

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΦΟΥΡΚΑΣ
Α.Μ.: 1340200000613
Η' ΕΞΑΜΗΝΟ

ΔΙΔΑΣΚΩΝ: ΑΝΔΡΕΑΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΑΘΗΝΑ
2004

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- BENIZELOS Ευάγγελος Β., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, Θεσσαλονίκη, εκδ.Παρατηρητής, 1991.
- BENIZELOS Ευάγγελος Β., *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός Συνταγματικός Χώρος*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.
- BENIZELOS Ευάγγελος Β., *Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδ.Σάκκουλα, 2003.
- ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ Κωνσταντίνος Λ., *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, 9^η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1998.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ., *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι*, β' έκδοση, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1985.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.Δ., *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο ΙΙ, ουσιαστικό δίκαιο*, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1998.
- ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Ανδρέας Γ., *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, τομ.α', *Γενική Συνταγματική Θεωρία*, θ' έκδοση, Αθήνα, 2001.
- ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Ανδρέας Γ., *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και εθνικά Συντάγματα*, 2004.
- ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ Τζούλια, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1996.
- ΚΑΡΥΔΗΣ Γεώργιος Σπ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο επιχειρήσεων και ανταγωνισμού. Ι.Θεμελιώδεις ελευθερίες. Ανταγωνισμός-Κρατικές ενισχύσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2001.
- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ-ΜΑΥΡΙΑΣ, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, τομ.α', β' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003.
- ΚΥΠΡΑΙΟΣ Μιχ.Γ., *Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1987.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Αριστόβουλος Ι., *Συνταγματική Θεωρία και Πράξη*, Θεσσαλονίκη, εκδ.Σάκκουλα, 1980.
- ΜΑΥΡΙΑΣ Κώστας Γ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2000.
- ΠΑΝΤΕΛΙΔΗΣ Αντης Ε., *Ομοσπονδιακά Συντάγματα και η κατανομή των εξουσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ της ομοσπονδίας και των πολιτειών*, Λευκωσία, 1983.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γιώργος, *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ.Παπαζήση, 2002.
- ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Απόστολος Ν., *Το πολίτευμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1996.
- ΠΕΡΡΑΚΗΣ Στέλιος Ε., *Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε μετεξέλιξη από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1998.
- ΡΑΪΚΟΣ Αθανάσιος Γ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ.α', τευχ.α', β' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2002.
- ΡΟΥΚΟΥΝΑΣ Εμμανουήλ, *Διεθνές Δίκαιο*, τευχ.α', β' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1997.
- ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ Χρήστος Γ., *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τομ.α', 3^η έκδοση, Αθήνα, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1965.
- ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Νίκος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 3^η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1997.
- ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Νίκος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 2.Ιστορική μορφολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003.

ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Νίκος, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 4.Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003.

ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Νίκος, *Κράτος, δίκαιο και κοινωνία στην ενοποιημένη Ευρώπη*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1994.

ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΥ Δημήτρης Ν., *Το σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης. Κριτική των βασικών επιλογών*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2003.

ΤΣΑΤΣΟΣ Δημήτρης Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ.α' *Θεωρητικό Θεμέλιο*, δ' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1994.

ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ Β.Α., *Εφαρμογές Κοινοτικού Δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2002.

Ευρωπαϊκό Σύνταγμα-Κείμενα εργασιών Δ.Σ.Α. 17 Ιουνίου 2003, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (Κείμενα της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, τελικές θέσεις των ομάδων εργασίας, θέσεις των κρατών και των κοινοβουλίων, τοποθετήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής), Ε.Κ.Ε.Μ., Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ.Αντ.Ν.Σ.ακκουλα, 2003.

Συνταγματική θεμελίωση Ιταλίας και Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η θέση του πολίτη στην Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Αρμένη Ευτυχία με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Η κατοχύρωση των δικαιωμάτων στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Αυγερινού Βασιλική με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Η σχέση του Συντάγματος με το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο (νομολογία ΔΕΚ και ελληνικών δικαστηρίων), Ιωακείμ Μαρία με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Κολλιόπουλος Γιάννης με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Συνταγματικό έρεισμα της πορείας της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Κοτσινόνου Μαρία με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Ευρωπαϊκή Ένωση: Συνταγματική θεμελίωση της προσχώρησης της Ελλάδας, Κουλουριώτη Ασημίνα με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Συνταγματική θεμελίωση της προσχώρησης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Κυπρή Ευρυδίκη-Αριστέα με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Μαλλίδη Χρυσούλα-Ειρήνη με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Νικολακοπούλου Μαρία με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Παπαμαλής Αντώνιος με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Οι μεταμορφώσεις της έννοιας της συνεργασίας στο Κοινοτικό /Ενωσιακό δίκαιο (μεταπτυχιακή εργασία) Πλατής Δημήτριος με την επίβλεψη Νίκου Σκανδάμη, Αθήνα, 2000.

Κύπρος και Ευρωπαϊκή Ένωση - Ευρώσύνταγμα, Τρομπούκη Κωνσταντίνα με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Η Συνταγματική θεμελίωση της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Φιλιππάκη Μαρία με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, Φριτζάνη Μαριλένα με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

Συνταγματικό θεμέλιο της προσχώρησης και της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύγκρουση ελληνικού Συντάγματος με το κοινοτικό δίκαιο και τρόποι άρσης της, Χοτζόγλου Ιωάννα με την επίβλεψη Ανδρέα Δημητρόπουλου, 2004.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην έννομη τάξη υπάρχει μια πληθώρα από κανόνες που ρυθμίζουν το σύνολο των ανθρώπινων σχέσεων. Για να γίνει αντιληπτό πόσο έχει επεκταθεί η χρήση των νομικών κανόνων για τη ρύθμιση των ανθρώπινων σχέσεων σε μια κοινωνία, αρκεί να αναφερθεί ότι υπάρχουν διατάξεις των οποίων η παραβίαση δεν επιφέρει κάποιο έννομο αποτέλεσμα αλλά μόνο κάποιον ηθικοπολιτικό ψόγο (γνωστές από τα αγγλοσαξονικά δίκαια με τον όρο *soft law*). Το δίκαιο έρχεται στη σύγχρονη κοινωνία να ρυθμίσει ακόμα και "φιλικές" σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τη διοίκηση αλλοτρίων (Α.Κ.730επ.).

Σ' αυτό το νομοθετικό χάος υπάρχει μια ιεραρχία και εκ των πραγμάτων πρέπει να υπάρχουν ορισμένες διατάξεις που να βρίσκονται στην κορυφή αυτής της ιεραρχίας. Αυτές οι διατάξεις περιέχονται στα Συντάγματα των κρατών και πλέον δεν ρυθμίζουν μόνο την οργάνωση και λειτουργία του κράτους, όπως γινόταν δεκτό από την παραδοσιακή συνταγματική θεωρία, αλλά έχοντας υπερδημόσιο χαρακτήρα ρυθμίζουν το σύνολο των εννόμων σχέσεων.

Τα κράτη όμως δεν δρουν μεμονωμένα-διότι δεν μπορούν άλλωστε στη σύγχρονη διεθνή κοινότητα-αλλά αναπτύσσουν και σχέσεις μεταξύ τους. Το διεθνές δίκαιο, που παραδοσιακά αφορούσε σχέσεις μεταξύ κυρίαρχων και ανεξάρτητων κρατών, σε όλες τις έννομες τάξεις των κρατών έχει ισχύ κατώτερη του Συντάγματος.

Ωστόσο, προβλήματα τίθενται σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο. Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες από την ίδρυση τους αποτέλεσαν ένα ξεχωριστό φαινόμενο για τα διεθνή δεδομένα. Τα γενικά χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου αποσαφηνίστηκαν μέσω των τριών βασικών του αρχών: αρχή της αυτονομίας, αρχή της υπεροχής και αρχή της αμεσότητας. Αυτές οι αρχές δεν διατυπώνονταν ρητά στις Ιδρυτικές Συνθήκες αλλά συνάγονταν από το πνεύμα των Συνθηκών και ερμηνεύτηκαν από το ΔΕΚ¹. Η νομική και ορολογική ενότητα που διέθετε το κοινοτικό δίκαιο διασπάστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η νέα αυτή συνθήκη δεν περιοριζόταν στον οικονομικό χώρο όπως οι προηγούμενες (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ και ΕΟΚ), αλλά αφορούσε αποκλειστικά τον πολιτικό χώρο. Με το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος που αναμένεται να ψηφιστεί στις 14 Ιουνίου του 2004, το θέμα της ιεραρχίας κοινοτικού δικαίου και εσωτερικού δικαίου των κρατών-μελών τίθεται σε νέα βάση.

Στις σελίδες που ακολουθούν γίνεται αναφορά στο ρόλο του Συντάγματος στο σύγχρονο κράτος(ενότητα 1), αναλύεται το άρθρο 28 του Συντάγματος που ρυθμίζει τις διεθνείς σχέσεις της χώρας(ενότητα 2), αναλύεται η νομική φύση και τα βασικά χαρακτηριστικά του παράγωγου κοινοτικού δικαίου καθώς και τα νέα νομοθετικά μέσα που θεσπίστηκαν με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (ενότητα 3) και παρατίθενται οι πιθανές λύσεις σε περίπτωση σύγκρουσης Συντάγματος και παράγωγου κοινοτικού δικαίου (ενότητα 4).

¹ Για την αρχή της αυτονομίας αποφασιστική ήταν η γνωμοδότηση του ΔΕΚ για το Σχέδιο Συμφωνίας Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΔΕΚ 1/91), για την αρχή της υπεροχής η υπόθεση Costa κατά Enel (ΔΕΚ 6/64) και για την αρχή της αμεσότητας η υπόθεση Van Gend & Loos (26/62).

ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

1. Τα πρώτα Συντάγματα παγκοσμίως

α) Ορισμός του Συντάγματος

Σύνταγμα είναι ο σε ιδιαίτερο κείμενο γραπτά διατυπωμένος θεμελιώδης νόμος, που έχει τεθεί με ειδική διαδικασία, ρυθμίζει τη συνολική έννομη τάξη, έχει αυξημένη τυπική δύναμη και μεταβάλλεται με διαδικασία δυσχερέστερη της προβλεπόμενης για τους κοινούς νόμους των οποίων ιεραρχικά προΐσταται.²

Η παραδοσιακή θεωρία κάνει διάκριση μεταξύ ουσιαστικού και τυπικού Συντάγματος. Στην ουσία πρόκειται για δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, αφού ουσιαστική και τυπική προσέγγιση του Συντάγματος συνδέονται πολύ στενά.

Τυπικό Σύνταγμα θεωρείται το ενιαίο και κωδικοποιημένο κείμενο που φέρει τον ομόνυμο τίτλο και έχει ισχύ υπέρτερη των λοιπών κανόνων.

Ουσιαστικό Σύνταγμα θεωρείται κάθε νομικό μέρωμα που περιέχει κανόνες αναγόμενους στην οργάνωση και άσκηση της πολιτείας.

β) Η αντίληψη των συνταγματικών κανόνων στην αρχαιότητα

Αν και η νομική ως επιστήμη, δεν ήταν ανεπτυγμένη στην αρχαία Ελλάδα, πρώτος ο Αριστοτέλης όρισε το "ουσιαστικό" Σύνταγμα (Πολιτεία).³ Χαρακτηριστικά αναφέρει «Πολιτεία είναι οι κανόνες που θέτουν τάξη στις πόλεις, καθορίζουν με ποιο τρόπο κατανέμονται οι εξουσίες και ποιο είναι το βασικό όργανο της πολιτείας και ποιος ο σκοπός κάθε κοινωνίας. Οι υπόλοιποι νόμοι είναι διαφορετικοί από αυτούς της πολιτείας και κατά αυτούς πρέπει οι άρχοντες να επιβλέπουν και να τιμωρούν αυτούς που τους παραβιάζουν».

Επίσης στη Ρώμη παρατηρείτο η διάκριση μεταξύ Συντάγματος και νόμων, όπου μάλιστα γινόταν η χρήση των ειδικών όρων *rem publicam constituere* και *leges scribere* προς διάκριση της σύνταξης πολιτεύματος και της θέσπισης νόμων.

γ) Τα πρώτα αληθινά Συντάγματα

Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι το πρώτο συνταγματικό κείμενο ήταν η Magna Charta του Ιωάννη του Ακτήμονα. Ωστόσο, όχι μόνο πρόκειται για ένα απλό κείμενο που ωχριά μπροστά στα σημερινά Συντάγματα αλλά κι εκείνη την εποχή δεν υπήρχε το θεωρητικό υπόβαθρο για τη δημιουργία ενός Συντάγματος. Γενικότερα μπορούμε να

² Κατά την κλασική θεωρία Σύνταγμα είναι ένα σύστημα κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν τη μορφή του κράτους και τις οργανωτικές βάσεις του, τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία των κυρίων οργάνων του, καθώς και τις σχέσεις τους με την κοινωνία. βλ. Α. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, σελ. 127-128.

³ Βλ. Πολιτικά, βιβλ. Δ', κεφ. Ι.

χαρακτηρίσουμε τη Magna Charta καθώς και τους κανόνες της αρχαιότητας που είχαν συνταγματικό χαρακτήρα ως «οιονεί Συντάγματα».

Το πρώτο αληθινό Σύνταγμα παγκοσμίως ήταν αυτό των Ηνωμένων Πολιτειών. Συγκεκριμένα πρόκειται για το «νόμο των δικαιωμάτων» της Βιρτζίνια της 12^{ης} Ιουνίου 1776. Ακολούθησαν «η Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας των Ηνωμένων Πολιτειών» της 4^{ης} Ιουλίου 1776 και «το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών» της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 1787, με τις εγκριθείσες 9 πρώτες τροπολογίες του.

Στην Ευρώπη τα πρώτα κείμενα συνταγματικού χαρακτήρα εμφανίζονται κατά τη Γαλλική Επανάσταση και συγκεκριμένα «η Διακήρυξη των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη» της 26^{ης} Αυγούστου 1789,⁴ «το Σύνταγμα» της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1791 και στη συνέχεια «το Σύνταγμα» της 24^{ης} Ιουνίου 1793.

Το γεγονός ότι η Αμερικανική Επανάσταση προηγήθηκε κατά 13 χρόνια της Γαλλικής έδωσε την αφορμή να υποστηριχθεί ότι οι Γάλλοι ακολούθησαν πιστά τους Αμερικάνους και ότι η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη του 1789 αποτελεί απομίμηση του Bill of Rights. Ακόμα κι αν ισχύει αυτό, είναι αναμφισβήτητο ότι Αμερικάνοι και Γάλλοι επηρεάστηκαν στο συντακτικό τους έργο από την πολιτική φιλοσοφία του 18^{ου} αιώνα, η οποία ήταν κατ' εξοχήν γαλλική. Πρόκειται για τον Rousseau, που ανέπτυξε τη θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου παράλληλα με τον Άγγλο Locke, τον Montesquieu και λιγότερο τον Voltaire, των οποίων τα έργα ήταν γνωστά όχι μόνο στη Γαλλία αλλά και στην Αμερική.⁵

Από τότε οι συντακτικοί νομοθέτες των περισσοτέρων κρατών είχαν σαν πηγή έμπνευσης τα ιδανικά της φιλελεύθερης δημοκρατίας και αυτά προσπαθούσαν να πραγματώσουν με τα κείμενά τους ώστε να δώσουν «Σύνταγμα» στους λαούς τους.

2. Το Σύνταγμα ως προϊόν ιστορικών εντάσεων

Το Σύνταγμα, ως ιδεολογική και πολιτική διεκδίκηση και κατάκτηση, ως πολιτισμικό δημιούργημα και νομικό φαινόμενο ανάγεται σε μια συγκεκριμένη ιστορική περίοδο. Η δημιουργία των Συνταγμάτων επιβεβαιώνει τη στενή σύνδεση δικαίου και πραγματικότητας. Τα Συντάγματα στη μεγάλη τους πλειοψηφία είναι δημιουργήματα ιστορικών ανακατατάξεων και συντάσσονται για τη διασφάλιση των πραγματοποιούμενων ιστορικών αλλαγών.⁶ Η ιστορικότητα αυτή του Συντάγματος αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό του γνώρισμα.

Η εμφάνιση του Συντάγματος δεν συντελείται βέβαια απρόσμενα και ακαριαία. Προηγείται μια μακρά περίοδος ιστορικής ζύμωσης κατά την οποία εμφανίζονται πολλά αποσπασματικά και πρόδρομα συνταγματικά φαινόμενα (κυρίως στην Αγγλία). Τα Συντάγματα δημιουργήθηκαν μετά από επαναστάσεις και πήραν γραπτή μορφή για να διασφαλιστεί η τάξη όπως αποκαταστάθηκε μετά την κοινωνική αναταραχή. Έτσι κάθε νομοθετικό κείμενο που θεσπίζεται μετά από επανάσταση έχει συνταγματικό με την παραπάνω έννοια χαρακτήρα. Οι ρυθμίσεις στις οποίες συμφωνούν τα αντίπαλα μέρη

⁴ Χαρακτηριστικό είναι το άρθρο 16 της Διακήρυξης κατά το οποίο «στερείται Συντάγματος κάθε κοινωνία στην οποία ούτε η εγγύηση των δικαιωμάτων κατασφαλίζεται ούτε η διάκριση των λειτουργιών προσδιορίζεται».

⁵ Ο James Madison, ένας από τους κυριότερους συντάκτες του Αμερικανικού Συντάγματος, χαρακτηρίζει τον Montesquieu ως «την Πυθία στην οποία πάντοτε κανείς προσφεύγει».

⁶ Βλ. Α. Δημητρόπουλος, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, τομ. Α', σελ. 106.

καταγράφονται, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη εξασφάλιση. Τα συνταγματικά αυτά κείμενα περιέχουν ρυθμίσεις τουλάχιστον για τα βασικότερα ζητήματα που οδήγησαν στην κοινωνική αναταραχή. Περιέχουν δηλαδή τους ιστορικά σπουδαιότερους κανόνες και έχουν και από την ουσιαστική αυτή άποψη επίσης συνταγματικό χαρακτήρα.

3. Παραδοσιακή και σύγχρονη έννοια του Συντάγματος

α) Το Σύνταγμα ως δημιούργημα του φιλελεύθερου κράτους

Όπως προαναφέρθηκε, τα πρώτα Συντάγματα εμφανίστηκαν την περίοδο της αμερικανικής και της γαλλικής επανάστασης. Το Σύνταγμα ως ιδεολογικό σύμβολο και ως πολιτικό αίτημα ταυτίστηκε με τους στόχους της ανερχόμενης αστικής τάξης, που διεκδικούσε συμμετοχή στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας και αυτονομία σε σχέση με τη μοναρχία και τις κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στις οποίες αυτή αναγόταν. Υπ' αυτή την έννοια το Σύνταγμα ήταν τι καθοριστικό νομικό χαρακτηριστικό του φιλελεύθερου αστικού κράτους.

Σε έννομες τάξεις τέτοιας μορφής, το Σύνταγμα περιορίζεται στο να ρυθμίζει τις σχέσεις κράτους και πολιτών και ανήκει στο δημόσιο δίκαιο.

β) Ο ρόλος του Συντάγματος στο κοινωνικό κράτος

Σήμερα πλέον έχουμε μεταβεί προς ένα κράτος δικαίου. Μια από τις βασικές αρχές του κράτους δικαίου είναι η ύπαρξη Συντάγματος. Το κράτος δικαίου απέχει από την προσβολή δικαιωμάτων και είναι έννοια διαφορετική από το κοινωνικό κράτος. Το κοινωνικό κράτος βασίζεται στη δημοκρατικοποίηση και την καθολικότητα της ψήφου. Εδώ δεν υπάρχει απαίτηση των πολιτών για αποχή του κράτους από προσβολή των δικαιωμάτων τους, αλλά απαίτηση προς πράξη. Το κοινωνικό κράτος είναι προσανατολισμένο στην ανάπτυξη της ανθρώπινης αξίας.⁷ Αυτή υποχρεούται να διασφαλίσει και το Σύνταγμα. Το ελληνικό Σύνταγμα καθιερώνει τη μορφή του κοινωνικού-ανθρωπιστικού κράτους, όπως προκύπτει από τα άρθρα 2§1 και 25§1.

γ) Το Σύνταγμα ως ρυθμιστής της συνολικής έννομης τάξης

Η μεταβολή του κράτους από φιλελεύθερο σε ανθρωπιστικό είχε ως αντίκτυπο και τη διαφορετική θεώρηση του ρόλου του Συντάγματος στο νομικό σύστημα. Ο διαχωρισμός του δικαίου σε ιδιωτικό και δημόσιο, πέρα από παιδαγωγικούς σκοπούς, δεν έχει μεγάλη σημασία.⁸ Το Σύνταγμα δεν περιέχει κανόνες που αναφέρονται μόνο στο δημόσιο δίκαιο αλλά κανόνες που αφορούν τη συνολική έννομη τάξη. Το Σύνταγμα οργανώνει την κοινωνικοκρατική συνύπαρξη κι έτσι η ρυθμιστική του εμβέλεια είναι ευρεία. Το Σύνταγμα προϊστάται όλων των κανόνων του κοινού δικαίου, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάκρισή τους. Ενώ το παραδοσιακό Σύνταγμα χρησιμοποιείται για τη

⁷ βλ. Α.Δημητρόπουλος, όπ.παρ., σελ.100.

⁸ βλ. Α.Δημητρόπουλος, όπ.παρ., σελ.104.

δέσμευση της καταπιεστικής κρατικής εξουσίας, εντασσόμενο στο δυαδισμό κράτους-κοινωνίας, το σύγχρονο Σύνταγμα είναι καθολικός ρυθμιστής της συνολικής έννομης τάξης.

4. Οι λειτουργίες του Συντάγματος

Η θεωρία ερευνώντας τις ιδιότητες που αποκτά συγκεκριμένη δικαιικά οργανωμένη συμβίωση των ανθρώπων, κάνει λόγο για «τις λειτουργίες του Συντάγματος»⁹.

Το Σύνταγμα επιτελεί οργανωτική λειτουργία, ως προς τη συγκρότηση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας, ως προς την ανάδειξη, τη συγκρότηση τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των κρατικών οργάνων και ως προς τη δικαιοπαραγωγική διαδικασία.

Η εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος έγκειται στις σχέσεις των ατόμων και των διαφόρων ομάδων μεταξύ τους και με την κρατική εξουσία. Το Σύνταγμα θέτει φραγμούς στην κρατική εξουσία και αυτή με τη σειρά της δηλώνει την πρόθεσή της να σεβαστεί τα όρια αυτά. Για το λόγο αυτό το συνταγματικό κράτος ταυτίζεται με το κράτος δικαίου.

Το Σύνταγμα επιτελεί νομιμοποιητική λειτουργία, εφόσον μέσα από τους κανόνες του Συντάγματος προσδιορίζεται και επιβεβαιώνεται ο νόμιμος τίτλος άσκησης της κρατικής εξουσίας από τα επιμέρους κρατικά όργανα, αλλά και διαμορφώνονται οι δυνατότητες για την αμφισβήτηση ή την ανατροπή του τίτλου αυτού.

Τέλος το Σύνταγμα επιτελεί συμβολική λειτουργία. Το Σύνταγμα είναι το αναγκαίο σύμβολο της κρατικής υπόστασης και της εθνικής ανεξαρτησίας. Ανεξάρτητα από το κανονιστικό περιεχόμενο του συγκεκριμένου κάθε φορά Συντάγματος, αυτή καθεαυτή η ύπαρξη και η δημόσια δήλωση για την ύπαρξη Συντάγματος είναι εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση της κρατικής υπόστασης.

Η παρουσίαση μίας «θεωρίας λειτουργιών» του Συντάγματος δεν πρέπει να δημιουργήσει την εντύπωση «λειτουργιών» στεγανών μεταξύ τους. Η μια προϋποθέτει ή συνεπάγεται την άλλη. Το Σύνταγμα πρέπει να νοείται ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας. Αν μάλιστα δεχτεί κανείς ότι η ολοκλήρωση της πολιτικής ελευθερίας αποτελεί το δικαίωμα και το λειτούργημα του πολίτη να καθορίζει και να ανακαθορίζει την πολιτεία, τότε βασική λειτουργία του Συντάγματος είναι η διαδικαστική εξασφάλιση αυτού του αέναου ανακαθορισμού.

5. Τα τυπικά στοιχεία του Συντάγματος

α) Lex scripta

Βασικό στοιχείο του Συντάγματος είναι η γραπτή του διατύπωση. Για να διασφαλιστεί η ισορροπία των πολιτικών δυνάμεων μετά την κοινωνική αναταραχή, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός βέβαιου νομοθετικού κειμένου, το οποίο εκδηλώνεται μόνο με τον γραπτό

⁹ Βλ. Α.Μάνεσης, *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, σελ.160επ., Δ.Τάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*,σελ.233επ., Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, σελ.28.

και πανηγυρικό αυτόν τύπο. Δεν αποκλείεται η ύπαρξη άγραφων συνταγματικών κανόνων, αλλά δεν μπορεί να υπάρξει άγραφο Σύνταγμα στο σύνολό του. Η τυπική υπεροχή και η αυστηρότητα του Συντάγματος προϋποθέτουν και συνεπάγονται τη γραπτή του μορφή αλλά και την ιδιαίτερη εξωτερική του εμφάνιση έτσι ώστε να διακρίνεται από τους άλλους κανόνες δικαίου. Κατά κανόνα το Σύνταγμα εμφανίζεται εξωτερικά σε ένα ενιαίο κείμενο. Συνταγματικές διατάξεις υπάρχουν και σε άλλες συνταγματικού χαρακτήρα πράξεις, τις συντακτικές πράξεις και τα ψηφίσματα.

β) Lex suprema

Το Σύνταγμα είναι θεμελιώδης νόμος. Δηλαδή είναι ο νόμος εκείνος στον οποίο περιέχονται οι θεμελιώδεις, οι βασικοί κανόνες. Στην ουσία πρόκειται για ουσιαστική υπεροχή του Συντάγματος απέναντι στο κοινό δίκαιο. Τα Συντάγματα δεν περιέχουν λεπτομερειακές ρυθμίσεις οι οποίες επαφίονται στον κοινό νομοθέτη.

Οι συνταγματικοί κανόνες συστήνουν το πολίτευμα. Καθορίζουν τη μορφή οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας και ιδρύουν τα βασικά όργανα του κράτους. Πολλοί θεώρησαν ότι το Σύνταγμα ταυτίζεται με το πολίτευμα. Είναι αναμφισβήτητο ότι τα σημερινά Συντάγματα δεν περιορίζονται στο να ρυθμίζουν το πολίτευμα του κράτους αλλά περιέχουν μια πληθώρα διατάξεων υπερνομοθετικής ισχύος. Το Σύνταγμα δεν περιορίζεται στην περιοχή του δημοσίου δικαίου αλλά έχει υπερδημόσιο χαρακτήρα και περιεχόμενο. Οι θεμελιώδεις κανόνες που περιέχει δεν ρυθμίζουν μόνο τις σχέσεις της κρατικής εξουσίας με τους πολίτες αλλά και τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους.¹⁰

Η ουσιαστική υπεροχή του Συντάγματος δεν θα είχε πρακτική αξία χωρίς την τυπική υπεροχή του, η οποία αποτελεί δημιούργημα των νεώτερων χρόνων. Η υπεροχή του Συντάγματος προέκυψε από την ίδια την ανάγκη των κοινωνιών να θεωρήσουν για την ύπαρξή τους ορισμένα ζητήματα περισσότερο ή λιγότερο μόνιμα. Από την προσπάθεια διασφάλισης των θεμάτων αυτών προέκυψε η υπεροχή των συνταγματικών κανόνων ως βασική κοινωνική αποδοχή για το ότι ορισμένα θέματα δεν μπορούν να αλλάξουν καθόλου ή δεν μπορούν να αλλάξουν τόσο εύκολα όσο οι κοινοί κανόνες δικαίου. Στην ιστορική πορεία συνειδητοποιήθηκε ότι ορισμένα πολύ βασικά θέματα όπως η μορφή του πολιτεύματος, οι ελευθερίες και τα δικαιώματα, βασικοί θεσμοί, χρειάζονται ιδιαίτερη κατοχύρωση και δεν πρέπει να μεταβάλλονται συχνά και εύκολα.

Η σύγχρονη έννοια του Συντάγματος οικοδομείται στη μονιστική αρχή, στην ενότητα της έννομης τάξης. Η ρυθμιστική εμβέλεια του συνταγματικού κανόνα εξαρτάται από το περιεχόμενό του και όχι από το είδος της σχέσης στην οποία εφαρμόζεται. Το Σύνταγμα περιέχει τους βασικούς κανόνες όχι μόνο του κράτους αλλά και της κοινωνίας και της οικονομίας. Το Σύνταγμα είτε με ρητές διατάξεις είτε όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεών του, περιέχει θεμελιώδεις κανόνες που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά κάθε ατόμου. Κάθε μερικότερος κλάδος του δικαίου έχει συνταγματική αναφορά και συνταγματική θεμελίωση. Οι διατάξεις του κοινού δικαίου αποτελούν εξειδίκευση των συνταγματικών διατάξεων. Η εξειδίκευση είναι σκόπιμη και χρήσιμη όχι όμως αναγκαία. Για ό,τι δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα είναι απαραίτητη η μεσολάβηση του νόμου, ακριβώς διότι δεν υπάρχει συνταγματική ενέργεια. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν και οι περιπτώσεις εκείνες στις οποίες το ίδιο το Σύνταγμα με «επιφύλαξη νόμου» αναθέτει στον κοινό νομοθέτη την παραπέρα ρύθμιση συγκεκριμένων θεμάτων. Οι συνταγματικές

¹⁰ βλ. Α.Δημητρόπουλος, όπ.παρ., σελ.102-103, 109επ.

διατάξεις δεν είναι δυνατόν να αναφέρονται σε όλα τα θέματα και σε όλο το μήκος και πλάτος τους.

Το Σύνταγμα είναι ο υπέρτατος νόμος, δηλαδή βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας της έννομης τάξης. Δεν υπάρχουν άλλοι κανόνες δικαίου ανώτεροι από τους συνταγματικούς. Η τυπική ανωτερότητα του Συντάγματος απέναντι στο κοινό δίκαιο συνίσταται στο ότι οι συνταγματικοί κανόνες υπερέχουν των κανόνων του κοινού δικαίου. Σε περίπτωση σύγκρουσης υπερισχύουν οι συνταγματικοί κανόνες. Αναγκαία συνέπεια της τυπικής υπεροχής του Συντάγματος είναι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Η νομική ενέργεια των συνταγματικών κανόνων (συνταγματική ενέργεια) είναι ισχυρότερη της ενέργειας των κοινών νόμων (νομοθετική ενέργεια). Οι σχέσεις συνταγματικής και νομοθετικής ενέργειας καθορίζονται από την ιεραρχική τους κατάταξη και το ουσιαστικό περιεχόμενο των τυπικά ανώτερων συνταγματικών κανόνων. Κατ' αρχήν η υλοποίηση του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων δεν χρειάζεται την μεσολάβηση του νόμου. Το Σύνταγμα δεν είναι σύνολο πραγματικών αρχών αλλά ισχύον δίκαιο. Από το χαρακτήρα του συνταγματικού δικαίου ως ισχύοντος δικαίου προκύπτει ότι η μεσολάβηση της νομοθετικής ενέργειας δεν αποτελεί προϋπόθεση εφαρμογής του συνταγματικού κανόνα.

γ) Lex rigida

Συνεπής προς την τυπική υπεροχή είναι η αυστηρότητα θέσπισης του Συντάγματος. Το Σύνταγμα θέτει και αναθεωρεί όχι ο κοινός νομοθέτης αλλά η συντακτική εξουσία και κατά διαδικασία δυσχερέστερη εκείνης των νόμων.

Λόγω της σπουδαιότητας τους και του ρόλου που επιτελούν οι διατάξεις του Συντάγματος, προβλέπεται ιδιαίτερη διαδικασία τροποποίησής τους. Μάλιστα το άρθρο 110§1 προβλέπει ότι ορισμένες διατάξεις που αποτελούν τη βάση του πολιτεύματος δεν αναθεωρούνται. Δεν πρόκειται απλά για τη μορφή αλλά κατά λέξη για τη βάση του πολιτεύματος. Σύμφωνα με το γενικό κανόνα είναι δυνατή η αναθεώρηση όλων των άλλων διατάξεων.

Η διαδικασία της αναθεώρησης προβλέπεται στο άρθρο 110§§.2-5 και στον Κανονισμό της Βουλής. Η όλη διαδικασία διακρίνεται σε δύο φάσεις. Η πρώτη είναι η φάση της απόφασης για την αναγκαιότητα της αναθεώρησης και η δεύτερη η φάση της διενέργειας της αναθεώρησης. Οι δύο φάσεις διενεργούνται σε δύο διαφορετικές βουλευτικές περιόδους. Αφού διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος, υποβάλλονται γραπτώς στη Βουλή προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος¹¹, ο πρόεδρος της Βουλής συνιστά Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος¹², οι προτάσεις εγγράφονται σε ημερήσια διάταξη και συζητούνται από την ολομέλεια της Βουλής¹³. Μετά από δύο ονομαστικές ψηφοφορίες, αν διαπιστωθεί η αναγκαιότητα αναθεώρησης, διενεργείται η αναθεώρηση από την επόμενη βουλή η οποία έχει χαρακτήρα αναθεωρητικής βουλής.

¹¹ Καν. Βουλής άρ.119§1.

¹² Καν. Βουλής άρ.119§3.

¹³ Καν. Βουλής άρ.95-104.

6. Τα ουσιαστικά στοιχεία του Συντάγματος

α) Lex generalis

Ο καθορισμός της έννοιας του ουσιαστικού Συντάγματος συνδέεται με το ερώτημα αν το Σύνταγμα περιέχει ή όχι κανόνες με περιεχόμενο συγκεκριμένης μορφής. Πρόκειται για το συναφές ερώτημα, αν το συνταγματικό δίκαιο αποτελεί με την έννοια αυτή ιδιαίτερο κλάδο δικαίου. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των μερικότερων κλάδων της νομικής επιστήμης είναι η ενότητα του περιεχομένου των μερικότερων κανόνων δικαίου που τους απαρτίζουν. Με την έννοια αυτή γίνεται λόγος για κληρονομικό δίκαιο, φορολογικό δίκαιο κτλ. Όπως προκύπτει από την ίδια την ανάγνωση του κειμένου του Συντάγματος, το συνταγματικό δίκαιο δεν αποτελεί κλάδο δικαίου με την έννοια αυτή. Οι κανόνες που περιέχει δεν περιορίζονται σε ένα αλλά επεκτείνονται σε περισσότερους κλάδους του δικαίου. Το Σύνταγμα περιέχει κανόνες του δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου και επεκτείνεται στους μεγαλύτερους κλάδους τους. Κατά συνέπεια το συνταγματικό δίκαιο δεν αποτελεί κλάδο δικαίου με την παραδοσιακή έννοια του όρου αλλά έχει διακλαδικό χαρακτήρα. Κατά κυριολεξία οι κανόνες του σύγχρονου Συντάγματος επεκτείνονται σε όλη την έννομη τάξη. Το Σύνταγμα αποτελεί την πηγή νομιμοποίησης όλων των μερικότερων κλάδων δικαίου.

β) Lex fundamentalis

Μεγαλύτερη σημασία δεν έχει το περιεχόμενο της ύλης των συνταγματικών κανόνων αλλά η σπουδαιότητά τους. Το Σύνταγμα περιέχει τους σπουδαιότερους, τους βασικότερους, τους θεμελιώδεις κανόνες, που αναφέρονται στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους και της κοινωνίας. Θέτει τις βασικές αρχές της ρύθμισης της συνολικής κοινωνικοκρατικής συνύπαρξης. Οι συνταγματικοί κανόνες διαφέρουν από τους άλλους κανόνες της έννομης τάξης, δηλαδή από το κοινό δίκαιο, όχι ως προς το ουσιαστικό ρυθμιστικό τους περιεχόμενο, αλλά ως προς την σπουδαιότητα και τον θεμελιακό χαρακτήρα τους. Ποιοι κανόνες είναι σπουδαίοι, ποιοι έχουν τη μεγαλύτερη σημασία είναι θέμα ιστορικής διαδρομής. Το Σύνταγμα περιέχει από όλους τους κλάδους του δικαίου τους πιο θεμελιώδεις. Πρόκειται για την ουσιαστική-αξιολογική υπεροχή των συνταγματικών κανόνων, η οποία και αποτελεί το κοινωνικό χαρακτηριστικό τους γνώρισμα. Η ουσιαστική έννοια του Συντάγματος δεν προσδιορίζεται καθ' ύλην αλλά έχει σημασιολογικό-αξιολογικό προσανατολισμό.

γ) Lex universalis

Η παραδοσιακή επιστήμη με τον όρο «ουσιαστικό Σύνταγμα» εννοούσε την ουσία και το περιεχόμενο του Συντάγματος, τη ρυθμιστική ύλη των συνταγματικών κανόνων. Με άλλα λόγια το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους και τη θέση των ατόμων απέναντι στην κρατική εξουσία.

Η σύγχρονη έννοια του ουσιαστικού Συντάγματος επεκτείνει το ρυθμιστικό του περιεχόμενο στην συνολική έννομη τάξη. Το Σύνταγμα δεν ρυθμίζει μόνο την οργάνωση και λειτουργία του κράτους αλλά και τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους. Η ουσιαστική έννοια του Συντάγματος διαχέεται επομένως σε όλο το μήκος και το πλάτος της έννομης

τάξης. Από άποψη ουσίας συνταγματικός κανόνας μπορεί κατ' αρχήν να είναι οποιοσδήποτε κανόνας. Το συνταγματικό δίκαιο, το ουσιαστικό Σύνταγμα δεν περιέχει κάποια προκαθορισμένη με βάση ορισμένα κριτήρια ύλη¹⁴. Δεν περιέχει σχέσεις συγκεκριμένου είδους, όπως λ.χ. οικογενειακές ή εμπορικές, αλλά επεκτείνεται σε όλες τις σχέσεις αυτές.

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, το συνταγματικό δίκαιο δεν αποτελεί κλάδο δικαίου με την παραδοσιακή έννοια του όρου αλλά έχει διακλαδικό χαρακτήρα. Κατά κυριολεξία οι κανόνες του σύγχρονου Συντάγματος επεκτείνονται σε όλη την έννομη τάξη. Το Σύνταγμα αποτελεί την πηγή νομιμοποίησης όλων των μερικότερων κλάδων δικαίου. Εφόσον το ρυθμιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος επεκτείνεται σε όλη την έννομη τάξη δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός του «ουσιαστικού Συντάγματος» με κριτήριο την ύλη την οποία περιέχει. Οι ρυθμίσεις του Συντάγματος αναφέρονται όχι μόνο στο πολιτικό αλλά και στο κοινωνικό και οικονομικό χώρο του σύγχρονου κράτους.

¹⁴ βλ. Α.Δημητρόπουλος, όπ.παρ., σελ.107-108.

ΕΝΟΤΗΤΑ 2: ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

7. Η αναγκαιότητα συνταγματικών ρυθμίσεων για το διεθνές δίκαιο

Όπως προαναφέρθηκε, το Σύνταγμα περιέχει πληθώρα ρυθμίσεων, από ολοκληρωμένους καταλόγους δικαιωμάτων μέχρι τα μέσα παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, από τη διεξοδική οργάνωση της δικαιοδοτικής λειτουργίας και τις σχέσεις του ατόμου με αυτήν (ιδίως το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και οι μηχανισμοί ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων) μέχρι την προστασία του περιβάλλοντος.

Από τις ρυθμίσεις του Συντάγματος δεν ξεφεύγει και το θέμα των σχέσεων του κράτους με τις άλλες χώρες καθώς και η θέση των διεθνών κανόνων απέναντι στο ελληνικό Σύνταγμα και τους ελληνικούς νόμους. Η πολυθεσμικότητα της σύγχρονης κοινωνίας, η πληθώρα των διεθνών συμβάσεων και των διεθνών εθιμικών κανόνων δεν μπορούν να αφήσουν ανέπαφο το συνταγματικό δίκαιο. Η αναγκαιότητα μιας συνταγματικής ρύθμισης για διεθνή ζητήματα γίνεται περισσότερο φανερή σε σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Δεν είναι τυχαίο ότι η αναγκαιότητα ύπαρξης διατάξεων για τις σχέσεις του ελληνικού με το διεθνές δίκαιο στο συνταγματικό κείμενο έγινε αισθητή κατά τη σύνταξη του Συντάγματος του 1975 πριν γίνει η Ελλάδα μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Εξάλλου και στα προηγούμενα Συντάγματα που ίσχυσαν μετά το 1925 υπήρχαν διατάξεις που αναγνώριζαν το διεθνές δίκαιο ως πηγή του εσωτερικού ελληνικού δικαίου¹⁵.

Στο ισχύον ελληνικό Σύνταγμα οι σχέσεις διεθνούς και ελληνικού δικαίου ρυθμίζονται κυρίως από το αρ. 28. Βασική διάταξη είναι αυτή της πρώτης παραγράφου που αναφέρεται στην ιεραρχία των διεθνών κανόνων στην ελληνική έννομη τάξη. Με την αναθεώρηση του 2001 δεν τροποποιήθηκε το αρ. 28 (γεγονός που δείχνει τον επιτυχή χαρακτήρα του;) αλλά μόνο προστέθηκε μια ερμηνευτική δήλωση. Σε αυτήν τονίζεται η χρησιμότητα αυτού του άρθρου για τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

8. Η θέση του διεθνούς δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη με βάση το αρ.28§1 του Συντάγματος

«Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.»¹⁶

¹⁵ αρ.6 Συντάγματος του 1925, αρ.7 Συντάγματος του 1927, αρ.13 Συντάγματος του 1952.

¹⁶ Οι διατάξεις αυτές έχουν ληφθεί κατά βάση από τις διατάξεις του αρ. 25 του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας όσον αφορά το εθιμικό διεθνές δίκαιο, και του αρ. 55 του Συντάγματος της Γαλλίας όσον αφορά το συμβατικό διεθνές δίκαιο.

α) Η υπερνομοθετική ισχύς του διεθνούς δικαίου

Αυτό το άρθρο αναγνωρίζει τα πρωτεία υπέρ του διεθνούς δικαίου¹⁷, αφού διακηρύσσει την υπεροχή τόσο του εθιμικού¹⁸ όσο και του συμβατικού διεθνούς δικαίου απέναντι στον εσωτερικό νόμο. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το ότι το διεθνές έθιμο υπερισχύει του τυπικού νόμου σε αντίθεση με το εσωτερικό έθιμο όπου δεν ισχύει κάτι τέτοιο¹⁹. Επίσης το διεθνές δίκαιο υπερισχύει τόσο προγενέστερου όσο και μεταγενέστερου εσωτερικού νόμου. Κανόνας του διεθνούς δικαίου δεν μπορεί να τροποποιηθεί με εσωτερικό νόμο.

Πάντως είναι αναμφίβολο, αν και ιδιομορφίες εμφανίζονται σε σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο, ότι το διεθνές δίκαιο δεν υπερισχύει του Συντάγματος²⁰. Οι κανόνες του δημόσιου διεθνούς δικαίου τουλάχιστον, οι οποίοι συμπεριλαμβάνονται κατ' εξοχήν στη ρύθμιση του αρ. 28§1, εμφανίζονται κατώτεροι του Συντάγματος στην ιεραρχία των νόμων. Με αυτό το άρθρο καθιερώνεται ο μονισμός²¹ στην ελληνική έννομη τάξη.

Ειδικότερα οι εθιμικοί κανόνες ενσωματώνονται αυτοδικαίως, δηλαδή χωρίς την έκδοση οποιασδήποτε πράξης για τη μετατροπή τους σε εσωτερικό ελληνικό δίκαιο, ενώ οι συμβατικοί ενσωματώνονται στο ελληνικό δίκαιο από και με την επικύρωση των διεθνών συμβάσεων με νόμο σύμφωνα με το αρ.36 του Συντάγματος και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς. Η άρση της αμφισβήτησης για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεδομένων κατά το αρ. 28, ανήκει στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το αρ. 100§1 στ' του Συντάγματος²².

β) Η αρχή της αμοιβαιότητας

Κατά την αρχή της αμοιβαιότητας, εφόσον αναγνωρίζεται κάποιο δικαίωμα στους υπηκόους του Α κράτους που διαμένουν στο Β κράτος πρέπει αντίστοιχα να αναγνωρισθεί το ίδιο δικαίωμα στους υπηκόους του Β κράτους που διαμένουν στο Α

¹⁷ Στη θεωρία γίνεται διάκριση των κανόνων του διεθνούς δικαίου σε δύο κατηγορίες (εκτός από την κλασική διάκριση του διεθνούς δικαίου σε συμβατικό και εθιμικό) : αφενός σε εκείνους τους κανόνες του διεθνούς δικαίου που έχουν υπερνομοθετική ισχύ και αφετέρου σε εκείνους που έχουν συνταγματική ισχύ, βλ. , Α.Ράικος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ.α', σελ.140 επ.

¹⁸ Αναφορικά με την καθολικότητα της αποδοχής τους οι γενικά παραδεδομένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου διακρίνονται σε καθολικά αποδεκτούς ή οικουμενικούς και σε κατά πλειοψηφία αποδεκτούς ή γενικούς. Επιπλέον το οικουμενικό και γενικό εθιμικό διεθνές δίκαιο διακρίνεται από το τοπικό ή ειδικό εθιμικό διεθνές δίκαιο. Η πιο συζητημένη περίπτωση τοπικού εθίμου είναι η υπόθεση για το πολιτικό άσυλο στη Λατινική Αμερική, ΔΔΧ, 1950.

¹⁹ Η υποχρεωτικότητα του εθιμικού κανόνα έχει τονιστεί επανειλημμένα από τα διεθνή δικαστήρια με χαρακτηριστικότερες αποφάσεις: Υπόθεση υφαλοκρηπίδας της Βόρειας Θάλασσας, ΔΔΧ, 1969, Υπόθεση της αλιείας μεταξύ Νορβηγίας και Μ. Βρετανίας, ΔΔΧ, 1951, Υπόθεση του δικαιώματος διελεύσεως μεταξύ Ινδίας και Πορτογαλίας στην ινδική χερσόνησο, ΔΔΧ, 1960, και η Υπόθεση στρατιωτικών και παραστρατιωτικών δραστηριοτήτων των Ηνωμένων Πολιτειών στη Νικαράγουα, ΔΔΧ, 1986.

²⁰ βλ. Ε.Ρούκουνας. *Διεθνές Δίκαιο*, τ.α', σελ.62, Α.Ράικος, *οπ.παρ.*, σελ.148.

²¹ Κυριότεροι εκπρόσωποι του δυαδισμού είναι ο Η. Triepel και ο D. Anzilotti, ενώ του μονισμού ο Η. Kelsen και ο Α. Verdross.

²² Η σημαντικότερη υπόθεση αμφισβήτησης διεθνούς κανόνα ως γενικά παραδεδομένου που έχει απασχολήσει το ΑΕΔ αφορούσε στη διατήρηση των τελωνειακής φύσεως προνομίων του σταθμού αναμετάδοσης της φωνής της Αμερικής στη Ρόδο μετά τη λήξη της σχετικής συμφωνίας Ελλάδας-ΗΠΑ και πριν την υπογραφή νέας συμφωνίας (Υπόθεση της διατήρησης των προνομίων του σταθμού αναμετάδοσης της φωνής της Αμερικής στη Ρόδο, ΑΕΔ.83/1991).

κράτος²³. Η αρχή της αμοιβαιότητας αποτελεί συνέπεια της ισότητας των κυρίαρχων κρατών και συνεπάγεται την ίση μεταχείριση μεταξύ αλλοδαπών και ημεδαπών σε ορισμένους τομείς.

Η διάγνωση του όρου της αμοιβαιότητας και ο έλεγχος της συνδρομής του στη διοικητική και δικαστηριακή πρακτική θέτει οξύτατα προβλήματα²⁴. Έντονα προβλήματα συστηματικής ερμηνείας προκύπτουν κατά τον έλεγχο του όρου της αμοιβαιότητας όταν πρόκειται για πολυμερείς συμβάσεις ή για συμβάσεις που κινούνται στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων φορέας των οποίων είναι ο καθένας και όχι μόνο οι Έλληνες πολίτες. Εφόσον όμως ο αλλοδαπός καθίσταται φορέας των δικαιωμάτων αυτών επειδή βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια και ανεξάρτητα αν φέρει την ελληνική ή άλλη ιθαγένεια, ο όρος της αμοιβαιότητας ούτε εξετάζεται ούτε ισχύει.

9. Εξαιρέσεις από το άρθρο 28§1 του Συντάγματος

α) Η εξαίρεση του άρ.5§2 υποπαρ.1 εδ.β' του Συντάγματος

«Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο.»

Η διάταξη του δευτέρου εδαφίου επιτρέπει τη διαφορετική δυσμενή μεταχείριση των αλλοδαπών σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων στη ζωή, την τιμή και την ελευθερία, τα οποία κατοχυρώνονται από τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της §2 υποπαράγραφος 1 του άρθρου αυτού του Συντάγματος, στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο²⁵. Η διάταξη του δευτέρου εδαφίου είχε μεγάλη νομική σημασία υπό την ισχύ των προηγούμενων Συνταγμάτων. Γιατί αυτή ήταν η μόνη διάταξή τους, που αναγνώριζε το διεθνές δίκαιο ως άμεση πηγή του Συνταγματικού δικαίου. Ειδικότερα, οι κανόνες του διεθνούς δικαίου, που προβλέπουν τη διαφορετική δυσμενή μεταχείριση των αλλοδαπών σε σύγκριση με τους ημεδαπούς, αποτελούσαν –και εξακολουθούν ν' αποτελούν- αναπόσπαστο τμήμα του Συντάγματος υπό τυπική έννοια. Συνεπώς, οι κανόνες αυτοί του διεθνούς δικαίου είχαν και έχουν την αυξημένη τυπική ισχύ του Συντάγματος (συνταγματική ισχύ). Για το λόγο αυτό η διάταξη δεν έγινε περιττή ενόψει της νέας διάταξης του άρθρο 28§1 εδ. α' του ισχύοντος Συντάγματος. Πράγματι, η νέα διάταξη καθιερώνει την αρχή της υπερνομοθετικής αλλ' υποσυνταγματικής ισχύος όλων των κανόνων του διεθνούς δικαίου, ενώ η παλαιά διάταξη θεσπίζει μια εξαίρεση από την αρχή αυτή, προσδίδοντας συνταγματική ισχύ σ' ορισμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου. Έτσι, η παλαιά διάταξη είναι ειδική απέναντι στη νέα που είναι γενική. Η

²³ Βλ. Α. Γιόκαρη, *Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου*, σελ. 126επ., όπου γίνεται αναφορά στην αρχή της αμοιβαιότητας ως όρο στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου.

²⁴ Μεγάλη διχογνωμία υπήρξε στην ελληνική νομολογία για το αν η μονομερής παραβίαση διατάξεων διεθνούς συμβάσεως που αφορούν τις αναληφθείσες με βάση την αρχή της αμοιβαιότητας δεσμεύσεις, επιφέρει ή όχι την αυτοδίκαιη λύση της σύμβασης. Το ΣτΕ αποφάνθηκε αρνητικά (Υπόθεση της παραβίασης των υποχρεώσεων από την ελληνοτουρκική σύμβαση του 1930 περί εγκαταστάσεων εμπορίου και ναυτιλίας εκ μέρους της Τουρκίας, ΣτΕ1926/1961 και ΣτΕ1426/1962) επισημαίνοντας ότι το αντισυμβαλλόμενο μέρος δικαιούται σ' αυτήν την περίπτωση είτε να επιδιώξει την εκτέλεση της σύμβασης είτε να προβεί σε καταγγελία αυτής.

²⁵ Τα σημαντικότερα διεθνή νομοθετικά κείμενα είναι: άρ.14 ΕΣΔΑ, άρ.2§1, 26 και 27 ΔΣΑΠ, άρ.3 και 2§2 ΔΣΔΚΑΜΔ, άρ.4 και 7 Οικ.Διακ., Διεθνής Σύμβαση περί εξάλειψης όλων των μορφών φυλετικών διακρίσεων της Ν. Υόρκης του 1966 (ν.δ.494/1970, Α' 77).

διάκριση μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών κανόνων του διεθνούς δικαίου έχει και πρακτική σημασία. Γιατί οι κανόνες που έχουν συνταγματική ισχύ μπορούν να καταργούνται μόνο με την αναθεώρηση του Συντάγματος, ενώ οι συμβατικοί κανόνες που έχουν συνταγματική ισχύ μπορούν να καταργούνται και με την καταγγελία της σχετικής σύμβασης. Η ερμηνευόμενη διάταξη προσδίδει συνταγματική ισχύ σ' όλους τους σχετικούς διεθνείς κανόνες, οι οποίοι ισχύουν κάθε φορά.

β) Η εξαίρεση του άρ.28§2 του Συντάγματος

«Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.»

Οι διατάξεις αυτές πάρθηκαν κατ' ουσία αμετάβλητες από το άρθρ. 53§ 5 του δικτατορικού Συντάγματος του 1968/1973, στο οποίο περιλήφθηκαν προφανώς υπό την επιρροή των σχετικών διατάξεων των Συνταγμάτων των δυτικοευρωπαϊκών Κρατών. Οι διατάξεις επιτρέπουν για πρώτη φορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας στο ελληνικό έδαφος από όργανα διεθνών οργανισμών. Ειδικότερα, οι διατάξεις επιτρέπουν τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων των οργάνων του Ελληνικού Κράτους σε όργανα διεθνών οργανισμών με διεθνή συνθήκη ή συμφωνία. Οι διατάξεις, όπως προκύπτει και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες, επιδίωξαν κυρίως τη διευκόλυνση της Χώρας μας στην ΕΟΚ, που προϋπέθετε –και προϋποθέτει- την αναγνώριση συνταγματικών αρμοδιοτήτων στα όργανα της και η οποία έγινε τελικά με το Ν.945/1979 σύμφωνα μ' αυτές. Εντούτοις, οι διατάξεις, όπως προκύπτει από τη γενική διατύπωσή τους και τις προπαρασκευαστικές εργασίες, επιτρέπουν τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και σε όργανα οποιουδήποτε άλλου διεθνούς οργανισμού, ακόμη και διεθνούς οργανισμού στρατιωτικού χαρακτήρα. Είναι αυτονόητο ότι η Ελλάδα πρέπει να είναι μέλος των διεθνών οργανισμών, σε όργανα των οποίων μεταβιβάζονται αρμοδιότητες σύμφωνα με τις διατάξεις.

Οι διατάξεις δεν καθορίζουν τις συνταγματικές αρμοδιότητες, οι οποίες μπορούν να μεταβιβάζονται, ούτε και τους περιορισμούς, υπό τους οποίους θ' ασκούνται από τα όργανα των διεθνών οργανισμών. Από τη διατύπωση και το σκοπό των διατάξεων και τη σύγκρισή τους με τις αντίστοιχες διατάξεις των δυτικοευρωπαϊκών Συνταγμάτων²⁶, τις οποίες είχαν σαν πρότυπο, συνάγεται σαφώς ότι επιτρέπεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και των τριών κλασικών κρατικών λειτουργιών, οι οποίες προβλέπονται στο τρίτο μέρος του Συντάγματος (αρ. 29-105). Είναι αναμφίβολο ότι είναι ανεπίτρεπτη η μεταβίβαση της αρμοδιότητας αναθεώρησης του Συντάγματος²⁷.

Εξάλλου οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται από τα διεθνή όργανα με τους ίδιους περιορισμούς, με τους οποίους ασκούνται από τα ελληνικά όργανα. Οι διατάξεις επιτρέπουν τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων χωρίς καμία

²⁶ Κυρίως προς διευκόλυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά και όχι μόνο, πολλά δυτικοευρωπαϊκά Συντάγματα περιλαμβάνουν διατάξεις που επιτρέπουν τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων των οργάνων τους σε διεθνείς οργανισμούς με μια συνθήκη: αρ.26bis Συντάγματος του Βελγίου, αρ.24§1 Συντάγματος της Γερμανίας, αρ.20 Συντάγματος της Δανίας, αρ.29§5 Συντάγματος της Ιρλανδίας, αρ.49bis Συντάγματος του Λουξεμβούργου, αρ.93 Συντάγματος της Ισπανίας, αρ.92 Συντάγματος της Ολλανδίας.

²⁷ Αυτό ορίζεται ρητά στο νορβηγικό Σύνταγμα (αρ. 93).

μεταβολή τους. Οι διατάξεις δεν εξουσιοδοτούν τον κοινό νομοθέτη να αναθεωρεί το Σύνταγμα κατά την κρίση διεθνών συνθηκών περί της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών. Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων γίνεται ιδίως με την επιφύλαξη των διατάξεων του Συντάγματος περί των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος από τις οποίες δεσμεύονται τα διεθνή όργανα κατά την άσκηση αυτών²⁸. Την επιφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος περιλαμβάνει ρητά η διάταξη της τρίτης παραγράφου του αρ. 28 του Συντάγματος, η οποία επιτρέπει τη νομοθετική καθιέρωση περιορισμών της εθνικής κυριαρχίας²⁹.

Η μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων είναι κατά τις ερμηνεύμενες διατάξεις, επιτρεπτή μόνο για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη και εφόσον ο νόμος που κυρώνει τη συνθήκη ή συμφωνία ψηφίζεται με την πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών. Έτσι για την κύρωση της συνθήκης ή συμφωνίας περί μεταβίβασης αρμοδιοτήτων απαιτείται από τις διατάξεις η ίδια πλειοψηφία την οποί η διάταξη του αρ.110§2 του Συντάγματος απαιτεί για τη λήψη της απόφασης για την αναθεώρηση αυτού.

Οι κανόνες των διεθνών συνθηκών για τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών έχουν αναμφίβολα συνταγματική ισχύ γιατί οι κανόνες αυτοί κατά το χρόνο της ισχύος τους αναστέλλουν την ισχύ των συνταγματικών διατάξεων οι οποίες αναθέτουν στα ελληνικά κρατικά όργανα την άσκηση των μεταβιβαζομένων αρμοδιοτήτων. Συνεπώς οι ερμηνεύμενες διατάξεις καθιερώνουν μια εξαίρεση από την αρχή της υπερνομοθετικής ισχύος των κανόνων του διεθνούς δικαίου.

10. Η ένταξη του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη με βάση το άρθρο 28 του Συντάγματος

Είναι αναμφισβήτητο ότι το άρθρο 28 αναφέρεται όχι μόνο στους κανόνες του δημοσίου και του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου αλλά και σε αυτούς του ευρωπαϊκού δικαίου· αυτό ενισχύεται και από την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001. Εξάλλου η επίσημη αίτηση για την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες υποβλήθηκε στις 11/6/1975, την ημέρα που τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1975.

Συνεπώς οι διατάξεις του άρθρου 28 εισήχθησαν στο Σύνταγμα και για να διευκολύνουν και να αποτελέσουν συνταγματικό έρεισμα της ένταξης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και να αποτρέψουν προβλήματα κατά την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη³⁰. Προηγουμένως τα περισσότερα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βρέθηκαν είτε πριν είτε και μετά από την ένταξή τους στην ανάγκη να αναθεωρήσουν τα Συντάγματά τους για να διαμορφώσουν τα αναγκαία και κατάλληλα τυπικά ερείσματα για την ενσωμάτωση του κοινοτικού

²⁸ Βλ. ΣτΕ 297/85, Υπόθεση αναγνώρισης αρμοδιοτήτων σε διεθνή οργανισμό.

²⁹ Κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες προτάθηκε η καθιέρωση της ίδιας επιφύλαξης και για τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, αν ψηφίζονταν η σχετική διάταξη του Σχεδίου που αποτέλεσε την δεύτερη παράγραφο του αρ. 28 του Συντάγματος.

³⁰ Βλ. Θ. Αντωνίου, *Η νομική θεμελίωση του άμεσου αποτελέσματος και της υπεραρχίας των κανόνων του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη*, ΤοΣ, 1986, σελ.440επ.

δικαίου στην εσωτερική τους έννομη τάξη³¹, κάτι που προκάλεσε έντονη αναστάτωση στη δικαιοπαραγωγική τους διαδικασία και στην κλασσική ιεραρχία των κανόνων δικαίου στην οποία είχε εθιστεί για μακρότατο χρόνο η ευρωπαϊκή νομική σκέψη. Ο έλληνας συντακτικός νομοθέτης έχοντας επίγνωση των συνταγματικών προβλημάτων που είχε προκαλέσει σε άλλα κράτη-μέλη το κοινοτικό φαινόμενο και η σχέση της εθνικής με την κοινοτική έννομη τάξη, προσπάθησε να αντιμετωπίσει προληπτικά τα σχετικά ζητήματα με την εισαγωγή των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28.

Ωστόσο το αποτέλεσμα υπολείπεται κατά πολύ της προθέσεως, και αυτό για δύο λόγους: πρώτον, αν και φαίνεται ότι το ελληνικό Σύνταγμα διαθέτει δύο διατάξεις έτοιμες να υποδεχθούν το κοινοτικό φαινόμενο, πρόκειται για δύο διατάξεις που τέμνονται ως προς το κανονιστικό τους περιεχόμενο αλλά δεν ταυτίζονται ως προς τις ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που τάσσουν και κατά συνέπεια ανακύπτουν προβλήματα συστηματικής ερμηνείας³². και δεύτερον, η κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ν.1681/1987) έγινε με τη συνήθη διαδικασία κύρωσης των διεθνών συνθηκών, δηλαδή κατά τα άρθρα 36§1 και §2 και 28§1 του Συντάγματος και όχι κατά τις §2 και 3 του αρ. 28³³.

11. Περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας κατά το άρθρο 28§3 του Συντάγματος

«Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.»

Σε αντίθεση με το άρθρο 28§2 -το οποίο θέτει ως ουσιαστικές προϋποθέσεις, για να αναγνωριστούν σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα, την εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος και την προαγωγή της συνεργασίας με άλλα κράτη- κατά το άρθρο 28§3, για να προβεί η Ελλάδα σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της τάσσονται τέσσερις ουσιαστικές προϋποθέσεις: α) σπουδαίο εθνικό συμφέρον, β) να μη θίγονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γ) αρχή της ισότητας και δ) όρος της αμοιβαιότητας.

³¹ Αναθεωρήσεις συνταγμάτων για το σκοπό αυτό έγιναν μεταξύ άλλων στο Βέλγιο (αρ.25bis Συντάγματος του Βελγίου), στη Δανία (αρ.20 Συντάγματος της Δανίας), στην Ιρλανδία (αρ.29§4 Συντάγματος της Ιρλανδίας), στο Λουξεμβούργο (αρ.49bis και αρ.37§2 Συντάγματος του Λουξεμβούργου), και στην Ολλανδία (αρ.63 και αρ.67 Συντάγματος της Ολλανδίας).

³² Έτσι και Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, σελ.149.

³³ Υποστηρίζεται όμως και η άποψη ότι οι όροι που θέτει το άρθρο 28§3 λειτουργούν μόνο κατά την προσχώρηση του κράτους στην Κοινότητα και όρια στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων τίθενται μόνο στο στάδιο της προσχώρησης. Η περαιτέρω παραχώρηση αρμοδιοτήτων-που γίνεται συνήθως με τροποποίηση των Ιδρυτικών Συνθηκών-γίνεται αυτοδικαίως με βάση την αρχή της υπεροχής. Οι συνταγματικές επιφυλάξεις εγείρονται νόμιμα μόνο κατά την προσχώρηση του κράτους, εφόσον αποτελούν ουσιαστικό όρο της. Ένας τέτοιος όρος όμως συνεπάγεται την αποδοχή ή την απόρριψη της προσχώρησης, όχι την αποδοχή υπό όρους. Μετά την προσχώρηση τα όρια πρέπει να ορίζει ο κοινοτικός καταστατικός χάρτης και όχι το εθνικό Σύνταγμα. βλ. Ν.Σκανδάμης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ.138επ και 181.

Οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 28§2 εμπεριέχονται στο άρθρο 28§3³⁴, ενώ εξ ορισμού κάθε αναγνώριση κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών συνιστά αντίστοιχο περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.

Αρμόδιο όργανο για την εκτίμηση της συνδρομής αυτών των προϋποθέσεων είναι η Βουλή. Σε αντίθεση με το άρθρο 28§2, εδώ δεν απαιτείται η προηγούμενη συνομολόγηση διεθνούς σύμβασης αλλά αρκεί νόμος ως μονομερής πράξη της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο νόμος αυτός πρέπει να ψηφιστεί από την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών, δηλαδή 151/300.

Ο όρος της αμοιβαιότητας αναλύθηκε παραπάνω³⁵. Οι όροι «δικαιώματα του ανθρώπου»³⁶ και «βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος» παραπέμπουν στο αρ. 110§1 του Συντάγματος, δηλαδή στο δημοκρατικό, εκπροσωπευτικό, κοινοβουλευτικό και δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, τον οποίον και υπενθυμίζουν σε μια διάταξη κρίσιμη για τη διεθνή συμπεριφορά της χώρας. Η κρίση της Κυβέρνησης και της Βουλής για την ύπαρξη σπουδαίου εθνικού συμφέροντος είναι κρίση σκοπιμότητας και η θεμελίωσή της ανάγεται στο διεθνή πολιτικό και οικονομικό περίγυρο. Όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, η αρχή της ισότητας διασφαλίζεται στο κοινοτικό πλαίσιο αφού η δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βασίστηκε στην, κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο, αρχή της ισότητας των κυριάρχων κρατών, ενώ όσον αφορά τους Έλληνες πολίτες ως διοικούμενους της Κοινότητας, η αρχή της ισότητας κατοχυρώνεται στο αρ. 6 της Συνθ.ΕΚ.

Οι προϋποθέσεις που τάσσει το άρθρο 28§3 λειτουργούν ως κριτήρια ελέγχου της έννομης τάξης και της θεσμικής συγκρότησης των άλλων κρατών ή διεθνών οργανισμών υπέρ των οποίων γίνονται δεκτοί περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας ή σε όργανα των οποίων μεταβιβάζονται συντεταγμένες αρμοδιότητες³⁷. Έτσι ο διεθνής οργανισμός ή το αντισυμβαλλόμενο κράτος πρέπει να παρέχει επαρκείς εγγυήσεις σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ο έλεγχος αυτός προσλαμβάνει κατά τον τρόπο αυτό τη μορφή ενός ελέγχου ιδεολογικής και κυρίως θεσμικής συγγένειας.

³⁴ Βλ. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ. α' *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σελ.360, όπου υποστηρίζεται πως η τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 28§2 πρέπει πάντα να συνοδεύεται από την τήρηση των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 28§3.

³⁵ βλ. 8 β', σελ.16.

³⁶ Ένας ενδεικτικός ορισμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι ο εξής: «τα παρεχόμενα στα άτομα και ως μέλη του κοινωνικού συνόλου θεμελιώδη, πολιτικά κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, τα οποία αποτελούν τις κατά την αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη βασικές εξειδικεύσεις της ανθρώπινης αξίας και των οποίων το αμυντικό περιεχόμενο στρέφεται κατά της κρατικής και κάθε άλλης εξουσίας, το προστατευτικό περιεχόμενο στρέφεται μόνο προς το κράτος αξιώνοντας την παροχή βοήθειας για την απόκρουση κάθε απειλής και το εξασφαλιστικό περιεχόμενο, εφόσον αναγνωρίζεται, στρέφεται μόνο προς το κράτος αξιώνοντας την παροχή των απαραίτητων μέσων για την άσκηση του δικαιώματος».

³⁷ βλ. όμως και Α.Μανιτάκης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, *τευχ.Ι*, σελ.106, όπου υποστηρίζεται η άποψη ότι κανονιστικό περιεχόμενο και στόχος του άρθρου 28§3 είναι η οριοθέτηση της εθνικής έννομης τάξης σε σχέση με την κοινοτική και η θέσπιση ενός κριτηρίου για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο εννόμων τάξεων. Συνεπώς ό,τι δεν περιλαμβάνεται στον πυρήνα που συγκροτεί το άρθρο 28§3 ανήκει στην κοινοτική αρμοδιότητα.

ΕΝΟΤΗΤΑ 3: ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

12. Οι Ιδρυτικές Συνθήκες

Μετά τον 2^ο παγκόσμιο πόλεμο, κινούμενοι από την ιδέα ότι η ευρωπαϊκή συσπείρωση θα παγιώσει την ειρήνη, με πρόταση του γάλλου υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman³⁸ και με βάση το σχέδιο Jean Monnet, υπογράφηκε το 1951 στο Παρίσι η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)³⁹. Τα 6 κράτη που συμμετείχαν ήταν η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες και το Βέλγιο.

Ορμώμενες από την επιτυχή πρόοδο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, οι έξι ευρωπαϊκές χώρες προέβησαν στη σύναψη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) στη Ρώμη το 1957. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα θεμελιώθηκαν με δύο ξεχωριστές διεθνείς συνθήκες για να επιμεριστούν οι κίνδυνοι από τυχόν μη επικύρωσή τους. Αν και κινούνταν στο ίδιο πλαίσιο με την ΕΚΑΧ, οι δύο αυτές συνθήκες υπολείπονταν κατά πολύ αυτής σε ό,τι αφορά τη μορφή υπερεθνικότητας που επέλεγαν. Η υπερεθνικότητα δεν αποκτά ποτέ σ' αυτές ομοσπονδιακό χαρακτήρα, επειδή επιτυγχάνεται με λειτουργικό τρόπο, εντονότερα στις φάσεις της εφαρμογής των υποχρεώσεων, λιγότερο στη φάση της απόφασης και της νομοθεσίας. Η αληθινή πρόθεση των συντακτών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ήταν να μεταθέσουν σε ένα απώτερο μέλλον δεσμεύσεις σχετικά με την οποιαδήποτε ομοσπονδιακή εξέλιξη του θεσμού. Οι δύο αυτές συνθήκες χαρακτηρίζονταν από νομική ρευστότητα και

³⁸ Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του γάλλου υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman στις 9 Μαΐου 1950: «Η παγκόσμια ειρήνη δε θα μπορούσε να διατηρηθεί χωρίς δημιουργικές προσπάθειες ανάλογες των κινδύνων που την απειλούν. Η συμβολή της οργανωμένης και ζωντανής Ευρώπης στον πολιτισμό είναι απαραίτητη για τη διατήρηση των ειρηνικών σχέσεων. Έχοντας γίνει για περισσότερα από 20 χρόνια πρωτεργάτης της ενωμένης Ευρώπης, η Γαλλία είχε πάντα ως ουσιαστικό στόχο να υπηρετεί την ειρήνη. Η Ευρώπη δε θα ενοποιηθεί δια μιας, ούτε σε ένα συνολικό οικοδόμημα: θα ενοποιηθεί με συγκεκριμένες πράξεις που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη. Η συγκέντρωση των ευρωπαϊκών εθνών απαιτεί να εξαλειφθεί η μακροχρόνια αντίθεση της Γαλλίας και της Γερμανίας. Η γαλλική κυβέρνηση προτείνει να τεθεί το σύνολο της γαλλογερμανικής παραγωγής του άνθρακα και του χάλυβα κάτω από μια κοινή Ανώτατη Αρχή, με μια οργάνωση ανοιχτή στη συμμετοχή των άλλων χωρών της Ευρώπης. Η συγκέντρωση των παραγωγών άνθρακα και χάλυβα θα εξασφαλίσει αμέσως την εγκαθίδρυση κοινών βάσεων οικονομικής ανάπτυξης, πρώτο στάδιο της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, και θα αλλάξει το πεπρωμένο αυτών των περιοχών που από πολύ καιρό ασχολούνται με την κατασκευή των πολεμικών όπλων των οποίων υπήρξαν τα πιο συνεχή θύματα. Η αλληλεγγύη της παραγωγής που θα διαμορφωθεί με αυτόν τον τρόπο θα αποδείξει ότι κάθε πόλεμος μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας όχι μόνο γίνεται αδιανόητος αλλά και υλικά αδύνατος. Η καθιέρωση αυτής της δυνατής ενότητας παραγωγής, που θα είναι ανοιχτή σε όλες τις χώρες που επιθυμούν να συμμετάσχουν και θα παράσχει τελικά σε όλες τις χώρες που θα συγκεντρώσει τα θεμελιώδη στοιχεία της βιομηχανικής παραγωγής με τις ίδιες προϋποθέσεις, θα θέσει τα πραγματικά θεμέλια της οικονομικής ενοποίησής τους. Αυτή η παραγωγή θα προσφερθεί σε όλο τον κόσμο χωρίς διακρίσεις ούτε εξαιρέσεις, ώστε να συμμετάσχουμε στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου και στην ανάπτυξη των ειρηνικών έργων. Η κυκλοφορία του άνθρακα και του χάλυβα μεταξύ των χωρών της κοινότητας θα απαλλαχθεί αμέσως από κάθε τελωνιακό δασμό και δεν θα μπορεί να επηρεαστεί από διαφοροποιημένα τιμολόγια μεταφορών.»

³⁹ βλ. αναλυτικότερα Π. Δαγτόγλου, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι*, σελ.20επ.

συντάχθηκαν ως συνθήκες-πλαίσιο, σε αντίθεση με την ΕΚΑΧ που ήταν συνθήκη-νόμος⁴⁰.

Έχοντας ενοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό ο τομέας της οικονομίας-και μετά από τη σημαντική συμβολή του ΔΕΚ στην ερμηνεία και εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου-διαφάνηκε η ανάγκη για περαιτέρω ενοποίηση σε άλλους τομείς του κοινωνικού φάσματος συναφείς προς την αγοραία οικονομία. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη παρέσχε το νομικό μέσο με το οποίο ο τότε θεσμικός μηχανισμός θα μπορούσε να κινηθεί προς την κατεύθυνση μιας θεματικά ευρύτερης και θεσμικά αποτελεσματικότερης Κοινότητας⁴¹. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη λειτούργησε ως τροποποιητική των ιδρυτικών Συνθηκών, μεταβάλλοντας όμως τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων σε καίρια σημεία και θεσπίζοντας διατάξεις για την κοινωνική πολιτική και την προστασία του περιβάλλοντος. Θεσπίζοντας την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, σκοπός της οποίας ήταν μια κοινή εξωτερική πολιτική που θα επιδιωκόταν με τη σύγκλιση θέσεων και την πραγματοποίηση κοινών δράσεων⁴², η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προετοιμάζει το έδαφος για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η πολιτική ενοποίηση που προανήγγειλε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θεσμοθετήθηκε με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτή επεκτείνεται πλέον στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και στον τομέα της συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Το νέο αυτό θεσμικό οικοδόμημα αποτελεί έναν εμβρυώδη και ατροφικό οργανισμό πολιτικής ενοποίησης, ο οποίος μάλιστα στερείται νομικής προσωπικότητας, αλλά περικλείει ταυτόχρονα τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες⁴³. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπεριδρύεται των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συγκεφαλαιώνοντάς τις: ο επιτελικός έλεγχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα όργανα των Κοινοτήτων είναι ένδειξη του προβαδίσματος που δίνεται στον πολιτικό χώρο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένα νέο υπερεθνικό πολιτικό οργανισμό, μια ξεχωριστή έννομη τάξη⁴⁴. Δύο από τις σημαντικότερες εξελίξεις που εισήγαγε η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν το πρόγραμμα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης των κρατών-μελών και η εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας της Ένωσης. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τροποποιήθηκε δύο φορές: το 1997 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και το 2000 με τη Συνθήκη της Νίκαιας.

Τον Ιούνιο του 2004, ψηφίστηκε το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Στην ουσία πρόκειται για μια συγχώνευση των Ιδρυτικών Συνθηκών, που όσο κι αν φοβίζει τους οπαδούς της διακυβερνητικότητας δεν καθιερώνει την ομοσπονδιοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μερικές από τις βασικές αλλαγές που εισάγει είναι: η νομική προσωπικότητα της Ένωσης, η θέσπιση του Υπουργού Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

⁴⁰ βλ. Ν. Σκανδάμης, *Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ιστορική μορφολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ.42.

⁴¹ βλ. Ν. Σκανδάμης, *όπ. παρ.*, σελ.64-66.

⁴² βλ. αναλυτικότερα αρ.30 ΕΕΠ.

⁴³ βλ. Ν. Σκανδάμης, *όπ. παρ.*, σελ.100επ.

⁴⁴ Βλ. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ.α' *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σελ.355επ.

13. Θεωρητική προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

α) Το θεωρητικό υπόβαθρο: ο αντιμακιαβελισμός

Η κλασσική πολιτική φιλοσοφία για τη μέθοδο διακυβέρνησης μπορεί να συνοψισθεί στην εξής φράση: «Ο πρίγκιπας πρέπει να μάθει πώς θα κατακτήσει την εξουσία». Στο παρελθόν το σημαντικότερο ήταν να κατακτήσει ένα κράτος κάποιο άλλο με το στρατό. Έπειτα θα μπορούσε να αντλήσει οικονομικά οφέλη από το κατακτηθέν κράτος επιβάλλοντας φόρους στον υπόδουλο πληθυσμό και χρησιμοποιώντας τους πολίτες του κατακτηθέντος κράτους ως δικούς του στρατιώτες.

Από το 1955, εμφανίζεται ένα φιλοσοφικοπολιτικό ρεύμα με τον όρο αντιμακιαβελισμός. Οι αντιμακιαβελιστές⁴⁵ αντιλαμβάνονται ότι η κυβερνητικότητα

⁴⁵ Ο σπουδαιότερος εκπρόσωπος των αντιμακιαβελιστών ήταν ο Michel Foucault. Ακολουθούν μερικά αποσπάσματα από το έργο του *Dits et écrits* -όπου αναλύει την έννοια της κυβερνητικότητας και την τέχνη του να κυβερνά κανείς- που γράφτηκε το 1978, (σελ.650-657). «...η τέχνη της διακυβέρνησης, μέχρι την προβληματική του πληθυσμού, δεν θα μπορούσε να ξεκινήσει παρά μόνο από το μοντέλο της οικογένειας, από την έξυπνη οικονομία ως διαχείριση της οικογένειας. Αντιθέτως από τη στιγμή κατά την οποία ο πληθυσμός θα εμφανιστεί ως απόλυτα αμείωτος από την οικογένεια, αμέσως αυτή η τελευταία περνάει σε δεύτερη μοίρα, εμφανίζεται ως εσωτερικό στοιχείο του πληθυσμού...Η οικογένεια πρόκειται να γίνει όργανο προικισμένο για την καλή διακυβέρνηση των πληθυσμών και όχι μοντέλο χιμαιρικό για την καλή διακυβέρνηση. Αυτή η μετακίνηση της οικογένειας από το επίπεδο του προτύπου στο επίπεδο της εργαλειοποίησης είναι απόλυτα θεμελιώδης...Αυτό που οδηγεί τον πληθυσμό στο να απεγκλωβίσει την τέχνη της διακυβέρνησης είναι ό,τι αφανίζει το μοντέλο της οικογένειας...Ο πληθυσμός πρόκειται να προβληθεί ως υποκείμενο αναγκών, επιθυμιών, αλλά επίσης ως αντικείμενο στα χέρια της διακυβέρνησης, εν γνώσει του απέναντι στη διακυβέρνηση του τι αυτή θέλει και εν αγνοία του επίσης του τι θα τον οδηγήσει να πράξει. Το συμφέρον ως συνειδητή του καθενός από τα άτομα που συγκροτούν τον πληθυσμό και το συμφέρον ως συμφέρον του πληθυσμού όποια και να είναι τα συμφέροντα και οι ατομικές επιθυμίες αυτών που τον αποτελούν, εκεί είναι που θα βρίσκεται ο στόχος και το θεμελιώδες όργανο της διακυβέρνησης των πληθυσμών...Ο πληθυσμός πρόκειται να είναι το σημείο γύρω από το οποίο θα οργανωθεί αυτό που ονομάζανε στα κείμενα του 16^{ου} αιώνα 'υπομονή του μονάρχη', δηλαδή αυτό σημαίνει ότι ο πληθυσμός θα είναι το αντικείμενο το οποίο η διακυβέρνηση θα πρέπει να λάβει υπόψη της στις παρατηρήσεις της, στη γνώση της, για να καταφέρει αποτελεσματικά να κυβερνήσει με τρόπο λογικό και σκεπτόμενο...η πολιτική οικονομία μπόρεσε να συσταθεί από τη στιγμή που, μεταξύ των διαφορετικών στοιχείων του πλούτου, εμφανίστηκε ένα καινούριο υποκείμενο που ήταν ο πληθυσμός...σε καμία περίπτωση η κυριαρχία δεν έπαυσε να παίζει κάποιο ρόλο από τη στιγμή που η τέχνη της διακυβέρνησης άρχισε να γίνεται πολιτική επιστήμη...Και ίσως θα μπορούσαμε με έναν τρόπο παντελώς παγκόσμιο, χοντροκομμένο και κατά συνέπεια ανακριβή, να ανασυστήσουμε τα μεγάλα σχήματα στη Δύση με τον ακόλουθο τρόπο: Κατά πρώτον, το κράτος δικαιοσύνης, γεννημένο σε μια εδαφικότητα τύπου φεουδαρχικού και που αντιστοιχούσε λίγο-πολύ σε μια κοινωνία του νόμου (εθμικοί νόμοι και γραπτοί νόμοι) με ένα ολόκληρο παιχνίδι από δεσμεύσεις και αντιδικίες. Έπειτα το διοικητικό κράτος, γεννημένο το 15^ο και 16^ο αιώνα σε μια εδαφικότητα τύπου συνοριακού και όχι φεουδαρχικού, κράτος διοικητικό που αντιστοιχεί σε μια κοινωνία από κανονισμούς και πειθαρχίες. Τέλος, ένα κράτος διακυβέρνησης που δεν είναι ουσιαστικά ορισμένο από την εδαφικότητά του, από την επιφάνεια που καταλαμβάνει, μα από μια μάζα, τη μάζα του πληθυσμού με τον όγκο της, την πυκνότητά της, φυσικά με το έδαφος στο οποίο έχει απλωθεί αλλά η οποία είναι κατά κάποιο τρόπο μόνο ένα συστατικό αυτού. Και αυτό το κράτος της διακυβέρνησης, που στηρίζεται ουσιαστικά στον πληθυσμό και που αναφέρεται σε και χρησιμοποιεί την εργαλειοποίηση της οικονομικής σοφίας, θα αντιστοιχούσε σε μια κοινωνία ελεγχόμενη από τα συστήματα της ασφάλειας...Όταν βλέπουμε στον *Πρίγκιπα* του Μακιαβέλι αυτό που χαρακτηρίζει το σύνολο των αντικειμένων πάνω στα οποία ασκείται η εξουσία, αντιλαμβανόμαστε ότι για τον Μακιαβέλι, το αντικείμενο, ο στόχος κατά κάποιο τρόπο της εξουσίας, είναι 2 πράγματα: από τη μια, μια επικράτεια και από την άλλη, οι άνθρωποι που κατοικούν σ' αυτήν την επικράτεια. Μ' αυτόν τον τρόπο, η κυριαρχία δεν ασκείται στα πράγματα, ασκείται κατ' αρχήν σε μια επικράτεια και κατά συνέπεια, στα υποκείμενα που την κατοικούν. Η επικράτεια λοιπόν είναι το θεμελιώδες στοιχείο της ηγεμονίας του Μακιαβέλι... Αντίθετα, στο βιβλίο του Guillaume de La Perriere *Ο πολιτικός καθρέπτης*, καταδεικνύεται αυτό στο οποίο

βρίσκεται σε μια άλλη όψη, στον τρόπο διαχείρισης του πληθυσμού. Ο πλούτος και η παραγωγικότητα είναι προϊόν μιας καλής διαχείρισης του πληθυσμού. Ο πληθυσμός είναι μια πλατφόρμα που μπορεί πλέον να δημιουργήσει στο χώρο της οικονομίας. Η πολιτική βρίσκεται πλέον στην οικονομία.

Από τα πρώτα στάδια της δημιουργίας τους οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες βασίστηκαν σ' αυτό το πρότυπο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχει ως οικονομική ενοποίηση. Ο στρατός και η αστυνομία υπάρχουν σήμερα στα θέματα της εσωτερικής ασφάλειας (στα οποία δεν έχει δοθεί η βαρύτητα που δίνεται στην οικονομία), αλλά στον κοινοτικό χώρο δεν παίζουν κανένα ρόλο.

Με τις σημερινές συνθήκες η αυτάρκεια των κρατών δεν ενδιαφέρει αλλά και δεν αρκεί. Ήδη από τον 19^ο αιώνα, με την παγκόσμια ανάπτυξη του εμπορίου, έγινε αντιληπτό ότι ένα κράτος δύσκολα μπορεί να σταθεί μόνο του στη διεθνή κοινότητα. Στην προσπάθεια ανάπτυξης της διεθνούς συνεργασίας, τα κράτη, τον 19^ο αιώνα, στράφηκαν στη δημιουργία ομοσπονδιών. Τον 20^ο αιώνα δημιούργησαν συνασπισμούς κατά τη διάρκεια πολέμων. Σήμερα, με την κυριαρχία της παγκοσμιοποίησης, τα κράτη προσπάθησαν να αναπτύξουν νέες μορφές συνεργασίας σε διεθνές επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πέτυχε κάτι που στο παρελθόν ακουγόταν οξύμωρο: διακυβέρνηση επί κυρίαρχων κρατών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση απέδειξε ότι μπορεί να γίνει συνασπισμός οριζόντιος χωρίς να εξαφανίζονται τα κράτη, και αυτό μπορεί να γίνει κυρίως στο χώρο της οικονομίας. Και σ' αυτό βρίσκεται η ουσία της κοινοτικής μεθόδου: αφενός κανένα κράτος δεν μπορεί να ασκήσει την κυριαρχία μόνο του και αφετέρου η ύπαρξη των κρατών είναι απαραίτητη για να εκτελούν τις εντολές. Η οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται στον κανόνα της εξειδίκευσης: το κάθε κράτος θα κάνει ό,τι ξέρει να κάνει καλύτερα, με απώτερο στόχο να μειώσει τις τιμές των προϊόντων, να αυξήσει την ποιότητά τους και να γίνει ανταγωνιστικό.

αναφέρεται η διακυβέρνηση, το οποίο δεν είναι η επικράτεια αλλά «τα πράγματα», ένα είδος συνόλου που αποτελείται από τους ανθρώπους και τα πράγματα. Θα λέγαμε λοιπόν ότι αυτά τα πράγματα με τα οποία η διακυβέρνηση πρέπει να είναι επιφορτισμένη είναι οι άνθρωποι αλλά μέσα στις σχέσεις τους, στους δεσμούς τους, στις αναμειξεις τους με αυτά τα πράγματα που είναι τα πλούτη, οι πρόσοδοι, τα είδη διατροφής, η επικράτεια βέβαια μέσα στα σύνορά της, μαζί με την ποιότητα, το κλίμα της, την ξηρασία, τη γονιμότητά της. Είναι οι άνθρωποι στις σχέσεις μεταξύ τους με άλλα πράγματα όπως είναι τα έθιμα, οι συνήθειες, ο τρόπος συμπεριφοράς ή σκέψης, και τέλος είναι οι άνθρωποι στις σχέσεις τους με άλλα ακόμη πράγματα που μπορεί να είναι τα ατυχήματα ή οι δυστυχίες, όπως η πείνα, οι επιδημίες, ο θάνατος... Το βασικό λοιπόν είναι αυτή η σύνθεση ανθρώπων και πραγμάτων, ενώ το έδαφος, η ιδιοκτησία είναι κατά κάποιο τρόπο μάλλον αδιάφορα... Βασικός στόχος στον *Πρίγκιπα* του Μακιαβέλι είναι να διατηρήσει την ηγεμονία του. Στο Μακιαβέλι ο Πρίγκιπας σχετίζεται με τη μοναδικότητα, την εξωτερικότητα, την υπεροχή σε σχέση με το πριγκιπάτο του. Αντίθετα, στο βιβλίο του Guillome de La Perriere *Ο πολιτικός καθρέπτης*, η διακυβέρνηση έχει οριστεί ως ένας δίκαιος τρόπος να διαχειρίζεται τα πράγματα, για να τα οδηγήσει όχι στη μορφή του "κοινού καλού", αλλά σ' έναν "πρόσφορο σκοπό" για καθένα από τα πράγματα που είναι προς διακυβέρνηση. Πρόκειται για μια πλειονότητα ειδικών σκοπών, για παράδειγμα, η διακυβέρνηση θα έχει να κάνει κατά κάποιο τρόπο με το να παράγουμε περισσότερο πλούτο, με το να εφοδιάσουμε τους ανθρώπους με αρκετά τρόφιμα, τελικά με το ότι ο πληθυσμός θα μπορεί να πολλαπλασιάζεται... Αυτό που στην πραγματικότητα θα επέτρεπε στη μοναρχία να πετύχει το στόχο της, την υπακοή στους νόμους, θα ήταν ο ίδιος ο νόμος. Αντίθετα, εδώ δεν έχει να κάνει με το να επιβάλλουμε ένα νόμο στους ανθρώπους, έχει να κάνει με το να διαχειριστούμε τα πράγματα, δηλαδή προτιμότερο να χρησιμοποιούμε τακτικές παρά νόμους, ή οριακά να χρησιμοποιούμε στο έπακρο νόμους όπως τακτικές... Το Κράτος, όπως η φύση, έχει τη δική του καθαρή λογική, έστω κι αν αυτή είναι διαφορετικού τύπου. Η τέχνη της διακυβέρνησης, αντί να νάξουμε τα θεμέλιά της σε κανόνες ανώτερους, σε ένα κοσμολογικό μοντέλο ή σε ένα φιλοσοφικό και ηθικό ιδανικό, θα βρούμε τις αρχές της λογικής της σε αυτό που συνιστά τη συγκεκριμένη πραγματικότητα του Κράτους...».

β) Η δίπτερη θεωρία και η θεωρία των τριών πυλώνων

Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, διακυβερνητικότητα και υπερεθνικότητα συνυπήρχαν σε ένα ενιαίο θεσμικό οικοδόμημα. Εισήχθη μια ρωγμή στην ενιαία πορεία της ενοποίησης, η οποία έφερνε συχνά σε αδιέξοδο πολλούς μελετητές που δεν ήταν απολύτως εξοικειωμένοι στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Οι θεωρητικές προσεγγίσεις, προς απεικόνιση αυτής της πολυθεσμικότητας, ανέπτυξαν δύο διαφορετικές θεωρίες για τη δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλοτε έτειναν να προβάλλουν τη διπολικότητα και άλλοτε να την συγκαλύπτουν.

Η πρώτη είναι η δίπτερη θεωρία, η οποία αναπτύχθηκε στη Γερμανία. Αρχαιολάτρες ως συνήθως, οι Γερμανοί αναπαρίσταναν τη δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης μ' έναν αρχαίο δίπτερο ναό. Η εξωτερική σειρά των κιόνων περικλείει την εσωτερική χωρίς να επικοινωνεί καθόλου με αυτήν. Παρομοίως και στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν δύο διαφορετικοί χώροι: αυτός της οικονομικής ενοποίησης και αυτός της πολιτικής ενοποίησης. Ο πρώτος συνενώνει σε βάθος ενώ ο δεύτερος απλώς συγκαλεί σε μια συνεχή διαπραγμάτευση. Ο δεύτερος χώρος περικλείει τον πρώτο, αλλά οι δύο χώροι είναι παράλληλοι και δεν προορίζονται να προσεγγίσουν.

Η θεωρία των τριών πυλώνων, μέσα από την απαρίθμηση ιδιαίτερα άνισων θεματικών κύκλων, προσπαθεί να συγκαλύψει το ρήγμα που επήλθε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Το θεσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζουν τρεις πυλώνες, τους οποίους παριστούν τα τέσσερα βασικά θεματικά αντικείμενα της ενοποιητικής δράσης: οικονομία (πρώτος πυλώνας), κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (δεύτερος πυλώνας), δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις (τρίτος πυλώνας).

14. Η κοινοτική μέθοδος

Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκούν τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί μέσω νομικών πράξεων. Καθεμία από τις τέσσερις ιδρυτικές Συνθήκες (Σ.ΕΚΑΧ, Σ.ΕΚΑΕ, Σ.ΕΚ, Σ.ΕΕ) εισήγαγε διαφορετικά είδη νομικών πράξεων. Μεγαλύτερη ομοιότητα μεταξύ τους παρουσιάζουν οι νομικές πράξεις των Συνθηκών ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ και ΕΚ-ιδίως αυτές των δύο τελευταίων- ενώ τελείως διαφορετικού χαρακτήρα είναι οι πράξεις που εισήχθησαν με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προφανώς λόγω του πολιτικού χώρου στον οποίο αναφερόταν.

Οι νομικές αυτές πράξεις που παράγουν τα κοινοτικά όργανα αποτελούν το παράγωγο ή δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο. Η ομοσπονδιακή τεχνική που ενυπάρχει στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, συνδυαζόμενη με τη διατήρηση της κυριαρχίας των κρατών-μελών, συνεπάγεται μια ιδιόμορφη μέθοδο παραγωγής του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, η οποία έχει ονομαστεί «κοινοτική μέθοδος».

Η κοινοτική μέθοδος εφαρμόζεται μόνο στην οικονομική ενοποίηση και την ομοσπονδίζουσα Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ δεν αφορά στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και στον τομέα της συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Η ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προκαλεί το ερώτημα αν έχει επέλθει μετάγγιση της κοινοτικής μεθόδου και στους δύο τελευταίους τομείς. Μια προσεχτική ανάγνωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ετερογένεια του δικαίου της ενοποίησης διατηρείται χωρίς να είναι ανάγκη να υπάρξουν περισσότερες Συνθήκες. Μπορεί να επήλθε συγχώνευση

των Συνθηκών αλλά κάθε κοινοτικός χώρος διατήρησε τις ιδιομορφίες του και η κοινοτική μέθοδος εξακολουθεί να αφορά μόνο τον οικονομικό χώρο.

Αυτό που ξεχωρίζει την κοινοτική μέθοδο είναι αυτό που ο Michel Foucault ονόμασε «governance»⁴⁶. Στα ελληνικά αυτός ο όρος θα μπορούσε να μεταφραστεί ως «διακυβέρνηση» ή ορθότερα «κυβερνητικότητα». Η έννοια της «κυβερνητικότητας» (governance) αντιδιαστέλλεται από την έννοια της «κυβέρνησης» (government). Και αυτό που ασκεί η Ευρωπαϊκή Ένωση στα μέλη και στους πολίτες της είναι governance και όχι government.

Για την κατανόηση της κοινοτικής μεθόδου, μπορούμε να διακρίνουμε τη νομοπαραγωγική διαδικασία των κοινοτικών οργάνων σε 3 φάσεις. Τα δύο βασικά όργανα είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Η μεταξύ τους αλληλεξάρτηση αποδόθηκε στην επιστήμη με τον όρο «tendene» («δίζυγο»).

Σε μια πρώτη φάση, η Επιτροπή έχει τη νομοθετική σύλληψη της ρύθμισης ενώ το Συμβούλιο έχει αποφασιστική εξουσία. Η Επιτροπή, προτείνοντας την πραγματική ρύθμιση, έχει το προνόμιο να αποφασίσει αν και πώς θα ξεκινήσει μια καινούρια ρύθμιση. Το Συμβούλιο συζητά την πρόταση αλλά για να την τροποποιήσει χρειάζεται αρνητική ομοφωνία. Αν η πλειοψηφία του Συμβουλίου είναι κάτω από το απαιτούμενο δεν λαμβάνεται κανένα μέτρο. Αν υπάρξει ομοφωνία, τότε μπορούν από το Συμβούλιο να γίνουν τροποποιήσεις. Σε αυτό το σημείο μπορεί η Επιτροπή να αποσύρει την πρόταση, αν δε συμφωνεί με τις τροποποιήσεις. Σ' αυτό το στάδιο, η άποψη του Κοινοβουλίου έρχεται σε δεύτερη μοίρα.

Με αυτόν τον τρόπο υπάρχει ένας συμβιβασμός μεταξύ των δύο οργάνων. Το Συμβούλιο είναι δέσμιο της σύλληψης της Επιτροπής αφού αυτή καθορίζει το περιεχόμενο της ρύθμισης. Από τα παραπάνω φαίνεται ότι υπερέχουσα είναι η θέση της Επιτροπής⁴⁷.

Στη δεύτερη φάση, γίνεται, σε επίπεδο κανονιστικό, εκτέλεση και συγκεκριμενοποίηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Την ευθύνη της εκτέλεσης έχει το Συμβούλιο. Ωστόσο, έχει τη δυνατότητα να εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή. Τότε αυτή με εκτελεστικά μέτρα μπορεί να αλλοιώσει τη ρύθμιση. Σ' αυτό το σημείο λαμβάνει χώρα αυτό που είναι γνωστό ως «επιτροπολογία» (commitology), δηλαδή η προσπάθεια ανεύρεσης της εκτέλεσης εκείνης που θα ικανοποιούσε και τα κράτη έτσι ώστε το Συμβούλιο να ελέγχει την εκτέλεση από την Επιτροπή. Εδώ το Κοινοβούλιο μπορεί να προτείνει τροπολογίες, χωρίς η βασική ρύθμιση της Επιτροπής να εξαιλείφεται, και μπορεί να ματαιώσει τα πάντα ασκώντας veto.

Στη τρίτη φάση, εφαρμόζεται η ρύθμιση και ακολουθεί το κυρωτικό στάδιο. Εδώ έχει αρμοδιότητες μόνο η Επιτροπή, η οποία σε περίπτωση παράβασης είτε επιβάλλει

⁴⁶ «...Με τη λέξη της κυβερνητικότητας θέλω να πω 3 πράγματα. Με τον όρο αυτό εννοώ το σύνολο που δημιουργείται από τους θεσμούς, τις διαδικασίες, αναλύσεις και σκέψεις, τους υπολογισμούς και τις τακτικές που επιτρέπουν να ασκείται αυτή η αρκετά συγκεκριμένη αν και πολύπλοκη μορφή εξουσίας που έχει ως κύριο στόχο τον πληθυσμό, ως μείζονα μορφή τη γνώση της πολιτικής οικονομίας, ως τεχνικό ουσιαστικό όργανο τα συστήματα της ασφαλείας. Κατά δεύτερον, εννοώ την τάση, τη γραμμή της δύναμης που σε όλη τη Δύση δε σταμάτησε να οδηγεί με δύναμη εδώ και πολύ καιρό, προς την ανωτερότητα αυτού του τύπου εξουσίας που μπορούμε να ονομάσουμε «διακυβέρνηση» σε όλους τους άλλους: κυριαρχία, πειθαρχία, αυτό που προκάλεσε από τη μια μεριά την ανάπτυξη μιας ολόκληρης σειράς από συγκεκριμένους μηχανισμούς διακυβέρνησης και από την άλλη μεριά την ανάπτυξη μιας ολόκληρης σειράς από σοφίες. Τέλος, με τον όρο αυτό πιστεύω ότι θα έπρεπε να εννοήσουμε τη διαδικασία, ή μάλλον το αποτέλεσμα της διαδικασίας, κατά την οποία το κράτος της δικαιοσύνης του Μεσαίωνα, το οποίο έγινε το 15^ο και 16^ο αιώνα κράτος διοικητικό, βρέθηκε σιγά-σιγά «κυβερνητικοποιημένο...», Michel Foucault, *Dits et écrits*, 1978, σελ.654-655.

⁴⁷ Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο J. Delors: «Tout est a la main de la Commission ».

απευθείας κυρώσεις (π.χ. στο δίκαιο του ανταγωνισμού των επιχειρήσεων), είτε παραπέμπει τα κράτη-μέλη στο ΔΕΚ.

15. Νομικές πράξεις της Συνθ.ΕΚΑΧ

ΑΠΟΦΑΣΗ: Ρυθμιζόταν από το αρ.14§1,2 της Σ.ΕΚΑΧ. Μπορεί να είχε χαρακτήρα τόσο κανονιστικής όσο και ατομικής πράξης, γι' αυτό στην πρώτη περίπτωση ονομαζόταν «γενική απόφαση», ενώ στη δεύτερη «ατομική απόφαση»⁴⁸.

Οι γενικές αποφάσεις περιέχουν γενικές και συνήθως αφηρημένες διατάξεις, οι οποίες απευθύνονταν κατά κανόνα στα πρόσωπα που διαμένουν στα κράτη-μέλη και κατ' εξαίρεση στα ίδια τα κράτη-μέλη.

Οι ατομικές αποφάσεις είχαν ατομικά ορισμένους αποδέκτες και μπορεί να είχαν συγκεκριμένο ή αφηρημένο περιεχόμενο.

ΣΥΣΤΑΣΗ: Ρυθμιζόταν από το αρ.14§1,3 της Σ.ΕΚΑΧ. Δέσμευαν όλα τα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνονταν μόνο ως προς το σκοπό ή το αποτέλεσμα το οποίο έπρεπε να επιτευχθεί, ενώ το κράτος-μέλος είχε τη δυνατότητα να επιλέξει τον τύπο και τα μέσα.

16. Νομικές πράξεις της Συνθ.ΕΚΑΕ και της Συνθ.ΕΚ

α) Κανονισμός

Ρυθμίζεται από τα αρ.161§1,2 της Συνθ.ΕΚΑΕ και αρ.249§1,2 της Συνθ.ΕΚ. Οι κανονισμοί έχουν γενική ισχύ και είναι δεσμευτικοί ως προς όλα τα μέρη τους. Είναι οι σημαντικότερες νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Έχουν άμεση ισχύ⁴⁹ και προτεραιότητα εφαρμογής χωρίς να απαιτείται κάποια νομοθετική πράξη του κράτους-μέλους.

Η γενική ισχύς του κανονισμού έχει τριπλή έννοια. Κατά πρώτον, σημαίνει ότι έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, δηλαδή δεν αφορά ορισμένα μόνο πρόσωπα ή συγκεκριμένες περιπτώσεις. Ο κανονισμός είναι ένα μέτρο που είναι εφαρμόσιμο σε αντικειμενικώς ορισμένες καταστάσεις και παράγει έννομες συνέπειες για γενικώς και αφηρημένως καθοριζόμενες ομάδες προσώπων⁵⁰. Το γεγονός μόνο ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν να καθοριστούν αριθμητικά ή και ονομαστικά, σε δεδομένο χρονικό σημείο, δεν αίρει την ιδιότητα του μέτρου ως κανονισμού εφόσον τούτο είναι εφαρμοστέο σύμφωνα με το σκοπό του, βάσει των αντικειμενικών προϋποθέσεων, πραγματικού ή νομικού είδους, τις οποίες ορίζει το ίδιο το μέτρο⁵¹. Δεύτερον, σημαίνει ότι επεκτείνεται

⁴⁸ Η διάκριση αυτή αναπτύχθηκε από το ΔΕΚ, κατά το οποίο αποφασιστικά στοιχεία για να κριθεί η φύση μιας απόφασης είναι το περιεχόμενο και η έκταση ισχύος, στοιχεία που πρέπει να εκτιμώνται με αντικειμενικά κριτήρια, (υπ.8/55, 1956).

⁴⁹ Η άμεση εφαρμογή των κανονισμών τονίστηκε από το ΔΕΚ στην απόφαση *International Handels Gesellschaft* (ΔΕΚ 11/70).

⁵⁰ Βλ. ΔΕΚ 101/76, *Koninklijke Scholten Honig N. V.*, ΔΕΚ 8/55, *Federation Charboniere de Belgique*.

⁵¹ Βλ. ΔΕΚ 790/79, υπόθεση *Calpak*, ΔΕΚ 45/81, υπόθεση *Moksel*, ΔΕΚ 307/81, υπόθεση *Alusuisse*.

σε όλη την περιοχή της Κοινότητας. Ο κανονισμός έχει δηλαδή την ίδια περιοχή ισχύος όπως οι Συνθήκες. Έτσι, η επέκταση της αιγιαλίτιδας ζώνης ενός κράτους-μέλους επεκτείνει αυτόματα και αντίστοιχα την περιοχή ισχύος των κανονισμών⁵². Κανονισμός που περιορίζει την ισχύ του σε ορισμένα μόνο κράτη-μέλη ή περιοχές, ή δεν είναι «κανονισμός» ή είναι νομικά ελαττωματικός, αποτελεί δε θέμα ερμηνείας αν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι ισχύει σε όλη την Κοινότητα και να παραμείνει μ' αυτόν τον τρόπο ισχυρός. Τρίτον, αφορά τη σχέση του με τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών. Υπερέχει των εκδιδόμενων διατάξεων εθνικού δικαίου με σκοπό την ενιαία εφαρμογή σε όλη την περιοχή της Κοινότητας⁵³. Από τη γενική του ισχύ προκύπτει κατά λογική ανάγκη ότι δεν μπορεί η εφαρμογή του να περιοριστεί ή να παραμεριστεί σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας με κανόνες δικαίου των κρατών-μελών. Αυτό ισχύει ακόμα κι όταν δια του κανονισμού επαφίεται στα κράτη να εξασφαλίσουν την τήρηση του λαμβάνοντας κατάλληλα διοικητικά μέτρα ή καθορίζοντας τύπους και διαδικασίες⁵⁴.

Ο κανονισμός επειδή είναι νομικά τέλειος, έχει καθολική δεσμευτικότητα. Η καθολική δεσμευτικότητα σημαίνει πρακτικά ότι οι νομικές επιταγές του μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομικού καταναγκασμού, η δε ζημιόγonos παράβασή του μπορεί να θεμελιώσει αξίωση αποζημίωσης. Καθορίζει διαζευκτικά όχι μόνο τον επιτευκτέο σκοπό αλλά και τα μέσα και τις μεθόδους για την επίτευξή του. Ποινικές κυρώσεις δεν μπορεί όμως να επιβάλλει.

Η άμεση ισχύς σημαίνει ότι δε δεσμεύει μόνο τα κράτη-μέλη ή απλώς τις (διοικητικές, νομοθετικές, δικαστικές) αρχές τους, οι οποίες έχουν την αγωγή υποχρέωση να θεμελιώσουν τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις των ιδιωτών που προβλέπει ο κανονισμός αλλά αντιθέτως ο κανονισμός θεμελιώνει άμεσα τις υποχρεώσεις ή τα δικαιώματα των ιδιωτών. Η έννομη τάξη κάθε κράτους-μέλους μεταβάλλεται αντιστοίχως και οι ιδιώτες μπορούν να απαιτήσουν από άλλους ιδιώτες και από τις αρχές την τήρηση του κανονισμού και να ζητήσουν ενδεχομένως έννομη προστασία από τα εθνικά τους δικαστήρια.

Η συνδρομή των ανωτέρω στοιχείων προσδίδει την ιδιότητα του κανονισμού σε μια πράξη. Αυτό έχει σημασία και όχι η ονομασία της. Οι κανονισμοί πρέπει να αιτιολογούνται και αρχίζουν να ισχύουν την ημέρα που καθορίζουν ου ίδιοι, αλλιώς την εικοστή ημέρα μετά τη δημοσίευσή τους.

β) Οδηγία

Ρυθμίζεται από τα αρ.161§1,3 της Συνθ.ΕΚΑΕ και αρ.249§1,3 της Συνθ.ΕΚ. Οι οδηγίες μπορεί να έχουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, δηλαδή να περιέχουν κανόνες δικαίου, δεν ισχύουν όμως κατ' ανάγκη σε όλη την περιοχή της Κοινότητας αλλά μπορεί να απευθύνονται σε ορισμένα μόνο κράτη-μέλη στα οποία περιορίζεται η ισχύς τους. Οι διατάξεις των οδηγιών είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη αλλά η δεσμευτικότητά τους περιορίζεται μόνο στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ενώ η επιλογή του τύπου και των μέσων επαφίεται στα κράτη-μέλη. Το αποτέλεσμα τους πρέπει να επιτευχθεί εντός προκαθορισμένης προθεσμίας και αναπτύσσουν αμεσότητα υπό προϋποθέσεις.

⁵² ΔΕΚ 61/77, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας.

⁵³ ΣτΕ 2807/97 και Ολ.ΣτΕ 3457/98, Υπόθεση αμοιβαίας αναγνώρισης διπλωμάτων για να διευκολυνθεί η ανάληψη και η άσκηση δραστηριότητας μισθωτού.

⁵⁴ ΔΕΚ 819/79, Γερμανία κατά Επιτροπής.

Τα κράτη-μέλη οφείλουν να τηρούν πλήρως και ακριβώς τις διατάξεις κάθε οδηγίας, αλλιώς συντρέχει παράβαση της οδηγίας έστω κι αν πραγματοποιήθηκαν σε μεγάλο μέρος οι στόχοι της⁵⁵. Επίσης, κάθε κράτος-μέλος οφείλει να εφαρμόσει μια οδηγία κατά τρόπο που ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις της σαφήνειας και βεβαιότητας του ισχύοντος δικαίου, που αποκοπεί η οδηγία προς το συμφέρον των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη-μέλη παραγώγων.

Από τον ουσιαστικό αυτό περιορισμό της δεσμευτικότητας της οδηγίας συνάγεται ότι η οδηγία απευθύνεται κατ' ανάγκη μόνο σε κράτη-μέλη⁵⁶ και όχι απ' ευθείας σε ιδιώτες, γιατί μόνο τα κράτη-μέλη μπορούν να πραγματοποιήσουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα καθορίζοντας τον τύπο και τα μέσα.

Η δεσμευτικότητα του αποτελέσματος δε σημαίνει μόνο ότι τα κράτη-μέλη δε μπορούν να το μεταβάλλουν αλλά και ότι οφείλουν να το πραγματοποιήσουν και μάλιστα εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας⁵⁷. Δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών μετέχουν στις προπαρασκευαστικές εργασίες για την οδηγία, πρέπει να είναι εις θέση να καταρτίσουν το σχέδιο του αναγκαίου για την εφαρμογή της οδηγίας νόμου εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Τα κράτη-μέλη μάλιστα οφείλουν να επιλέξουν τους τύπους και τα μέσα εκείνα που είναι καταλληλότερα για τη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας⁵⁸. Εσωτερικές δυσχέρειες ή διατάξεις του εθνικού – έστω και συνταγματικού- δικαίου δεν απαλλάσσουν το κράτος-μέλος από την υποχρέωση να εφαρμόσει πλήρως και εμπροθέσμως την οδηγία. Δεν είναι εξάλλου παραδεκτός ο ισχυρισμός ότι η έκδοση εθνικών κανόνων για την εφαρμογή της οδηγίας δεν είναι απαραίτητη λόγω της λεπτομερούς διατύπωσης της οδηγίας και της άμεσης ισχύος της⁵⁹.

Αν το κράτος-μέλος παραλείψει να προβεί στη λήψη των κατάλληλων νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων και κατά συνέπεια το αποτέλεσμα που ορίζει η οδηγία δεν πραγματοποιηθεί, το κράτος δεν μπορεί να επικαλεστεί τη δική του παράνομη παράλειψη για να αποκρούσει την αξίωση ιδιώτη να εφαρμοστεί το αποτέλεσμα που ορίζει οδηγία.

Ενώ το κράτος-μέλος οφείλει να λάβει τα νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα που είναι κατάλληλα για την πραγματοποίηση του αποτελέσματος που ορίζει η οδηγία, το κοινοτικό όργανο που οι Συνθήκες εξουσιοδοτούν να εκδώσει την οδηγία δεν είναι υποχρεωμένο να την εκδώσει. Ακόμα λιγότερο υπάρχει αξίωση του ενδιαφερομένου ιδιώτη προς έκδοση της οδηγίας. Η παράλειψη έκδοσης οδηγίας δεν μπορεί όμως να ματαιώσει την πραγματοποίηση του σκοπού που ορίζουν απ' ευθείας οι Συνθήκες ούτε να οδηγήσει στην απαγόρευση ή τον περιορισμό άσκησης μιας κοινοτικής ελευθερίας από τον ιδιώτη⁶⁰. Η μη έκδοση της οδηγίας σημαίνει μόνο ότι, αντί να καθοριστούν ενιαία, με κοινοτικό νομοθέτημα, τα επιμέρους αποτελέσματα που πρέπει να επιδιωχθούν, αυτά επαφίενται στις εθνικές αρχές, που οφείλουν απλώς να εφαρμόσουν τις διαφορετικές κατ' ανάγκη εθνικές διατάξεις σύμφωνα με τους σκοπούς των σχετικών διατάξεων των Συνθηκών.

Στην πράξη οι περισσότερες οδηγίες εκδίδονται στο πλαίσιο της προσέγγισης και εναρμόνισης των νομοθεσιών, γιατί η περιορισμένη δεσμευτικότητά τους ενώ εξασφαλίζει την εναρμόνιση, δεν επιβάλλει ιδιομορφία ή και ισοπέδωση, αλλά αντιθέτως

⁵⁵ Βλ. ΔΕΚ 91/79, Επιτροπή κατά Ιταλίας.

⁵⁶ Βλ. ΔΕΚ 91/92, Υπόθεση Faccini Dori.

⁵⁷ Βλ. ΔΕΚ 95/77, Επιτροπή κατά Ολλανδίας.

⁵⁸ Βλ. ΔΕΚ 48/75, Υπόθεση Royer.

⁵⁹ Βλ. ΔΕΚ 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου.

⁶⁰ Βλ. ΔΕΚ 71/76, Υπόθεση Thieffry, ΔΕΚ 11/77, Υπόθεση Patrick.

επιτρέπει στο πλαίσιο των κοινοτικών σκοπών, την ποικιλία των εθνικών νομικών και διοικητικών παραδόσεων.

γ) Απόφαση

Ρυθμίζεται από τα αρ.161§1,4 της Συνθ.ΕΚΑΕ και αρ.249§1,4 της Συνθ.ΕΚ. Οι αποφάσεις είναι ειδικές και συγκεκριμένες. Έχουν ατομικά ορισμένους αποδέκτες αφού απευθύνονται σε ένα ή περισσότερα άτομα που διαμένουν σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη, ή και σε κράτη-μέλη. Είναι δεσμευτικές για τους αποδέκτες τους ως προς όλα τα μέρη τους.

Απόφαση είναι μόνο η κυρίαρχη πράξη, όχι δηλαδή κάποια εκδήλωση συναλλακτικής βούλησης, αλλά η μονομερής μόνο ρύθμιση. Η πράξη δε χάνει το μονομερή χαρακτήρα της απλώς και μόνο γιατί εκδίδεται ύστερα από αίτηση των ενδιαφερομένων ή από ακρόαση των συμφερόντων, γιατί σε καμία από αυτές τις περιπτώσεις δεν απαιτείται η σύμπτωση βούλησης που αποτελεί τη σύμβαση.

Οι απευθυνόμενες σε κράτη-μέλη αποφάσεις μπορεί να αφορούν την έκδοση, κατάργηση ή τροποποίηση κανόνων δικαίου σύμφωνα με υποχρέωση που επιβάλλει στα κράτη-μέλη διάταξη της Συνθήκης ή οδηγίας που δεν είναι αυτομάτως εκτελεστή. Οι αποφάσεις μπορούν επίσης να εξαιρούν προσωρινά ένα από τα κράτη-μέλη από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς επιταγή του κοινοτικού δικαίου. μόνο στις περιπτώσεις που η απόφαση απευθύνεται σε κράτη-μέλη μπορεί να περιέχει διατάξεις που έναντι των ιδιωτών λειτουργούν ως κανόνες δικαίου.

Οι αποφάσεις, εκτός από τους αποδέκτες τους, μπορεί να δεσμεύουν και το όργανο που τις εκδίδει. Η ισχύς τους δεν εξαρτάται από την υποκειμενική κατάσταση των μελών του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, αλλά μόνο από την αντικειμενική νομιμότητα των ίδιων των αποφάσεων. Εφόσον η απόφαση επιβάλλει χρηματική υποχρέωση εις βάρος προσώπων, αποτελεί εκτελεστό τίτλο.

Η απόφαση έχει καθολική δεσμευτικότητα αλλά όχι κατ' ανάγκη γενική ισχύ. Η απόφαση πρέπει να ρυθμίζει μια συγκεκριμένη περίπτωση και να μην αφορά αόριστο αριθμό περιπτώσεων.

Η απόφαση καταργείται με την παρέλευση της ενδεχόμενης προθεσμίας ισχύος της ή με την διοικητική της ανάκληση ή με την δικαστική της άρση. Η κατάργηση όμως ενός κανονισμού δε συνεπάγεται την κατάργηση των ατομικών αποφάσεων που εκδόθηκαν βάσει του κανονισμού αυτού⁶¹.

δ) Συστάσεις και Γνώμες

Ρυθμίζονται από το αρ.249§1,5 της Συνθ.ΕΚ. Αυτές οι νομικές πράξεις δεν έχουν δεσμευτικότητα.

Σύσταση είναι η εκ μέρους του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, από δική τους πρωτοβουλία, νομικά μη δεσμευτική υπόδειξη μιας ορισμένης συμπεριφοράς σε ένα κράτος-μέλος ή, κατ' εξαίρεση, σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο.

Γνώμη είναι η εκ μέρους του Συμβουλίου ή -κυρίως- της Επιτροπής διατυπούμενη εκτίμηση συνθηκών ή περιστάσεων. Όταν δεν προέρχεται από την πρωτοβουλία του γνωμοδοτούντος οργάνου, ζητείται συνήθως από το Συμβούλιο ή κράτος-μέλος.

⁶¹ ΔΕΚ 34/73, Υπόθεση Variola.

Η διαφορά μεταξύ τους έγκειται στο ότι οι συστάσεις οφείλονται σε πρωτοβουλία του οργάνου που προβαίνει σ' αυτές, ενώ οι γνώμες παρέχονται ύστερα από αίτηση άλλου οργάνου.

Από τη μη δεσμευτικότητα της σύστασης και της γνώμης προκύπτει ότι δεν απαιτείται ειδική εξουσιοδότηση για την έκδοσή τους. Μόνο όπου οι Συνθήκες το προβλέπουν ρητώς, η έκδοση των πράξεων αυτών αποτελεί την απαραίτητη προδικασία για την έκδοση δεσμευτικών πράξεων. Αλλά και όταν δεν αποτελούν την απαραίτητη προδικασία για την έκδοση δεσμευτικών πράξεων, οι νομικά μη δεσμευτικές πράξεις δεν είναι νομικά ασήμαντες. Η μη έκδοσή τους, όπου προβλέπεται από τις Συνθήκες αποτελεί παράληψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και μπορεί να προσβληθεί με την προσφυγή κατά παραλείψεως (αρ.175 Συνθ.ΕΚ). Αντίστοιχα, οι δεσμευτικές πράξεις πρέπει να αιτιολογούνται και αναφέρουν τις συστάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά τις Συνθήκες για την έκδοσή τους. Η μη συμμόρφωση στις μη δεσμευτικές πράξεις μπορεί να επισύρει μερικές φορές έμμεσες κυρώσεις.

ε) Παράγωγο εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο

Οι Κοινότητες, ως αυτόνομος διεθνής οργανισμός, μπορούν να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς. Οι πράξεις των οργάνων που ιδρύουν οι διεθνείς αυτές συμφωνίες αποτελούν το παράγωγο εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο, σε αντίθεση με το παράγωγο εσωτερικό κοινοτικό δίκαιο που θεσπίζεται από τα όργανα που ιδρύουν οι ίδιες οι Κοινότητες. Τέτοιες παράγωγες πράξεις είναι για παράδειγμα οι αποφάσεις του Διεθνούς Συμβουλίου του Διεθνούς Οργανισμού για το Κακάο, που ιδρύθηκε με τη Διεθνή Συμφωνία του 1972, ή οι πράξεις του Συμβουλίου Σύνδεσης της Κοινότητας με τρίτες χώρες.

Ωστόσο, η αποδοχή ενός τέτοιου εξωγενούς δικαίου απαιτεί εγγυήσεις ώστε να εξασφαλιστεί η αποφυγή σύγκρουσης με τις Ιδρυτικές Συνθήκες ή η παράκαμψή τους.

Τα κράτη μέλη δεσμεύονται όπως και τα όργανα της Κοινότητας, από τις διεθνείς συμφωνίες που τα όργανα έχουν την εξουσία να συνάπτουν και, εξασφαλίζοντας την τήρηση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από μια τέτοια συμφωνία, εκπληρώνουν υποχρέωση που έχουν όχι μόνον έναντι τού ενδιαφερομένου κράτους, αλλά προ πάντων και κυρίως έναντι της Κοινότητας, η οποία έχει αναλάβει την ευθύνη για την καλή εκτέλεση της συμφωνίας⁶². Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, οι διατάξεις της συμφωνίας αυτής αποτελούν αναπόσπαστο της κοινοτικής έννομης τάξης.

Από τον κοινοτικό χαρακτήρα των συμβατικών αυτών διατάξεων προκύπτει ότι δεν δύνανται να ποικίλλουν τα αποτελέσματά τους εντός της Κοινότητας ανάλογα με το αν η εφαρμογή τους στην πράξη εναπόκειται στα κοινοτικά όργανα ή στα κράτη μέλη και, στην τελευταία αυτή περίπτωση, ανάλογα με τη θέση που λαμβάνει το δίκαιο κάθε κράτους μέλους έναντι των αποτελεσμάτων που παράγουν στην εσωτερική έννομη τάξη του οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει. Εναπόκειται, έτσι, στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στα πλαίσια της αρμοδιότητός του για την ερμηνεία των διατάξεων των συμφωνιών, να εξασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή τους σε όλη την Κοινότητα⁶³.

⁶² βλ. ΔΕΚ 104/81, Υπόθεση Kupferberg.

⁶³ βλ. ΔΕΚ 104/81, Υπόθεση Kupferberg.

στ) Η συμβολή της νομολογίας του ΔΕΚ

Σύμφωνα με το αρ.220 Συνθ.ΕΚ, το ΔΕΚ δεν έχει εξουσία να θέτει απρόσωπο δίκαιο, αλλά είναι επιφορτισμένο με την ερμηνεία και την εφαρμογή του τεθειμένου δικαίου. Επομένως οι αποφάσεις του ΔΕΚ δεν μπορούν περιληφθούν στις γραπτές πηγές του κοινοτικού δικαίου⁶⁴.

Από τα πρώτα στάδια της λειτουργίας του, το ΔΕΚ ερμήνευσε τους κοινοτικούς κανόνες μέσα από το πρίσμα της κοινοτικής έννομης τάξης. Διατύπωσε με ευκρίνεια γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου που απλά αναφέρονταν –χωρίς να αναλύονται- ή και δεν αναφέρονταν ρητά στις Συνθήκες. Μερικές από αυτές τις αρχές είναι η αρχή της αμεσότητας, η αρχή της αυτονομίας⁶⁵, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη⁶⁶, η αρχή της υπεροχής, η αρχή της αναλογικότητας⁶⁷. Οι μέθοδοι ερμηνείας του όμως προέρχονται από την επιστήμη της λογικής, η δε χρήση τους ανάγεται στα ρυθμιστικά περιθώρια που διαθέτει ο δικαστής. Δε δημιουργεί επομένως δίκαιο δικαστικών προηγούμενων το ΔΕΚ, όσο και να φροντίζει να προσδώσει ενότητα και συνοχή στη νομολογία του.

17. Θεμελιώδεις αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης. Ιδίως η αρχή της υπεροχής και της αμεσότητας

Το ευρωπαϊκό δίκαιο διαπνέεται από ορισμένες θεμελιώδεις αρχές, άλλες από τις οποίες θεσπίζονται ρητά στο κείμενο το ιδρυτικών Συνθηκών και άλλες, αν και δεν αναφέρονται πουθενά ρητά, συνάγονται από τη συστηματική ερμηνεία και το όλο πνεύμα του ευρωπαϊκού δικαίου. Στη διάπλαση των θεμελιωδών αυτών αρχών αποφασιστική ήταν η συμβολή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Πολλές από αυτές της αρχές είναι δημιουργήματα του ευρωπαϊκού δικαίου και συνάδουν με την ιδιομορφία αυτού του δικαιοκτικού κλάδου, λ.χ. η αρχή της υπεροχής δεν συναντάται στο δημόσιο διεθνές δίκαιο, αλλά η αντίστοιχη αυτής αρχή της πρωταρχίας. Χαρακτηριστική αρχή του τρόπου εισδοχής του κοινοτικού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις είναι η αρχή της αμεσότητας. Επιπλέον, ως προς την ιεραρχία των κανόνων δικαίου, ιδιαίτερη σημασία έχει η αρχή της υπεροχής.

α) Η αρχή της αμεσότητας

Το ζήτημα της αμεσότητας του κοινοτικού δικαίου ανάγεται αφενός στο δικαίωμα κάθε προσώπου να ζητήσει από το δικαστή να εφαρμόσει στην περίπτωση του τον κοινοτικό κανόνα, αφετέρου στην αντίστοιχη υποχρέωση του δικαστή να ικανοποιήσει αυτό το αίτημα. Επειδή οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου αναφέρονται κυρίως στους ιδιώτες⁶⁸

⁶⁴ βλ. Ν.Σκανδάμης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ326-328.

⁶⁵ Βλ. ΔΕΚ 1/91, Γνωμοδότηση για το Σχέδιο Συμφωνίας Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

⁶⁶ Βλ. ΔΕΚ 111/63, Υπόθεση Lemmerz-Werke.

⁶⁷ Βλ. ΔΕΚ 122/78, Υπόθεση Buitoni, ΔΕΚ 118/75, Υπόθεση Watson-Belmann, ΔΕΚ 41/76, Υπόθεση Donckerwolcke.

⁶⁸ βλ. ΔΕΚ 26/62, Υπόθεση Van Gend & Loos. Πρόκειται για μια από τις αποφασιστικότερες αποφάσεις του ΔΕΚ, όπου με δαμνική εμβρίθεια διατύπωσε την αρχή της αμεσότητας του κοινοτικού δικαίου. Μεταξύ

και όχι μόνο στις διακρατικές σχέσεις, όπως γίνεται στο δημόσιο διεθνές δίκαιο, παράγουν άμεσα αποτελέσματα. Τα αποτελέσματα της κοινοτικής διάταξης δεν εξαρτώνται πλέον από τη συνδρομή του εσωτερικού δικαίου.

Βασικές προϋποθέσεις για να αναπτύξει μια κοινοτική διάταξη άμεσο αποτέλεσμα είναι: 1) ο κοινοτικός κανόνας να έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, 2) εθνοφανής ρύθμιση, 3) αρκούντως ακριβής κοινοτική ρύθμιση, 4) ανεπιφύλακτη ρύθμιση, 5) τέλεια κοινοτική ρύθμιση⁶⁹.

Και ως προς την άμεση ισχύ των κανονισμών δεν υπάρχει καμία αμφιβολία. Αυτή εξάλλου διατυπώνεται ρητά στο κείμενο της Συνθ.ΕΚ. Ιδιομορφίες παρουσιάζει η άμεση ισχύς των υπολοίπων νομοθετικών πράξεων και ιδίως των οδηγιών. Κατ' αρχήν η δεσμευτικότητα των οδηγιών και των αποφάσεων που προβλέπεται στο αρ.249 Συνθ.ΕΚ (πρώην αρ.189 Συνθ.ΕΚ), συνεπάγεται τη δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται τις ρυθμίσεις τους και επιπλέον την αμεσότητά τους⁷⁰. Την άμεση ισχύ μιας οδηγίας μπορεί να επικαλεστεί ο ιδιώτης αλλά όχι ένα κράτος-μέλος⁷¹. Συνήθως στο κείμενο των ίδιων των οδηγιών τίθεται κάποια προθεσμία μέσα στην οποία τα κράτη-μέλη οφείλουν να έχουν λάβει τα κατάλληλα νομοθετικά μέτρα έτσι ώστε να επιτευχθεί ο επιτασόμενος από την οδηγία σκοπός. Πριν από την πάροδο της χρονικής αυτής προθεσμίας, οι οδηγίες δεν αναπτύσσουν άμεση ισχύ και οι ιδιώτες δεν μπορούν να τις επικαλεστούν. Μετά την πάροδο μπορούν όμως να επικαλεστούν την έλλειψη έγκαιρης μεταγραφής ή την κακή μεταγραφή των οδηγιών και, σε περίπτωση έγκαιρης μεταγραφής, τη μη εφαρμογή τους, η οποία επιβάλλεται και στις διοικητικές αρχές⁷².

Δεν μπορεί όμως να απαγορευθεί στον ιδιώτη να επικαλεστεί εκείνες τις διατάξεις μιας οδηγίας που, εν όψει του αντικειμένου τους, είναι κατάλληλες να αποσπαστούν από το σύνολο και να εφαρμοστούν χωριστά⁷³. Κατά τα' άλλα, στο εθνικό σύστημα δικαίου κάθε κράτος-μέλος εναπόκειται να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να προβλέψει τις διαδικασίες των αγωγών προς διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων που έχουν οι πολίτες από τη άμεση ισχύ κοινοτικού κανόνα, υπό τον όρο ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες επί παρομοίων αγωγών εσωτερικής φύσης⁷⁴.

β) Η αρχή της υπεροχής

Η αρχή της υπεροχής αναφέρεται στις σχέσεις του κοινοτικού δικαίου με τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών. Λόγω της φύσης του κοινοτικού δικαίου αλλά και για να μπορέσει να επιτευχθεί το αποτέλεσμα του κοινοτικού εγχειρήματος, η ομοιόμορφη εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου σε όλη την Κοινότητα έτσι ώστε να μπορεί να προωθηθεί η πλήρης οικονομική ενοποίηση χωρίς να υπάρχουν θεσμικά και κανονιστικά εμπόδια από τα εθνικά δίκαια, η αρχή της υπεροχής επιτάσσει την τυπική ανωτερότητα του κοινοτικού κανόνα. Στην πλέον προωθημένη της μορφή, όπως υποστηρίχθηκε από

άλλων επεσήμανε ότι η Συνθ.ΕΚ, πέρα από τις κυβερνήσεις, αφορά στους λαούς. Αυτό επιτυγχάνεται και με την ίδρυση οργάνων που εγγράφουν θεσμικά κυριαρχικά δικαιώματα, των οποίων η άσκηση επηρεάζει τόσο τα κράτη-μέλη όσο και τους πολίτες.

⁶⁹ βλ. ΔΕΚ C-441/93, Υπόθεση Τράπεζας Κεντρικής Ελλάδας, ΔΕΚ 88/79, Υπόθεση Grunert.

⁷⁰ βλ. ΔΕΚ 9/70, Υπόθεση Grad, ΔΕΚ 20/70 Υπόθεση Lesage.

⁷¹ βλ. ΔΕΚ 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου.

⁷² βλ. ΔΕΚ 103/88, Υπόθεση Fratelli Costanzo.

⁷³ βλ. ΔΕΚ 8/81, Υπόθεση Becker.

⁷⁴ βλ. ΔΕΚ 33/76, Υπόθεση Rewe.

ορισμένους συγγραφείς⁷⁵ και από το ΔΕΚ⁷⁶, οποιοσδήποτε κανόνας του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς ή παραγώγου) είναι ανώτερος τυπικά και κατ'εξουχία του εθνικού δικαίου (και του Συντάγματος ακόμα) σε περίπτωση σύγκρουσης. Η εξελιγμένη αυτή μορφή της αρχής της υπεροχής δεν έγινε αποδεκτή από τα περισσότερα κράτη-μέλη και συνάντησε εμπόδια κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια. Επικρίθηκε έντονα από την επιστήμη του συνταγματικού δικαίου, ενώ η παράβασή της επέσυρε κυρώσεις εις βάρος των κρατών-μελών.

Κατά την αρχή της υπεροχής, ο εθνικός δικαστής είναι υποχρεωμένος κατά την εκδίκαση μιας υπόθεσης να εφαρμόσει τον κοινοτικό κανόνα δικαίου και να προστατεύσει τα δικαιώματα που αυτός κατοχυρώνει. Η υπεροχή του κοινοτικού κανόνα εκδηλώνεται και σε περίπτωση αντίθετης μεταγενέστερης εθνικής διάταξης⁷⁷. Υποχρέωση εφαρμογής σε κάθε περίπτωση, του κοινοτικού κανόνα έχουν και οι διοικητικές αρχές.

Η αρχή της υπεροχής αναπτύσσεται πλήρως στις ακόλουθες τρεις προτάσεις⁷⁸:

Πρόταση εισδοχής: ο κοινοτικός κανόνας δεν υπόκειται σε καμία πράξη μετατροπής ή άλλης μορφής κύρωσης. Είναι δεκτικός μόνο συμπληρωματικών μέτρων.

Πρόταση ένταξης: ο κοινοτικός κανόνας δεν αφομοιώνεται προς τις κατηγορίες πράξεων εθνικού δικαίου. παραμένει πάντα εκτός ιεραρχίας εθνικών κανόνων, ως ιδιογενής, ως κοινοτικός.

Πρόταση κατίσχυσης: οποιοσδήποτε κοινοτικός κανόνας κατ'εξουχία οποιοδήποτε εθνικού αντιθέτου περιεχομένου, προγενέστερου ή μεταγενέστερου.

18. Νομικές πράξεις της Συνθ.ΕΕ

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και τη δημιουργία του δευτέρου πυλώνα εισήχθησαν νέες νομικές πράξεις για τη λήψη μέτρων όσον αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Οι νομικές αυτές πράξεις δεν έχουν κοινοτικό χαρακτήρα. Αν και η παρούσα εργασία αναφέρεται μόνο στο κοινοτικό δίκαιο, κρίνεται δόκιμη η παρουσίασή τους, ιδίως για λόγους αντιπαραβολής με τα νέα νομοθετικά μέσα του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Αυτές οι πράξεις είναι:

ΚΟΙΝΕΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ: Κατά το αρ.13§2 Συνθ.ΕΕ, οι κοινές στρατηγικές καθορίζουν τους στόχους, τη διάρκεια και τα μέσα τα οποία παρέχουν η Ένωση και τα κράτη-μέλη και αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στους τομείς όπου τα κράτη-μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα.

ΚΟΙΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ: Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να υιοθετήσει κοινές δράσεις εξειδικεύοντας το περιεχόμενο των κοινών στρατηγικών (αρ.14 Συνθ.ΕΕ). Αυτές αντιμετωπίζουν ειδικές καταστάσεις όταν κρίνεται ότι απαιτείται επιχειρησιακή δράση από μέρους της ΕΕ. Προσδιορίζουν τους στόχους τους, το πεδίο εφαρμογής τους, τα

⁷⁵ βλ. Ν.Σκανδάμης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 143επ.

⁷⁶ βλ. ΔΕΚ 6/64, Υπόθεση Costa κατά ENEL.

⁷⁷ βλ. ΔΕΚ 106/77, Υπόθεση Simmenthal.

⁷⁸ βλ. Ν.Σκανδάμης, *όπ.παρ.*, σελ. 131επ.

μέσα που πρέπει να τεθούν στη διάθεση της Ένωσης, τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους και τη διάρκειά τους εφόσον είναι απαραίτητο. Οι στόχοι και οι αρχές της κοινής δράσης μπορούν να αναθεωρούνται αν μεταβληθούν οι περιστάσεις με ρητή απόφαση του Συμβουλίου. Επιπλέον, δεσμεύουν τα κράτη-μέλη όχι μόνο ως προς το αποτέλεσμα αλλά και ως προς το περιεχόμενο όσον αφορά τις θέσεις που λαμβάνουν και τη διεξαγωγή της δράσης τους.

ΚΟΙΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ: Το Συμβούλιο μπορεί να υιοθετήσει κοινές θέσεις για τον καθορισμό της στάσης της ΕΕ επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσης (αρ.15 Συνθ.ΕΕ)⁷⁹. Η συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών για την άσκηση της πολιτικής τους συνεχίζεται και μετά την υιοθέτηση της κοινής θέσης. Η κοινή θέση έχει γενικό χαρακτήρα, δημιουργεί μια υποχρέωση αποτελέσματος και αναθεωρείται ελεύθερα. Η δέσμευση που απορρέει από τις κοινές θέσεις είναι μόνο πολιτικής φύσης.

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟΙ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΙ: Τα τρία προηγούμενα νομοθετικά μέσα ακολουθούν τις γενικές αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς που καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (αρ.13§1).

Στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα που αφορά τις εσωτερικές υποθέσεις και τη δικαιοσύνη, το άρθρο 34 της Συνθ.ΕΕ ρυθμίζει τις εξής νομικές πράξεις μη κοινοτικού χαρακτήρα, αν και είναι εμπνευσμένες από τις κοινοτικές:

ΚΟΙΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ: Με τις κοινές θέσεις προσδιορίζεται η προσέγγιση της ΕΕ ως προς ένα συγκεκριμένο θέμα.

ΑΠΟΦΑΣΗ-ΠΛΑΙΣΙΟ: Χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων της συνεργασίας μέσω της προσέγγισης των κανονιστικών και νομοθετικών διατάξεων των κρατών-μελών. Είναι δεσμευτικές ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα τους αλλά αφήνουν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών τα μέσα υλοποίησης. Δεν παράγουν άμεσο νομικό αποτέλεσμα. Ο έλεγχος νομιμότητάς τους μπορεί να γίνει με αίτηση ακυρώσεως μόνο από τα κράτη-μέλη ή την Επιτροπή.

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ: Οι αποφάσεις υιοθετούνται για οποιονδήποτε άλλο σκοπό πέραν της προσέγγισης της νομοθεσίας των κρατών-μελών. Διαθέτουν δεσμευτικό χαρακτήρα και δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα.

ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ: Το Συμβούλιο μπορεί να καταρτίζει συμβάσεις τις οποίες συνιστά στα κράτη-μέλη προς αποδοχή σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες. Εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις συμβάσεις, αυτές αφού υιοθετηθούν από τα μισά τουλάχιστον κράτη-μέλη, αρχίζουν να ισχύουν στα εν λόγω κράτη. Οι συμβάσεις αποτελούν παραπληρωματικό δίκαιο και προωθούν την ενοποιητική διαδικασία.

⁷⁹ Ο όρος "κοινή θέση" εντοπίζεται και στην ΕΕΠ, στο αρ.30§2.

19. Η αναγκαιότητα θέσπισης νέων νομοθετικών μέσων με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

α) Οι πρώτες επισημάνσεις

Η διαπίστωση της αναγκαιότητας για απλούστευση των νομοθετικών μέσων, είχε γίνει αισθητή ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ωστόσο, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν ρύθμιζε το ζήτημα της ιεράρχησης των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, παρά τα σχετικά ψηφίσματα και τις διακηρύξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ψήφισμα της 18^{ης} Απριλίου 1991) και της Επιτροπής (Απρίλιος 1991) για την απλοποίηση και αναπροσαρμογή των νομικών πράξεων. Η αντίθεση ορισμένων κρατών-μελών (κυρίως Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο) δεν επέτρεψε την επίλυση του προβλήματος, παρόλο που και η ίδια η Συνθήκη του Μάαστριχτ αναγνωρίζει κατά τρόπο σαφή τον επιτακτικό και χρήσιμο χαρακτήρα του. Χαρακτηριστική είναι η υπ' αριθμόν 16 Δήλωση που είναι προσαρτημένη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ : «Η Συνδιάσκεψη συμφωνεί ότι η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη που θα συγκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθοριστεί η πρέπει να ιεράρχηση των διάφορων κατηγοριών πράξεων».

Επισημάνθηκε ότι η επίλυση του προβλήματος πρέπει να κινηθεί ταυτόχρονα σε δύο επίπεδα:⁸⁰ Πρώτον, απλοποίηση της νομοθετικής διαδικασίας και κυρίως αυτής της συναπόφασης, ώστε η νομοθετική λειτουργία να ασκείται αποτελεσματικά και με πλήρη διαφάνεια. Η καθιέρωση της ισοτιμίας μεταξύ Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας αποτελεί ένα πρώτο βήμα για την κάλυψη του νομοθετικού ελλείμματος και την απλούστευση των νομοθετικών διαδικασιών. Δεύτερον, ότι η ιεράρχηση των κανόνων δικαίου πρέπει να στηρίζεται στην βασική διάκριση εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας ώστε να εξασφαλίζεται, εκτός των άλλων, η υπεροχή του νόμου και να διαφυλάσσεται η αρχή της νομιμότητας. Προτάθηκε μάλιστα η εξής τυπολογία κανόνων δικαίου: i)πρωτογενές δίκαιο, ii)νόμος, iii)πράξη νομοθετικού περιεχομένου, iv)νόμος-πλαίσιο και v)κανονιστικές πράξεις.

β) Η δήλωση της Νίκαιας για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000, τέθηκε το κρίσιμο ερώτημα πώς θα καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση πιο δημοκρατική, πιο αποτελεσματική και πώς θα έρθει πιο κοντά στον ευρωπαίο πολίτη. Προβλέποντας την έναρξη ενός «ευρύτερου διαλόγου», όπου θα συμμετείχαν εκπρόσωποι των οργάνων της Ένωσης και των εθνικών κοινοβουλίων καθώς και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών και υποψηφίων προς ένταξη κρατών, όρισε ότι η σύνοδος του Συμβουλίου στο Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001, θα εγκαινιάζε και επίσημα τον «ευρύτερο διάλογο». Ορίζοντας τα τέσσερα βασικά ερωτήματα που επρόκειτο να τεθούν (οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, καθεστώς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, απλούστευση των Συνθηκών και ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων), όρισε μια νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη το 2004 που θα εξέταζε τα προαναφερθέντα ζητήματα και όσα περαιτέρω προέκυπταν.

γ) Τα πρώτα αποφασιστικά βήματα στη σύνοδο του Συμβουλίου στο Λάακεν

⁸⁰ Βλ. Παπακωνσταντίου Α., *Το πολίτευμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 1996, σελ. 144.

Το Δεκέμβριο του 2001 στο Λάακεν, στο πλαίσιο της συζήτησης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τονίστηκε ότι οι πολίτες αισθάνονται πως όλα διεξάγονται ερήμην τους και επιθυμούν περισσότερο δημοκρατικό έλεγχο⁸¹. Δεν τους είναι πάντα ορατή η σχέση μεταξύ των στόχων της Ένωσης και της καθημερινής της δράσης. Γι' αυτό φάνηκε απαραίτητο να επιδιωχθεί μια προσέγγιση μεταξύ των πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμών.

Επισημάνθηκε ότι οι διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών έχουν οδηγήσει σε μια πληθώρα νομικών μέσων, οι δε οδηγίες έχουν εξελιχθεί σταδιακά προς την κατεύθυνση της λεπτομερούς νομοθετικής ρύθμισης. Ανέκυψε το ζήτημα κατά πόσο πρέπει να περιγραφούν καλύτερα τα διάφορα νομικά μέσα και κατά πόσο χρειάζεται η μείωση του αριθμού τους. Τέθηκαν διάφορα ερωτήματα τα οποία σηματοδοτούν τη συνέχεια των συζητήσεων: πρέπει να θεσμοθετηθεί διάκριση εκτελεστικών-νομοθετικών μέσων; Είναι σκόπιμο να γίνεται συχνότερα χρήση της πλαισιακής νομοθεσίας; Παραμένει αφετηρία η αρχή της αναλογικότητας; Για ποιες αρμοδιότητες προσφέρονται περισσότερο τα μέσα του ανοιχτού συντονισμού και της αμοιβαίας αναγνώρισης;

Για την κατάλληλη προετοιμασία της επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης, το Συμβούλιο αποφάσισε τη σύγκληση μιας «Ευρωπαϊκής Συνέλευσης» για να εξερευνήσει τα βασικά ζητήματα για το μέλλον της Ένωσης και να συζητήσει τις πιθανές λύσεις. Πρόεδρος διορίστηκε ο Giscard d'Estaing και Αντιπρόεδροι οι G. Amato και J.L. Dehaene⁸².

δ) Η απλούστευση των νομικών μέσων ως ένα από τα θέματα του Σχεδίου για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

Στο Λάακεν αποφασίστηκε ότι οι προτάσεις στις οποίες θα κατέληγε η Συνέλευση δε θα ήταν νομικά δεσμευτικές και θα αποτελούσαν μια πρόταση αυξημένου πολιτικού και ηθικού βάρους προς τη νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη. Στη Δήλωση του Λάακεν προβαλλόταν η προοπτική ενός συνταγματικού κειμένου της Ένωσης που θα όριζε τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης, της αξίες της, τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα καθήκοντα του πολίτη καθώς και τις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη. Το ότι η Συνέλευση κατέληξε στην εκπόνηση ενός Σχεδίου Συντάγματος οφείλεται στη δυναμική που αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια των εργασιών της.

Η πρώτη Φάση της Συνέλευσης («φάση ακρόασης») ξεκίνησε με γενικές συζητήσεις για τις αποστολές, το στόχο και τις προϋποθέσεις της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η δεύτερη φάση ήταν «η φάση της μελέτης». Θεσμοθετήθηκαν 11 ομάδες εργασίας στις οποίες δόθηκαν 11 διαφορετικές εντολές προσεγγίζοντας τις βασικές προκλήσεις της

⁸¹ Και προηγουμένως στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβόνα το 2000, είχε επισημανθεί η ανάγκη να καθιερωθεί συντονισμένη στρατηγική για την απλούστευση και τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος.

⁸² Επιπλέον, στη Συνέλευση συμμετείχαν 15 αντιπρόσωποι των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών-μελών, 30 μέλη των εθνικών Κοινοβουλίων, 16 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 2 αντιπρόσωποι της Επιτροπής, ενώ τα υποψήφια κράτη αντιπροσωπεύονταν από 1 εκπρόσωπο της κυβέρνησης και 2 του εθνικού κοινοβουλίου τους. Τα υποψήφια κράτη συμμετείχαν στις εργασίες χωρίς να μπορούν να παρακωλύουν την τυχόν διαμορφούμενη γενική συναίνεση των κρατών μελών. Κατόπιν προσκλήσεως του Προεδρείου θα μπορούσαν να λάβουν το λόγο ενώπιον της Συνέλευσης ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸³. Η ένατη ομάδα εργασίας ασχολήθηκε με την απλοποίηση των νομικών διαδικασιών. Καθήκον της ομάδας ήταν να βρει μια μέθοδο για την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των θεσμών και των διαδικασιών έχοντας κατά νου ότι δεν πρέπει να θυσιάσουν ούτε τη δημοκρατία ούτε την αποτελεσματικότητα. Πρόεδρος της ομάδας ήταν ο G. Amato. Με το συγκεκριμένο θέμα ασχολήθηκε η όγδοη σύνοδος της Συνέλευσης.

Η τρίτη φάση της Συνέλευσης έχει ως στόχο την ολοκλήρωση των εργασιών με τη σύνταξη των άρθρων της Συντακτικής Συνθήκης.

Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων της όγδοης Συνέλευσης για την απλοποίηση των νομικών μέσων και διαδικασιών, διαπιστώθηκε πως πρέπει να διευκρινιστεί στη Συνθήκη πώς δρα η Ευρωπαϊκή Ένωση και με ποια ένταση για να πετύχει ποιο αποτέλεσμα. Σύμφωνα την κατάσταση που επικρατεί αυτή τη στιγμή, ορισμένες διατάξεις της συνθήκης επιβάλλονται άμεσα στα κράτη μέλη, άλλες ζητούν μια νομοθετική παρέμβαση ή την έγκριση εκτελεστικών μέτρων. Μερικές φορές το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα απαιτεί από το ευρωπαϊκό επίπεδο μια ένταση της δράσης, η οποία αφήνει ελάχιστο χώρο στην εθνική πρωτοβουλία. Είναι η περίπτωση των νομοθεσιών ή αποφάσεων που πρέπει να εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη. Σε άλλες περιπτώσεις η ένταση της ευρωπαϊκής δράσης παραχωρεί ένα πολύ σημαντικό πεδίο δράσης στις εθνικές αρχές, για παράδειγμα όταν η συνθήκη προβλέπει τον μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών. Τα τελευταία χρόνια, έχουν εμφανιστεί νέες μορφές συνεννόησης με την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού, μέσω της οποίας μπορούν να δοθούν κοινοί προσανατολισμοί σε ορισμένες ενέργειες, οι οποίες αποκλείονται μερικές φορές από το πεδίο νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μπροστά σ' αυτό το νομοθετικό χάος, τα μέλη της Συνέλευσης υποστήριξαν πως οι διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να γίνουν περισσότερο προσβάσιμες και να χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη υπευθυνότητα. Δεν αρκεί η μείωση του αριθμού των πράξεων, αλλά χρειάζεται και απλούστευση της ορολογίας. Οι νέες κατηγορίες κανονιστικών πράξεων πρέπει να έχουν σαφείς και ειδικές ονομασίες. Το σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ελάχιστα ευανάγνωστο. Η δυνατότητα κριτικής προσέγγισης του συστήματος είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες της δημοκρατίας. Οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να κατανοούν το σύστημα προκειμένου να εντοπίζουν τα προβλήματά του, να το κρίνουν και να το ελέγχουν.

Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, Ρομάνο Πρόντι, ανέφερε ότι πρέπει να απλουστευτούν οι κανονιστικές ρυθμίσεις για να μειωθεί το κόστος της οικονομικής δραστηριότητας στην Ευρώπη και να αυξηθεί η ασφάλεια δικαίου για τους πολίτες. Θεώρησε ότι τα όργανα πρέπει να συνεδριάζουν δημοσίως όταν ασκούν νομοθετικές αρμοδιότητες, ήτοι όταν καθορίζουν τις θεμελιώδεις πολιτικές της δράσης της Ένωσης. Πρότεινε κάθε κοινοτικό μέτρο με δεσμευτική αρχή να μπορεί να αναιρεθεί και να ακυρωθεί από το Δικαστήριο, ιδίως στην περίπτωση παραβίασης των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Για αυτόν τον εκ των υστέρων έλεγχο, οι τρόποι προσφυγής θα μπορούσαν να αναθεωρηθούν και να διευρυνθούν. Για να διαφωτιστεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων χωρίς να αποδυναμωθεί, ο πρόεδρος της Επιτροπής πρότεινε την υιοθέτηση ενός εξωτερικού ελέγχου της αναλογικότητας και της επικουρικότητας όσον

⁸³ Η ομάδα I ασχολήθηκε με την αρχή της επικουρικότητας, η ομάδα II με το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η ομάδα III με τη νομική προσωπικότητα, η ομάδα IV με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, η ομάδα V με τις επικουρικές αρμοδιότητες, η ομάδα VI με την οικονομική διακυβέρνηση, η ομάδα VII με την εξωτερική δράση, η ομάδα VIII με την άμυνα, η ομάδα IX με την απλοποίηση, η ομάδα X με τους τομείς της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και η ομάδα XI με το θέμα της κοινωνικής Ευρώπης.

αφορά το αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας, πριν όμως η πράξη τεθεί σε ισχύ, ώστε ο νομοθέτης να μπορεί να εγκαταλείψει ή να τροποποιήσει την εξεταζόμενη δράση εάν αποδειχθεί αντίθετη με την αρχή της αναλογικότητας ή της επικουρικότητας. Ο έλεγχος αυτός δεν αναμένεται να είναι συστηματικός αλλά να πραγματοποιείται μόνο όταν εκφράζονται σοβαρές αμφιβολίες για την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας ή της επικουρικότητας.

Σε παρέμβασή του, ο Peter Hain (εκπρόσωπος της βρετανικής κυβέρνησης) τόνισε την ανάγκη η Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει πιο κατανοητή στους πολίτες της ώστε να έχει νομιμότητα. Αυτό είναι εφικτό εφόσον οι τρόποι συνεργασίας και θέσπισης νόμων περιοριστούν. Η νομιμότητα δεν προέρχεται από την κατανόηση όλων των λεπτομερειών ενός νομοθετικού συστήματος αλλά από την κατανόηση του λόγου για τον οποίο γίνεται κάτι. Η αρχή της «καλύτερης νομοθέτησης» υπογραμμίζει ο βρετανός εκπρόσωπος, θα πρέπει να έχει την ίδια βαρύτητα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

ε) Προς την τελική διαμόρφωση της τυπολογίας των νομοθετικών μέσων

Η τελική έκθεση της ομάδας ΙΧ για την απλούστευση, που παρουσιάστηκε στις Βρυξέλλες στις 29/11/2002, ξεκινάει με την εξής διαπίστωση «δεν υπάρχει τίποτα πιο πολύπλοκο από την απλούστευση». Η έκθεση περιείχε συστάσεις για τις οποίες υπήρξε ευρεία υποστήριξη στο πλαίσιο της ομάδας. Η ομάδα πριν αρχίσει τη συζήτηση των συστάσεων της προς τη Συνέλευση άκουσε εμπειρογνώμονες και βαθείς γνώστες της κοινοτικής πρακτικής των νομοθετικών μέσων και διαδικασιών. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων υπήρξε συμφωνία ως προς τα περισσότερα ζητήματα.

Ευρεία αποδοχή υπήρχε στην πρόταση για τη διάκριση νομοθετικών και μη νομοθετικών πράξεων καθώς και στην αναγκαιότητα μείωσης του αριθμού τους⁸⁴. Το ίδιο και για την αρχή της διαφάνειας των διαδικασιών. Κατά τη δήλωση του G. Amato στη Συνέλευση στις 17/3/2003, η δυνατότητα υιοθέτησης μη νομοθετικών πράξεων δεν είναι μια καινοτομία, επομένως δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με περίσκεψη. Με ομοφωνία έγινε δεκτός ο γενικός κανόνας για την υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία. Αντιθέτως, καμία κοινή θέση δεν εκφράστηκε για το αν ορισμένα είδη νομοθεσίας πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες κατηγορίες αρμοδιοτήτων. Πολλές διαφορετικές προτάσεις έγιναν και αναφορικά με τις μεθόδους ελέγχου των πράξεων εκτέλεσης και την προβλεπόμενη διαδικασία υιοθέτησής τους. Η θεσμοθέτηση μιας νέας κατηγορίας πράξεων κατ' εξουσιοδότηση έγινε ευρέως αποδεκτή, ενώ για τις συνθήκες εφαρμογής της πολλά μέλη της Συνέλευσης επέμειναν να εκτελεστεί η εξουσία της ανάκλησης από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ανεξάρτητα του ενός από το άλλο.

Δεν φαίνεται να βρήκε ιδιαίτερη απήχηση η άποψη του Neil MacCormick (αναπληρωματικό μέλος της Συνέλευσης), ο οποίος τόνισε τη σημασία της αρχής της επικουρικότητας και υποστήριξε ότι πάντα πρέπει να αφήνεται ένα περιθώριο στα κράτη-μέλη ως προς τα μέσα εφαρμογής των κανόνων. Έτσι θα αποφευχθεί η υπερβολική λεπτομέρεια που χαρακτηρίζει τους νόμους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην

⁸⁴ Από τα κράτη που συμμετείχαν στην Συνέλευση, η ανάγκη μείωσης του αριθμού των πράξεων και κωδικοποίησης του κοινοτικού δικαίου τονίστηκε ιδιαίτερα από τον πρωθυπουργό της Σουηδίας Goran Persson.

παρούσα φάση και θα μπορεί το κάθε κράτος να προσαρμόσει το νόμο λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα ανάλογα με τις ειδικές περιστάσεις που επικρατούν σ' αυτό.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η άποψη που εκφράστηκε από τις χώρες της Benelux ως προς τις αρμοδιότητες των οργάνων να εκδίδουν συγκεκριμένες πράξεις. Θεώρησαν πως η Επιτροπή πρέπει να είναι αρμόδια για την ψήφιση κανονιστικών ρυθμίσεων για την εκτέλεση της νομοθεσίας, ενώ το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να μπορούν να καθορίσουν τις σχετικές προϋποθέσεις στη βασική νομοθετική πράξη.

Στις 5/6/2002, στις Βρυξέλλες, η Επιτροπή κάλεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να συνάψουν διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου. Η συμφωνία αυτή, κατά την Επιτροπή, θα έπρεπε να περιορίζει το περιεχόμενο των οδηγιών σε ό,τι χρειάζεται πραγματικά να γίνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να ενθαρρύνει την αξιολόγηση της επίπτωσης όσον αφορά τις τροποποιήσεις που προτείνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και να οδηγεί σε ταχύτερη θέσπιση της νομοθεσίας. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πρέπει να λάβουν μέτρα ώστε να μειωθεί ο νομοθετικός όγκος. Επιπλέον τονίζει ότι δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να παραβιαστούν οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Μεταξύ άλλων, η ομάδα εργασίας επέστησε την προσοχή της Συνέλευσης στο ότι οι νομοθετικές προτάσεις πρέπει να συνοδεύονται από δελτίο αξιολόγησης των επιπτώσεων στο οποίο θα πρέπει να αναφέρονται μεταξύ άλλων, οι διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους κύκλους και στην ανάγκη συχνότερης προσφυγής σε μεθόδους «αυτορρύθμισης» στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους τομείς, ή «από κοινού ρύθμισης» με τη συνεργασία μεταξύ των τομέων αυτών και των δημοσίων αρχών, πάντα στο πλαίσιο της τήρησης των κανόνων δικαίου, προκειμένου να ελαφρυνθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ορισμένους τομείς.

στ) Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Κατά τη συνεδρίαση της 5^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων εξουσιοδοτήθηκε να εκπονήσει έκθεση πρωτοβουλίας σχετικά με την ιεράρχηση των κανόνων. Στη συνεδρίαση της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανακοίνωσε την τροποποίηση του τίτλου της έκθεσης: η τυπολογία των νομικών πράξεων και η ιεράρχηση των κανόνων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στις 17 Δεκεμβρίου του 2002, το Κοινοβούλιο ανακοίνωσε το ψήφισμά του σχετικά με την η τυπολογία των νομικών πράξεων και η ιεράρχηση των κανόνων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι όροι που έχουν προκριθεί για τον ορισμό των πράξεων δεν υπακούουν σε καμία αρχή νομικής εξειδίκευσης. Οι ίδιοι όροι χρησιμοποιούνται για να ορίσουν πράξεις που εμπίπτουν σε διαφορετικές κατηγορίες. Η αυστηρή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στον καθορισμό των κοινοτικών αρμοδιοτήτων θα είχε ως αποτέλεσμα όχι τη μείωσή τους αλλά τη σαφή και θεαματική επέκτασή τους. Η διάρθρωση των κανονιστικών πράξεων είναι ελάχιστα ικανοποιητική εξαιτίας του δυαδικού χαρακτήρα των μέσων παρέμβασης της Ένωσης που προβλέπει η Συνθ.ΕΚ και η Συνθ.ΕΕ και εξαιτίας της ουσιαστικής έλλειψης συνεκτικότητας των διαφόρων κατηγοριών στις οποίες συγκεντρώνονται οι κοινοτικές πράξεις. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μάλιστα κάνει λόγο για τρεις αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη νέα τυπολογία των νομικών πράξεων:

η αρχή της απλούστευσης, που προϋποθέτει άρση του δυαδικού χαρακτήρα των νομικών μέσων που προβλέπονται από τις Συνθ. ΕΚ και ΕΕ, χάρη στην καθιέρωση ενιαίας έννομης τάξης που θα βασίζεται στις κοινοτικές διαδικασίες,

η αρχή της εξειδίκευσης, που θα στηρίζεται στο αξίωμα «ένας κανόνας, μια διαδικασία, μια ονομασία» πράγμα που προϋποθέτει ταξινόμηση ανά λειτουργία-συνταγματική, νομοθετική και εκτελεστική- των πράξεων της Ένωσης και την εφαρμογή αυστηρού συσχετισμού μεταξύ του κανονιστικού περιεχομένου, της διαδικασίας έγκρισης και του προσδιορισμού των πράξεων που εμπίπτουν στις τρεις αυτές λειτουργικές κατηγορίες,

η αρχή του εκδημοκρατισμού, που προϋποθέτει ότι η μεταρρύθμιση της νομικής ονοματολογίας δεν θα γίνει με αμετάβλητο το δίκαιο, αλλά θα πρέπει να μεταφράζεται σε σημαντικές δημοκρατικές εξελίξεις, ενώ η εξουσία των εκλεγμένων με καθολική ψηφοφορία αντιπροσώπων θα πρέπει να ενισχύεται συστηματικά, σύμφωνα με τις κατάλληλες διαδικασίες, τόσο για την επεξεργασία των συνταγματικών και νομοθετικών πράξεων συμπεριλαμβανόμενων των δημοσιονομικών πράξεων, όσο και για τον έλεγχο των κανονιστικών πράξεων που θεσπίζονται κατ' εξουσιοδότηση της νομοθετικής αρχής. Η αρχή αυτή συνεπάγεται ειδικότερα τον αποκλεισμό της περίπτωσης μια νομοθετική, δημοσιονομική, κανονιστική πράξη να ληφθεί στο πλαίσιο διαδικασίας που δεν σέβεται την ισοτιμία των δύο σκελών της νομοθετικής αρχής που είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Τονίζοντας την αναγκαιότητα διάκρισης νομοθετικών και ρυθμιστικών πράξεων, πρότεινε περαιτέρω τη διαίρεση των ρυθμιστικών πράξεων σε εκτελεστικές διατάξεις και δευτερογενείς κανονισμούς. Οι πρώτες προορίζονται να ρυθμίσουν τους διαδικαστικούς όρους εφαρμογής των νομοθετικών και δημοσιονομικών πράξεων και δεν θα θεσπίζουν πρόσθετη ή συμπληρωματική ρύθμιση σε σχέση με τη νομοθετική πράξη. Οι δευτερογενείς κανονισμοί μπορούν να θεσπίζονται μόνο με εξουσιοδότηση της νομοθετικής αρχής και καθορίζουν, κατά το νόμο και εντός των ορίων του νόμου, τους κανόνες που συμπληρώνουν αυτούς που έχει καθορίσει ο νομοθέτης.

20. Οι νέοι τύποι των νομικών πράξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου

α) Η ονοματολογία των νέων νομοθετικών μέσων

Στα άρθρα 32-43 του Μέρους Ι του Ευρωπαϊκού Συντάγματος περιλαμβάνονται οι νέες νομικές πράξεις της Ένωσης. Από τις 15 που υπήρχαν, με το Σχέδιο Συντάγματος μειώνονται σε 6. Οι νομοθετικές πράξεις απαριθμούνται στο άρθρο 32 και είναι:

ΝΟΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ: είναι υποχρεωτικός ως προς όλα τα στοιχεία του και άμεσα εφαρμοστέος. Αποτελεί νομοθετική πράξη γενικής ισχύος. Καθορίζει τις γενικές κατευθύνσεις, τις θεμελιώδεις αρχές και τα ουσιαστικά στοιχεία των μέτρων που θα πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή του. Καθορίζει ειδικότερα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων καθώς και το χαρακτήρα των εγγυήσεων των οποίων θα πρέπει να απολαύουν σε κάθε κράτος-μέλος. Στην ουσία αντικαθιστά τον κανονισμό.

ΝΟΜΟΣ-ΠΛΑΙΣΙΟ: δεσμεύει τα κράτη-μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Πρόκειται για ορισμό αντίστοιχο με αυτόν της οδηγίας.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ: είναι μη νομοθετική πράξη γενικής ισχύος για την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων και ορισμένων ειδικών διατάξεων του Συντάγματος. Μπορεί είτε να είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και να ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος, είτε να δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά να αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Οι εν λόγω κανονισμοί μπορούν να λάβουν επίσης τη μορφή κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών ή εκτελεστικών κανονισμών.

ΑΠΟΦΑΣΗ: είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Μπορεί είτε να ορίζει τους αποδέκτες της είτε όχι. Όταν ορίζει αποδέκτες είναι δεσμευτική μόνο γι' αυτούς. Δεν αποτελεί νομοθετική πράξη.

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΝΩΜΕΣ: εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

β) Ιεράρχηση των νομικών πράξεων

Η Συνέλευση προέβη στην ανάλυση των νομικών βάσεων, ήτοι στον καθορισμό για κάθε νομική βάση των τύπων πράξεων στις οποίες πρέπει να προσφεύγουν τα θεσμικά όργανα για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Συνεπώς, οι διατάξεις σχετικά με κάθε πολιτική δεν κάνουν πλέον μνεία στην δυνατότητα θέσπισης «πράξεων» ή «μέτρων», αλλά καθορίζουν με ακρίβεια τους τύπους πράξεων που πρέπει να χρησιμοποιούνται και συνεπώς τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα προβαίνει ρητά στη διάκριση νομοθετικών και μη νομοθετικών μέσων στα άρθρα 33-36 του Μέρους Ι. Οι μη νομοθετικές πράξεις διακρίνονται περαιτέρω σε κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις.

Νομοθετικές πράξεις: είναι οι νόμοι και οι νόμοι-πλαίσιο (αρ. 33)

Οι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται άμεσα βάσει της Συνθήκης και περιέχουν τα ουσιαστικά στοιχεία και τις θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές σε δεδομένο τομέα. Η εμπέδωση μιας τέτοιας πράξης προσδιορίζεται κατά περίπτωση από τη νομοθεσία. Κατά συνέπεια, εναπόκειται στον νομοθέτη να προσδιορίσει το βαθμό λεπτομέρειας μιας νομοθετικής πράξης σε ένα δεδομένο τομέα και αν και σε ποιο βαθμό ορισμένα στοιχεία της εν λόγω πράξης πρέπει να αποτελέσουν το αντικείμενο ανάθεσης μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων⁸⁵.

Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις: είναι μόνο οι κανονισμοί (κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί, αρ.35)

Οι νομοθετικές πράξεις μπορεί να προβλέπουν τη μεταβίβαση στην Επιτροπή της εξουσίας έκδοσης πράξεων κατ' εξουσιοδότηση. Η μεταβίβαση μπορεί να περιλαμβάνει

⁸⁵ Οι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται κατά τη διαδικασία της συναπόφασης (από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο από κοινού ύστερα από πρόταση της Επιτροπής). Στην §2 του αρ.33 προβλέπονται ειδικές εξαιρέσεις.

την κανονιστική ρύθμιση των τεχνικών ή λεπτομερών στοιχείων που αναπτύσσουν μια νομοθετική πράξη, ως και τη μεταγενέστερη τροποποίηση ορισμένων στοιχείων της νομοθετικής πράξης αυτής καθαυτής. Η ίδια η νομοθετική πράξη-και ο επόμενος νομοθέτης- καθορίζει αν πρέπει να γίνει ή όχι χρήση μιας πράξης κατ' εξουσιοδότηση. Καθορίζει επίσης τυπικά τους στόχους, το περιεχόμενο και την εμβέλεια της εξουσιοδότησης, και θεσπίζει τους μηχανισμούς ελέγχου που τίθενται στη διάθεση του νομοθέτη. Τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης. Ο νομοθέτης μπορεί να ανακαλέσει την εξουσιοδότηση. Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις μπορούν να τεθούν σε ισχύ μόνο εφόσον, εντός της προθεσμίας που ορίζει ο νόμος ή νόμος-πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράζουν αντιρρήσεις⁸⁶.

Οι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί είναι ένας νέος τύπος πράξης που υιοθετείται από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η προηγούμενη κατάσταση, κατά την οποία ο νομοθέτης ήταν υποχρεωμένος είτε να ασχολείται με την κάθε λεπτομέρεια των διατάξεων που εξέδιδε είτε να αναθέτει στην Επιτροπή τις πλέον τεχνικές πτυχές της νομοθεσίας σαν να επρόκειτο για εκτελεστικά μέτρα που υπόκεινται στον έλεγχο των κρατών-μελών σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ.202 Συνθ.ΕΚ, οδήγησε στην αναγκαιότητα θέσπισης των κατ' εξουσιοδότησης κανονισμών⁸⁷.

Εκτελεστικές πράξεις: είναι οι εκτελεστικοί κανονισμοί και οι εκτελεστικές αποφάσεις (αρ.36§4)

Πρόκειται για πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων, των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και αυτών που προβλέπονται στην ίδια τη Συνθήκη. Όπως και για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, εναπόκειται στον νομοθέτη να καθορίζει αν και σε ποιο βαθμό απαιτείται να θεσπιστούν στο επίπεδο της Ένωσης πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων και/ή των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, καθώς και, ενδεχομένως, το μηχανισμό επιτροπολογίας (αρ.202 Συνθ.ΕΚ) που πρέπει να συνοδεύει τη θέσπιση τέτοιων πράξεων. Η νομοθετική πράξη- και κατά συνέπεια ο νομοθέτης-αποφασίζει κατά περίπτωση αν και σε ποιο βαθμό είναι απαραίτητη η προσφυγή σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ή σε εκτελεστικές πράξεις και ποια είναι η εμβέλειά τους. Στην §1 του αρ.36 υπενθυμίζεται ότι η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων εναπόκειται κανονικά στα κράτη-μέλη και η παρέμβαση της Επιτροπής γίνεται με βάση την αρχή της επικουρικότητας⁸⁸.

⁸⁶ Αυτές οι δύο προϋποθέσεις είχαν αναφερθεί από την ομάδα εργασίας ως μηχανισμοί ελέγχου από το νομοθέτη για την εξουσία που μεταβίβασε. Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο παραμένει αρμόδιο για την εξέταση κάθε παραβίασης των όρων που καθορίζονται στην εξουσιοδότηση.

⁸⁷ Οι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί εκδίδονται από την Επιτροπή με βάση πρόβλεψη του νόμου ή νόμου-πλαίσιο(αρ.35).

⁸⁸ Οι εκτελεστικές πράξεις, κατά την αρχή της επικουρικότητας, εκδίδονται από την Επιτροπή και σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες από το Συμβούλιο(αρ.36§2).

21. Οι μεταβολές στη φύση των νομικών πράξεων

α) Η σκοπιμότητα της αλλαγής της ονομασίας των νομοθετικών μέσων

Για να επιτευχθεί ενοποίηση και αποσαφήνιση από γλωσσική άποψη της χρησιμοποιούμενης ορολογίας, αποφεύγοντας τη χρησιμοποίηση του ίδιου όρου με διαφορετικές σημασίες, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα κατήγγειλε τις γενικές χρήσεις των όρων «απόφαση» και «οδηγία». Επίσης καταργήθηκαν τα είδη των νομικών πράξεων που είχαν εισαχθεί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και στο χώρο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Η ονομασία «κανονισμός» επιλέχθηκε για τον χαρακτηρισμό πράξεων διαφορετικού χαρακτήρα. Αλλοίωση υπήρξε και στο περιεχόμενο των «αποφάσεων».

Οι προαναφερθείσες τροποποιήσεις δημιουργούν μια σειρά ερωτημάτων: η ρητή διάκριση σε νομοθετικά και μη νομοθετικά μέσα υποκρύπτει τη βούληση για μια σαφή διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας; Οι νέοι τύποι νομοθετικών μέσων σχετίζονται με την κατάργηση των πυλώνων; Η εφαρμογή της κοινοτικής μεθόδου επεκτείνεται και στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και στο χώρο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων; Ο όρος «νόμος» δηλώνει μια τάση για ομοσπονδιοποίηση της Ένωσης; Η χρησιμοποίηση κοινών νομοθετικών μέσων για τους δύο διακριτούς μέχρι πρότινος χώρους (Ευρωπαϊκές Κοινοότητες αφενός και Ευρωπαϊκή Ένωση αφετέρου) οδηγεί σε ισοπέδωση σε όλους τους τομείς ή σε αρμονική συνύπαρξη; και συνεπώς υπάρχουν νομικά εργαλεία που μπορούν να εξασφαλίσουν τη συνύπαρξη των δύο διαφορετικών χώρων χωρίς να επέλθει ισοπέδωση σε όλους τους τομείς;

Τα νομοθετικά μέσα που περιγράφονται στο αρ.32 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι παρόμοια με αυτά του αρ.249 της Συνθ.ΕΚ. Παρακάτω, για να διευκρινιστεί ο σκοπός της υιοθέτησης κάποιων νέων ονομασιών και της αλλοίωσης του περιεχομένου ορισμένων νομοθετικών μέσων, αναλύεται η φύση του κάθε νομοτικού μέσου ξεχωριστά.

β) Η εισαγωγή των όρων «νόμος» και «νόμος-πλαίσιο»

Ο ευρωπαϊκός νόμος παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με τον κανονισμό του κοινοτικού δικαίου και αντίστοιχα ο νόμος-πλαίσιο με την οδηγία. Σκοπός της αντικατάστασης ήταν να καταλαβαίνουν οι ευρωπαίοι πολίτες περί τίνος πρόκειται μεταφέροντας τις παραστάσεις τους από το εθνικό δίκαιο. Στο εσωτερικό δίκαιο οι όροι «κανονισμός» και «οδηγία» παραπέμπουν σε πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ στο δίκαιο της Ένωσης επρόκειτο για πράξεις εκδιδόμενες από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δηλαδή για νόμους όχι μόνο υπό ουσιαστική-κανονιστική έννοια, αλλά και υπό τυπική-θεσμική έννοια, σύμφωνα με την κοινή σε όλα τα κράτη-μέλη ονομασία. Ο όρος νόμος-πλαίσιο απαντά ήδη σε διάφορες εθνικές έννομες τάξεις ως μια μορφή νόμου που περιορίζεται στην περιγραφή του επιδιωκόμενου στόχου. Και οι νόμοι-πλαίσια υπό ορισμένες συνθήκες μπορούν να παράγουν άμεσο αποτέλεσμα το οποίο μπορούν να επικαλούνται οι ιδιώτες.

Η ονομασία νόμος έχει όμως και συμβολική σημασία. Από σημειολογικής πλευράς παραπέμπει στην αμετάκλητη μετάβαση από ένα διεθνή οργανισμό προς μια Ένωση ομοσπονδιακού τύπου, η οποία δημιουργεί απευθείας δεσμούς με τους πολίτες των κρατών-μελών της. Στην ουσία όμως η υιοθέτηση του όρου «νόμος» δεν υποκρύπτει

κάποια ριζική μεταβολή του χαρακτήρα της Ένωσης αφού το περιεχόμενό του είναι ίδιο με αυτό-του μέχρι πρότερου ισχύοντος-κανονισμού και εξάλλου στην πλειοψηφία τους οι κανονισμοί περιείχαν ρυθμίσεις που αφορούσαν τους πολίτες των κρατών-μελών.

γ) Η ιδιομορφία των «κανονισμών»

Ο κανονισμός είναι το νομοθετικό μέσο που δημιουργεί τα περισσότερα προβλήματα ως προς το περιεχόμενό του. Στο αρ.202 Συνθ.ΕΚ που ρύθμιζε την εκτέλεση των νομοθετικών πράξεων, δεν γινόταν διάκριση μεταξύ πράξεων που υπάγονταν εκ φύσεως στην εκτελεστική λειτουργία επειδή καθορίζουν λεπτομέρειες διοικητικής, διαδικαστικής ή τεχνικής φύσεως απαραίτητες για την αποτελεσματική εκτέλεση των νομοθετικών κειμένων στην πράξη αφενός, και πράξεων που θίγουν το ουσιαστικό περιεχόμενο της ρυθμιζόμενης ύλης αφετέρου.

Η νέα διάκριση σε κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικούς κανονισμούς επιτρέπει να τεθεί το ζήτημα της διαδικασίας έκδοσης των εν λόγω πράξεων επί νέας βάσεως. Επειδή μόνο οι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί έχουν «οιονεί νομοθετική» φύση, μόνο ως προς αυτούς δικαιολογείται άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου από το νομοθέτη⁸⁹. Συναφώς, αν ο νομοθέτης γνωρίζει ότι θα μπορεί να ελέγξει αποτελεσματικά ο ίδιος τις κανονιστικές πράξεις που έχουν πραγματική κανονιστική σημασία, αυτό μπορεί να τον παρωθήσει να θεσπίζει συνοπτικότερους νόμους, οι οποίοι δε θα καταγίνονται και με την μικρότερη λεπτομέρεια.

Το αρ.32 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προβλέπει πως ο κανονισμός μπορεί να πάρει τη μορφή πράξης που υποχρεώνει μόνο ως προς το αποτέλεσμα αλλά αφήνει την επιλογή των μέσων, κάτι που θυμίζει με τις εκτελεστικές οδηγίες. Τα αποτελέσματα του κανονισμού μπορεί να είναι διαφορετικά ανάλογα με το αν ο κανονισμός εκδίδεται με βάση νόμο ή νόμο-πλαίσιο. Πράγματι, αν ο σκοπός του νόμου-πλαίσιο είναι να αφήσει στα κράτη μέλη την επιλογή του τρόπου μεταφοράς του δικαίου της Ένωσης, η εκτέλεσή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο με ένα είδος «κανονισμού-πλαισίου» αντιφάσκει προς τον σκοπό αυτό. Η θέσπιση αυτής της πράξης φαίνεται περιττή και δεν συμβάλλει στην απλούστευση της τυπολογίας των πράξεων.

Τα αρ.35 και 36§3 προβλέπουν ότι οι γενικοί κανόνες της επιτροπολογίας καθορίζονται με νόμο και συνεπώς όχι πλέον μόνο από το Συμβούλιο όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα. Από την άλλη, αυτές οι διαδικασίες, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 36, θα είναι διαδικασίες ελέγχου από τα κράτη-μέλη, γεγονός που θα μπορούσε ενδεχομένως να θέσει τροχόπεδη στο ρόλο του Κοινοβουλίου στο οποίο αναγνωρίζεται σημαντικό δικαίωμα παρέμβασης έπειτα από έγκριση τον Ιούνιο του 1999 της νέας απόφασης «επιτροπολογία».

Το αρ.36§2 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος επιτρέπει στο Συμβούλιο να επιφυλάσσει υπέρ αυτού σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες την έκδοση εκτελεστικών πράξεων. Αυτή η δυνατότητα συνιστά λογικό παράδοξο, αφού είναι παράλογο το Συμβούλιο, ως νομοθέτης, να χορηγεί εξουσίες εκτέλεσεως στον εαυτό του, ενώ κάθε χορήγηση εξουσίας προϋποθέτει δύο διαφορετικά πρόσωπα ή οντότητες. Εξάλλου, συνιστά και πολιτικό παράδοξο, καθόσον η δυνατότητα του Συμβουλίου να επιφυλάσσει

⁸⁹ Πέρα από την ανάκληση της εξουσιοδότησης και την προβολή αντιρρήσεων που προβλέπονται στο αρ.35§2, είχε προταθεί από το Κοινοβούλιο η δυνατότητα αυτόματης κατάργησης του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού. Επικρίθηκε όμως έντονα και απορρίφθηκε επειδή κινδύνευε να προκαλέσει την εμφάνιση νομικών κενών.

υπέρ αυτού ορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες πρέπει όχι μόνο να προταθεί από την Επιτροπή, αλλά και να γίνει αποδεκτή από το Κοινοβούλιο ως συννομοθέτη. Φαίνεται ωστόσο δύσκολο το Κοινοβούλιο να συναινέσει σε μια τέτοια εκτελεστική αρμοδιότητα εκτός αν αναμειγνύταν και το ίδιο στην άσκησή της, κάτι που το Σχέδιο Συντάγματος ορθώς δεν προβλέπει, αφού θα σήμαινε την ολική διαστροφή του συστήματος, πέραν του ότι το Κοινοβούλιο δεν είναι ικανό, λόγω συνθέσεως και λειτουργίας, να θεσπίζει τέτοιες εκτελεστικές πράξεις. Η δυνατότητα «αυτοεξουσιοδότησης» του Συμβουλίου μέσω των νόμων γίνεται ιδιαίτερα αισθητή στον γεωργικό τομέα, αφού ορισμένες διατάξεις του τρίτου μέρους κατοχυρώνουν ρητά την εκτελεστική εξουσία του Συμβουλίου⁹⁰.

δ) Η προβληματική των αποφάσεων

Στο πλαίσιο της απλούστευσης, το νομοθετικό μέσο της «απόφασης» διευρύνθηκε υπερβολικά. Διευρύνθηκε όχι μόνο ως προς το ότι μπορεί άλλοτε να έχει συγκεκριμένους αποδέκτες και άλλοτε όχι (ενώ μέχρι τώρα οι αποφάσεις του αρ.249 Συνθ.ΕΚ είχαν πάντα συγκεκριμένους αποδέκτες), αλλά και ως προς το θεματικό αντικείμενο των πράξεων που θα περιβληθούν τον τύπο της⁹¹.

Το αρ.39§3 και 7 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος καθιερώνει την απόφαση ως το μοναδικό νομοθετικό μέσο για τα θέματα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Ο τύπος της ευρωπαϊκής απόφασης εφαρμόζεται ήδη σε καταστάσεις στις οποίες οι θεσμοί της Ένωσης, και ιδίως η Επιτροπή, θεσπίζουν ατομικά μέτρα ιδιωτών (ιδίως επιχειρήσεων στον τομέα του ανταγωνισμού) ή και έναντι των κρατών-μελών (ιδίως στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων). Στις περιπτώσεις αυτές πρόκειται για κλασσικές διοικητικές πράξεις. Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των διαφόρων ρητρών διασφάλισης ή ορισμένων εξαιρέσεων που αναφέρονται σε κατ' ιδίαν κράτη μέλη, έστω κι αν παράγουν αποτελέσματα για ακαθόριστο αριθμό προσώπων.

Αντίθετα, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής πρόκειται για τελειώς διαφορετικό τύπο πράξεων. Οι κοινές θέσεις θυμίζουν, στην πράξη, πολιτικά ψηφίσματα δηλωτικού χαρακτήρα (όπως αυτά που εκδίδει το Κοινοβούλιο χωρίς καν ειδική νομική βάση), ενώ οι κοινές στρατηγικές έχουν προγραμματικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα προσανατολισμού περί του πρακτέου, χωρίς πραγματικούς αποδέκτες εκτός των θεσμικών οργάνων τα οποία πρέπει να τις λάβουν υπόψη για τη μελλοντική τους δράση. Ως προς τις κοινές

⁹⁰ αρ.127§3 Μέρος III του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

⁹¹ Σε ορισμένες περιπτώσεις τα θεσμικά όργανα εκδίδουν απευθείας βάσει της Συνθήκης πράξεις που δεν είναι νομοθετικές. Πρόκειται ιδίως για μέτρα εσωτερικής οργάνωσης (π.χ. εσωτερικοί κανονισμοί των θεσμικών οργάνων ή καθορισμός αποδοχών, αποζημιώσεων και συντάξεων των μελών της Επιτροπής και του Δικαστηρίου ή καθορισμός εργασιακών σχέσεων και αποδοχών, αποζημιώσεων και συντάξεων των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου), διορισμούς (π.χ. ο διορισμός των μελών της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ή της Επιτροπής των Περιφερειών), περιπτώσεις στις οποίες τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως τεχνική αρχή (π.χ. τα μέτρα που θεσπίζονται από την Επιτροπή στον τομέα του ανταγωνισμού και του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων ή ορισμένα καθήκοντα που ανατίθενται στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα), περιπτώσεις στις οποίες τα θεσμικά όργανα επιτελούν εκτελεστικά καθήκοντα και αναπτύσσουν λεπτομερώς τις πολιτικές επιλογές που ήδη καθορίζονται από τη Συνθήκη κατά συγκεκριμένο τομέα. Αν αναλογιστούμε ότι αυτά τα μέτρα θα έχουν πλέον τη μορφή κανονισμού ή απόφασης, γίνεται αισθητή η διεύρυνση αυτού του νομοθετικού μέσου.

Για ορισμένα από τα παραπάνω μέτρα, καθώς και για άλλα θέματα μεγάλης πολιτικής ή θεσμικής ευαισθησίας, είχε προταθεί η θεσμοθέτηση του μέσου των «οργανικών νόμων» ως ένα από τα προβλεπόμενα στο αρ.32 νομοθετικά μέσα, το οποίο θα θεσπιζόταν με αυξημένη ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο.

δράσεις αποτελούν πράξεις που παράγουν νομικά αποτελέσματα χωρίς να έχουν πάντα ιδιώτες ως αποδέκτες. Η υπαγωγή μιας τέτοιας πληθώρας πράξεων στον τύπο της απόφασης σημαίνει διαστολή αυτού του νομοθετικού μέσου σε βάρος της σαφήνειας των εννοιολογικών του ορίων.

ε) Η περίπτωση των συστάσεων και γνώμων

Οι συστάσεις και για οι γνώμες εξακολουθούν να παραμένουν νομικές πράξεις ήσσονος και δευτερεύουσας σημασίας. Δεν έχουν δεσμευτικά αποτελέσματα. Τέλος, η εξουσία των συστάσεων που σήμερα αναγνωρίζεται εν γένει μόνο στην Επιτροπή, επεκτείνεται επίσης στο Συμβούλιο, κατά το αρ.34 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

στ) Κοινές αρχές, δημοσίευση και έναρξη ισχύος

Τα άρθρα 37 και 38 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έχουν τον τίτλο «κοινές αρχές» και «δημοσίευση και έναρξη ισχύος» αντίστοιχα. Οι διατάξεις που αφορούν την υπογραφή, τη δημοσίευση και την έναρξη ισχύος των πράξεων της Ένωσης είναι πανομοιότυπες μ' εκείνες της Συνθ.ΕΚ. Ομοίως διατηρείται πιστά η ίδια ρύθμιση όσον αφορά την αιτιολογία των πράξεων (αιτιολογούνται και παραπέμπουν σε προτάσεις ή γνώμες που προβλέπονται από το Σύνταγμα) και την ελευθερία που διαθέτουν τα θεσμικά όργανα να επιλέγουν τον τύπο της προς έγκριση πράξης, όταν στα κείμενα δεν προβλέπεται συγκεκριμένη πράξη.

ζ) Νέοι τύποι νομοθετικών μέσων και κατάργηση των πυλώνων

Η συγχώνευση των τριών Συνθηκών σε μία επέφερε και την εξάλειψη των νομικών πράξεων που είχαν θεσπιστεί στον δεύτερο (ΚΕΠΠΑ) και στον τρίτο πυλώνα (ΔΕΥ). Οι νομικές πράξεις του αρ.32 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι παρόμοιες με τα νομοθετικά μέσα του κοινοτικού δικαίου που προβλέπονται στο αρ.249 Συνθ.ΕΚ. Η εξάλειψη της διάρθρωσης σε πυλώνες είχε προταθεί εξ αρχής από τη Συνέλευση. Η συγχώνευση των πυλώνων έχει ως συνέπεια την ευθυγράμμιση προς τις πράξεις του κοινοτικού πυλώνα. Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, πολιτικής ασφάλειας και άμυνας και στο χώρο των εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν πλέον μόνο οι έξι τύποι πράξεων που αναφέρονται στο αρ.32.

Εξάλλου το αρ.25§2 του πρώτου Μέρους του Ευρωπαϊκού Συντάγματος εισάγει το βασικότερο χαρακτηριστικό της κοινοτικής μεθόδου-η πρόταση, και συνεπώς η πρωτοβουλία και το βασικό περιεχόμενο, για τη θέσπιση ενός νόμου ανήκει στην Επιτροπή-σε όλες τις νομοθετικές πράξεις που θα εκδίδονται στο εξής.

Οι αποφάσεις-πλαίσιο και οι αποφάσεις του τρίτου πυλώνα μεταβάλλονται σε νόμους-πλαίσιο και νόμους αντίστοιχα. Στην ουσία, η μόνη διαφορά μεταξύ των δύο τύπων πράξεων είναι ότι οι πρώτες δεν έχουν άμεσα αποτελέσματα. Οι συμβάσεις του αρ.34§2 στ.δ' της Συνθ.ΕΕ, καταργήθηκαν και στη θέση τους θα εκδίδονται στην πλειοψηφία των περιπτώσεων νόμοι. Οι λόγοι κατάργησης ήταν κυρίως ότι αυτό το νομικό μέσο χρησιμοποιήθηκε σπανίως μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οι περισσότερες δεν τέθηκαν ποτέ σε ισχύ και στην πλειοψηφία των περιπτώσεων αντικαταστάθηκαν από κανονισμούς.

Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, υπήρχε η πρόθεση από τη Συνέλευση να διατηρηθούν οι ιδιαιτερότητες των νομικών μέσων αλλά όχι και οι ειδικές ονομασίες. Η ρητή απαγόρευση έκδοσης νόμων ή νόμων-πλαίσιο σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, η διατήρηση της ομοφωνίας και η λήψη των αποφάσεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου δηλώνουν την πρόθεση της Συνέλευσης να μην μετατραπεί ο δεύτερος πυλώνας σε μία προωθημένη μορφή ενοποιητικής οργάνωσης.

Οι παραπάνω ιδιαιτερότητες στον χώρο εξωτερικής πολιτικής, πολιτικής ασφάλειας και άμυνας καθώς και η αρχική πρόθεση της Συνέλευσης να προβλεφθεί η δυνατότητα τα μέσα που εκδίδονται στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις να μπορούν να μην έχουν άμεσα αποτελέσματα, αν αυτό κρίνεται επιθυμητό, δείχνουν ότι το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν επέφερε πλήρη συγχώνευση των πυλώνων. Διατηρήθηκαν τα στοιχεία μιας διακυβερνητικής οργάνωσης στα θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, ενώ φάνηκε να πλησιάζει περισσότερο προς την ομοσπονδίωση ο τρίτος πυλώνας. Τελικά, αυτό που επήλθε είναι η συνύπαρξη-μέσω της συγχώνευσης σε ένα νομοθετικό κείμενο, και ακολούθως των κοινών νομοθετικών μέσων-των δύο μέχρι τώρα απολύτως διακριτών χώρων (κοινοτικό δίκαιο και οικονομική οργάνωση αφενός, ενωσιακό δίκαιο και εξωτερική πολιτική, πολιτική ασφάλειας και άμυνας και δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις αφετέρου) χωρίς να υπάρξει πλήρης εξομοίωση και ισοπέδωση.

22. Οι ατυπικές πράξεις

Ως «ατυπικές» χαρακτηρίζονται μία σειρά πράξεων οι οποίες χρησιμοποιούνται από τα θεσμικά όργανα αλλά δεν προβλέπονται στις Συνθήκες και οι οποίες στερούνται κατ' αρχήν δεσμευτικής νομικής αξίας. Οι ατυπικές αυτές πράξεις εμφανίζονται με διάφορες ονομασίες, όπως «ψηφίσματα», «συμπεράσματα», «δηλώσεις». Εξάλλου, οι Συνθήκες σε πολλά σημεία εξουσιοδοτούσαν το Συμβούλιο ή την Επιτροπή σε πλήθος πράξεων τις οποίες ονόμαζαν «μέτρα», «πράξεις», «άδειες», «διατάξεις», «εγκρίσεις»,... Λόγω της εξέχουσας ιδιότητας των συντακτών τους διαθέτουν πολιτική βαρύτητα. Το επικίνδυνο είναι ότι εκδίδονται χωρίς να τηρηθούν οι κοινοτικές νομοθετικές ή δημοσιονομικές διαδικασίες⁹².

Από τη Συνέλευση προτάθηκε να γίνει απλούστευση των πράξεων αυτών με σύνεση προκειμένου να διασφαλιστεί η απαιτούμενη ευελιξία κατά τη χρήση τους. Το Κοινοβούλιο, στο ψήφισμα της 17^{ης} Δεκεμβρίου του 2002, είχε προτείνει την υιοθέτηση ενός ατυπικού μέσου για τον συντονισμό των εθνικών πολιτικών, επειδή, κατά το Κοινοβούλιο, τα μέτρα που προορίζονται για το συντονισμό των πολιτικών που ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών-μελών δεν μπορούν παρά να έχουν μη δεσμευτικό χαρακτήρα.

Για την αποφυγή της συχνής χρησιμοποίησής τους, στο αρ.32§2 του πρώτου Μέρους προβλέπεται ότι ο νομοθέτης δεν εκδίδει ατυπικές πράξεις επί ενός θέματος όταν του

⁹² Χαρακτηριστική είναι η έγκριση, στις 6^{ης} Μαΐου 1999, με απλή πλειοψηφία από ένα εξερχόμενο Κοινοβούλιο, της διοργανικής συμφωνίας που περιλάμβανε τις δημοσιονομικές διατάξεις που είχαν εγκριθεί στα «συμπεράσματα» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Βερολίνου. Αποτέλεσμα ήταν να περιοριστεί επί μια εξαετία τόσο το συνολικό ύψος των πιστώσεων που θα μπορούσαν να ψηφιστούν με τροπολογία στο σχέδιο προϋπολογισμού με βάση το αρ.272 της Συνθήκης, όσο και η ελευθερία που διέθεταν οι βουλευτές να υποβάλλουν τροπολογίες της επιλογής τους για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες.

υποβάλλονται νομοθετικές προτάσεις επί του ιδίου θέματος. Πράγματι, η χρησιμοποίηση των ατυπικών πράξεων στους νομοθετικούς τομείς μπορεί να δώσει τη λανθασμένη εντύπωση ότι η Ένωση νομοθετεί εκδίδοντας ατυπικά νομοθετικά μέσα.

Μερικές ατυπικές πράξεις που απαντώνται στο Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι οι προβλεπόμενες στο άρ.71§4 του τρίτου Μέρους προειδοποιήσεις της Επιτροπής σε περίπτωση απόκλισης από τους γενικούς προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής. Ατυπική μπορεί να θεωρηθεί η κατηγορία "αυτόνομων" κανονισμών του Συμβουλίου (που ξεφεύγει από τη συναπόφαση, για περισσότερο τεχνικά θέματα) όπως προβλέπεται στα άρ.52§1 και 58 του τρίτου Μέρους(στον τομέα του ανταγωνισμού και συγκεκριμένα για την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης στην αγορά) και της Επιτροπής όπως προβλέπεται στα άρ.54§3 και 57§4 του τρίτου Μέρους, οι οποίοι δεν εκδίδονται προς εκτέλεση ή κατ' εξουσιοδότηση νόμου, αλλά απευθείας βάσει του Συντάγματος.

ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ

Μέρος I, άρθρα 32-43 (Τίτλος V)

Βασικές αλλαγές στις νομικές πράξεις Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- Τα νέα νομοθετικά μέσα που προβλέπονται στο άρθρο 32§1, με εξαιρέσεις, θα χρησιμοποιούνται και στους τρεις πυλώνες.
- Οι νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης μειώνονται από 15 σε 6.
- Διάκριση μεταξύ νομοθετικών και μη νομοθετικών πράξεων (άρθρα 33-36).
- Για την αποφυγή συχνής χρησιμοποίησης των ατυπικών πράξεων προβλέπεται άρθρο 32§2 ότι ο νομοθέτης δεν θα εκδίδει ατυπικές πράξεις επί ενός θέματος όταν του υποβάλλονται προτάσεις νομοθετικών πράξεων.

άρθρο 32§1: οι νομικές πράξεις που χρησιμοποιούν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι:

- Ευρωπαϊκός νόμος
- Ευρωπαϊκός νόμος-πλαίσιο
- Κανονισμός
- Απόφαση
- Συστάσεις
- Γνώμες

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΝΟΜΟΣ: είναι υποχρεωτικός ως προς όλα τα στοιχεία του και άμεσα εφαρμοστέος. Αποτελεί νομοθετική πράξη γενικής ισχύος. Στην ουσία αντικαθιστά τον κανονισμό.

ΝΟΜΟΣ-ΠΛΑΙΣΙΟ: δεσμεύει τα κράτη-μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Πρόκειται για ορισμό αντίστοιχο με αυτόν της οδηγίας.

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ: είναι μη νομοθετική πράξη γενικής ισχύος για την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων και ορισμένων ειδικών διατάξεων του Συντάγματος. Μπορεί είτε να είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και να ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος, είτε να δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά να αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.

ΑΠΟΦΑΣΗ: είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Μπορεί είτε να ορίζει τους αποδέκτες της είτε όχι. Όταν ορίζει αποδέκτες είναι δεσμευτική μόνο γι' αυτούς.

ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΝΩΜΕΣ: δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα

άρθρο 33: νομοθετικές πράξεις: ευρωπαϊκός νόμος
νόμος-πλαίσιο

άρθρο 34: μη νομοθετικές πράξεις: κανονισμός
απόφαση
συστάσεις
γνώμες

**ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ
ΠΡΑΞΕΙΣ**

-ευρωπαϊκός νόμος
-νόμος-πλαίσιο

Οι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται άμεσα βάσει της Συνθήκης και περιέχουν τα ουσιαστικά στοιχεία και τις θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές σε δεδομένο τομέα.

**ΚΑΤ’
ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ
ΠΡΑΞΕΙΣ**

-κανονισμός

Οι κατ’ εξουσιοδότηση πράξεις ρυθμίζουν τα τεχνικά ή λεπτομερή στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης, ως και τη μεταγενέστερη τροποποίηση ορισμένων στοιχείων της νομοθετικής πράξης αυτής καθαυτής. Η ίδια η νομοθετική πράξη καθορίζει αν πρέπει να γίνει ή όχι χρήση μιας πράξης κατ’ εξουσιοδότηση καθώς επίσης και τους στόχους, το περιεχόμενο και την εμβέλεια της εξουσιοδότησης. Τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης.

**ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ
ΠΡΑΞΕΙΣ**

-κανονισμός
-απόφαση

Οι εκτελεστικές πράξεις είναι πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων, των κατ’ εξουσιοδότηση πράξεων και αυτών που προβλέπονται στην ίδια τη Συνθήκη. Εναπόκειται στον νομοθέτη να καθορίζει αν και σε ποιο βαθμό απαιτείται να θεσπιστούν στο επίπεδο της Ένωσης πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων και των κατ’ εξουσιοδότηση πράξεων

ΠΡΩΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ

Πριν:

αρ.249 Συνθ.ΕΚ

- Κανονισμός
- Οδηγία
- Απόφαση
- Σύσταση
- Γνώμη

Τώρα:

- Νόμος
- Νόμος-πλαίσιο
- Κανονισμός
- Απόφαση
- Σύσταση
- Γνώμη

ΔΕΥΤΕΡΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ

Πριν:

- Γενικές αρχές και γενικοί προσανατολισμοί
- Κοινές στρατηγικές
- Κοινές δράσεις
- Κοινές θέσεις

Τώρα:

αρ.39-40 Ευρωπαϊκού Συντάγματος

- Απόφαση (κυρίως)
- Σύσταση
- Γνώμη

ΤΡΙΤΟΣ ΠΥΛΩΝΑΣ

Πριν:

- Κοινές θέσεις
- Απόφαση-πλαίσιο
- Απόφαση
- Σύμβαση

Τώρα:

αρ.41 Ευρωπαϊκού Συντάγματος

- Νόμος
- Νόμος-πλαίσιο
- Κανονισμός
- Απόφαση
- Σύσταση
- Γνώμη

ΕΝΟΤΗΤΑ 4 : ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

23. Η προβληματική της σύγκρουσης

Από την εισδοχή του στην ελληνική έννομη τάξη το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου. Η συνύπαρξη κανόνων δικαίου προερχόμενων από διαφορετικά νομοθετικά όργανα, είναι πιθανό αλλά και ορισμένες φορές αναπόφευκτο να οδηγήσει σε αντίθετες μεταξύ τους ρυθμίσεις. Το πρόβλημα φαίνεται να γίνεται εντονότερο μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όταν οι αρμοδιότητες των ευρωπαϊκών οργάνων επεκτάθηκαν σε ζητήματα που αφορούσαν την εξωτερική πολιτική και τις εσωτερικές υποθέσεις.

Ακόμα και πριν την είσοδο της χώρας μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, η θεωρία ασχολήθηκε με το θέμα της σύγκρουσης του εσωτερικού με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Το μεγαλύτερο μέρος της θεωρίας, αντιμέτωπο με το παραπάνω πρόβλημα, αφενός προσέφυγε στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου για να απαντήσει σ' αυτό το ζήτημα και αφετέρου θεμελίωσε την θέση του κοινοτικού δικαίου στο αρ.28 του ελληνικού Συντάγματος. Κι ενώ η νομολογία του ΔΕΚ παγίως διακήρυττε την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι κάθε αντίθετης εθνικής διάταξης, ακόμα και συνταγματικής, στην ελληνική θεωρία κρατούσε η άποψη ότι το κοινοτικό δίκαιο έχει υπερνομοθετική αλλά όχι υπερσυνταγματική ισχύ. Κι ενώ ο κάθε συγγραφέας προσπαθούσε να θεμελιώσει την άποψή του με διαφορετικό τρόπο, ακόμα κι αν ορισμένοι δέχονταν την υπερσυνταγματική ισχύ των Ιδρυτικών Συνθηκών υπό ορισμένες προϋποθέσεις, γινόταν ομόφωνα σχεδόν δεκτό ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν είναι τυπικά ανώτερο του Συντάγματος. Αντιθέτως, η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων κυμαινόταν από τη μια άποψη στην άλλη και δεν ήταν λίγες οι φορές που κατέφυγε στο αρ.177 Συνθ.ΕΚ για να θέσει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ εκκρεμούσης της υποθέσεως στα ελληνικά δικαστήρια. Τα δεδομένα άλλαξαν πρόσφατα με την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και τη ρητή καθιέρωση της αρχής της υπεροχής.

Στις επόμενες παραγράφους, παρατίθενται οι πιθανές μέθοδοι προσέγγισης του προβλήματος της σύγκρουσης του Συντάγματος με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, με βάση τις θέσεις που διαπιστώθηκαν σε θεωρία και νομολογία.

24. Η εγκύκλιος του Υπουργείου Δικαιοσύνης προς τα ελληνικά δικαστήρια

Πριν από τις διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις του ζητήματος, θα γίνει αναφορά στην εγκύκλιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης προς τα ελληνικά δικαστήρια 118960/1980, η οποία φαίνεται βασικά να υποστηρίζει τη λύση της σύγκρουσης αποκλειστικά και μόνο από το ΔΕΚ μέσω προδικαστικών παραπομπών.

Η εγκύκλιος χαρακτηριστικά αναφέρει: «...θεωρητικώς οι κανόνες του εσωτερικού δικαίου δεν μπορούν να συγκρούονται μεταξύ τους, το ίδιο πρέπει να λεχθεί και για την σχέση μεταξύ κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου, αφού όπως είπαμε, και οι τελευταίοι αποτελούν εσωτερικό δίκαιο. Στην πράξη όμως είναι δυνατή η σύγκρουση μεταξύ των

κανόνων τούτων λόγω της διαφορετικής καταγωγής τους, σε περιορισμένη όμως έκταση, αφού η παραχώρηση από το κάθε κράτος-μέλος κυριαρχικών δικαιωμάτων αφορά μερικούς μόνο τομείς. Σε αυτές τις περιπτώσεις το μεν εσωτερικό δίκαιο κοινοτικής προελεύσεως υπερέχει στους τομείς που έχουν παραχωρηθεί στις Κοινότητες, το δε εσωτερικό δίκαιο εθνικής προελεύσεως υπερέχει σε όλους τους άλλους τομείς. Πάντως είναι θέμα ερμηνείας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, τι αντίκειται σε κανόνα του κοινοτικού δικαίου και συνεπώς σε ποιές περιπτώσεις οι κοινοτικοί κανόνες πρέπει ή όχι να υπερέχουν των εθνικών, είτε οι εθνικοί κανόνες είναι προγενέστεροι είτε μεταγενέστεροι των κοινοτικών. Αν όμως υπάρχει αμφιβολία ή αμφισβήτηση περί της υπεροχής του ενός εκ των δύο κανόνων, την ευθύνη και την αρμοδιότητα για την ορθή ερμηνεία έχει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων».

Σε άλλο σημείο (στοιχείο Στ η') η εγκύκλιος αναφέρει: «...όταν ο εθνικός δικαστής εφαρμόζει τον κοινοτικό κανόνα, εφαρμόζει εσωτερικό δίκαιο, διότι ο κοινοτικός κανόνας σε μέτρο που έχει κατά συνταγματική παραχώρηση, εφαρμογή στην εσωτερική έννομη τάξη, αποτελεί εσωτερικό δίκαιο του κράτους αυτού. Βασικά ο εθνικός δικαστής οφείλει να αναγνωρίσει ότι, εφόσον υπάρχει στην πράξη σύγκρουση, το κοινοτικό δίκαιο υπερέχει του εθνικού και το τροποποιεί».

Τέλος, αναφέρει αλλού (στοιχείο Γ): «...από ελληνικής πλευράς θα μπορούσε να λεχθεί, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης, προβλέπων με το αρ.28 του Συντάγματος τη δυνατότητα υποταγής της εσωτερικής εννόμου τάξεως σε κανόνες διεθνούς δικαίου, προϋποθέτει ότι οι κανόνες αυτοί σε καμία περίπτωση δεν θα αντίκεινται στις λοιπές διατάξεις του Συντάγματος, διότι διαφορετικά θα υπάρχει η δυνατότητα σε κάθε διεθνή οργανισμό να καταλύει τη συνταγματική τάξη των κρατών-μελών με τη θέσπιση αντιθέτων κανόνων. Αν όμως, παρά ταύτα, σημειωθεί τέτοια σύγκρουση, αυτή θα λυθεί αποκλειστικά και μόνο από το ΔΕΚ, και τα ελληνικά δικαστήρια δεν έχουν δικαιοδοσία να κηρύξουν ένα κοινοτικό κανόνα αντισυνταγματικό».

Πέρα από τη υποχρέωση συμμόρφωσης με την προηγούμενη απόφαση του ΔΕΚ, η εγκύκλιος δεν φαίνεται να διαφωτίζει ξεκάθαρα το θέμα της σύγκρουσης κοινοτικού και εθνικού δικαίου. Δεν γίνεται σαφές όμως στο σημείο που αναγνωρίζεται η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, αν αυτή αφορά και το πρωτογενές και το παράγωγο.

Η προσέγγιση του προβλήματος της σύγκρουσης από την εγκύκλιο έχει κατακριθεί από τη θεωρία⁹³ για δύο λόγους. Κατ' αρχήν, η αρχή της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης διακηρύσσει ότι τα κοινοτικά όργανα παράγουν δικό τους, αυτοτελές δίκαιο. Η άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην κρατική περιοχή το καθιστά παράλληλη έννομη τάξη με την τάξη του εσωτερικού δικαίου αλλά δεν μεταβάλλει την ιδιότητά του ως κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, αυθαίρετα η εγκύκλιος αντιλαμβάνεται το ευρωπαϊκό δίκαιο ως εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών.

Εξάλλου, η άποψη της παραπάνω εγκυκλίου, ότι ο εθνικός δικαστής οφείλει να αναγνωρίσει ότι, εφόσον υπάρχει στην πράξη σύγκρουση, το κοινοτικό δίκαιο υπερέχει του εσωτερικού και το τροποποιεί, δεν είναι ακριβής, γιατί η διαπίστωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου δεν συνδέεται με τροποποίηση του εσωτερικού δικαίου. Την ίδια άποψη διαπίστωσε και η ίδια η εγκύκλιος υποστηρίζοντας ότι: «Επίσης θα μπορούσε ο εθνικός δικαστής να κάνει στενή ερμηνεία της σχετικής αποφάσεως του ΔΕΚ και να την εφαρμόσει επί των υπηκόων του ίδιου κράτους. Στις περιπτώσεις αυτές ο εθνικός δικαστής πρέπει να έχει υπόψη ότι είναι υποχρεωμένος να εφαρμόσει το εσωτερικό δίκαιο όπως τούτο τροποποιείται από το κοινοτικό δίκαιο και επί του προκειμένου από την απόφαση του ΔΕΚ». Δεν υπάρχει διάταξη του κοινοτικού δικαίου που να ορίζει ότι

⁹³ Βλ. Μ. Κυπραίος, *Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου*, σελ.225.

το κοινοτικό δίκαιο ή το ΔΕΚ στην περίπτωση αυτή τροποποιεί το εσωτερικό δίκαιο. Την άποψη αυτή δέχεται άλλωστε στη συνέχεια και η ίδια η εγκύκλιος παραθέτοντας σχετική νομολογία του ΔΕΚ⁹⁴: «Ο εθνικός δικαστής, υπερφορτισμένος με την εφαρμογή, μέσα στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, έχει την υποχρέωση να εφαρμόσει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών αφήνοντας εν ανάγκη ανεφάρμοστη, κατά την άσκηση της ίδιας του αρμοδιότητας, κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να οφείλει να ζητήσει, ή να αναμείνει, την προηγούμενη κατάργησή της με τη νομοθετική οδό ή με κάθε άλλο συνταγματικό μέσο». Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να τροποποιήσει το εσωτερικό δίκαιο αλλά απλώς δεσμεύει τα ελληνικά δικαστήρια να αφήσουν ανεφάρμοστη κάθε άλλη διάταξη του εσωτερικού δικαίου, άρα και του Συντάγματος, που είναι αντίθετη με διάταξη του κοινοτικού δικαίου.

25. Λύση με βάση το δημόσιο διεθνές δίκαιο

Οι Ευρωπαϊκές Κοινοότητες δημιουργήθηκαν με συνθήκες του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Και κατά μια την άποψη, επειδή το κοινοτικό δίκαιο δημιουργήθηκε από διεθνείς συνθήκες, είναι επόμενο να διέπεται από τους κανόνες του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Για το λόγο αυτό οι σχέσεις του κοινοτικού δικαίου με τα δίκαια των κρατών-μελών καθορίζονται από τις μεθόδους του δημοσίου διεθνούς δικαίου.

Ενώ κατά τη Σύμβαση της Βιέννης του 1969 για το δίκαιο των συνθηκών, πρέπει να ανατρέξουμε στις ίδιες τις συνθήκες για την ερμηνεία των διατάξεών τους κι αν δεν υπάρχουν αντίστοιχες ρυθμίσεις στην προαναφερθείσα σύμβαση, στις Κοινοτικές Συνθήκες δεν ορίζονται με ειδικές διατάξεις λύσεις για τις σχέσεις αυτών με τα Συντάγματα των κρατών-μελών.

Αν θεωρήσουμε ορθή την παραπάνω προσέγγιση, για να ισχύσει το κοινοτικό δίκαιο στο εσωτερικό των κρατών-μελών πρέπει απαραίτητα να μεσολαβήσει κάποια πράξη της κρατικής τους εξουσίας. Έτσι όμως διαφέρει η ιεραρχική βαθμίδα του κοινοτικού δικαίου από κράτος σε κράτος, γιατί εξαρτάται τελικά από τις διαφορετικές συνταγματικές διατάξεις των κρατών-μελών. Κατ' αυτό τον τρόπο, θίγεται η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου που επανειλημμένα έχει διακηρύξει το ΔΕΚ. Εξάλλου, οι κανονισμοί ισχύουν με μόνη τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων χωρίς να απαιτείται καμία πράξη από τα κράτη-μέλη.

Πέρα από αυτά τα άτοπα στα οποία οδηγεί αυτή η άποψη, παραβλέπει ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι απλά μια διεθνής συνθήκη αλλά κάτι παραπάνω. Τα κράτη-μέλη δεν περιορίζονται σε μεθόδους συνεργασίας χωρίς ταυτόχρονα να προχωρούν σε μια πλήρη ομοσπονδία. Οι Ευρωπαϊκές Κοινοότητες δημιούργησαν μια αυτόνομη έννομη τάξη που βρίσκεται ανάμεσα στην εθνική και τη διεθνή. Αυτό επισημαίνει εξάλλου η αρχή της αυτονομίας του κοινοτικού δικαίου. Μια σειρά από αρχές που ισχύουν στο δημόσιο διεθνές δίκαιο (λ.χ. η αρχή της αυτοδικίας) είναι άγνωστες στο κοινοτικό. Επομένως, αυτή η μέθοδος επίλυσης του προβλήματος είναι δογματική εσφαλμένη και πρακτικά οδηγεί σε άτοπα.

Παρεμφερής είναι και η άποψη που δέχεται την τυπική ανωτερότητα του Συντάγματος απέναντι σε κάθε κανόνα του ευρωπαϊκού δικαίου και απλά η ανάληψη διεθνούς

⁹⁴ ΔΕΚ 106/77, Υπόθεση Simmenthal.

δέσμευσης και πέρα από τα όρια που επιτρέπει το εθνικό δίκαιο ίσως δημιουργήσει διεθνή ευθύνη, όπως αυτή έχει διαμορφωθεί από τους κανόνες του δημοσίου διεθνούς δικαίου. η μόνη περίπτωση να μεταβληθεί αυτή η κατάσταση είναι η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους.

26. Λύση κατά το άρ.28 του Συντάγματος

Ελλείπει κάποιας διάταξης που να ρυθμίζει αποκλειστικά και μόνο τις σχέσεις του κοινοτικού δικαίου με το ελληνικό Σύνταγμα, πολλοί προσέφυγαν στο άρ.28 του Συντάγματος που ρυθμίζει τις διεθνείς σχέσεις της χώρας. Το Σύνταγμα, ως ο υπέρτατος νόμος που περιέχει τις θεμελιωδέστερες διατάξεις, είναι λογικό και να καθορίζει τη θέση που έχει απέναντι σ' αυτό το ευρωπαϊκό δίκαιο (πρωτογενές και παράγωγο).

Η §.1 του άρ.28 είναι ξεκάθαρη. Το κοινοτικό δίκαιο έχει μόνο υπερνομοθετική ισχύ. Σ' αυτό το συμπέρασμα καταλήγουν πολλοί συγγραφείς⁹⁵ υποστηρίζοντας πως το παράγωγο, όπως και το πρωτογενές, κοινοτικό δίκαιο είναι τυπικά ανώτερο των κοινών νόμων αλλά δεν υπερισχύει ποτέ του Συντάγματος σε περίπτωση σύγκρουσης μ' αυτό.

Όσο τα κράτη-μέλη της Ευρώπης δεν έχουν συγχωνευθεί σε ένα κράτος, τα όρια για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε κάθε κράτος-μέλος δεν μπορούν να βρίσκονται πέρα από τα όρια που θέτει το αντίστοιχο εθνικό Σύνταγμα. Συνεπώς, δεν υπάρχει μια κοινή νομική βάση για να στηρίξει μια ιεράρχηση του κοινοτικού με τα εθνικά δίκαια. Αυτή η λύση, αν και απλή στη ερμηνεία που ακολουθεί, έρχεται σε αντίθεση με την επιταγή της ομοιόμορφης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου.

Εξάλλου, το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να είναι τυπικά ανώτερο του Συντάγματος, γιατί η πραγματικά πρωτογενής νομοθετική βούληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να είναι η λαϊκή βούληση, όπως οργανώνεται σε κάθε κράτος-μέλος, δηλαδή η κρατική βούληση. Αντίθετα, η κοινοτική βούληση συνιστά παράγωγη εξουσία που αντλεί τη δύναμή της από τη βούληση των κρατών-μελών.

Άλλοι πάλι καταλήγουν στην υπεροχή του κοινοτικού δικαίου⁹⁶ μέσω της §.2 του άρ.28. Η υπεροχή αποτελεί περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας και τα κοινοτικά όργανα μπορούν να ασκούν αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Όμως η αρχή της υπεροχής δεν είναι απαρέγκλιτη, κατ' αυτή την άποψη, αλλά ισχύει εφόσον οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου δεν θίγουν τα ατομικά δικαιώματα και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και εφόσον θεσπίστηκαν με τον όρο της ισότητας και της αμοιβαιότητας.

Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και μια άλλη άποψη⁹⁷, στηριζόμενη όμως τόσο στην §.2 όσο και στην §.3 του άρ.28. Ειδικά για τη σύγκρουση Συντάγματος και παράγωγου – το ίδιο ισχύει και για το πρωτογενές- κοινοτικού δικαίου, που εκδηλώνεται στο πεδίο των περιορισμών που θέτει η §.3 του άρ.28 (ατομικά δικαιώματα, βάσεις του πολιτεύματος) η σύγκρουση αίρεται υπέρ της εθνικής αρμοδιότητας η οποία στα πεδία αυτά έμεινε αμετακίνητη. Και στην αντίθετη περίπτωση όμως, σύμφωνα με την παραπάνω άποψη,

⁹⁵ Βλ. Αθ. Ραϊκος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ.α', σελ. 148, Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ.α', σελ.364, Α. Δημητρόπουλος, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, τομ.α', *Γενική Συνταγματική Θεωρία*, σελ. 170, Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι*, σελ.160.

⁹⁶ βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 80.

⁹⁷ Βλ. Κ. Ιωάννου, *Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου*, σελ 142.

που εκδηλωθεί σύγκρουση στα πεδία που εμπίπτουν στην κοινοτική έννομη τάξη, αυτή αίρεται υπέρ του κοινοτικού δικαίου δυνάμει της εξουσιοδότησης του άρ.28 §.2 και §.3.

Με την αναθεώρηση του 2001, ο συντακτικός νομοθέτης, ερμηνεύοντας αυθεντικά το Σύνταγμα, προσέθεσε ερμηνευτική δήλωση στο άρ.28 του Συντάγματος. Αυτή η ερμηνευτική δήλωση αναφέρει ότι το συγκεκριμένο άρθρο αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αυτό όμως σημαίνει πως το άρ.28 αποτελεί το νομοθετικό μέσο εισδοχής των Τροποποιητικών Συνθηκών στην ελληνική έννομη τάξη, χωρίς να αναφέρεται στις σχέσεις Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου. Επομένως, η συγκεκριμένη ερμηνευτική δήλωση δεν μπορεί να αποτελέσει μέθοδο επίλυσης του προβλήματος, καθώς αναφέρει κάτι που ήταν δεδομένο και αναμφισβήτητο και δεν παίρνει θέση στο πρόβλημα που για καιρό ταλανίζει τη θεωρία. Κι αν ο εθνικός νομοθέτης κατά την ενσωμάτωση οδηγιών ή αποφάσεων στην ελληνική έννομη τάξη πολλές φορές ορίζει και τα της ιεραρχικής θέσης των πράξεων αυτών προβλέποντας ότι αποκτούν την ισχύ που ορίζεται στο άρ.28 του Συντάγματος, δεν εξειδικεύει αν πρόκειται για την §.1 ή τις §.2 και 3 του άρ.28.

Όμως η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου παύει να ισχύει ως υπεροχή όταν θεμελιώνεται σε διάταξη του εθνικού δικαίου και η εφαρμογή της εξαρτάται από τη θέληση του εθνικού οργάνου. Ως αρχή που χαρακτηρίζει το κοινοτικό δίκαιο, αν γίνει δεκτή η ισχύς της, θα πρέπει να αναζητηθούν ερείσματα στο κοινοτικό δίκαιο και όχι στο δίκαιο των κρατών-μελών. Επομένως, η άποψη που προσπαθεί να θεμελιώσει την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου στο άρ.28 §.2 ή/και §.3, δεν είναι ορθή.

Όσον αφορά την επίλυση του προβλήματος με βάση την §.1 του άρ.28, αυτή δεν μπορεί να θεμελιώσει την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, αλλά οδηγεί μόνο στο συμπέρασμα ότι το παράγωγο - το ίδιο ισχύει και για το πρωτογενές- κοινοτικό δίκαιο δεν υπερισχύει του Συντάγματος αλλά μόνο των κοινών νόμων.

27. Λύση κατά την αρχή της υπεροχής

Απάντηση στο ζήτημα της σχέσης και της ιεραρχίας κοινοτικού (πρωτογενούς και παράγωγου) δικαίου και του Συντάγματος επιχείρησαν να δώσουν τα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τα πρώτα στάδια της δημιουργίας τους. Κυρίως το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αλλά και τα υπόλοιπα όργανα, υιοθέτησαν ανεπιφύλακτα την άποψη ότι το κοινοτικό δίκαιο υπερέχει κάθε αντίθετης διάταξης εθνικού δικαίου. Αυτή η εκδοχή εκφράστηκε ως «υπεροχή του κοινοτικού δικαίου» και, παρόλο που δεν υπήρχε ρητά διατυπωμένη στις Ιδρυτικές Συνθήκες, θεωρήθηκε ότι συνάγεται από τις επιμέρους διατάξεις αυτών και από τη φύση τους. Αποφασιστικό ρόλο στην ερμηνεία και την εννοιολογική αποσαφήνιση της αρχής της υπεροχής έπαιξε το ΔΕΚ, και ιδίως στο σκεπτικό που ανέπτυξε στις αποφάσεις Costa κατά ENEL(ΔΕΚ 6/64) και Simmenthal (ΔΕΚ 106/77). Η άποψη αυτή δεν έγινε δεκτή από τη θεωρία και την επιστήμη στα επιμέρους κράτη-μέλη, με ελάχιστες εξαιρέσεις (κυρίως από επιστήμονες του ευρωπαϊκού δικαίου). Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων υπήρξε αμφιταλαντευόμενη, λύνοντας ζητήματα σύγκρουσης κοινοτικού δικαίου με το Σύνταγμα άλλοτε υπέρ του ελληνικού Συντάγματος και άλλοτε υπέρ της υπεροχής των κοινοτικών κανόνων⁹⁸.

⁹⁸ Βλ. ΜπρΑθ. 2228/92, Υπόθεση κοινοτικού αλλοδαπού μουσικού στη Φιλαρμονική του δήμου Αθηνών.

Κατά την αρχή της υπεροχής, όλες οι διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης του Συντάγματος και είναι τυπικά ανώτερες από αυτή. Συγκεκριμένα, η αρχή της υπεροχής επιβάλλει την τήρηση του αξιώματος: οποιοσδήποτε κοινοτικός κανόνας υπερισχύει οποιουδήποτε εθνικού κανόνα, ακόμα και συνταγματικού.

Τυπικά ερείσματα της αρχής βρίσκονται σε διάφορα σημεία των Συνθηκών, μόνο όμως ως προς ορισμένες εκδηλώσεις της. Πρόκειται κυρίως για το άρ.249 Συνθ.ΕΚ (ιδίως η διάταξη για τους κανονισμούς), το άρ.5 Συνθ.ΕΚ και το άρ.86 Συνθ.ΕΚΑΧ, όταν μιλούν για την υποχρέωση των κρατών-μελών να λάβουν κάθε μέτρο κατάλληλο για να εξασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες και τις πράξεις των οργάνων, αλλά και το άρ.177 Συνθ.ΕΚ.

Κατά τα άλλα, η αρχή της υπεροχής θεμελιώνεται στην οικονομία και στην φύση του κοινοτικού δικαίου. Η ύπαρξή της είναι αναγκαία για να μπορέσει να επιτευχθεί το αποτέλεσμα του κοινοτικού εγχειρήματος, η ομοιόμορφη εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου σε όλη την Κοινότητα έτσι ώστε να μπορεί να προωθηθεί η πλήρης οικονομική ενοποίηση χωρίς να υπάρχουν θεσμικά και κανονιστικά εμπόδια από τα εθνικά δίκαια. Έτσι η αρχή συνιστά μάλλον νομοτελειακό κανόνα ο οποίος προκύπτει από μια σειρά νομικών χαρακτηριστικών της κοινοτικής έννομης τάξης. Η αρχή της υπεροχής υπαγορεύεται από την εγκαθίδρυση μιας νέας δημόσιας εξουσίας και την εγκαθίδρυση μιας κοινότητας δικαίου που επέφερε η ισχύς των Ιδρυτικών Συνθηκών⁹⁹. Η αρχή της υπεροχής κρίνεται απαραίτητη για την επίτευξη του χρήσιμου και ωφέλιμου αποτελέσματος του κοινοτικού κανόνα, της ομοιόμορφης εφαρμογής του και της νομιμότητας της κοινοτικής δράσης.

Στην αποδοχή της αρχής της υπεροχής καταλήγει και η λύση της σύγκρουσης με βάση τη διασφάλιση της λειτουργικής ικανότητας και αποτελεσματικότητας¹⁰⁰. Η κοινοτική προτεραιότητα στηρίζεται στο ίδιο το γεγονός της απόφασης για τη σύναψη των Συνθηκών ή την Προσχώρηση σε αυτές. Στην απόφαση αυτή περιέχεται και η προτεραιότητα του κοινοτικού δικαίου και από τη σχέση αυτή αντλεί τη δεσμευτική της δύναμη.

Με τις Συνθήκες τα κράτη αποψιλώθηκαν οριστικά και αμετάκλητα ορισμένων αρμοδιοτήτων τους. Η παραίτηση από την εθνική κυριαρχία σ' αυτά τα θέματα υπαγόρευσε την αρχή της υπεροχής. Η αρχή της υπεροχής συνιστά υπαρξιακό όρο για την κοινοτική έννομη τάξη και γι' αυτό διεκδικεί απόλυτο χαρακτήρα.

Η αρχή της υπεροχής αναλύεται πλήρως στις ακόλουθες τρεις προτάσεις¹⁰¹:

Πρόταση εισδοχής: ο κοινοτικός κανόνας δεν υπόκειται σε καμία πράξη μετατροπής ή άλλης μορφής κύρωσης. Είναι δεκτικός μόνο συμπληρωματικών μέτρων.

Πρόταση ένταξης: ο κοινοτικός κανόνας δεν αφομοιώνεται προς τις κατηγορίες πράξεων εθνικού δικαίου. παραμένει πάντα εκτός ιεραρχίας εθνικών κανόνων, ως ιδιογενής, ως κοινοτικός.

Πρόταση κατίσχυσης: οποιοσδήποτε κοινοτικός κανόνας κατισχύει οποιουδήποτε εθνικού αντιθέτου περιεχομένου, προγενέστερου ή μεταγενέστερου.

Η αναζήτηση ερεισμάτων στο ελληνικό Σύνταγμα για την αποδοχή του κοινοτικού γεγονότος δεν μπορεί να έχει την έννοια παρά ενός ερμηνευτικού πολιτικού γνώμονα, υποχρεωτικού για τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα όργανα στις πρωτογενείς στιγμές της προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ή της αποδοχής των σπουδαίων

⁹⁹ βλ. Ν.Σκανδάμης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 132-137.

¹⁰⁰ βλ. Μ. Κυπραίος, *Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου*, σελ.231-234.

¹⁰¹ βλ. Ν.Σκανδάμης, *όπ.παρ.*, σελ. 131επ.

φάσεων της ευρωπαϊκής ομοσπονδίασης. Οι διατάξεις του άρ.28 του Συντάγματος δεν εμφανίζονται ως αρωγοί της υπεροχής των κοινοτικών κανόνων επειδή τη θέτουν υπό αμφισβήτηση υποβαθμίζοντάς την στους όρους ισχύος που επιφυλάσσει η αρχή της πρωταρχίας στις συνήθειες διεθνείς συνθήκες.

28. Η διαδικαστική λύση κατά το άρ.177 Συνθ.ΕΚ

Όπως αναφέρθηκε, στη θεμελίωση της αρχής της υπεροχής αποφασιστικό ρόλο έπαιξε η νομολογία του ΔΕΚ και η προδικαστική παραπομπή κατά το αρ.177 Συνθ.ΕΚ και το αρ.15 Συνθ.ΕΚΑΕ. Μέσω της διαδικαστικής αυτής λύσης μπορεί να διερευνηθεί το πρόβλημα της σχέσης Συντάγματος και παράγωγου κοινοτικού δικαίου κατά ενιαίο τρόπο από το ΔΕΚ, ώστε να δοθεί ενιαία ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου που υπαγορεύεται από το σκοπό της κοινοτικοποίησης.

Η προσφυγή στο ΔΕΚ για το πρόβλημα της σχέσης αυτής είναι ιδιαίτερα σημαντική για τον εξής λόγο: τα κρατικά δικαστήρια με την προσφυγή για έκδοση προδικαστικής απόφασης από το ΔΕΚ για την ερμηνεία των κοινοτικών κανόνων επιδιώκουν τον περιορισμό της σύγκρουσης σε εκείνα τα ζητήματα που μόνο το ΔΕΚ μπορεί να αποφασίσει δεσμευτικά.

Η πάγια νομολογία του ΔΕΚ σ' αυτό το ζήτημα ήταν η ανεπιφύλακτη αποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, όπως ακριβώς διατυπώθηκε στην προηγούμενη παράγραφο. Το ΔΕΚ επανειλημμένα τόνισε ότι πρέπει να διασφαλιστεί η Συνθήκη στην πράξη¹⁰², αλλά και ότι αν μια πράξη είναι αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο, πρέπει το κράτος υποχρεωτικά να την ανακαλέσει και να άρει τα παράνομα αποτελέσματα¹⁰³. Το ΔΕΚ επεσήμανε χαρακτηριστικά ότι το κοινοτικό δίκαιο είναι «ανεξάρτητο», δηλαδή μη επιδεκτικό προσβολής από τα κράτη-μέλη.

Κι αυτή η μέθοδος επίλυσης του προβλήματος όμως, επικρίθηκε από τη θεωρία. Συγκεκριμένα, υποστηρίχθηκε¹⁰⁴ ότι η λύση αυτή αντιβαίνει στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών, εφόσον μοιραία το ΔΕΚ γίνεται αποκλειστικά και μόνο αρμόδιο να λύσει την σύγκρουση που προκαλείται από διάταξη του παράγωγου κοινοτικού δικαίου αντίθετη με το Σύνταγμα. τότε, αφαιρείται από τα ελληνικά δικαστήρια η εξουσία και αρμοδιότητα να αρνηθούν και συμμορφωθούν προς διατάξεις οι οποίες έχουν τεθεί προς κατάλυση του Συντάγματος.

Εξάλλου, το αρ.164 Συνθ.ΕΚ απονέμει στο ΔΕΚ την αρμοδιότητα να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το κοινοτικό δίκαιο και όχι να λύνει ζητήματα σύγκρουσης κοινοτικού δικαίου με το Σύνταγμα. Ομοίως το αρ.177 Συνθ.ΕΚ ορίζει ότι το ΔΕΚ αποφαινεται με προδικαστικές αποφάσεις επί της ερμηνείας της Συνθήκης και επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, χωρίς να ορίζει ότι υπόκειται στον έλεγχο του ΔΕΚ η συμφωνία του Συντάγματος των κρατών-μελών με το κοινοτικό δίκαιο.

¹⁰² Βλ. ιδίως ΔΕΚ 14/68, Υπόθεση χωματουργείου Walt Wilhelm, που αναφέρεται σε θέματα σχέσεων κοινοτικού και κρατικού δικαίου των καρτέλ.

¹⁰³ Βλ. ΔΕΚ 6/60, Υπόθεση Humblet.

¹⁰⁴ Βλ. Μ. Κυπραίος, όπ. παρ., σελ.227.

29. Η υπό προϋποθέσεις αποδοχή της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Και οι δύο προηγούμενοι τρόποι επίλυσης της σύγκρουσης παράγωγου κοινοτικού δικαίου και Συντάγματος καταλήγουν στο ίδιο αποτέλεσμα: σε κάθε περίπτωση πρέπει να εφαρμόζεται το κοινοτικό δίκαιο ακόμα κι αν έρχεται σε αντίθεση με το εθνικό Σύνταγμα. Στην προσπάθεια να εξισορροπήσουν τις δύο αντικρουόμενες λύσεις (υπεροχή του κοινοτικού δικαίου αφενός και διαφύλαξη των συνταγματικών διατάξεων αφετέρου), πολλοί συγγραφείς αποδέχονται την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου αλλά με επιφυλάξεις και υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Κατ' αυτή τη μέθοδο προσέγγισης του ζητήματος, το κοινοτικό δίκαιο υπερέχει των εθνικών κανόνων, ακόμα και αρκετών διατάξεων του Συντάγματος. Διαφοροποιείται ωστόσο από την απαρέγκλιτη αποδοχή της αρχής της υπεροχής όπως εκφράστηκε παραπάνω. Γι' αυτό πρέπει να τεθούν όρια και όροι για τη συνύπαρξη Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου. Ορισμένες θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος δεν μπορούν να θιγούν από το ευρωπαϊκό δίκαιο. Ο βαθμός υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος και ο τρόπος θεμελίωσης των διαφόρων εκδοχών διαφέρουν από συγγραφέα σε συγγραφέα. Οι απόψεις αυτές εντούτοις, όσο κι αν προσπαθούν να συγκεράσουν τις δύο αντιτιθέμενες τάσεις οδηγούν πολλές φορές σε άτοπα.

Ένα μέρος της θεωρίας¹⁰⁵ δέχεται την υπεροχή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου ακόμα και έναντι του Συντάγματος. Ωστόσο, δεν αποκλείεται η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των νομικών πράξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου σε σχέση με το Σύνταγμα, τουλάχιστον στην περίπτωση του ελέγχου της συνδρομής της ουσιαστικής προϋπόθεσης για την προσχώρηση και τη συμμετοχή στην Κοινότητα που απαιτεί να μη θίγονται τα ατομικά δικαιώματα. Ακολουθώντας αυτή την άποψη, στην ουσία καταλύεται η αρχή της υπεροχής και σε κάθε περίπτωση που κοινοτική πράξη θα είναι αντίθετη με το Σύνταγμα, ύστερα από δικαστικό έλεγχο, δεν θα εφαρμόζεται.

Ευρέως υποστηρίχθηκε η άποψη ότι, ελλείψει ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων στο κοινοτικό δίκαιο, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο υπερέχει του Συντάγματος, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου θίγονται ατομικά δικαιώματα. Τότε υπερισχύει η διάταξη του εθνικού Συντάγματος που προστατεύει το αντίστοιχο δικαίωμα.

Ο αντίλογος σ' αυτή την άποψη ήρθε από το ΔΕΚ, όταν του τέθηκε αντίστοιχο ερώτημα με προδικαστική παραπομπή. Θεώρησε ότι, ναι μεν το κοινοτικό δίκαιο δεν προέβλεπε ρητά τίποτα για τα θεμελιώδη δικαιώματα παρά μόνο για ορισμένες οικονομικές ελευθερίες στη Συνθήκη της ΕΚ, αλλά η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα κράτη-μέλη θεμελιώνει και κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης στο βαθμό που εμφανίζεται κοινή σ' αυτά, και που διαμορφώνει κανόνες ευρωπαϊκού κοινοδικαίου, γενικές δηλαδή αρχές κοινές σε όλα τα κράτη-μέλη. Εκτός από αυτό τον έμμεσο τρόπο προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων κατά το ευρωπαϊκό κοινοδικαίο, το 1986 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη ενσωματώθηκε η ΕΣΔΑ στο κοινοτικό δίκαιο, τον Απρίλιο του 1989 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε τη «Διακήρυξη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών» και το 2000 στη Σύνοδο Κορυφής στη Νίκαια θεσπίστηκε ο «Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Παρεμφερής με την προηγούμενη άποψη είναι και μια άλλη¹⁰⁶ που δέχεται πως το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο υπερέχει του Συντάγματος, με εξαίρεση ορισμένων θεμελιωδών κανόνων που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος και τις

¹⁰⁵ βλ. Π. Δαγτόγλου, *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι*, σελ.71.

¹⁰⁶ βλ. Μ. Κυπραίος, *όπ. παρ.*, σελ.228-229, 235.

διατάξεις των ατομικών δικαιωμάτων. Πρόκειται κυρίως για τα άρθρα 2§1, 4§1 και §4, 7, 5§1 και §3, 13§1 και γενικώς όλες τις διατάξεις που κατά το άρ.110§1 δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση. Οι προαναφερθείσες διατάξεις υπερισχύουν του παράγωγου αλλά και του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Εκεί τερματίζονται τα όρια της αναγνώρισης κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων στις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες. Διάταξη του κοινοτικού δικαίου αντίθετη με τις παραπάνω διατάξεις έχει τεθεί προς κατάλυση της συνταγματικής τάξης. Κατά αυτή την άποψη, τα ελληνικά δικαστήρια διατηρούν την εξουσία και την αρμοδιότητα να κηρύξουν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου ανεφάρμοστη εφόσον είναι σε αντίθεση με θεμελιώδη διάταξη του Συντάγματος. Εξάλλου το ΔΕΚ είναι αρμόδιο για την ερμηνεία και την εφαρμογή μόνο του κοινοτικού δικαίου και όχι θεμελιωδών διατάξεων των Συνταγμάτων των κρατών-μελών. Σε κάθε άλλη περίπτωση υπερισχύει ο κοινοτικός κανόνας ακόμα και του Συντάγματος.

Μια άλλη γνώμη¹⁰⁷ υποστήριξε πως κατ' αρχήν πρέπει να γίνει αποδεκτή η αρχή της υπεροχής. Αμφισβητεί όμως την απόλυτη και απεριόριστη υπεροχή κάθε διάταξης του κοινοτικού δικαίου έναντι κάθε διατάξεως του Συντάγματος. Εκτός από ορισμένες θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος που υπερέχουν του κοινοτικού δικαίου, πρέπει επίσης να εξετάζεται *ad hoc* η σύγκρουση Συντάγματος και παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση που θα διαπιστώνεται σύγκρουση, θα δίνεται λύση υπέρ της μιας ή της άλλης άποψης ανάλογα με τα πραγματικά περιστατικά και αφού ληφθούν υπόψη και οι ιδιαιτερότητες της ελληνικής έννομης τάξης¹⁰⁸.

Οι περισσότερες απόψεις θέτουν το πρόβλημα της σχέσης Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου γενικά, χωρίς να διευκρινίζουν αν πρόκειται για υπεροχή μόνο του πρωτογενούς δικαίου που περιέχεται στις Ιδρυτικές Συνθήκες ή και του παράγωγου. Γίνεται ωστόσο δεκτό ότι αν αποδεχθούμε την υπεροχή του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, έναντι όλων ή ορισμένων διατάξεων του Συντάγματος, κατά αναγκαία συνέπεια αποδεχόμαστε και την αντίστοιχη υπεροχή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι δεν είναι δυνατόν να υπάρξει υπεροχή μόνο του πρωτογενούς και όχι του παράγωγου κοινοτικού δικαίου¹⁰⁹, αφού οι κανόνες του τελευταίου στηρίζονται σε εξουσιοδοτήσεις του πρωτογενούς, ιδίως μέσω των αρ.189 Συνθ.ΕΚ και αρ.161 Συνθ.ΕΚΑΕ, δηλαδή ουσιαστικώς εκτελούν κανόνες οι οποίοι ανήκουν στο περιεχόμενο των Κοινοτικών Συνθηκών με τις οποίες αποτελούν ενιαίο κείμενο για την πραγματοποίηση του σκοπού της κοινοτικοποίησης. Πρόκειται δηλαδή όχι μόνο για κανόνες παράλληλα ενσωματωμένους στο εσωτερικό δίκαιο αλλά και για κανόνες οι οποίοι συνεχίζουν τη λειτουργία των κανόνων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

30. Λύση κατά τον κανόνα της κατανομής αρμοδιοτήτων

Τόσο η λύση του προβλήματος των σχέσεων κοινοτικού δικαίου και Συντάγματος, με βάση το άρ.28 του ελληνικού Συντάγματος όσο και η λύση κατά την αρχή της υπεροχής και το άρ.177 Συνθ.ΕΚ, έχουν ως αφετηρία την ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Μια μερίδα της ελληνικής θεωρίας¹¹⁰ αμφισβήτησε την ιεραρχία των κανόνων δικαίου ως

¹⁰⁷ βλ. Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, σελ.83-92.

¹⁰⁸ βλ. και ΠΕΚ Τ-16/90, Υπόθεση Παναγιωτοπούλου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ΣτΕ 3457/98, Υπόθεση Κατσαρού.

¹⁰⁹ βλ. Μ. Κυπραίος, *όπ. παρ.*, σελ.219, 230.

¹¹⁰ βλ. Α. Μανιτάκης, *Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας*, σελ.492-498.

μέσο για την επίλυση συγκρούσεων μεταξύ παράγωγου κοινοτικού δικαίου και Συντάγματος και επιχείρησε να λύσει την αντινομία κοινοτικού και εθνικού κανόνα με κριτήριο τη θεσμική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο εννόμων τάξεων και όχι με όρους ιεραρχίας.

Συγκεκριμένα το άρ.28 §.3 εισάγει τεκμήριο κατανομής αρμοδιοτήτων ορίζοντας κατά τρόπο αρνητικό τι δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Λαμβάνοντας υπόψη τα όρια στο πεδίο άσκησης κοινοτικών αρμοδιοτήτων που θέτει μη παραπάνω διάταξη, η Ελλάδα αναγνώρισε όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπονται ειδικά και ρητά στις Συνθήκες αλλά μόνο αυτές, χωρίς δυνατότητα σιωπηρής επέκτασής τους, και ιδίως επέκτασης που θα συνεπαγόταν ή θα εμπεριείχε νέους περιορισμούς στην άσκηση εθνικής κυριαρχίας.

Ο ίδιος κανόνας διατυπώνεται και στο άρ.3B §.1 Συνθ.ΕΚ και είναι γνωστός ως αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Για ό,τι δεν έχει παραχωρηθεί στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες υπάρχει τεκμήριο αρμοδιότητας των κρατών-μελών.¹¹¹

Κατά συνέπεια στα πεδία που έχουν παραχωρηθεί αρμοδιότητες, η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου είναι δεδομένη. Σ' αυτά τα θέματα αποκλειστικά και μόνο, οι ευρωπαϊκοί κανόνες είναι σύμφωνοι με το Σύνταγμα και δεν τίθεται θέμα σύγκρουσης του παράγωγου κοινοτικού δικαίου με το Σύνταγμα. Αλλά ακόμα κι αν ετίθετο, σ' αυτά τα θέματα και μόνο, η σύγκρουση θα επιλυόταν υπέρ του παράγωγου κοινοτικού δικαίου.

Αντιθέτως, στα υπόλοιπα πεδία, όχι μόνο το Σύνταγμα υπερέχει του παράγωγου κοινοτικού δικαίου αλλά και οι τυχόν εκδιδόμενοι κοινοτικοί κανόνες, σ' αυτά τα πεδία, έχουν εκδοθεί κατά υπέρβαση αρμοδιότητας και συνεπώς πρέπει να μένουν ανεφάρμοστοι. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού προϋποθέτει λογικά ότι ο κοινοτικός κανόνας δεν ξεπερνά τα αρνητικά όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας. Εθνικοί κανόνες που αφορούν πεδία στα οποία δεν έχει παραχωρηθεί η αντίστοιχη αρμοδιότητα, υπερισχύουν κάθε κανόνα του παράγωγου κοινοτικού δικαίου αλλά και του πρωτογενούς¹¹².

Κάθε εθνικό δικαστήριο όπως και κάθε διοικητικό όργανο πρέπει κάθε φορά που επιλαμβάνεται ορισμένου θέματος να θέτει ως αρχικό ερώτημα αν το θέμα διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο ή από το εθνικό δίκαιο, αν ανήκει δηλαδή στις δικαιοδοσίες της Κοινότητας ή αν ανήκει στις διατηρηθείσες δικαιοδοσίες των κρατών-μελών. Αν κρίνει ως εφαρμοστέο το κοινοτικό δίκαιο, θα χωρήσει ως δικαστήριο της κοινοτικής έννομης τάξης και θα αγνοήσει κάθε διάταξη του εθνικού δικαίου, ακόμα και συνταγματική.

Το μεγάλο πλεονέκτημα αυτού του τρόπου επίλυσης είναι ότι δίνει απάντηση σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση σύγκρουσης χωρίς να έρχεται σε αντίθεση ούτε με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου ούτε με τις επιταγές του εθνικού δικαίου.

Αυτά τα όρια θα εξακολουθούν να παραμένουν ώσπου να γίνει η πολιτική ένωση της Ευρώπης και να οικοδομηθεί η ευρωπαϊκή δημοκρατία. Μέχρι τότε η προάσπιση των

¹¹¹ Εκτός από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών-μελών, ισχύουν οι εξής αρχές: για τις αρμοδιότητες που δεν είναι αποκλειστικές υπέρ της Κοινότητας αλλά συντρέχουσες: αρχή της αναλογικότητας (άρ.3B §.3 Συνθ.ΕΚ) και αρχή της επικουρικότητας (άρ.3B §.2 Συνθ.ΕΚ), όπου κατά την τελευταία για να έχει αρμοδιότητα σ' ένα θέμα κυρίως η Κοινότητα πρέπει να αποδειχθεί αποτελεσματικότερη και πιο κοντά στον πολίτη. Όσον αφορά τις εξωτερικές υποθέσεις ισχύει η αρχή της παραλληλότητας εσωτερικών-εξωτερικών υποθέσεων (αρμοδιότητες παράλληλες παραχωρηθεισών).

¹¹² Βλ. ΠΕΚ Τ-16/90, Υπόθεση Παναγιωτοπούλου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ΔΕΚ 147/86, Επιτροπή κατά Ελλάδας, ΣτΕ 3457/98, Υπόθεση Κατσαρού, οι οποίες αφορούν την αντίθεση του άρ.16 του Συντάγματος προς διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της παιδείας για τα οποία δεν έχει παραχωρηθεί η αντίστοιχη αρμοδιότητα στην Κοινότητα.

δημοκρατικών κατακτήσεων του ελληνικού λαού, που διασφαλίζονται με το άρ.28 §.3, θα είναι υπόθεση κατ' εξοχήν των εθνικών του οργάνων.

31. Λύση της σύγκρουσης μετά τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που ψηφίστηκε τον Ιούνιο του 2004 θέτει την εξέταση του όλου προβλήματος κάτω από άλλο πρίσμα. Τα κείμενα των τριών Συνθηκών (Συνθήκη ΕΚ, Συνθήκη ΕΚΑΕ, Συνθήκη ΕΕ) ενώθηκαν σε ένα. Κατά συνέπεια ενοποιήθηκαν και οι διατάξεις που αφορούσαν τον οικονομικό χώρο (κοινοτικό δίκαιο) με τις διατάξεις που αφορούσαν τον ενωσιακό χώρο (δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Στον τίτλο ΙΙΙ (Οι αρμοδιότητες της Ένωσης) του πρώτου μέρους του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, στο άρθρο 10§.1, κατοχυρώνεται ρητά η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου. Συγκεκριμένα το άρθρο 10§.1 αναφέρει: «*Το Σύνταγμα και οι κανόνες που θεσπίζονται από τα όργανα της Ένωσης στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται υπερέχουν έναντι του δικαίου των κρατών-μελών*».

Η συγχώνευση των τριών Συνθηκών σε ένα κείμενο που του προσδόθηκε συνταγματική ισχύς και η μετάγγιση της αρχής της υπεροχής και στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας και στον τομέα των εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης (δεύτερος και τρίτος πυλώνας αντίστοιχα) θέτει πλέον υπό άλλη οπτική γωνία το ζήτημα της υπεροχής και της σύγκρουσης του παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου (δηλαδή του δικαίου που θεσπίζουν τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση κάθε αρμοδιότητας που τους παρέχεται ρητά από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, είτε αφορά τον τομέα της οικονομίας είτε τον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας και στον τομέα των εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης) με τα εθνικά Συντάγματα.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι ένα κατά κυριολεξία Σύνταγμα. Αναμφισβήτητα έχει πλέον υπερσυνταγματική ισχύ και τυπική υπεροχή έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Διαθέτει τα τρία τυπικά στοιχεία (lex scripta, lex rigida, lex suprema) και τα τρία ουσιαστικά στοιχεία (lex fundamentalis, lex generalis, lex universalis) που χαρακτηρίζουν κάθε συνταγματικό κείμενο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έγινε πλέον μια κρατική οντότητα, ένα ευρωπαϊκό ομοσπονδιακό μόρφωμα. Δεν χωρεί πλέον αμφιβολία ότι κάθε διάταξη εθνικού Συντάγματος που έρχεται σε αντίθεση με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα πρέπει να μένει ανεφάρμοστη. Σε περίπτωση σύγκρουσης εθνικού κανόνα δικαίου (είτε συνταγματικού είτε οποιουδήποτε άλλου) με διάταξη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, υπερισχύει το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

Ζήτημα παραβίασης των αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος και των ατομικών δικαιωμάτων δεν τίθεται πλέον καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα βασίζεται στις αρχές της δημοκρατίας και εξάλλου στο δεύτερο μέρος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έχει ενσωματωθεί ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως θεσπίστηκε στη Νίκαια το 2000. Ούτως ή άλλως έχει υποστηριχθεί και από τη θεωρία¹¹³ ότι το ζήτημα της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου επί του Συντάγματος στερείται πρακτικής αξίας. Κι αυτό λόγω της ευρείας αποδοχής της αρχής ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα χώρο όπου, σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιας εξουσίας, κυριαρχεί η δημοκρατική αρχή της οποίας μάλιστα η άνευ όρων αποδοχή είναι προϋπόθεση για την

¹¹³ Βλ. Σπ. Φλογαΐτης, στο *Διοικητικό Δίκαιο (Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλου, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτη)*, σελ.41-42.

είσοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αρχή αυτή έχει οδηγήσει, σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην αρχή της μείζονος προστασίας, η οποία επιβάλλει την επιλογή του δικαίου που παρέχει την καλύτερη προστασία στο διοικούμενο.

Όσον αφορά τη σχέση παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Συντάγματος, το όλο ζήτημα εξακολουθεί να δημιουργεί προβλήματα και διχογνωμίες. Το άρθρο 10§.1 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος αναφέρει ότι το παραγόμενο από τα ευρωπαϊκά όργανα δίκαιο είναι τυπικά ανώτερο του δικαίου των κρατών-μελών, χωρίς να διευκρινίζει αν είναι και ανώτερο των εθνικών Συνταγμάτων. Από το γράμμα αυτής της διάταξης φαίνεται να αναγνωρίζει και να επιβάλλει το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, την υπεροχή και του δευτερογενούς δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων.

Το θέμα της σχέσης παράγωγου κοινοτικού/ ευρωπαϊκού δικαίου και Συντάγματος των κρατών-μελών δεν ξεκαθαρίζεται απόλυτα από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Και είναι σίγουρο ότι το ΔΕΚ και τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα θα εξακολουθήσουν να δέχονται την υπεροχή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Αβέβαιη όμως είναι η θέση που θα πάρουν σ' αυτό το ζήτημα τα ελληνικά δικαστήρια και η θεωρία ύστερα από τις αλλαγές που επέφερε η θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Ορθότερο κρίνεται να γίνει διορθωτική και συστατική ερμηνεία του άρθρου 10§.1 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι συνέπεια αλλά και είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού μορφώματος. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι ο τυπικά ανώτερος κανόνας σε κάθε κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά αυτό δεν σημαίνει και ότι τα κράτη-μέλη αποσιλώθηκαν κάθε αρμοδιότητάς τους ούτε ότι εκμηδενίστηκε η ισχύς των εθνικών Συνταγμάτων. Μπορεί να αναγνωρίζεται πλέον η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου αλλά δεν είναι δυνατόν διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού/ ευρωπαϊκού δικαίου να υπερισχύουν θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος. Μετά τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος η ιεραρχία των κανόνων δικαίου είναι η εξής: Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, εθνικά Συντάγματα, παράγωγο κοινοτικό/ ευρωπαϊκό δίκαιο, εθνικοί νόμοι, κανονιστικές πράξεις της διοίκησης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Από την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, απασχόλησε την ελληνική θεωρία και νομολογία το ζήτημα των σχέσεων κοινοτικού δικαίου και Συντάγματος. Από τη μια πλευρά, το ΔΕΚ και ορισμένοι επιστήμονες του ευρωπαϊκού δικαίου δέχονταν πως κάθε διάταξη του κοινοτικού δικαίου –συνεπώς όχι μόνο του πρωτογενούς αλλά και του παραγώγου- ήταν τυπικά ανώτερη και υπερίσχυε ακόμα και του Συντάγματος, από την άλλη πλευρά όμως, στην ελληνική θεωρία –αλλά και στη θεωρία που κρατούσε στις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης- γινόταν δεκτή και κρατούσε η άποψη πως το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο έχει υπερνομοθετική αλλά όχι υπερσυνταγματική ισχύ.

Η κατοχύρωση και η ρητή αναγνώριση του κοινωνικού κράτους δικαίου καθώς και η ενοποίηση του δικαιοσύνης οικοδομήματος είχαν ως αναγκαία συνέπεια τη μεταβολή του χαρακτήρα του Συντάγματος. Το Σύνταγμα πλέον έχει εξελιχθεί σε καθολικό ρυθμιστή της κοινωνικοκρατικής συνύπαρξης. Οι θεμελιώδεις και τυπικά ανώτερες ρυθμίσεις βρίσκονται γραπτά διατυπωμένες στα Συντάγματα των κρατών. Κατά συνέπεια, ενόσω η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είχε εξελιχθεί σε ομοσπονδιακό κράτος, ήταν λογικά και επιστημονικά εσφαλμένο να γίνει δεκτό ότι οι διατάξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου υπερέχουν των διατάξεων του εθνικού Συντάγματος.

Με την πρόσφατη υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος αναγνωρίστηκε ρητά η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου (άρθρο 10§.1 Ευρωπαϊκού Συντάγματος). Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ως ο τυπικά ανώτερος νόμος του νέου ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού μορφώματος, υπερέχει των εθνικών Συνταγμάτων των κρατών-μελών. Εντούτοις, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, ακόμα και τώρα, μετά τη θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, έχει υπερνομοθετική ισχύ αλλά δεν υπερισχύει του εθνικού Συντάγματος σε περίπτωση σύγκρουσης μ' αυτό.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

ΜΠρΑθ:

ΜπρΑθ. 2228/92, Υπόθεση κοινοτικού αλλοδαπού μουσικού στη Φιλαρμονική του δήμου Αθηνών.

ΣτΕ:

ΣτΕ 1926/1961, Υπόθεση της παραβίασης των υποχρεώσεων από την ελληνοτουρκική σύμβαση του 1930 περί εγκαταστάσεων εμπορίου και ναυτιλίας εκ μέρους της Τουρκίας.

ΣτΕ 1426/1962, Υπόθεση της παραβίασης των υποχρεώσεων από την ελληνοτουρκική σύμβαση του 1930 περί εγκαταστάσεων εμπορίου και ναυτιλίας εκ μέρους της Τουρκίας.

ΣτΕ 297/85, Υπόθεση αναγνώρισης αρμοδιοτήτων σε διεθνή οργανισμό.

ΣτΕ 2807/97, Υπόθεση αμοιβαίας αναγνώρισης διπλωμάτων για να διευκολυνθεί η ανάληψη και η άσκηση δραστηριότητας μισθωτού.

Ολ.ΣτΕ 3457/98, Υπόθεση αμοιβαίας αναγνώρισης διπλωμάτων για να διευκολυνθεί η ανάληψη και η άσκηση δραστηριότητας μισθωτού.

ΣτΕ 3457/98, Υπόθεση Κατσαρού.

Α.Ε.Δ.:

ΑΕΔ.83/1991, Υπόθεση της διατήρησης των προνομίων του σταθμού αναμετάδοσης της φωνής της Αμερικής στη Ρόδο.

Π.Ε.Κ.:

ΠΕΚ T-16/90, Υπόθεση Παναγιωτοπούλου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Δ.Ε.Κ.:

ΔΕΚ 11/70, Υπόθεση International Handels Gesellschaft.

ΔΕΚ 101/76, Υπόθεση Koninklijke Scholten Honig N. V..

ΔΕΚ 8/55, Υπόθεση Federation Charboniere de Belgique.

ΔΕΚ 790/79, Υπόθεση Calpak.

ΔΕΚ 45/81, Υπόθεση Moksel.

ΔΕΚ 307/81, Υπόθεση Alusuisse.

ΔΕΚ 61/77, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας.

ΔΕΚ 819/79, Γερμανία κατά Επιτροπής.

ΔΕΚ 34/73, Υπόθεση Variola.

ΔΕΚ 1/91, Γνωμοδότηση για το Σχέδιο Συμφωνίας Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

ΔΕΚ 111/63, Υπόθεση Lemmerz-Werke.

ΔΕΚ 122/78, Υπόθεση Buitoni.

ΔΕΚ 118/75, Υπόθεση Watson-Belmann.

ΔΕΚ 41/76, Υπόθεση Donckerwolcke.

ΔΕΚ 95/77, Επιτροπή κατά Ολλανδίας.

ΔΕΚ 91/79, Επιτροπή κατά Ιταλίας.

ΔΕΚ 48/75, Υπόθεση Royer.

ΔΕΚ 91/92, Υπόθεση Faccini Dori.

ΔΕΚ 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου.
ΔΕΚ 71/76, Υπόθεση Thieffry.
ΔΕΚ 11/77, Υπόθεση Patrick.
ΔΕΚ 104/81, Υπόθεση Kupferberg.
ΔΕΚ 6/64, Υπόθεση Costa κατά ENEL.
ΔΕΚ 106/77, Υπόθεση Simmenthal.
ΔΕΚ C-441/93, Υπόθεση Τράπεζας Κεντρικής Ελλάδας.
ΔΕΚ 9/70, Υπόθεση Grad.
ΔΕΚ 20/70 Υπόθεση Lesage.
ΔΕΚ 88/79, Υπόθεση Grunert.
ΔΕΚ 26/62, Υπόθεση Van Gend & Loos.
ΔΕΚ 8/81, Υπόθεση Becker.
ΔΕΚ 33/76, Υπόθεση Rewe.
ΔΕΚ 103/88, Υπόθεση Fratelli Costanzo.
ΔΕΚ 14/68, Υπόθεση χωματουργείου Walt Wilhelm.
ΔΕΚ 6/60, Υπόθεση Humblet.
ΔΕΚ 147/86, Επιτροπή κατά Ελλάδας.

ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ:

Υπόθεση υφαλοκρηπίδας της Βόρειας Θάλασσας, ΔΔΧ, 1969.
Υπόθεση της αλιείας μεταξύ Νορβηγίας και Μ. Βρετανίας, ΔΔΧ, 1951.
Υπόθεση του δικαιώματος διελεύσεως μεταξύ Ινδίας και Πορτογαλίας στην ινδική χερσόνησο, ΔΔΧ, 1960.
Υπόθεση στρατιωτικών και παραστρατιωτικών δραστηριοτήτων των Ηνωμένων Πολιτειών στη Νικαράγουα, ΔΔΧ, 1986.

Υπόθεση Kupferberg
ΔΕΚ 104/81 (Συλλ. Νομολ. 1982, 3641, 3662)

Τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των διατάξεων συμφωνίας που έχει συνάψει η Κοινότητα εξαρτώνται είτε από τα κοινοτικά όργανα είτε από τα κράτη μέλη, ανάλογα με το στάδιο της εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου στους τομείς που αφορούν οι διατάξεις της συμφωνίας. Αυτό ισχύει ιδιαίτερος για τις συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου, όπου οι αναληφθείσες υποχρεώσεις εκτείνονται σε πολλούς τομείς πολύ διαφορετικού χαρακτήρα.

Συνεπώς, κατά το άρθρο 228, παράγραφος 2, της συνθήκης, τα κράτη μέλη δεσμεύονται όπως και τα όργανα της Κοινότητας από τις διεθνείς συμφωνίες που τα όργανα έχουν την εξουσία να συνάπτουν και, εξασφαλίζοντας την τήρηση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από μια τέτοια συμφωνία, εκπληρώνουν υποχρέωση που έχουν όχι μόνον έναντι του ενδιαφερομένου κράτους, αλλά προ πάντων και κυρίως έναντι της Κοινότητας, η οποία έχει αναλάβει την ευθύνη για την καλή εκτέλεση της συμφωνίας. Έτσι, οι διατάξεις της συμφωνίας αυτής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής εννόμου τάξεως.

Από τον κοινοτικό χαρακτήρα των συμβατικών αυτών διατάξεων προκύπτει ότι δεν δύνανται να ποικίλλουν τα αποτελέσματά τους εντός της Κοινότητας ανάλογα με το αν η εφαρμογή τους στην πράξη εναπόκειται στα κοινοτικά όργανα ή στα κράτη μέλη και, στην τελευταία αυτή περίπτωση, ανάλογα με τη θέση που λαμβάνει το δίκαιο κάθε κράτους μέλους έναντι των αποτελεσμάτων που παράγουν στην εσωτερική έννομη τάξη του οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει. Εναπόκειται, έτσι, στο Δικαστήριο, στα πλαίσια της αρμοδιότητάς του για την ερμηνεία των διατάξεων των συμφωνιών, να εξασφαλίσει την ομοιόμορφη εφαρμογή τους σε όλη την Κοινότητα.

Ούτε η φύση ούτε η οικονομία της συμφωνίας μεταξύ της ΕΟΚ και της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας δύνανται να παρεμποδίζουν τους επιχειρηματίες να επικαλούνται τις διατάξεις της ανωτέρω συμφωνίας ενώπιον των δικαστηρίων της Κοινότητας, παρ' όλο που η απάντηση στο ερώτημα αν μία τέτοια διάταξη είναι ανεπιφύλακτη και επαρκώς σαφής για να έχει άμεσο αποτέλεσμα προϋποθέτει ανάλυση της εν λόγω διατάξεως υπό το φως τόσο του αντικειμένου και του σκοπού της συμφωνίας αυτής, όσο και του όλου περιεχομένου της.

Κατά τους γενικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου, τα μέρη οφείλουν να εκτελούν με καλή πίστη κάθε συμφωνία. Ενώ κάθε συμβαλλόμενο μέρος ευθύνεται για την πλήρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει, έχει απεναντίας την ευχέρεια να προσδιορίζει τα κατάλληλα νομικά μέσα για την επίτευξη του σκοπού αυτού στην έννομη τάξη του, εκτός αν η συμφωνία, ερμηνευόμενη εν όψει του αντικειμένου και του στόχου της, προσδιορίζει η ίδια τα μέσα αυτά. Με την τελευταία αυτή επιφύλαξη, αν τα δικαστήρια του ενός από τα μέρη συμβάσεως που έχει συνάψει η Κοινότητα κρίνουν ότι ορισμένες διατάξεις της συμφωνίας έχουν απ' ευθείας εφαρμογή, ενώ τα δικαστήρια του άλλου μέρους δεν δέχονται αυτή την απ' ευθείας εφαρμογή, το γεγονός αυτό δεν δύναται να συνιστά καθ' εαυτό έλλειψη αμοιβαιότητας κατά την εκτέλεση της συμφωνίας.

Το γεγονός και μόνο ότι τα συμβαλλόμενα μέρη έχουν δημιουργήσει ιδιαίτερο θεσμικό πλαίσιο για διαβουλεύσεις και διαπραγματεύσεις μεταξύ τους σχετικά με την εκτέλεση της συμφωνίας δεν είναι αρκετό για να αποκλεισθεί κάθε εφαρμογή της συμφωνίας αυτής από τα δικαστήρια.

Πλην ειδικών συνθηκών που δύνανται να οδηγήσουν στην εφαρμογή τους, η ύπαρξη

ρητρών διασφάλισης , που επιτρέπουν στα μέρη να παρεκκλίνουν από ορισμένες διατάξεις μιας διεθνούς συμφωνίας που έχει συνάψει η Κοινότητα , δεν δύναται αυτή καθ' εαυτή να επιδρά στην απ' ευθείας εφαρμογή ορισμένων διατάξεων τής συμφωνίας .

Το άρθρο 21 , πρώτη παράγραφος , της συμφωνίας μεταξύ τής ΕΟΚ και της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας επιβάλλει στα συμβαλλόμενα μέρη την ανεπιφύλακτη υποχρέωση να μην εισάγουν διακρίσεις στο φορολογικό τομέα , υποχρέωση πού εξαρτάται από την απλή διαπίστωση ότι τα προϊόντα πού υπόκεινται σε ορισμένο σύστημα φορολογίας είναι ομοειδή και της οποίας τα όρια προκύπτουν απ' ευθείας από το αντικείμενο τής συμφωνίας . Η διάταξη αυτή δύναται να εφαρμόζεται από τα δικαστήρια και να παράγει , επομένως , άμεσα αποτελέσματα σε όλη την Κοινότητα .

Αν και το άρθρο 21 τής συμφωνίας ελευθέρου εμπορίου μεταξύ τής ΕΟΚ και της Δημοκρατίας της Πορτογαλίας και το άρθρο 95 τής συνθήκης ΕΟΚ έχουν τον ίδιο στόχο, καθ' όσο αποβλέπουν στην εξάλειψη των φορολογικών διακρίσεων , καθεμία από τις δύο αυτές διατάξεις , που είναι άλλωστε διαφορετικά διατυπωμένες , πρέπει εν τούτοις να αντιμετωπίζεται και να ερμηνεύεται στο δικό της πλαίσιο .

Επειδή όμως η συνθήκη ΕΟΚ και η συμφωνία ελευθέρου εμπορίου επιδιώκουν διαφορετικούς στόχους , έπεται ότι η ερμηνεία που έχει δοθεί στο άρθρο 95 της συνθήκης δεν δύναται , απλώς κατ' αναλογία , να μεταφερθεί στο πλαίσιο τής συμφωνίας ελευθέρου εμπορίου .

Το άρθρο 21 , πρώτη παράγραφος , πρέπει να ερμηνεύεται επομένως σύμφωνα με το γράμμα του και εν όψει τού σκοπού πού επιδιώκεται με το άρθρο αυτό στο πλαίσιο του συστήματος ελευθέρου εμπορίου τής συμφωνίας .

Η εκ μέρους κράτους μέλους μη εφαρμογή επί των προϊόντων καταγωγής Πορτογαλίας της μειώσεως τού φόρου , η οποία προβλέπεται για ορισμένες ομάδες παραγωγών ή τύπους προϊόντων , αν δεν υπάρχει στην αγορά του ενδιαφερομένου κράτους μέλους κανένα ομοειδές προϊόν που έχει πράγματι τύχει της μειώσεως αυτής , δεν συνιστά διάκριση κατά την έννοια τού άρθρου 21 , πρώτη παράγραφος τής συμφωνίας μεταξύ τής ΕΟΚ και τής Δημοκρατίας της Πορτογαλίας .

Η έννοια τού ομοειδούς πού περιέχεται στο άρθρο 21 , πρώτη παράγραφος , της συμφωνίας μεταξύ τής Κοινότητος και της Πορτογαλίας είναι , καθ' όσο αφορά την εφαρμογή της εντός τής Κοινότητος , έννοια τού κοινοτικού δικαίου πού πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ομοιομόρφου ερμηνείας , την οποία εξασφαλίζει το Δικαστήριο .

Λαμβανομένου υπ' όψη του αντικειμένου της διατάξεως αυτής , δεν δύναται να θεωρούνται ομοειδή , κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως , τα προϊόντα που διαφέρουν μεταξύ τους τόσο ως προς τον τρόπο παρασκευής τους , όσο και ως προς τα χαρακτηριστικά τους . Συνεπώς , οι οίνοι λικέρ στους οποίους έχει προστεθεί οινόπνευμα αφ' ενός και οι οίνοι πού προέρχονται από φυσική ζύμωση αφ' ετέρου δεν δύναται να θεωρούνται ομοειδείς κατά την έννοια τής εν λόγω διατάξεως .

Οι διατάξεις των άρθρων 1, παράγραφοι 1 και 2, και 5 της οδηγίας 85/577, για την προστασία των καταναλωτών κατά τη σύναψη συμβάσεων εκτός εμπορικού καταστήματος, είναι απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς όσον αφορά τον καθορισμό των δικαιούχων και την ελάχιστη προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να κοινοποιείται η υπαναχώρηση από σύμβαση που συνήφθη εκτός εμπορικού καταστήματος. Συγκεκριμένα, καίτοι τα άρθρα 4 και 5 της οδηγίας αναγνωρίζουν στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την προστασία του καταναλωτή, οσάκις ο έμπορος δεν τον ενημερώνει περί του δικαιώματος υπαναχωρήσεως, και ως προς τον καθορισμό της προθεσμίας και των λεπτομερειών της υπαναχωρήσεως, αυτό το περιθώριο εκτιμήσεως δεν αποκλείει τη δυνατότητα καθορισμού των ελαχίστων δικαιωμάτων, τα οποία πρέπει εν πάση περιπτώσει να χορηγούνται στους καταναλωτές.

Η δυνατότητα επικλήσεως των οδηγιών έναντι κρατικών φορέων στηρίζεται στον δεσμευτικό χαρακτήρα που το άρθρο 189 αναγνωρίζει στην οδηγία, ο οποίος υφίσταται μόνον έναντι κάθε κράτους μέλους στο οποίο απευθύνεται και αποσκοπεί στο να αποκλείσει να μπορεί ένα κράτος να επωφεληθεί από τη μη συμμόρφωσή του προς το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, θα ήταν απαράδεκτο το κράτος, στο οποίο ο κοινοτικός νομοθέτης επιβάλλει να θεσπίσει ορισμένους κανόνες οι οποίοι θα διέπουν τις σχέσεις του ή τις σχέσεις των κρατικών φορέων με τους ιδιώτες και να χορηγήσει σ' αυτούς ορισμένα δικαιώματα, να μπορεί να επικαλεστεί τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεών του προκειμένου να στερήσει τους ιδιώτες από τα δικαιώματα αυτά.

Η επέκταση της αρχής αυτής στον τομέα των σχέσεων μεταξύ ιδιωτών θα κατέληγε στο να αναγνωριστεί στην Κοινότητα η εξουσία να επιβάλλει απευθείας υποχρεώσεις εις βάρος ιδιωτών, μολονότι έχει την αρμοδιότητα αυτή μόνον στις περιπτώσεις που της απονέμεται η εξουσία εκδόσεως κανονισμών. Επομένως, ελλείψει μέτρων μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ένας ιδιώτης δεν μπορεί να στηριχθεί σε οδηγία προκειμένου να προβάλει δικαίωμα έναντι άλλου ιδιώτη και να το επικαλεστεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου.

Ελλείψει μέτρων μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 85/577, για την προστασία των καταναλωτών κατά τη σύναψη συμβάσεων εκτός εμπορικού καταστήματος, οι καταναλωτές δεν μπορούν να θεμελιώνουν στην οδηγία δικαίωμα υπαναχωρήσεως κατά εμπόρων με τους οποίους συνήψαν σύμβαση εκτός εμπορικού καταστήματος και να το επικαλούνται ενώπιον εθνικού δικαστηρίου.

Η απορρέουσα από οδηγία υποχρέωση των κρατών μελών να επιτύχουν το προβλεπόμενο από αυτήν αποτέλεσμα, καθώς και το καθήκον που έχουν, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής, επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Επομένως, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, είτε πρόκειται για προγενέστερες είτε για μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις, το εθνικό δικαστήριο που καλείται να το ερμηνεύσει οφείλει να πράξει τούτο κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία, συμμορφούμενο έτσι προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.

Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν τηρεί την υποχρέωση που υπέχει, δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης να μεταφέρει μια οδηγία στο εσωτερικό του

δίκαιο και το προβλεπόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί δια της ερμηνείας του εθνικού δικαίου από τα δικαστήρια, το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει αυτό το κράτος μέλος να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό του δικαίου, εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις, ήτοι, πρώτον, το προβλεπόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα να συνεπάγεται τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, δεύτερον, να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών και, τρίτον, να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης του κράτους μέλους και της βλάβης που υπέστησαν οι ιδιώτες. Σε παρόμοια περίπτωση, στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να διασφαλίζει, στα πλαίσια του εθνικού δικαίου της ευθύνης, το δικαίωμα των ζημιωθέντων προσώπων να αποζημιωθούν.

Υπόθεση Fratelli Costanzo

ΔΕΚ 103/88 (Συλλ.Νομολ. 1989, 1839)

Το άρθρο 29, παράγραφος 5, της οδηγίας 71/305, από το οποίο τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αποκλίνουν ουσιωδώς όταν το μεταφέρουν στο εσωτερικό τους δίκαιο, τους απαγορεύει να θεσπίζουν διατάξεις που προβλέπουν ότι αποκλείονται αυτόματα από τους διαγωνισμούς για τις συμβάσεις δημοσίων έργων ορισμένες προσφορές που καθορίζονται βάσει μαθηματικού κριτηρίου, αντί να υποχρεώνουν τις αναθέτουσες αρχές να ακολουθούν τη διαδικασία εξακριβώσεως κατόπιν ακροάσεως των ενδιαφερομένων, όπως προβλέπεται από την οδηγία.

Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλουν την εξακρίβωση και των προσφορών που φαίνονται υπερβολικά χαμηλές και όχι μόνο των προσφορών που είναι έκδηλα υπερβολικά χαμηλές. Οι διοικητικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, υποχρεούνται, όπως ακριβώς και τα εθνικά δικαστήρια, να εφαρμόζουν τις διατάξεις του άρθρου 29, παράγραφος 5, της οδηγίας και να μην εφαρμόζουν τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι σύμφωνες με αυτές.

Σε κάθε περίπτωση που οι διατάξεις μιας οδηγίας είναι, από άποψη περιεχομένου, απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι του κράτους ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, είτε όταν το κράτος αυτό παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο είτε όταν προβαίνει σε πλημμελή μεταφορά της εν λόγω οδηγίας. Όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για να μπορούν οι ιδιώτες να επικαλούνται τις διατάξεις μιας οδηγίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όλα τα όργανα της διοικήσεως, συμπεριλαμβανομένων των οργάνων της αυτοδιοικήσεως, όπως οι δήμοι και οι κοινότητες, υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές.

Η δεύτερη οδηγία 77/91, περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιριών, κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων, με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύναμες όσον αφορά τη σύσταση της ανωνύμου εταιρίας και τη διατήρηση και τις μεταβολές του κεφαλαίου της, και ειδικότερα τα άρθρα της 25 και 29, έχουν εφαρμογή στις ανώνυμες τραπεζικές εταιρίες. Και τούτο διότι το κριτήριο το οποίο επέλεξε ο κοινοτικός νομοθέτης για να ορίσει το πεδίο εφαρμογής της δεύτερης οδηγίας είναι το της νομικής μορφής της εταιρίας, άσχετα από τη δραστηριότητα αυτής.

Αντιβαίνει προς το άρθρο 25 της οδηγίας κατά το οποίο κάθε αύξηση του κεφαλαίου πρέπει να αποφασίζεται από τη γενική συνέλευση εθνική νομοθεσία προβλέπουσα ότι το κεφάλαιο μιας ανώνυμης τραπεζικής εταιρίας που, λόγω υπερχρεώσεως, βρίσκεται σε εξαιρετική κατάσταση μπορεί να αυξηθεί δια της διοικητικής οδού και χωρίς απόφαση της γενικής συνελεύσεως. Και ναι μεν η οδηγία δεν απαγορεύει τη λήψη μέτρων αναγκαστικής εκτελέσεως σκοπούμενων στην εξαφάνιση της εταιρίας, και ιδίως την εφαρμογή διαδικασιών εκκαθαρίσεως, στο πλαίσιο των οποίων η εταιρία τίθεται υπό καθεστώς αναγκαστικής διαχειρίσεως προς διασφάλιση των δικαιωμάτων των δανειστών, δεν παύει όμως να έχει εφαρμογή στην περίπτωση ενός απλού καθεστώτος εξυγιάνσεως σκοπούμενος στη διασφάλιση της επιβιώσεως της εταιρίας, έστω και αν το καθεστώς αυτό συνεπάγεται προσωρινή αφαίρεση της εξουσίας από τους μετόχους και τα κανονικά όργανα της εταιρίας.

Δεδομένου ότι η εφαρμογή κανόνος του εθνικού δικαίου απαγορεύοντος την κατάχρηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται να θίγει την πλήρη αποτελεσματικότητα και την ομοιόμορφη εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων εντός των κρατών μελών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ένας μέτοχος καταχρηστικώς επικαλείται το ως άνω άρθρο 25 για τον μόνο λόγο ότι ανήκει στη μειοψηφία των μετόχων μιας εταιρίας που υπήχθη σε καθεστώς εξυγιάνσεως ή ότι και ο ίδιος ωφελήθηκε από την εξυγιάνση της εταιρίας. Κάτι τέτοιο θα αλλοίωνε τη λειτουργία της εν λόγω διατάξεως.

Η κατά την αύξηση του κεφαλαίου δημοσίευση της προσφοράς προτιμησιακής αναλήψεως στις ημερήσιες εφημερίδες δεν συνιστά σύμφωνη προς το άρθρο 29, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας έγγραφη ενημέρωση των κατόχων ονομαστικών μετοχών, στην περίπτωση κατά την οποία η εθνική νομοθεσία δεν προβλέπει τη δημοσίευση σε ορισθέν προς τούτο εθνικό δελτίο.

ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	2
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	5
ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ	6
1. ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΣ	6
Α) ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	6
Β) Η ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΣΤΗΝ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΑ 6	
Γ) ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΑΛΗΘΙΝΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ	6
2. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΩΣ ΠΡΟΪΟΝ ΙΣΤΟΡΙΚΩΝ ΕΝΤΑΣΕΩΝ	7
3. ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΗ ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	8
Α) ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΩΣ ΔΗΜΙΟΥΡΓΗΜΑ ΤΟΥ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ .. 8	
Β) Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ	8
Γ) ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΩΣ ΡΥΘΜΙΣΤΗΣ ΤΗΣ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ .. 8	
<i>4. Οι λειτουργίες του Συντάγματος</i>	9
5. ΤΑ ΤΥΠΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	9
Α) LEX SCRIPTA	9
Β) LEX SUPREMA	10
Γ) LEX RIGIDA	11
6. ΤΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	12
Α) LEX GENERALIS	12
Β) LEX FUNDAMENTALIS	12
Γ) LEX UNIVERSALIS	12
ΕΝΟΤΗΤΑ 2: ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ	14
7. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ	14
8. Η θέση του διεθνούς δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη με βάση το αρ.28§1 του Συντάγματος	14
Α) Η ΥΠΕΡΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	15
Β) Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΜΟΙΒΑΙΟΤΗΤΑΣ	15
9. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 28§1 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	16
Α) Η ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΤΟΥ ΑΡ.5§2 ΥΠΟΠΑΡ.1 ΕΔ.Β΄ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	16
Β) Η ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΤΟΥ ΑΡ.28§2 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	17

10. Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 28 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	18
11. Περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας κατά το άρθρο 28§3 του Συντάγματος.....	19
ΕΝΟΤΗΤΑ 3: ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ	21
12. ΟΙ ΙΔΡΥΤΙΚΕΣ ΣΥΝΘΗΚΕΣ.....	21
13. ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ.....	23
A) ΤΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ: Ο ΑΝΤΙΜΑΚΙΑΒΕΛΙΣΜΟΣ.....	23
B) Η ΔΙΠΤΕΡΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ	25
14. Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΣ	25
15. ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘ.ΕΚΑΧ	27
16. ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘ.ΕΚΑΕ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΘ.ΕΚ	27
A) ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ.....	27
B) ΟΔΗΓΙΑ.....	28
Γ) ΑΠΟΦΑΣΗ.....	30
Δ) ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΝΩΜΕΣ	30
Ε) ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	31
ΣΤ) Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΤΟΥ ΔΕΚ.....	32
17. ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ. ΙΔΙΩΣ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΥΠΕΡΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΜΕΣΟΤΗΤΑΣ.....	32
A) Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΜΕΣΟΤΗΤΑΣ	32
B) Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΥΠΕΡΟΧΗΣ.....	33
18. ΝΟΜΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΣΥΝΘ.ΕΕ.....	34
19. Η αναγκαιότητα θέσπισης νέων νομοθετικών μέσων με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα	36
A) ΟΙ ΠΡΩΤΕΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ.....	36
B) Η ΔΗΛΩΣΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ.....	36
Γ) ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΑΠΟΦΑΣΙΣΤΙΚΑ ΒΗΜΑΤΑ ΣΤΗ ΣΥΝΟΛΟ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΟ ΛΑΑΚΕΝ	36
Δ) Η ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΩΣ ΕΝΑ ΑΠΟ ΤΑ ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΓΙΑ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ.....	37
Ε) ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΤΕΛΙΚΗ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ	39
ΣΤ) Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ	40
20. ΟΙ ΝΕΟΙ ΤΥΠΟΙ ΤΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	41

α) Η ονοματολογία των νέων νομοθετικών μέσων.....	41
B) ΙΕΡΑΡΧΗΣΗ ΤΩΝ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ.....	42
21. Οι μεταβολές στη φύση των νομικών πράξεων.....	44
A) Η ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ ΤΗΣ ΟΝΟΜΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ	44
B) Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΩΝ ΟΡΩΝ «ΝΟΜΟΣ» ΚΑΙ «ΝΟΜΟΣ-ΠΛΑΙΣΙΟ»	44
Γ) Η ΙΔΙΟΜΟΡΦΙΑ ΤΩΝ «ΚΑΝΟΝΙΣΜΩΝ».....	45
Δ) Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	46
Ε) Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΓΝΩΜΩΝ	47
ΣΤ) ΚΟΙΝΕΣ ΑΡΧΕΣ, ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΚΑΙ ΕΝΑΡΞΗ ΙΣΧΥΟΣ.....	47
Ζ) ΝΕΟΙ ΤΥΠΟΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΥΛΩΝΩΝ	47
22. Οι ατυπικές πράξεις.....	48
ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ.....	50
ΕΝΟΤΗΤΑ 4 : ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΓΩΓΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ	53
23. Η προβληματική της σύγκρουσης.....	53
24. Η εγκύκλιος του Υπουργείου Δικαιοσύνης προς τα ελληνικά δικαστήρια	53
25. Λύση με βάση το δημόσιο διεθνές δίκαιο	55
26. Λύση κατά το άρ.28 του Συντάγματος	56
27. Λύση κατά την αρχή της υπεροχής.....	57
28. Η διαδικαστική λύση κατά το άρ.177 Συνθ.ΕΚ	59
29. Η υπό προϋποθέσεις αποδοχή της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου	60
30. Λύση κατά τον κανόνα της κατανομής αρμοδιοτήτων.....	61
31. Λύση της σύγκρουσης μετά τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος	63
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	65
ΠΙΝΑΚΑΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ.....	66
ΜΠρΑθ:	66
ΣτΕ:	66
Α.Ε.Δ.:	66
Π.Ε.Κ.:	66
Δ.Ε.Κ.:	66
ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ:.....	67
Υπόθεση Kupferberg	68
ΥΠΟΘΕΣΗ FACCINI DORI	70
ΥΠΟΘΕΣΗ FRATELLI COSTANZO	71
Υπόθεση Τράπεζας Κεντρικής Ελλάδας	72
ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	73

