίου, μπορεί να αποκλείσει τη δυνατότητα ευθείας προσβολής προς ακύρωση διοικητικών πράξεων, που εκδόθηκαν κατά εφαρμογή κανόνα δικαίου που εκ των υστέρων κρίθηκε ανίσχυρος, και να περιορίσει την έννομη προστασία μόνο στη καταβολή αποζημιώσεως. Βέβαια με την απόφαση αυτή που παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια, τίθεται το θέμα του περιορισμού της αναδρομικότητας των ακυρωτικών αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων. Σκόπιμο είναι να αναμείνει κανείς την κρίση της ολομέλειας του δικαστηρίου, στην οποία δικαιολογημένα παραπέμφθηκε η υπόθεση. Στην υπ. αριθμ. 640/2015 απόφαση του Ε' τμήματος, συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 17 Φεβρουαρίου 2010, για να δικάσει την από 2 Μαΐου 2003 αίτηση, όπου ο αιτών Συνεταιρισμός επιδιώκει να ακυρωθεί το από 20.2.2003 Προεδρικό Διάταγμα «Καθορισμός χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 περιοχή Μεσογείων ν. Αττικής» (φ.199/2003 Δ'). Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα απέρριψε την αίτηση. Στην απόφασή του αυτή στηρίχθηκε στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου και συγκεκριμένα «Τούτο δεν συνιστά παράβαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία αποτελεί ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου, που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, και επιβάλλει τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικουμένο πράξεως (βλ. ΣΕ 2035/2011 Ολομ.). Η αρχή αυτή δεν επιβάλλει ούτε τη διαιώνιση των ισχυουσών σε δεδομένη χρονική στιγμή τυχόν ευνοϊκών ρυθμίσεων για το καθεστώς των εκτός σχεδίου περιοχών, ούτε, κατά μείζονα λόγο, τη διατήρηση και νομιμοποίηση αυθαίρετων οικιστικών συνόλων, ιδίως μάλιστα όταν η ένταξή τους στο σχέδιο δεν εναρμονίζεται με τον οικείο ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό. Αντίθετη εκδοχή θα αναιρούσε την υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ' εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος, όπως διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, και να εκπληρώνει, με τον τρόπο αυτό, την κατά το Σύνταγμα επιταγή για προστασία του περιβάλλοντος και για εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως».

5.3.7 Η αρχή του Δημοσίου Συμφέροντος

Παρ' όλη την αμφισβήτηση, σήμερα, περισσότερο από ποτέ, αναγνωρίζεται ότι η έννοια του δημόσιου συμφέροντος είναι διφορούμενη, αλλά δεν είναι ούτε πολιτικός ούτε φιλοσοφικός όρος. Είναι κατ' εξοχήν έννοια νομική η οποία πηγάζει ευθέως από το θετό δίκαιο και δη από το Σύνταγμα, άρθρο 4 παρ.3, 33 παρ. 2, 103 παρ.1, 106 παρ.1, 17 παρ.1, το οποίο διαπνέεται και διακατέχεται από την έννοια του δημοσίου συμφέροντος και προστατεύει ως κοινό αγαθό και ως έννοια γένους. Ως νομική έννοια δε διαφεύγει τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας¹³¹. Οι λόγοι του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης¹³². Είναι κανόνας του θετικού δικαίου, έχει δε σπουδαίες νομικές συνέπειες¹³³. Η χρησιμότητα ή το πλεονέκτημα που αποκομίζει ένα πρόσωπο από τις υπηρεσίες άλλων ή από τις σχέσεις με αυτούς αναφέρεται ως δημόσιο συμφέρον. Η εκπλήρωση βασικών απαιτήσεων των μελών της οργανωμένης κοινωνίας, όπως αυτές που αφορούν την ασφάλεια, τη δημόσια τάξη, την οικονομία, την υγεία και την εκπαίδευση, αναφέρεται ως δημόσιο συμφέρον. Αναφέρεται στο σύνολο των συμφερόντων όλων των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας. Επιπλέον, συμφέρον είναι ένα αγαθό που ο νόμος αναγνωρίζει ως γνήσιο. Με βάση τον εκάστοτε κατά νόμο φορέα διακρίνεται σε δημόσιο συμφέρον, ιδιωτικό, γενικό. Δημόσιο συμφέρον, είναι το συμφέρον του νομικού προσώπου της πολιτείας. Είναι το συμφέρον του λαού που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να διακρίνεται τόσο από το συμφέρον του δημοσίου όσο και από το συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας¹³⁴.

Το συμφέρον του Δημοσίου εξυπηρετεί ταμειυτικούς σκοπούς του Δημοσίου ως νομικού προσώπου. Οι ταμειυτικοί σκοποί ωφελούν αποκλειστικά το δημόσιο συμφέρον και δεν μπορούν να αναχθούν σε δημόσιο συμφέρον. Επίσης δεν ταυτίζεται με το δημόσιο συμφέρον της δημόσιας υπηρεσίας. Η δημόσια υπηρεσία αποτελεί τμήμα του Δημοσίου και ασκεί τις αρμοδιότητες που της ανατίθενται. Επομένως, το συμφέρον της δεν ταυτίζεται πάντα με το δημόσιο συμφέρον. Παρά ταύτα η νομολογία δεν φαίνεται να τηρεί σταθερή στάση στο θέμα των σχέσεων του

¹³¹ Βλ. ΣτΕ 2234/1999, 1682/2002.

¹³² Βλ. ΣτΕ 276/1986, 1615/1988.

¹³³ Βλ. Ε. Βενιζέλος, Πρ. Δαγτόγλου «Το γενικόν συμφέρον και οι περιορισμοί του συνταγματικού δικαιώματος 1990», Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2012, σελ.181.

¹³⁴ Βλ. Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 2016, σελ. 188.

δημοσίου συμφέροντος με το συμφέρον του Δημοσίου ή της δημόσιας υπηρεσίας. Πολλές φορές φαίνεται ότι ταυτίζονται. Στη νομοθεσία και στη νομολογία το δημόσιο συμφέρον συναντάται υπό διάφορα επίθετα π.χ. κοινωνικό, οικονομικό, εθνικό, γενικό, υπέρτερο. Οι αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με το μνημόνιο 1¹³⁵ αναγάγουν το δημοσιονομικό συμφέρον ως «υπέρτερο δημόσιο συμφέρον». Η απόφαση αυτή καθόρισε την ανάγκη ικανοποίησης των δημοσιονομικών απαιτήσεων της χώρας και βελτίωσης της μελλοντικής δημοσιονομικής και οικονομικής της κατάστασης όχι μόνο ως μείζονα αιτία δημοσίου συμφέροντος, αλλά και ως κοινό στόχο των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ¹³⁶.

Είναι όμως γεγονός, ότι ως νομική συνέπεια το δημόσιο συμφέρον έχει αόριστο περιεχόμενο. Η αοριστία του όμως δεν είναι εξαιρετικό φαινόμενο, αλλά είναι χαρακτηριστικό ίδιον των περισσότερων νομικών εννοιών επί των οποίων έχει οικοδομηθεί και στηρίζεται ολόκληρη η θεωρία του Διοικητικού Δικαίου. Βέβαια στο σύγχρονο Κοινωνικό Κράτος, στοιχεία της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος προσδιορίζονται απ' αυτόν το συντακτικό νομοθέτη, εφόσον σήμερα θεσπίζονται συνταγματικές διατάξεις που αποσκοπούν στην προστασία του, π.χ. άρθρο 24 παρ.1, 17 παρ.1, 106 παρ.1, 117 παρ. 4. Στην περίπτωση αυτή η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και τα συνώνυμα του αντλούν τη νομική τους ισχύ απευθείας από το Σύνταγμα. Αλλά και ο κοινός νομοθέτης προσδιορίζει γενικώς στοιχεία που ανήκουν στην έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Η ουσιαστική εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος ανήκει στην αρμοδιότητα της νομοθετικής ή της διοικητικής λειτουργίας. Μόνο οι ακραίοι λογικοί περιορισμοί της έννοιας εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αξιολόγησης της νομιμότητας από το ακυρωτικό δικαστήριο. Κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος του προσδιορισμού της ύπαρξης δημοσίου συμφέροντος είναι περιορισμένος. Ωστόσο, η αξιολόγηση του δικαστή, αν και μικρή, εξακολουθεί να είναι σημαντική. Ειδικότερα, υπό το πρίσμα πιθανών γρήγορων αλλαγών και επιδείνωσης τόσο της οικονομικής θέσης όσο και του βιοτικού επιπέδου των Ελλήνων ως αποτέλεσμα μιας σειράς δημοσιονομικών μέτρων, το δικαστήριο εξέδωσε μνημονιακή απόφαση τα επώδυνα μέτρα του μνημονίου δεν τα κρίνει ως προδήλως δυσανάλογα ή απρόσφορα μέτρα. Τέλος, είναι δυνατόν να μην αναφέρεται ρητά στο νόμο το σκοπούμενο δημόσιο συμφέρον, οπότε εμφανίζεται η έννοια του

¹³⁵ Βλ. ΣτΕ 668/2012 και ΣτΕ 1283-1286/2012.

¹³⁶ Βλ. Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 2016, σελ. 188.

δημοσίου συμφέροντος ως «αυτόνομη» και ως κατασκευαζόμενη από το δικαστή. Αλλά όμως ούτε το ένα ούτε το άλλο συμβαίνει. Το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί επινόηση του ακυρωτικού δικαστή, ούτε είναι ανεξάρτητο και συνεπώς ανώτερο από το νόμο στην ιεραρχία των αρχών του δικαίου δεδομένου ότι ο δικαστής δεν έχει δικαιοπλαστική εξουσία στην Ελλάδα¹³⁷.

Το δημόσιο συμφέρον είναι μια νομική έννοια που αντλείται από το συνολικό πνεύμα της νομοθεσίας μέσω της ερμηνείας. Κατά συνέπεια, χρησιμεύει τόσο ως εξήγηση όσο και ως νομική βάση για τις δραστηριότητες της διοίκησης. Από την άποψη αυτή είναι στοιχείο της νομιμότητας της διοικητικής πράξης. Η παραβίασή του συνιστά παραβίαση νόμου. Επειδή η νομιμότητα ορίζεται ως η σύνδεση μιας πράξης με το νόμο και ένα σύνολο κανόνων εν γένει, το οποίο περιλαμβάνει το δημόσιο συμφέρον που πρέπει να λαμβάνει υπόψη η διοίκηση. Με άλλα λόγια, το δημόσιο συμφέρον δεν μπορεί να στηρίξει μια εξαίρεση από το κράτος δικαίου-αντίθετα, το δημόσιο συμφέρον καθορίζεται από τους συνταγματικά καθορισμένους θεσμούς.

Η διοίκηση αξιολογεί το δημόσιο συμφέρον αποκλειστικά σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους, και μόνο εφόσον το Σύνταγμα και οι νόμοι το επιτρέπουν.

Η έννοια του «γενικού δημόσιου συμφέροντος» αποτέλεσε μείζονα προτεραιότητα στην ανάπτυξη του φιλελεύθερου κράτους και στη μεταμόρφωσή του σε κράτος πρόνοιας. Η επιδίωξη ενός τέτοιου στόχου έγινε ιδιαίτερα κρίσιμη για την αξιολόγηση των δράσεων του σύγχρονου κράτους και παρουσιάστηκε ως αποδεκτός λόγος για τις πιο κρίσιμες επιλογές της διοίκησης. Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος αναδείχθηκε στον απώτερο νόμιμο στόχο της σύγχρονης διοίκησης και στη νομιμοποίηση των πράξεων της κρατικής εξουσίας¹³⁸.

Το Σύνταγμα όμως δεν καθιερώνει καμία ιεράρχηση των διατάξεων του πέρα από τις μη υποκείμενες σε αναθεώρηση διατάξεις (άρθρο 110, παρ.1 Σ). Το κοινωνικό ή δημόσιο συμφέρον δεν έχει συνταγματικά «ανώτερη αξία» που να του επιτρέπει να υπερισχύει συγκεκριμένων συνταγματικών διατάξεων ως «υπέρτατος κανόνας». Μια τέτοια εκδοχή θα παρείχε στις κυβερνήσεις εκτεταμένη ευχέρεια στη στάθμιση και αξιολόγηση των ζητημάτων, επιτρέποντάς τους να παρακάμπτουν και να παραβιάζουν συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις που προστατεύουν τα

¹³⁷ Βλ. Α. Μάνεσης «Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1995», ΝοΒ τεύχος 6, 1986, σελ. 632επ.

¹³⁸ Βλ. Δ. Κόρσος «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου», 2010, σελ. 36επ.

βασικά δικαιώματα¹³⁹.

Στη διακριτική ευχέρεια η διοίκηση θα συγκεκριμενοποιήσει το δημόσιο συμφέρον όχι σε αντίθεση προς το νόμο αλλά στα πλαίσιά του. Με αυτή την έννοια γίνεται λόγος ότι το δημόσιο συμφέρον προέχει κατά την άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας. Σε συνθήκες βιομηχανικής ανάπτυξης όπως στην Ελλάδα το κράτος είναι αναγκασμένο να ενεργεί με διακριτική ευχέρεια και ικανότητα προσαρμογής στη διαμορφούμενη κατάσταση. Από την άποψη η αυστηρότητα και η τυπικότητα νομικού κανόνα κάμπτεται προς όφελος κάποιας νομιμότητας πιο ευέλικτης¹⁴⁰. Η νέα αυτή νομιμότητα δεν έρχεται όμως να αναιρέσει την κλασική έννοια της τυπικής νομιμότητας, αλλά να διευρύνει με νέα στοιχεία όπως αυτά που συγκροτούν τους λόγους «γενικότερο, κοινωνικό ή δημόσιο συμφέρον». Ο σεβασμός του κράτους δικαίου, από την άλλη πλευρά, παραμένει βασικό στοιχείο τόσο της διοίκησης όσο και της νομοθετικής λειτουργίας. Η νομιμότητα αποτελεί συνεχές σημείο αναφοράς για κάθε είδους συνταγματικό κράτος, άλλοτε επεκτεινόμενη και άλλοτε μειούμενη¹⁴¹.

5.4 Παρατηρήσεις για τις γενικές αρχές που διέπουν το Δίκαιο

Οι γενικές αρχές του δικαίου, όπως καταδεικνύεται ανωτέρω, έχουν καθολική εφαρμογή τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα και απορρέουν από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Ο θρίαμβος του κοινωνικού ανθρωπισμού, ο οποίος αντικατέστησε την ατομικιστική αντίληψη του δικαίου και τον «παραδοσιακό» διαχωρισμό μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου, είναι η ενότητα της έννομης τάξης.

Ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας είναι η θεμελιώδης προϋπόθεση για τη διαμόρφωση και την ειρήνευση όλων των αρχών του δικαίου στο νέο νομικό σύστημα του κοινωνικού ανθρωπισμού.

Το περιεχόμενο της αρχής είναι η ελευθερία και η ισότητα, οι οποίες συναντώνται σε όλο το νομικό σύστημα, όπως είδαμε. Ακόμη και η ιδέα της λαϊκής κυριαρχίας μπορεί να οδηγήσει στον ακρωτηριασμό της δημοκρατίας, αν δεν

¹³⁹ Βλ. Παπαρηγορίου «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», 2010, σελ. 230.

¹⁴⁰ Βλ. Αθ. Τσαμπάση «Η έννοια του γενικού συμφέροντος, ΕΔΚΑ», 1990, σελ. 659.

¹⁴¹ Βλ. Σπηλιωτόπουλος «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», 2011, σελ.91., Α. Τάχος, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 2008, σελ.71.

συνοδεύεται από την αξία του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

Τέλος, οι γενικές αρχές του δικαίου, οι οποίες αποτελούν τις λεπτομέρειες της έννοιας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, δεν είναι προγραμματικές, αλλά μάλλον υποχρεωτικές, και χρησιμεύουν ως θεμέλιο πάνω στο οποίο οικοδομείται το κοινό δίκαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

6.1 Πώς επηρεάζουν την άσκηση της δημόσιας διοίκησης οι ενωσιακές αρχές

Η προσαρμογή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στις νέες συνθήκες που είχαν δημιουργηθεί στην οικονομική και κοινωνική ζωή την μεταπολεμική περίοδο αποτέλεσε αντικείμενο όλων των διοικητικών μεταρρυθμίσεων¹⁴².

Μια εθνική αναγκαιότητα, βασισμένη στον προγραμματισμό, την οργάνωση, τη διαχείριση, τον συντονισμό, την πρόληψη επαρκούς προσωπικού, επαρκών οικονομικών πόρων και τον έλεγχο, ιδίως σε επίπεδο νομιμότητας, είναι η ανάγκη μιας ενιαίας και σαφούς κοινής πολιτικής στον τομέα της στρατηγικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, της αναδιοργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών, με βάση τεχνοκρατικά κριτήρια¹⁴³.

Οι στόχοι και τα μέσα της δημόσιας διοίκησης διαφέρουν από εκείνα της ιδιωτικής διοίκησης¹⁴⁴. Η Δημόσια Διοίκηση αποσκοπεί στο γενικό συμφέρον, ενώ η ιδιωτική διοίκηση στο ατομικό συμφέρον. Η φράση «δημόσια διοίκηση» αναφέρεται σε όλες τις διοικητικές διαδικασίες ή οργανισμούς του κράτους που εκτελούν τα καθήκοντά τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής¹⁴⁵.

Ο τρόπος με τον οποίο ελέγχεται το κράτος διέπεται από τη δημόσια διοίκηση, η οποία αποτελεί δυναμικό τμήμα του Κράτους¹⁴⁶. Το Κράτος πρέπει να εναρμονίζεται όμως με τους κανόνες που θεσπίζει η ΕΕ.

Θεμελιώδη αρχή της Δημόσιας Διοίκησης είναι η αφοσίωση στην ΕΕ και τους πολίτες της. Οι αξιωματούχοι της ΕΕ κατανοούν ότι ο λόγος ύπαρξης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης είναι η εξυπηρέτηση των συμφερόντων της Ένωσης και των πολιτών για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Μεριμνούν για την

¹⁴² Βλ. Στ. Κτιστάκη «Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη», 2009, σελ. 167.

¹⁴³ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτας «Το Σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Β, 2013, σελ. 2.

¹⁴⁴ Βλ. Αναστ. Ι. Τάχος «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9^η έκδοση, εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, 2008, σελ. 19.

¹⁴⁵ Βλ. Αν. Μακρυδημήτρης, Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα «Διοικητική Επιστήμη II: Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητική οργάνωσης», Ε έκδοση, 2012, σελ. 6.

¹⁴⁶ Βλ. Α. Μπαμπαλιούτας «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Τόμος Α, 2007, σελ. 9.

εξυπηρέτηση αυτών των συμφερόντων κατά τη λήψη αποφάσεων. Οι υπάλληλοι της ΕΕ κάνουν τη δουλειά τους με τον καλύτερο δυνατό τρόπο. Αντιλαμβάνονται τη θέση τους ως διαχειριστές του δημόσιου αγαθού και λειτουργούν ως πρότυπα για τους άλλους¹⁴⁷.

Από την προσχώρηση της χώρας μας στην ΕΕ και μέχρι σήμερα, το δίκαιο της ΕΕ έχει αυξανόμενο αντίκτυπο στο εθνικό διοικητικό δίκαιο, μια τάση γνωστή θεωρητικά ως «εξευρωπαϊσμός του διοικητικού δικαίου»¹⁴⁸.

Ταυτόχρονα, το διοικητικό δίκαιο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξελίσσεται, με αποτέλεσμα αυτό που σήμερα αναφέρεται ως «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». Όλες οι διατάξεις της πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ελέγχουν άμεσα τη διοικητική διαδικασία, τη διοικητική οργάνωση και τις διοικητικές δραστηριότητες των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο αναφέρονται ως «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». Οι έννοιες της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, για παράδειγμα, αποτελούν βασικά στοιχεία του «ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου» όταν ελέγχουν τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της.

Ομοίως, τις τελευταίες δεκαετίες, η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόσο η πρωτογενής όσο και η δευτερογενής, καθώς και οι κανόνες του «ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου», είχαν σημαντικό αντίκτυπο στην ερμηνεία και την εκτέλεση του εθνικού διοικητικού δικαίου. Όπως προαναφέρθηκε, η εξέλιξη αυτή είναι γνωστή ως «εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού δικαίου». Η εναρμόνιση, τροποποίηση, ερμηνευτική αναθεώρηση ή επέκταση των κανόνων του εθνικού διοικητικού δικαίου υπό το πρίσμα της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι γνωστή ως "εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού δικαίου".

Το εθνικό δίκαιο παραμένει τεχνικά το θεμέλιο της διοικητικής δραστηριότητας σε αυτή τη διαδικασία, η οποία συγχωνεύει διαλεκτικά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εθνικό διοικητικό δίκαιο, αλλά ενισχύεται, τροποποιείται ή ερμηνεύεται ξανά ανάλογα με τις διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Χαρακτηριστική είναι επομένως η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα όπως οι διοικητικές συμβάσεις, οι δημόσιες επιχειρήσεις και ο

¹⁴⁷ Βλ. <https://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2013/01/30/8emeliwdeis-arxes-ths-dhmosias-dioikhshs.pdf>. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

¹⁴⁸ Βλ. Χρ. Ακριβοπούλου, Χαρ. Ανθόπουλος, «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα (www.kallipos.gr), 2015, σελ. 22.

ανταγωνισμός, η κρατική συνδρομή και η κρατική ευθύνη για παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα εργασία είχε σκοπό να γίνουν αντιληπτές οι γενικές αρχές που διέπουν τις δύο έννομες τάξεις, δηλαδή τόσο την Ευρωπαϊκή όσο και την Ελληνική. Εκθέτοντας παραπάνω τις κυριότερες αρχές θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η ενωσιακή έννομη τάξη διέπεται κατά κόρον από τις γενικές αρχές οι οποίες και αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι στο κείμενο του νόμου. Η ένωση διαθέτει ένα αυτοδύναμο σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το οποίο δομήθηκε πάνω στη βάση των γενικών αρχών του ευρωπαϊκού δικαίου. Ο σεβασμός των αρχών και γενικότερα ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ατόμου και του Κράτους Δικαίου, που έχουν αναχθεί σε θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ, σύμφωνα με το αρ. 2 ΣΕΕ, αποτελούν αξίες. Όπως έχει τονίσει ο P. Mengozzi στις προτάσεις του στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistia *«ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και η αρχή του Κράτους Δικαίου εμφανίζουν και μία «εξωτερική» διάσταση, ως αξία που «εξάγεται» με τη βοήθεια των μέσων πειθούς, κινήτρων και διαπραγματεύσεων, εκτός των συνόρων της ΕΕ»*.

Στο παραπάνω κείμενο, έγινε μια ιστορική αναδρομή σε όλες τις Συνθήκες που διέπουν το ευρωπαϊκό δίκαιο και αναλύθηκε η Συνθήκη της Λισαβόνας η οποία ισχύει μέχρι σήμερα με όλες τις αρχές που τη διέπουν. Έτσι εξετάστηκε που συμβαδίζει με το εθνικό δίκαιο και που υπερέχει είτε το εθνικό είτε το ενωσιακό. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο οι γενικές αρχές που διέπουν την ενωσιακή αλλά και την εθνική έννομη τάξη, θα πρέπει να συμβαδίζουν χωρίς ή μια να καλύπτει την άλλη ή να την ακυρώνει. Εξάλλου η χώρα μας, έχει ξεχωριστή έννομη τάξη και νόμους, όμως αποτελεί μέλος του ευρωπαϊκού συνόλου για αυτό θα πρέπει να συνυπάρχει αρμονικά μέσα στο σύνολο των ευρωπαϊκών κανόνων.

Η βασικότερη επομένως αρχή κατά τη γνώμη μου αποτελεί η αρχή της υπεροχής, η οποία αναπτύχθηκε εκτενώς παραπάνω. Και αυτό διότι δεν πρέπει να υπάρχει ζήτημα για το ποιος κανόνας θα υπερισχύσει αλλά για το πώς οι δύο έννομες τάξεις θα συμβαδίζουν ταυτόχρονα χωρίς συγκρούσεις. Εξάλλου σκοπός της εν λόγω αρχής είναι η άρση των συγκρούσεων και όχι η δημιουργία τους. Έτσι, ο εθνικός δικαστής είναι αυτός που πρέπει να μείνει αμερόληπτος εφαρμόζοντας τον ενωσιακό κανόνα, με την υποχρέωση την οποία έχει να μην εφαρμόσει κάθε αντίθετη διάταξη

του εθνικού κανόνα (ΔΕΕ, 106/77, Simmenthal) και να μεριμνήσει όμως παράλληλα για τα δικαιώματα των ανθρώπων, καθώς η εν λόγω υποχρέωση πηγάζει από την αρχή της συνεργασίας (άρθρο 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ).

Όσον αφορά την ελληνική έννομη τάξη, στην παρούσα εργασία έγινε αναφορά στη θεμελίωση των γενικών αρχών στο Σύνταγμα, οι οποίες και αποτελούν θεμελιώδεις αρχές του Κράτους. Έπειτα, στις βασικές αρχές που διέπουν το διοικητικό δίκαιο και κατά πόσο αυτές επηρεάζουν την άσκηση της δημόσιας διοίκησης στις μέρες μας. Αναμφισβήτητα, το Σύνταγμα αποτελεί τον ανώτατο θεμελιώδη νόμο του Κράτους για αυτό και οι γενικές αρχές έχουν καθολική ισχύ είτε γίνεται λόγος για δημόσιο είτε για το ιδιωτικό δίκαιο. (Για παράδειγμα το αρ. 361ΑΚ, δηλαδή η ελευθερία των συμβάσεων πηγάζει από την γενική ελευθερία του ατόμου).

Έτσι δεν μπορεί να παραμείνει ανεπηρέαστη ούτε η δημόσια διοίκηση από τις ενωσιακές αρχές ακριβώς γιατί η άσκησή της επηρεάζεται από τις γενικές αυτές αρχές. Η Δημόσια Διοίκηση πρέπει να μεριμνά για τους πολίτες της, αφοσιώνεται όμως και στην ΕΕ, επομένως και η δημόσια διοίκηση σαν σύνολο αλλά και τα όργανά της πρέπει να λειτουργούν έχοντας υπόψη τις γενικές αρχές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αρχή της αναλογικότητας, η οποία διέπει όλη την έννομη τάξη, την εθνική, τα εθνικά δικαστήρια αλλά και σε επίπεδο διοικητικού δικαίου.

Άξονας των γενικών αρχών πρέπει να είναι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξίας και του σεβασμού και με βάση αυτό να διαμορφώνεται το δίκαιο στο σύνολό του.

Κλείνοντας, εφόσον η Ελλάδα αναμφισβήτητα αποτελεί κ-μ της ΕΕ είναι υποχρεωμένη να συμβαδίζει με τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θα χάσει την εθνική της ταυτότητα. Η Ένωση πρέπει να σέβεται την έννομη τάξη των κ-μ, όπως αντίστοιχα και τα κ-μ έχουν και υποχρεώσεις εκτός από δικαιώματα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I. Ελληνική Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου Χριστίνα Μ. Εισαγωγή στο αντικείμενο και στις θεμελιώδεις αρχές του Διοικητικού Δικαίου - 2015.

Ακριβοπούλου Χριστίνα Μ. και Ανθόπουλος Χαράλαμπος Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο - 2015.

Αστέρης Δ. και Πλιάκος Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Θεσμικό και Ουσιαστικό Δίκαιο. 2η έκδοση – 2018.

Βενιζέλος Ε. Το γενικόν συμφέρον και οι περιορισμοί του συνταγματικού δικαιώματος - 1990.

Βλαχόπουλος Σπύρος και Χρυσόγονος Κώστας Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα – 2017.

Δήμητρα Θεοχαροπούλου - Κοντογιώργα Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο. 1989.

Γέροντας Α. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ – 2003.

Γεωργόπουλος και Καλαβρός Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ουσιαστικό Δίκαιο. 4η έκδοση – 2020.

Δαγτόγλου Πρ. Άτομο και Κράτος. 2002.Τιμ. Τόμ.

Δαγχτόγλου Πρ. Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. 2012.

Δελικωστόπουλος Στ. Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικό δίκαιω - 1969.

Δετσαρίδης Χ. Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο - 2003.

Ιωακειμίδης Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. - Αθήνα, 1993.

Κανελλόπουλος Π. Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. - 2003.

Καστάνη Καλλιόπη και Σκαρμαγκά Βασιλική Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ από την Ε.Ο.Κ. στην ΕΕ. – Αθήνα, 1997.

Κατρούγκαλος Γ. Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το κράτος. - 1993.

Κατρούγκαλος Γ. Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας 1974-2003. - Τόμ. Τιμητικός. 2004.

Κατωπόδης και Στεφάνου Ευρωπαϊκές συνθήκες μετά τη συνθήκη της Λισαβόνας. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2008.

Κόρσος Δ. Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου - 2010.

Κόρσος Δ. Μελέτες Γενικής Θεωρίας του Δικαίου, Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου. - 1992.

Κτιστάκη Σταυρούλα Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη. 2009.

Μακαρούνη Α. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του πολίτη. - 1997.

Μακροδημήτρης Αντώνης και Πραβίτα Μαρία-Ηλιάννα Διοικητική Επιστήμη II: Δημόσια Διοίκηση Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. 2012. - Ε'.

Μάνεσης Α. Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος. - 1991.

Μάνεσης Α. Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1995. 1986. - 6ο : Τόμ. Β.

Μάνεσης Α. Συνταγματική θεωρία και πράξη. - 1980.

Μανιτάκη Αντώνη Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επιφύλαξη κυριαρχίας κατά το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Σ.- 2004.

Μανιτάκη Αντώνη Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο. – 2004.

Μανιτάκη Αντώνη Το Σύνταγμα της Ευρώπης αντιμέτωπο με την εθνική και λαϊκή κυριαρχία. - 2004.

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρομάχη Γ. Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ. 2007.

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά Ανδρομάχη Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. 2016.

Μαυρίας Κώστας Συνταγματικό Δίκαιο. 2002.

Μουζουράκη Π. Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης στη πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ. - Τόμ. Τιμητικός Τόμος του ΣτΕ – 2014.

Μπαμπαλιούτας Λάμπρος Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης - Τόμ. Α – 2007.

Μπαμπαλιούτας Λάμπρος Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τόμ. Β – 2013.

Παπαγιάννης Δονάτος Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Τόμ. 4η έκδοση – 2011.

Παπαργηγόριου Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου. 2005.

Παπαδημητρίου Γ. Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. -1982.

Παραράς Π Η καθιέρωση της προστατευόμενης εμπιστοσύνης ως συνταγματική αρχή - 2003.

Πρεβεδούρου Ε. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στη νομολογία των δικαστηρίων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων – 1998.

Πρεβεδούρου Ε. Η κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως παράδειγμα αλληλεπιδράσεως των εννόμων τάξεων – 2003.

Ράικος Αθανάσιος Γ. Συνταγματικό Δίκαιο Θεμελιώδη Δικαιώματα. 4η Έκδοση. – Τόμ. ΙΙΙ – 2018.

Ράικος Αθανάσιος Γ. Συνταγματικό Δίκαιο. Νομική Βιβλιοθήκη. - 4η Έκδοση.- Τόμ. Ι – 2011.

Σαγπεκίδου και Στάγχος Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. - 2000.

Σκανδάμης Ν. Η υπεσυνταγματική ισχύς του κοινοτικού κανόνα – 1997.

Σπηλιωτόπουλος. Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. - 2011.

Στράνης Δημήτριος Το δημόσιο δίκαιο στο εργατικό δίκαιο του 21ου αιώνα - 2020.

Τάχος Αναστ. Ι. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. 2008 – 9η Έκδοση.

Τζέμος Βασίλειος Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο Διαγράμματα. 2013.

Τσαμπάση Αθ. Η έννοια του γενικού συμφέροντος. - 1990 : ΕΔΚΑ.

Τσάτσος Δημήτρης Συνταγματικό Δίκαιο. 1994. - Τόμ. Α.

Χρυσομάλλης Μιχάλης Δ. Η αρχή του Κράτους Δικαίου την έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 2018.

ΙΙ. Αλλοδαπή Βιβλιογραφία

Blummann C και Dubouis L. Droit material de l' Union europeenne. 8^e édition 2019.

Borchardt Klaus-Dieter Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 2016.

Grauwe Paul De Τα οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης / επιμ. Πελακίδης Θεόδωρος Κ. και Χορταρέας Γεώργιος. 2008 - Τόμ. 6η διεθνής έκδοση.

Pech L. The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. 2009.

Committee on the Study of Economic and Monetary Union. 1989.

III. Ηλεκτρονική Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου Χριστίνα και Ανθόπουλος Χαράλαμπος www.kallipos.gr // Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο. (Τελευταία επίσκεψη: 22/10/2021).

Ευστρατίου Αποτελεσματική εκτέλεση του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου και αυτονομία του εθνικού διαδικαστικού και δικονομικού δικαίου. Περιοδικό Δίκη (Τελευταία επίσκεψη : 28/02/2022).

Τζέμος Β. Η σύννομη κακοδιοίκηση, [publiclawjournal](http://publiclawjournal.gr). (Τελευταία επίσκεψη: 14/01/2020).

Τσεβά Αθ. Το ασυμβίβαστο του βασικού μετόχου μεταξύ ελευθερίας της επικοινωνίας και του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. <https://www.constitutionalism.gr> (Τελευταία επίσκεψη: 06/2022).

<https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51132>. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:61956CJ0009>. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/equal_treatment.html. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

https://www.consilium.europa.eu/media/20488/1992_december_-_edinburgh__gr_.pdf . (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

<https://www.synigoros.gr/resources/toolip/doc/2013/01/30/8emeliwdeis-arxes-ths-dhmosias-dioikhshs.pdf> (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/nondiscrimination_principle.html. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html?locale=el. (Τελευταία επίσκεψη: 05/2021).

Ec.europa.eu. (Τελευταία επίσκεψη: 02/2022).

IV. Νομοθεσία

Αστικός Κώδικας και Εισαγωγικός Νόμος Στράνης Δ. Δημήτριος // 2011 : Νομική Βιβλιοθήκη.

Διοικητική Νομοθεσία Κώδικες, Β.Π. Σκουρής- Α.Ι. Τάχος, 10^η έκδοση 2010, εκδ. Σάκκουλα.

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Κώδικας διοικητικής διαδικασίας (Ν. 2690/1999).

Ποινικός κώδικας (Ν. 4689/2020) – κώδικας ποινικής δικονομίας (Ν. 4620/2019).

Συμφωνία της Γενεύης (όπως κυρώθηκε με το ν.δ. 3989 της 19/26 Σ/βρίου 1959: περί κυρώσεως της πολυμερούς Συμβάσεως περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων (ΦΕΚ Α' 201).

Συνθήκη της Λισαβόνας (Ν. 3671/2008 – ΦΕΚ 129/Α/3-7-2008).

Συνθήκη της Νίκαιας (Ν. 3001/2002 – ΦΕΚ 73/Α/8-4-2002).

Συνθήκη του Άμστερνταμ (Ν. 2691/1999 – ΦΕΚ 47/Α/2-3-1999).

Συνθήκη του Μάαστριχτ (Ν. 2077/1992 – ΦΕΚ 136/Α/7-8-1992).

Το Σύνταγμα της Ελλάδας (ΦΕΚ 211/Α/24-12-2019).