



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Κατεύθυνση:

«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Με θέμα:

***Η ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΤΟΥ ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ, ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΕΘΝΙΚΟΥ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ***

Του

ΗΛΙΑ ΒΑΣΙΛΕΙΑΔΗ

(Α.Μ.: 7118Μ001)

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ:

ΧΡΥΣΟΥΛΑ ΜΟΥΚΙΟΥ

Αθήνα, Νοέμβριος 2019

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.Ι.
Ίδρυμα

Ανώτατο Εκπαιδευτικό

ΕΕ

Ευρωπαϊκή Ένωση

Σ

Σύνταγμα

ΣΕΕ

Ευρωπαϊκή Ένωση

Συνθήκη για την

ΣΛΕΕ

Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Συνθήκη για τη

ΣτΕ

Επικρατείας

Συμβούλιο της

ΦΕΚ

Κυβερνήσεως

Φύλλο Εφημερίδας της

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Καθοριστική για την εκπόνηση της εργασίας υπήρξε η συμβολή της επιβλέπουσας κ. Χρυσούλας Μουκίου, η οποία εισήγαγε τους φοιτητές κατά τη διάρκεια του μαθήματος στον σχετικό προβληματισμό και ανέδειξε με σαφήνεια και πληρότητα όλες τις βασικές πτυχές του θέματος, ενθαρρύνοντας παράλληλα τη συγγραφή διπλωματικής με αυτό το αντικείμενο. Στο ίδιο πλαίσιο, κρίσιμη ήταν η συμβολή και του κ. Δονάτου Παπαγιάννη, ο οποίος με τη μεθοδική διδασκαλία του ευρωπαϊκού δικαίου, την υποστήριξη της κριτικής σκέψης και τα ερωτήματα που έθετε, διαμόρφωσε τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την εκπόνηση εργασιών που να συνδυάζουν τις θεωρητικές αναζητήσεις με το άμεσο πρακτικό ενδιαφέρον.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία εξετάζει το ζήτημα της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από την ελληνική δημόσια διοίκηση, υπό το πρίσμα της σχέσης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο. Πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο άπτεται βασικών πτυχών του συνταγματικού, του διοικητικού και του ενωσιακού δικαίου. Οι κρίσιμες παράμετροι αφορούν τα όρια της εξουσίας της δημόσιας διοίκησης ως προς την ερμηνεία των κανόνων δικαίου που καλείται να εφαρμόσει, υπό το πρίσμα της σχέσης της εκτελεστικής με τη νομοθετική και τη δικαστική λειτουργία, καθώς και των κατευθύνσεων που χαράσσει το ενωσιακό δίκαιο και ιδίως η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ. Η έμφαση δίνεται στις αμφισβητούμενες πτυχές της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο, που αφορούν το ιδιαίτερα σημαντικό ζήτημα του κατά πόσο τα διοικητικά όργανα έχουν την εξουσία να κρίνουν ως προς τη συμφωνία των εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων με κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος, ιδίως με τους κανόνες του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:

δημόσια διοίκηση, ερμηνεία, εφαρμοστέο δίκαιο, ενωσιακό δίκαιο

***THE POSSIBILITY OF INTERPRETATION OF APPLICABLE LAW BY
PUBLIC ADMINISTRATION, IN THE PRINCIPLE OF THE RELATIONSHIP
BETWEEN NATIONAL AND UNION LAW***

ABSTRACT

The paper examines the question of the interpretation of the applicable law by the Greek public administration, in the light of the relationship between national and EU law. This is an issue which touches on key aspects of constitutional, administrative and Union law. The critical parameters relate to the limits of the authority of the public administration to interpret the rules of law which it is required to apply, in the light of its relationship with the legislative and judicial functions, as well as the guidelines laid down by Union law, and in particular the case law of the EU Court of Justice. Emphasis is placed on the disputed aspects of the ability of the public administration to interpret the applicable law, which deals with the particularly important issue of whether administrative bodies are entitled to judge the conformity of legislative provisions with higher-ranking rules, especially the rules of the Constitution and Union law.

KEYWORDS:

public administration, interpretation, applicable law, Union law

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	7
1. Το θέμα της εργασίας.....	7
1.1. Η επιλογή του θέματος.....	7
1.2. Το αντικείμενο του θέματος.	10
2. Η σημασία του θέματος.	13
2.1. Η θεωρητική σημασία.....	13
2.2. Η πρακτική σημασία.....	15
3. Η έννοια της ερμηνείας του δικαίου.	17
3.1. Γενικά ως προς την ερμηνεία.....	17
3.2. Οι ειδικότερες μορφές της ερμηνείας.....	20
4. Η ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.....	25
4.1. Η ερμηνεία ως προϋπόθεση εφαρμογής.	25
4.2. Τα όρια της ερμηνείας του δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	30
1. Οι αναγκαίες πτυχές της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.	30
1.1. Η επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου.	30
1.2. Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.....	32
2. Οι αμφισβητούμενες πτυχές της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.	35
2.1. Οι νόμοι που αντιβαίνουν σε διατάξεις του Συντάγματος.....	35
2.2. Οι νόμοι που αντιβαίνουν σε διατάξεις του ενωσιακού δικαίου.	39
3. Η δυνατότητα της Δημόσιας Διοίκησης να ελέγχει τη συμφωνία του εφαρμοστέου δικαίου με τους συνταγματικούς κανόνες.	40
3.1. Τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.	40
3.2. Τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.	52
4. Η δυνατότητα της Δημόσιας Διοίκησης να ελέγχει τη συμφωνία του εφαρμοστέου δικαίου με τους ενωσιακούς κανόνες.....	55
4.1. Τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.	55
4.2. Τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.	58
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	61
1. Η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων επί του θέματος.	61
1.1. Οι κύριες σχετικές υποθέσεις.....	61
1.2. Οι αποφάνσεις των εθνικών δικαστηρίων.	62
2. Σχολιασμός της εθνικής νομολογίας.....	65
2.1. Η επικρατούσα θέση στην εθνική νομολογία.....	65
2.2. Σχολιασμός της επικρατούσας θέσης.....	67
3. Η νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων επί του θέματος.	69
3.1. Η υπόθεση Fratelli Costanzo.....	69
3.2. Η απόφαση του Δικαστηρίου.....	70

4. Σχολιασμός της ενωσιακής νομολογίας.....	72
4.1. Η επικρατούσα θέση στην ενωσιακή νομολογία.....	72
4.2. Σχολιασμός της επικρατούσας θέσης.....	73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	81
1. Η σχέση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο.....	81
1.1. Γενικά ως προς τη σχέση εθνικού και ενωσιακού δικαίου.....	81
1.2. Ειδικά ως προς τη σχέση του εθνικού Συντάγματος με το ενωσιακό δίκαιο.....	87
2. Το ζήτημα της ερμηνείας υπό το πρίσμα της σχέσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου.	98
2.1. Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης επί του θέματος με βάση το ενωσιακό δίκαιο.	98
2.2. Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος.....	99
3. Η υιοθετούμενη θέση.....	102
3.1. Η θέση που υιοθετείται επί του θέματος.....	102
3.2. Αιτιολόγηση της υιοθετούμενης θέσης.	103
4. Καταληκτικές παρατηρήσεις.	106
4.1. Συνοπτική αποτύπωση των βασικών ζητημάτων που θίχτηκαν.	106
4.2. Συμπερασματικές διαπιστώσεις.	107
ΠΗΓΕΣ.....	111
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	111
ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	114
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ	116

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1. Το θέμα της εργασίας.

1.1. Η επιλογή του θέματος.

Η παρούσα εργασία αφορά το ζήτημα της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου¹ από την ελληνική δημόσια διοίκηση², υπό το πρίσμα της σχέσης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο³. Πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο συνδέεται ευθέως με τις σχέσεις

¹ Ως δίκαιο νοείται μόνο αυτό που τίθεται, ισχύει και ρυθμίζει αποτελεσματικά την κοινωνική συμβίωση σε ένα δεδομένο τοπικό και χρονικό πλαίσιο, δηλαδή το θετικό δίκαιο. Αποτελεί σύστημα καταναγκαστικών κανόνων που ρυθμίζουν κοινωνικές σχέσεις με τον τρόπο που ορίζει και επιβάλλει η εκάστοτε κυρίαρχη εξουσία - Α. Μάνεσης, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Ι, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1980, σ. 53, 66. Με άλλη διατύπωση, δίκαιο είναι το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν επιτακτικά την οργάνωση και λειτουργία μιας κοινωνίας, καθώς και τη συμβίωση των μελών της – Ι. Σπυριδάκης, *Εισηγήσεις Αστικού Δικαίου*, 3η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σ. 1.

² Η δημόσια διοίκηση προσεγγίζεται υπό την οργανική και όχι υπό τη λειτουργική της έννοια, ακολουθώντας την κρατούσα στην εγχώρια έννομη τάξη προσέγγιση. Σύμφωνα με τη λειτουργική έννοια, στη δημόσια διοίκηση εντάσσεται κάθε μορφής διοικητική λειτουργία που συνιστά άσκηση δημόσιας εξουσίας προς εκπλήρωση των σκοπών του κράτους στο οποίο ανήκει, ενώ σύμφωνα με την οργανική έννοια, στη δημόσια διοίκηση εντάσσεται η ως άνω δραστηριότητα μόνον εφόσον ασκείται από φορείς οι οποίοι οργανώνονται και λειτουργούν κατά συγκεκριμένο τρόπο που τους καθιστά θεσμοθετημένα διοικητικά όργανα του κράτους.- βλ. σχετικά Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015, σ. 4-6, καθώς και Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, 14η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σ. 11-13. Στα σύγχρονα όμως κράτη, δεδομένης της πολυπλοκότητας και της διαρκούς μεταβολής των βιοτικών σχέσεων που υπάγονται στο ρυθμιστικό τους πεδίο, η δημόσια διοίκηση υπό τη λειτουργική έννοια αποκτά ολοένα μεγαλύτερη σημασία, γεγονός που δεν μπορεί να αγνοείται, δεδομένου μάλιστα ότι πρόκειται για άσκηση δημόσιας εξουσίας ως προς την οποία μπορεί να τεθούν ζητήματα προστασίας συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών ελευθεριών. Συνακόλουθα, η νομοθετική κατάσταση των διοικητικών ζητημάτων, αλλά και οι σχετικές μελέτες, θα πρέπει πλέον να λαμβάνουν υπόψη και το λειτουργικό κριτήριο - βλ. σχετικά Κ. Χρυσόγονος, *Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989, σ. 17-18. Στην παρούσα εργασία πάντως, το θέμα εξετάζεται εστιάζοντας στην κρατούσα οργανική οπτική περί της εθνικής δημόσιας διοίκησης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν θα μπορούσε να εξεταστεί σε μια πιο εκτεταμένη ή ειδική μελέτη και υπό τη λειτουργική οπτική.

³ Ως «ενωσιακό» καλείται πλέον το δίκαιο που θεσπίζεται από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ρυθμίζει την οργάνωση και τη λειτουργία της ΕΕ, τη λειτουργία των κρατών-μελών στο πλαίσιο της συμμετοχής τους σε αυτήν, καθώς και τη σχέση της με τα κράτη-μέλη και τα άτομα που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους - βλ. για τον όρο, Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 5η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016, σ. 33-34.

και τις αλληλεπιδράσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική λειτουργία⁴, άπτεται βασικών πτυχών του συνταγματικού και του διοικητικού δικαίου⁵, ενώ παράλληλα εστιάζει στην ολόενα αυξανόμενη διάδραση μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου, δεδομένης της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁶.

Η επιλογή του θέματος προκύπτει από την ανάγκη διερεύνησης του ρόλου της εθνικής δημόσιας διοίκησης στο σύγχρονο ενωσιακό πλαίσιο, όπως αυτό έχει πλέον εξελιχτεί, αλλά και των ορίων στα οποία υπόκειται ως προς την ερμηνεία των κανόνων δικαίου τους οποίους καλείται να εφαρμόσει. Η δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο, καθώς και το εύρος στο οποίο εκτείνεται αυτή η δυνατότητα, δεν είναι ζητήματα που μπορούν να θεωρηθούν δεδομένα ή αυτονόητα, ενώ η ανάλυσή τους με βάση τις νέες συνθήκες που προκύπτουν, ιδίως ένεκα της πορείας της ευρωπαϊκής ενοποίησης και της συναφούς εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου, απαιτεί περαιτέρω εμβάθυνση προκειμένου να καταστεί ολοκληρωμένη και συνακόλουθα πρακτικά ωφέλιμη.

Μια τέτοια προσέγγιση οφείλει να επιχειρεί τη συγκροτημένη αποτύπωση των σχετικών θεωρητικών προβληματισμών, την αποσαφήνιση του ρόλου και της σημασίας των εθνικών δημόσιων διοικήσεων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁷, την ανάλυση της σχέσης ανάμεσα στο εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο,

⁴ Η διάκριση της κρατικής εξουσίας σε τρεις λειτουργίες, νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική, προβλέπεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος. Βλ. αναλυτικά Α. Βλαχογιάννης, ερμηνεία του άρθρου 26, σε Σπυρόπουλος/Κοντιάδης/Ανθόπουλος/ Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 713-727.

⁵ Τα οποία αποτελούν υποσύνολα του εσωτερικού δημοσίου δικαίου, δηλαδή των κανόνων που ρυθμίζουν κατά τρόπο υποχρεωτικό την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους, τη σχέση της κρατικής εξουσίας με την κοινωνία και τους ιδιώτες, αλλά και τη σχέση της συγκεκριμένης κρατικής οντότητας με τις διεθνείς έννομες τάξεις - Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, 3η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1982, σ. 3, 26. Το συνταγματικό δίκαιο ρυθμίζει τα ζητήματα αυτά σε γενικό πλαίσιο, ενώ το διοικητικό δίκαιο, ως ειδικότερο, αφορά την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, τη σχέση της με τους ιδιώτες, καθώς και με τις άλλες βασικές κρατικές λειτουργίες - Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 27. Για τους λοιπούς κλάδους του εσωτερικού δημοσίου δικαίου, δηλαδή το ποινικό, το δικονομικό και το εκκλησιαστικό δίκαιο, βλ. Ι. Σπυριδάκης, Εισηγήσεις Αστικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 6.

⁶ Η Ελλάδα εντάχθηκε στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες με συμφωνία προσχώρησης που υπογράφηκε το 1979 και τέθηκε σε ισχύ το 1981. Για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και την εξελικτική πορεία προς τη δημιουργία της ΕΕ, βλ. Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 48-68.

⁷ Δηλαδή της σταδιακής πορείας προς την οικονομική και πολιτική ενοποίηση των κρατών που συμμετέχουν την ΕΕ - βλ. σχετικά Ν. Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και πολιτικές, 4η αναθ. εκδ., εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1995, σ. 20-24.

καθώς και τη διατύπωση διαυγών συμπερασματικών παρατηρήσεων με πρακτικό προσανατολισμό. Στην ίδια λογική, η προσέγγιση του θέματος συναρτάται άμεσα με τις ιδιαιτερότητες και τον βαθμό εξέλιξης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, αλλά και με την πορεία της χώρας ως κράτους-μέλους της ΕΕ.

Με βάση τα ανωτέρω, προκύπτει ευχερώς ότι το εξεταζόμενο θέμα παρουσιάζει τόσο θεωρητικό όσο και πρακτικό ενδιαφέρον. Από θεωρητική σκοπιά, οι κρίσιμες παράμετροι αφορούν τα όρια της εξουσίας της δημόσιας διοίκησης ως προς την ερμηνεία των κανόνων δικαίου που καλείται να εφαρμόσει, υπό το πρίσμα της σχέσης της εκτελεστικής με τη νομοθετική και τη δικαστική λειτουργία, καθώς και των κατευθύνσεων που χαράσσει το ενωσιακό δίκαιο και ιδίως η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ⁸. Από πρακτική σκοπιά, η οποία συνιστά την προέκταση εκείνη των θεωρητικών προβληματισμών που έχει άμεσο αντίκτυπο στον τρόπο λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού, οι κρίσιμες παράμετροι αφορούν τον χειρισμό των υποθέσεων από την εθνική δημόσια διοίκηση κατά τρόπο που να συνάδει με τη συνταγματικά προβλεπόμενη κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα κρατικά όργανα, με την ιδιότητα της Ελλάδας ως κράτος-μέλος της ΕΕ, καθώς και με τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης εντός των δύο προαναφερθέντων αλληλοεπικαλυπτόμενων πεδίων.

Η διερεύνηση των νόμιμων δυνατοτήτων της δημόσιας διοίκησης ως προς την ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου είναι ένα ζήτημα το οποίο παρουσιάζει ιδιαίτερο νομικό και πρακτικό ενδιαφέρον σε κάθε περίπτωση⁹. Το εν λόγω ενδιαφέρον παρίσταται ακόμα μεγαλύτερο όταν η διερεύνηση αφορά μια χώρα σαν την Ελλάδα, στην οποία η δημόσια διοίκηση, κατά κοινή ομολογία, δεν έχει κατορθώσει μέχρι σήμερα να επιτύχει ένα υψηλό επίπεδο οργάνωσης, αποτελεσματικότητας και

⁸ Η οποία αναγνωρίζεται ως πηγή του ενωσιακού δικαίου, σε αντίθεση με τα ισχύοντα στο ελληνικό δικαιοσύστημα, αφού η έλλειψη της εκτεταμένης ρυθμιστικής κάλυψης που παρατηρείται στην ενωσιακή έννομη τάξη σε σχέση με τις εθνικές, καθιστά αναγκαία την κανονιστική συμβολή της νομολογίας στη διαμόρφωσή της - Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, όπ.παρ., σ. 314-315. Για την αιτιολόγηση του ότι η νομολογία δεν θεωρείται πηγή δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη, καθώς και την εξαίρεση που προκύπτει από το άρθρο 100 παρ. 4 του Συντάγματος, βλ. Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.παρ., σ.109-111.

⁹ Το δίκαιο εν γένει εξάλλου, δεν συνιστά απλά μια θεωρητική κατασκευή, αλλά ένα φαινόμενο που πηγάζει από την κοινωνική συνύπαρξη και επιδιώκει να ρυθμίσει κοινωνικά προβλήματα στην πράξη - Κ. Κεραμέυς, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο Ι*, 2η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1983, σ. 1.

αποκρυστάλλωσης των ορίων άσκησης των αρμοδιοτήτων της¹⁰. Ως εκ τούτου, λαμβάνοντας υπόψη και την άμεση επιρροή που ασκεί πλέον το ενωσιακό δίκαιο στη διοικητική λειτουργία των κρατών-μελών¹¹, καθίσταται επίκαιρη η εξέταση τέτοιων ζητημάτων και η αναζήτηση σαφών κατευθύνσεων οι οποίες να διέπουν και να προσδιορίζουν, πάντοτε στο πλαίσιο της νομιμότητας, τη δράση της δημόσιας διοίκησης.

Είναι συνεπώς σαφές ότι η επιλογή του μελετώμενου θέματος ακολουθεί τις τρέχουσες εξελίξεις και ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένες ανάγκες, τόσο θεωρητικής όσο και πρακτικής υφής, του εγχώριου νομικού και διοικητικού συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο, ο βασικός στόχος εκπόνησης της μελέτης είναι η δημιουργική συμβολή στον διάλογο που έχει ήδη αναπτυχθεί για τα εξεταζόμενα ζητήματα και ειδικότερα η τεκμηρίωση διαπιστώσεων με επίκαιρο χαρακτήρα, επαρκή νομική θεμελίωση και πρακτική χρησιμότητα όσον αφορά τη λειτουργία της εθνικής δημόσιας διοίκησης.

1.2. Το αντικείμενο του θέματος.

Η μελέτη εξετάζει συνοπτικά τη δυνατότητα ερμηνείας που διαθέτει η δημόσια διοίκηση ως προς τους κανόνες δικαίου τους οποίους καλείται να εφαρμόσει, λαμβάνοντας υπόψη τη σχέση που έχει διαμορφωθεί ανάμεσα στο εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο και ιδίως τις κατευθύνσεις τις οποίες χαράσσει το τελευταίο στο εν λόγω ζήτημα. Συνεπώς, το θέμα της μελέτης αφορά σε πρώτο επίπεδο την ανάλυση της εν γένει δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο και ακολούθως τις επιμέρους όψεις αυτής της ερμηνευτικής διαδικασίας, υπό το πρίσμα της επίδρασης του ενωσιακού στο εθνικό δίκαιο.

Πιο συγκεκριμένα, η παρούσα εργασία εξετάζει αρχικά την έννοια και της μορφές της ερμηνείας των κανόνων δικαίου, προκειμένου να προσδιορίσει το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα ειδικότερα θέματα που πραγματεύεται. Ακολούθως, εστιάζει στις αναγκαίες πτυχές της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου, δηλαδή στη βασική

¹⁰ Για ορισμένα διαχρονικά προβληματικά χαρακτηριστικά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, βλ. Α. Μακροδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 5η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σ. 87-92.

¹¹ Το ενωσιακό δίκαιο εφαρμόζεται στα κράτη-μέλη από τα κρατικά όργανα τα οποία αυτά διαθέτουν, τα οποία μάλιστα (ιδίως τα διοικητικά) συνιστούν τους κατεξοχήν εφαρμοστές του, δεδομένου ότι τα ενωσιακά όργανα σπανίως έχουν αρμοδιότητα (αλλά και δυνατότητα) άμεσης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου - βλ. Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 319-320, 322-323.

ερμηνευτική διαδικασία η οποία προηγείται κατά λογική και νομική αναγκαιότητα της οποιασδήποτε εφαρμογής των κανόνων δικαίου από τα αρμόδια διοικητικά όργανα, επισημαίνοντας παράλληλα και τα όρια της εν λόγω διαδικασίας. Στη συνέχεια, η έρευνα προσανατολίζεται στο πλέον δυσχερές πεδίο, δηλαδή στην ανάδειξη και τη μελέτη των αμφισβητούμενων πτυχών της ερμηνείας.

Ειδικότερα, οι αμφισβητούμενες πτυχές της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο, αφορούν το ιδιαίτερα κρίσιμο ζήτημα του κατά πόσο τα διοικητικά όργανα έχουν την εξουσία να κρίνουν ως προς τη συμφωνία των νομοθετικών διατάξεων που πρέπει κάθε φορά να εφαρμοστούν με κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος, ιδίως με τους κανόνες του Συντάγματος¹² και του ενωσιακού δικαίου¹³. Οι εκάστοτε εφαρμοστέες διατάξεις, είτε ανήκουν σε τυπικό είτε σε ουσιαστικό νόμο¹⁴, ενδέχεται να έρχονται σε αντίθεση με συνταγματικούς ή ενωσιακούς κανόνες. Στην περίπτωση αυτή, ανακύπτει το ζήτημα της έκτασης την οποία μπορεί να λάβει η δυνατότητα ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη δημόσια διοίκηση, δηλαδή το κατά πόσο η δημόσια διοίκηση έχει την αρμοδιότητα να ελέγξει τη συμφωνία των εφαρμοστέων διατάξεων με τους εν λόγω κανόνες, οι οποίοι είναι εξοπλισμένοι με υπέρτερη ισχύ.

Ο διοικητικός έλεγχος της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με το Σύνταγμα και το ενωσιακό δίκαιο εγείρει δυσχερή ζητήματα, όπως το κατά πόσο ο έλεγχος αυτός μπορεί να θεωρηθεί ως έμμεση αμφισβήτηση της νομοθετικής λειτουργίας (άρα και

¹² Για την ιδιότητα του Συντάγματος ως θεμελιώδους νόμου του κράτους με αυξημένη τυπική ισχύ, στην οποία οφείλουν να υπόκεινται όλες οι λοιπές νομοθετικές διατάξεις, βλ. Α. Μάνεσης, Συνταγματικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 151-152, 159-160.

¹³ Οι κανόνες δικαίου αποτελούν μέρος ενός ιεραρχικά δομημένου συνόλου και ανάλογα με την ιεραρχική βαθμίδα στην οποία ανήκουν εξοπλίζονται με την αντίστοιχη τυπική ισχύ. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κανόνες του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου ανήκουν σε ιεραρχικά υπέρτερη βαθμίδα από τους κανόνες της κοινής νομοθεσίας ενός κράτους-μέλους της ΕΕ - βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 56, 120.

¹⁴ Τυπικός νόμος είναι αυτός που ψηφίζεται από τη Βουλή και ακολούθως εκδίδεται και δημοσιεύεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σύμφωνα με τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία, ενώ ουσιαστικός νόμος είναι κάθε κανόνας δικαίου με γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο, ανεξαρτήτως του τρόπου θέσπισής του - βλ. Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, αναθ. έκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008, σ. 133, 143. Συνακόλουθα, οι τυπικοί νόμοι είναι κατά κανόνα και ουσιαστικοί, ενώ οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης συνιστούν νόμους μόνο με την ουσιαστική έννοια του όρου. Σχετικά με την κανονιστική αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή την αρμοδιότητα που της απονέμει το Σύνταγμα να θεσπίζει ουσιαστικούς νόμους, βλ. Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010, καθώς και συνοπτικά Ε. Πρεβεδούρου, Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, <https://www.prevedourou.gr/oi-kanonistikés-práξεις-tης-dioίκησης/> (πρόσβαση 17/10/2019).

της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας) από την εκτελεστική λειτουργία, αλλά και ως ανεπίτρεπτη παρέμβαση στην αρμοδιότητα διενέργειας αυτού του ελέγχου, η οποία έχει αποδοθεί συνταγματικά στη δικαστική λειτουργία¹⁵. Η μελέτη επιχειρεί να αποσαφηνίσει συγκροτημένα αυτά τα θέματα, παραθέτοντας και αναλύοντας το σύνολο των βασικών επιχειρημάτων υπέρ και κατά της δυνατότητας των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν το εφαρμοστέο δίκαιο, ως προς τη συμφωνία του τόσο με τους συνταγματικούς όσο και με τους ενωσιακούς κανόνες.

Περαιτέρω, παρατίθεται και αναλύεται η εθνική και η ενωσιακή νομολογία επί του θέματος, δεδομένου ότι τα δικαστήρια είναι οι θεσμικά προβλεπόμενοι και κατοχυρωμένοι παράγοντες που κατεξοχήν διαθέτουν την τυπική αρμοδιότητα αλλά και την ουσιαστική δυνατότητα να επιλύσουν τέτοιου είδους ζητήματα. Στο πλαίσιο αυτό, αναφέρονται και σχολιάζονται οι κύριες αποφάσεις των ελληνικών δικαστηρίων, καθώς και η κομβική για το θέμα απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΕ¹⁶ στην υπόθεση *Fratelli Costanzo*.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι το εξεταζόμενο θέμα προσεγγίζεται υπό το πρίσμα της σχέσης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο, είναι αναγκαίο να διευκρινιστούν στην παρούσα μελέτη οι κυριότερες παράμετροι της εν λόγω σχέσης, με την έμφαση να δίνεται στη σχέση των ενωσιακών κανόνων με τα εθνικά Συντάγματα, καθώς αυτή η πτυχή είναι και η πλέον εριζόμενη. Αφού ολοκληρωθεί η συγκεκριμένη ανάλυση, η έρευνα εστιάζει στην επίδραση που ασκεί σήμερα το ενωσιακό δίκαιο στον ρόλο της δημόσιας διοίκησης και ιδίως στη δυνατότητά της να ελέγχει τη συμφωνία του εφαρμοστέου δικαίου με κανόνες υπέρτερης ισχύος, όπως είναι οι συνταγματικοί και οι ενωσιακοί.

Καταληκτικά, η μελέτη τοποθετείται με σαφήνεια επί του θέματος, αιτιολογώντας τη θέση που υιοθετεί και επιδιώκοντας να παράσχει μια τεκμηριωμένη οπτική που να διαθέτει και πρακτικό προσανατολισμό αναφορικά με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στην ίδια λογική, διατυπώνει συμπερασματικές παρατηρήσεις οι οποίες συνοψίζουν τον συνολικό προβληματισμό για το εξεταζόμενο ζήτημα. Όπως συνάγεται ευχερώς από τα ήδη εκτεθέντα, το αντικείμενο της παρούσας μελέτης παρουσιάζει ιδιαίτερη θεωρητική και πρακτική σημασία, τόσο για το δημόσιο δίκαιο

¹⁵ Για τη σύνδεση της νομοθετικής λειτουργίας με τη λαϊκή κυριαρχία και τη συνταγματική κατανομή των αρμοδιοτήτων στις τρεις κρατικές λειτουργίες, βλ. αναλυτικά κατωτέρω.

¹⁶ Εφεξής στην παρούσα εργασία θα αναφέρεται ως «Δικαστήριο». Το Δικαστήριο της ΕΕ περιλαμβάνει επιμέρους δικαιοδοτικούς σχηματισμούς που αποτελούν τη συνέχεια του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΕΚ) - βλ. αναλυτικά Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, όπ.παρ., σ. 231-241.

εν γένει όσο και ειδικότερα για τον τρόπο και τα όρια της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης κατά την εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου.

2. Η σημασία του θέματος.

2.1. Η θεωρητική σημασία.

Η σημασία του θέματος της μελέτης σε θεωρητικό επίπεδο σχετίζεται αφενός με τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης σε ένα σύγχρονο κράτος-μέλος της ΕΕ και αφετέρου με το ιδιαίτερα κρίσιμο ζήτημα της διάκρισης των λειτουργιών στο κράτος αυτό. Η δυνατότητα των διοικητικών οργάνων να ερμηνεύουν το εφαρμοστέο δίκαιο και η έκταση αυτής της δυνατότητας, εγείρει ζητήματα για τα όρια των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής λειτουργίας και τη σχέση που διαμορφώνεται με τις άλλες κρατικές λειτουργίες. Τα συγκεκριμένα ζητήματα αποκτούν ευρύτερες θεωρητικές προεκτάσεις όταν προσεγγίζονται υπό το πρίσμα της σχέσης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο, καθώς στην ανάλυσή τους εντάσσεται η επίδραση που ασκεί πλέον η ενωσιακή έννομη τάξη¹⁷ στο δημόσιο δίκαιο των κρατών-μελών.

Ειδικότερα, όσον αφορά τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης, ανακύπτει το κεντρικό ερώτημα των ορίων που προσδιορίζουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Το ερώτημα αυτό άπτεται θεωρητικά του εγχώριου δημόσιου δικαϊκού συστήματος, του ενωσιακού δικαίου, καθώς και της μεταξύ τους όσμωσης και αλληλεπίδρασης. Πιο συγκεκριμένα, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης και η έκταση των αρμοδιοτήτων που ασκεί, διαγράφεται μέσα από τις οικείες διατάξεις του Συντάγματος, των διοικητικών νόμων και των ενωσιακών νομοθετημάτων, καθώς και στο πλαίσιο που διαμορφώνουν οι γενικές αρχές οι οποίες διέπουν την ελληνική και την ενωσιακή έννομη τάξη σε επίπεδο δημοσίου δικαίου¹⁸.

¹⁷ Ως έννομη τάξη νοείται εκείνη που διαμορφώνεται με βάση το ισχύον θετικό δίκαιο και στην οποία υπάγονται υποχρεωτικά ορισμένες εκφάνσεις της κοινωνικής συμβίωσης των ανθρώπων που ανήκουν στο ρυθμιστικό της πεδίο - βλ. για την εθνική έννομη τάξη, Ι. Αραβαντινός, Στοιχεία μεθοδολογίας του δικαίου, Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1974, σ. 12-13.

¹⁸ Οι γενικές αρχές συνιστούν κανόνες δικαίου που ακόμα και αν δεν περιέχονται ρητά σε κάποιο νομοθετικό κείμενο, προκύπτουν από τη συνολική επισκόπηση του οικείου δικαίου και τις βασικές κατευθύνσεις που το διέπουν - Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 106. Οι κανόνες αυτοί είναι απλής και γενικής μορφής και καθορίζουν το πλαίσιο εντός του οποίου οφείλουν να κινούνται οι επιμέρους θεσπιζόμενες νομοθετικές διατάξεις - Π. Σούρλας, Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου, Μέρος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986, σ. 93.

Όσον αφορά περαιτέρω τη διάκριση των λειτουργιών, ανακύπτει ο προβληματισμός για το κατά πόσο η εκτελεστική λειτουργία, κατά τη διεκπεραίωση του κύριου αντικειμένου της, δηλαδή κατά την εφαρμογή των νόμων, έχει τη δυνατότητα να ελέγχει τις πράξεις της νομοθετικής λειτουργίας ως προς τη συμφωνία τους με κανόνες δικαίου που εντάσσονται σε νομοθετικά κείμενα υπέρτερης τυπικής ισχύος, κάτι το οποίο συνιστά το βασικό αντικείμενο της δικαστικής λειτουργίας. Είναι λοιπόν σαφές ότι το εξεταζόμενο θέμα αναδεικνύει σε θεωρητικό επίπεδο τη σχέση της εκτελεστικής τόσο με τη νομοθετική όσο και με τη δικαστική λειτουργία, και μάλιστα υπό την οπτική των ορίων ως προς τις αρμοδιότητες της πρώτης και συνακόλουθα της πιθανής ανεπίτρεπτης επέμβασής της στο πεδίο αρμοδιοτήτων των δύο έτερων λειτουργιών.

Οι προαναφερθείσες βασικές πτυχές της θεωρητικής σημασίας του θέματος εξειδικεύονται σε επιμέρους ζητήματα που σχετίζονται με τη μεθοδολογία του δικαίου και περιλαμβάνουν τη συνδυαστική ερμηνεία και ανάλυση διατάξεων του ελληνικού δημόσιου δικαίου και των ενωσιακών νομοθετικών κειμένων¹⁹. Παράλληλα, τα εν λόγω ζητήματα περιλαμβάνουν τη συγκριτική αποτίμηση των σχετικών πορισμάτων της εθνικής και της ενωσιακής νομολογίας, καθώς και των συναφών προσεγγίσεων της επιστήμης. Όλα τα προεκτεθέντα οδηγούν εξ ορισμού σε θεωρητικές αναλύσεις με ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς θίγουν κεντρικές παραμέτρους του εθνικού δημοσίου δικαίου, εξετάζουν τις συναφείς σημαντικές εξελίξεις στο πεδίο της ενωσιακής έννομης τάξης και αναδεικνύουν τον πυρήνα της επιστημονικής και νομολογιακής συζήτησης επί των συγκεκριμένων ζητημάτων, επιχειρώντας να αποσαφηνίσουν τα πλέον δυσχερή σημεία τους.

Στο πλαίσιο της μελέτης του θέματος, τα κύρια σημεία του εθνικού Συντάγματος που αναλύονται αφορούν τη διάκριση των λειτουργιών, τον συνταγματικά προσδιοριζόμενο ρόλο της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπαλλήλων ως έμμεσων οργάνων του κράτους²⁰, το περιεχόμενο και την έκταση των συνταγματικών αρμοδιοτήτων των τριών λειτουργιών σε σχέση με την ισχύ, την εφαρμογή και τον έλεγχο των νομοθετικών πράξεων, καθώς και την οριοθέτηση και τα πεδία

¹⁹ Ιδίως των διατάξεων των Συνθηκών της ΕΕ, και δη της Συνθήκης για την ΕΕ και για της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ - βλ. τα κείμενα των Συνθηκών σε ηλεκτρονική μορφή στους ιστότοπους <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN> και <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN> αντίστοιχα.

²⁰ Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006, σ. 381. Βλ. επίσης πιο αναλυτικά, Β. Κονδύλης, ερμηνεία του άρθρου 103, σε Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, όπ.παρ., σ. 1655-1692.

διασταύρωσης των εν λόγω αρμοδιοτήτων. Από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου, τα ζητήματα που εξετάζονται εστιάζουν στον ρόλο και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και αφορούν κυρίως τις αρχές της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης²¹. Παράλληλα, από πλευράς ενωσιακού δικαίου, αναπτύσσονται τα σημεία που σχετίζονται με την αλληλεπίδραση ενωσιακού και εθνικού δικαίου, τη σχέση των ενωσιακών κανόνων με το εθνικό Σύνταγμα και τις αρχές που διέπουν την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα κράτη-μέλη της ΕΕ.

Το προπεριγραφέν θεωρητικό πλέγμα της μελέτης δεν αποτελεί απλά μια διανοητική άσκηση χωρίς άλλες προεκτάσεις. Αντιθέτως, τα επιμέρους ζητήματα που εξετάζονται αποτελούν το επίκεντρο ορισμένων από τους πλέον δυσχερείς προβληματισμούς στον χώρο της επιστήμης του συνταγματικού, του διοικητικού και του ενωσιακού δικαίου, οι οποίοι απαιτούν διαρκώς ενδελεχείς προσπάθειες θεμελίωσης επιχειρημάτων που θα τους υπερβαίνουν ή έστω θα τους περιορίζουν. Επιπρόσθετα, το συγκεκριμένο θεωρητικό πλέγμα παρουσιάζει άμεση σύνδεση με την πράξη και δη τόσο με την εσωτερική όσο και με την εξωτερική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης²².

2.2. Η πρακτική σημασία.

Η εκτελεστική λειτουργία, έχοντας ως αντικείμενο την υλοποίηση των επιλογών της νομοθετικής και την εφαρμογή των αποφάσεων της δικαστικής λειτουργίας, εκδηλώνεται μέσω της δημόσιας διοίκησης, η οποία συνιστά τον διοικητικό μηχανισμό της κρατικής εξουσίας και στο σύγχρονο κράτος είναι κατ' ανάγκην

²¹ Η αρχή της νομιμότητας σημαίνει τη νομοθετική δέσμευση της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή την υπαγωγή της στους κανόνες δικαίου, χωρίς όμως αυτό να συνεπάγεται ότι τα διοικητικά όργανα περιορίζονται απολύτως στην απλή εκτέλεση του νόμου - Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 141-142, 148-149. Η αρχή χρηστής διοίκησης συνιστά μια ιδιαίτερα γενική έννοια, η οποία αφορά την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον με τρόπο που να συνεκτιμά τις ανάγκες και να προστατεύει τα έννομα συμφέροντα των ιδιωτών - Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 173, Α. Μακρυδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, όπ.παρ., σ. 34-45.

²² Η εσωτερική λειτουργία αφορά τον τρόπο με τον οποίο χειρίζεται τις διάφορες υποθέσεις η δημόσια διοίκηση, με βάση την εσωτερική της δομή, οργάνωση και κατανομή αρμοδιοτήτων, ενώ η εξωτερική λειτουργία αφορά την εκδήλωση της δημόσιας εξουσίας από τα διοικητικά όργανα προς τα νομικά και φυσικά πρόσωπα στα οποία απευθύνεται κατά τρόπο δεσμευτικό, δηλαδή κυρίως με την έκδοση διοικητικών πράξεων. Για την έννοια της διοικητικής πράξης, βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Οι διοικητικές πράξεις (έννοια-διακρίσεις) <https://www.prevedourou.gr/oi-dioikητικές-πράξεις-έννοια-διακρί/> (πρόσβαση 23/10/2019).

αναπτυγμένη σε πολύ μεγάλη έκταση²³. Η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι αρμόδια για την εφαρμογή των νόμων, τυπικών και ουσιαστικών, και είναι υποχρεωμένη να ενεργεί αποκλειστικά στο πλαίσιο που διαγράφουν οι νόμοι και μόνο με τον ακριβή τρόπο που αυτοί ορίζουν²⁴. Μέσω της δεσμευτικής και πλήρους υπαγωγής της δημόσιας διοίκησης στον νόμο, διασφαλίζεται ο περιορισμός της πιθανής αυθαιρεσίας των διοικητικών οργάνων και η κατά το δυνατόν αποφυγή της κατάχρησης της εξουσίας με την οποία έχουν εξοπλιστεί²⁵.

Προκύπτει συνακόλουθα ότι ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης σε ένα σύγχρονο κράτος, δεδομένης της έκτασης των αρμοδιοτήτων που κατά νόμον διαθέτει και των πραγματικών αναγκών τις οποίες καλύπτει μέσω της άσκησης τους, είναι καθοριστικός για την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους, καθώς και, σε μεγάλο βαθμό, για τις συνθήκες διαβίωσης και συνύπαρξης του πληθυσμού που το αποτελεί. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης έχει τεράστια πρακτική σημασία, αφού επηρεάζει άμεσα και σε καθημερινή βάση τόσο τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού όσο και την κοινωνική συμβίωση των ανθρώπων οι οποίοι διαβιούν στην περιοχή στην οποία ασκείται η συγκεκριμένη κρατική εξουσία. Ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το ισχύον δίκαιο κατά την εφαρμογή του και η έκταση την οποία μπορεί να λάβει αυτή η δυνατότητα, έχουν επίσης εξαιρετικά μεγάλη πρακτική σημασία, καθώς η διαδικασία της ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου καθορίζει ουσιαστικά τον τρόπο με τον οποίον αυτό θα εφαρμοστεί αλλά και τα τυχόν όρια τα οποία θα τεθούν στην εφαρμογή του.

Πιο αναλυτικά, η διαδικασία της ερμηνείας οδηγεί στην εύρεση του αληθινού νοήματος μιας νομοθετικής διάταξης και μέσω αυτού στην επιλογή του πράγματι εφαρμοστέου κανόνα δικαίου, κατοχυρώνοντας έτσι την ορθή εφαρμογή του στην περίπτωση την οποία ρυθμίζει. Παράλληλα, η διαδικασία της ερμηνείας συμβάλλει στην αναγνώριση των περιπτώσεων στις οποίες τα διοικητικά όργανα μπορούν να επιλέξουν ανάμεσα σε περισσότερες νόμιμες εκδοχές κατά την εφαρμογή του κανόνα δικαίου. Αυτή η διεργασία, με απλά λόγια, οδηγεί στην αποφυγή της «τυφλής»

²³ Δεδομένου ότι καλείται να αντιμετωπίσει έναν ολοένα αυξανόμενο αριθμό ζητημάτων και να εκδηλώσει επεμβατική δραστηριότητα σε πλήθος πεδίων. Ως εκ τούτου, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι κατέχει «προέχουσα» θέση στο σύγχρονο κράτος - βλ. Α. Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 23-26.

²⁴ Βλ. παραπάνω τον ορισμό της αρχής της νομιμότητας.

²⁵ Για την καθιέρωση της αρχής της νομιμότητας ως δέσμευση της εκτελεστικής εξουσίας από τον νόμο, βλ. συνοπτικά Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σ. 52.

εφαρμογής του κανόνα δικαίου, περιορίζοντας έτσι αντιστοίχως τις πιθανότητες εκδήλωσης διοικητικών αυθαιρεσιών, δηλαδή παρανομίας εκ μέρους των ίδιων των διοικητικών οργάνων. Περαιτέρω, η διαδικασία της ερμηνείας μπορεί να οδηγήσει στην άρση της ασάφειας και των αντιφάσεων που συχνά χαρακτηρίζουν τις εκάστοτε εφαρμοστέες διατάξεις, καθώς και στη συμπλήρωση τυχόν κενών τα οποία αυτές εμφανίζουν, διασφαλίζοντας κατά τον τρόπο αυτόν την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου, δηλαδή τη ρύθμιση στην πράξη των περιπτώσεων για τις οποίες αυτό έχει θεσπιστεί. Τέλος, η διαδικασία της ερμηνείας μπορεί να οδηγήσει στον εντοπισμό αντίθεσης των εφαρμοστέων διατάξεων με κανόνες δικαίου υπέρτερης ισχύος και να αποσοβήσει έτσι την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων των οποίων των περιεχόμενο παραβιάζει το ισχύον ευρύτερο πλαίσιο της νομιμότητας.

Οι προαναφερθείσες όψεις της ερμηνείας του ισχύοντος δικαίου από τη δημόσια διοίκηση έχουν καταδήλως εξαιρετικά μεγάλη πρακτική σημασία, καθώς ουσιαστικά καθορίζουν τον τρόπο που δρα η δημόσια διοίκηση σε καθημερινή βάση και συνακόλουθα την επίδραση που ασκούν τα διοικητικά όργανα στους περισσότερους τομείς της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης. Οι εν λόγω όψεις της ερμηνείας των νομοθετικών διατάξεων από τα διοικητικά όργανα όμως δεν θεωρούνται ούτε αυτονόητες ούτε πέραν κάθε αμφισβήτησης. Αντιθέτως, εγείρουν επιστημονικές, νομολογιακές και διοικητικές διαφωνίες, προκαλώντας αντιστοίχως ευρεία σύγχυση ως προς τα όρια της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το ισχύον δίκαιο κατά την εφαρμογή του. Ως εκ τούτου, σε ένα πλαίσιο αυξημένης παρέμβασης του διοικητικού μηχανισμού στο σύνολο σχεδόν της κοινωνικής ζωής, και με δεδομένη την επίδραση που ασκεί στον τρόπο λειτουργίας του μηχανισμού αυτού η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και του ενωσιακού δικαίου, η προσπάθεια κατηγοριοποίησης, αποσαφήνισης και κατά το δυνατόν υπέρβασης των ως άνω διαφωνιών και συγχύσεων, είναι αναντίρρητο ότι έχει επίσης ιδιαίτερη πρακτική σημασία.

3. Η έννοια της ερμηνείας του δικαίου.

3.1. Γενικά ως προς την ερμηνεία.

Το δίκαιο, όπως ήδη αναφέρθηκε, συνιστά ένα σύνολο κανόνων οι οποίοι ρυθμίζουν κατά τρόπο υποχρεωτικό την κοινωνική συμβίωση σε ένα δεδομένο τοπικό και χρονικό πλαίσιο. Προκειμένου αυτή η υποχρεωτική ρύθμιση να υλοποιείται έμπρακτα και οι κανόνες δικαίου να εκπληρώνουν τον σκοπό τους, απαιτείται η εφαρμογή τους

σύμφωνα με το περιεχόμενό τους. Για να μπορεί όμως να χωρήσει αυτή η εφαρμογή, απαραίτητη προϋπόθεση είναι να προηγηθεί η σύλληψη του νοήματός τους, δηλαδή η κατανόηση του περιεχομένου τους. Η σύλληψη του νοήματος ενός κανόνα δικαίου²⁶ είναι αυτό που αποκαλείται «ερμηνεία» στον χώρο του δικαίου²⁷, η οποία ως διεργασία προηγείται κατά λογική αναγκαιότητα της οποιασδήποτε εφαρμογής του κανόνα.

Η διεργασία της ερμηνείας με την ευρεία έννοια, δηλαδή ως πνευματική προσπάθεια κατανόησης του νοήματος ενός κανόνα δικαίου, δεν μια διαδικασία που μπορεί να θεωρηθεί απλή ή αυτοματοποιημένη. Αντιθέτως, συχνά παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες και απαιτεί από τον ερμηνευτή να καταβάλλει αυξημένη προσοχή και ιδιαίτερο κόπο, προκειμένου να προσεγγίσει με πληρότητα το ακριβές νοηματικό περιεχόμενο μιας νομοθετικής διάταξης. Δεδομένου ότι οι κανόνες δικαίου των οποίων το περιεχόμενο καλείται να αντιληφθεί και να αποσαφηνίσει ο εκάστοτε ερμηνευτής είναι κατά κύριο λόγο γραπτοί²⁸, η ερμηνευτική προσπάθεια εκκινά από τη λεκτική αποτύπωση του κανόνα, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι η σχετική διαδικασία περιορίζεται στην απλή ανάγνωση των λέξεων και τη στοιχειώδη κατανόηση της μεταξύ τους σύνδεσης και αλληλουχίας.

Πιο συγκεκριμένα, η διαδικασία της ερμηνείας υπό την ευρεία έννοια περιλαμβάνει ορισμένα στάδια τα οποία μπορούν να θεωρηθούν αναγκαία για την προσέγγιση του νοήματος ενός κανόνα δικαίου. Αρχικά, απαιτείται ο σχηματισμός μιας αντίληψης από την πλευρά του ερμηνευτή για την εσωτερική νοηματική συνάφεια και λογική που διέπει τον κανόνα, τόσο ως σύνολο όσο και ως προς τα επιμέρους σημεία του. Ακολούθως, είναι απαραίτητη η κατανόηση αυτής της νοηματικής συνάφειας και λογικής με τρόπο όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικό, δηλαδή με τρόπο που να συνάδει με τη θέση του εξεταζόμενου κανόνα σε ένα ευρύτερο σύνολο νομοθετικών διατάξεων. Περαιτέρω, χρειάζεται η πρόσληψη του νοήματος του κανόνα υπό το

²⁶ Για το πρόβλημα του νοήματος στη γλώσσα του δικαίου, βλ. Π. Σούρλας, Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.παρ., σ. 75-81.

²⁷ Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, 2η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1983, σ. 150.

²⁸ Άγραφος κανόνας δικαίου είναι το έθιμο, που δημιουργείται από τα μέλη μιας κοινωνίας μέσω της μακράς, ομοιόμορφης και αδιάκοπης συμπεριφοράς, με την πεποίθηση ότι αυτή συνιστά υλοποίηση του δικαίου - Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 7. Η σημασία του εθίμου πάντως έχει μειωθεί σε πολύ μεγάλο βαθμό, λόγω της ολοένα αυξανόμενης ρυθμιστικής πυκνότητας των γραπτών κανόνων δικαίου - Ι. Σπυριδάκης, Εισηγήσεις Αστικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 12.

πρίσμα της ανάγκης για την κάλυψη της οποίας θεσπίστηκε, με προσαρμογή όμως στην τρέχουσα υφιστάμενη κατάσταση²⁹.

Οι παραπάνω βασικοί άξονες της ερμηνευτικής διαδικασίας με την ευρεία έννοια, κατατείνουν συνδυαστικά στη σύλληψη του νοήματος μιας νομοθετικής διάταξης από τον εκάστοτε ερμηνευτή μέσω μιας συγκροτημένης προσέγγισης που λαμβάνει υπόψη της τόσο την εσωτερική λογική του ερμηνευόμενου κανόνα, όσο και τη συστηματική ένταξή του στο νομοθετικό και κοινωνικό πλαίσιο εντός του οποίου εκδηλώνεται η ρυθμιστική του ισχύς. Οι εν λόγω άξονες συχνά ακολουθούνται με σχεδόν αυτοματοποιημένο τρόπο από τον ερμηνευτή, χωρίς όμως αυτό να μειώνει τη σημασία τους ως προς τη γενική κατανόηση του νοήματος ενός κανόνα δικαίου. Τουναντίον, η συνειδητή ή ασυνείδητη παράλειψη κάποιου ή κάποιων από τα βήματα αυτά, δεν επιτρέπει την αναγνώριση των γενικών νοηματικών πτυχών του κανόνα, ούτε καν σε αδρές γραμμές.

Όπως συνάγεται από τα ως άνω εκτεθέντα, η ερμηνευτική διαδικασία υπό την ευρεία έννοια αποτελεί την απολύτως απαραίτητη προϋπόθεση για να χωρήσει η ορθή εφαρμογή του δικαίου, δηλαδή για να εκδηλωθεί στην πράξη η κανονιστική του ισχύς με σύννομο τρόπο. Η ερμηνεία των κανόνων δικαίου συνιστά το κατεξοχήν αντικείμενο της δικαστικής λειτουργίας, η οποία στελεχώνεται από προσωπικό που εκπαιδεύεται και εξειδικεύεται στη σε βάθος κατανόηση του νοήματος των νομοθετικών διατάξεων³⁰, προκειμένου αυτές να εφαρμοστούν ορθά στην κρίση της εκάστοτε συγκεκριμένης υπόθεσης. Ταυτόχρονα όμως, η ερμηνεία υπό την ευρεία έννοια αποτελεί την αναγκαία συνθήκη για το έργο των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, που έχουν ως αντικείμενο την άμεση εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου σε κάθε βιοτική περίπτωση η οποία ρυθμίζεται από αυτό. Επιπλέον, η εν θέματι ερμηνευτική διαδικασία συνιστά κρίσιμο προαπαιτούμενο και για το έργο της

²⁹ Πρόκειται για την επικρατούσα «αντικειμενική θεωρία» ως προς τη μέθοδο της ερμηνείας, σύμφωνα με την οποία αναζητείται το αντικειμενικό νόημα του κανόνα δικαίου, όπως αυτό γίνεται αντιληπτό κατά την εκάστοτε περίοδο εφαρμογής του. Η προσέγγιση αυτή έρχεται σε αντίθεση με την «υποκειμενική θεωρία», σύμφωνα με την οποία το νόημα του κανόνα είναι εκείνο που ανταποκρίνεται στη βούληση του νομοθέτη κατά τη στιγμή της θέσπισής του - Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 161-162.

³⁰ Βλ. τον ν. 3689/2008 «Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄164), όπως ισχύει. Σκοπός της Σχολής, η οποία αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ορίζεται είναι η επιλογή, η προεισαγωγική, θεωρητική και πρακτική κατάρτιση και η αξιολόγηση όσων πρόκειται να διοριστούν σε θέσεις δοκίμων δικαστικών λειτουργιών του Συμβουλίου της Επικρατείας, των Πολιτικών και Ποινικών Δικαστηρίων, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, καθώς και η διαρκής επιμόρφωση των υπηρετούντων δικαστικών λειτουργιών.

νομοθετικής λειτουργίας, καθώς δεν νοείται θέσπιση ή τροποποίηση κανόνων δικαίου χωρίς ολοκληρωμένη αντίληψη για το νοηματικό περιεχόμενο των ήδη ισχυόντων³¹.

Προκύπτει συνακόλουθα η κομβική σημασία της ερμηνείας του δικαίου για το σύνολο των κρατικών λειτουργιών. Η ερμηνεία ως διαδικασία βέβαια δεν εξαντλείται στους προαναφερθέντες άξονες, οι οποίοι απλά αποτυπώνουν την ευρεία έννοιά της ως προσπάθεια σύλληψης του νοήματος ενός κανόνα δικαίου σε γενικό επίπεδο. Αντιθέτως, η ερμηνευτική διαδικασία εξειδικεύεται σε επιμέρους πτυχές, οι οποίες εμβαθύνουν τόσο το περιεχόμενο όσο και τη σημασία της για την ορθή εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου, δημιουργώντας όμως παράλληλα και προβληματισμό ως προς την έκταση στην οποία δύναται να υπεισέλθουν ως προς τις πτυχές αυτές τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας.

3.2. Οι ειδικότερες μορφές της ερμηνείας.

Η ερμηνεία των κανόνων δικαίου, πέρα από την προπεριγραφείσα ευρεία έννοιά της, μπορεί να αναλυθεί σε ορισμένες επιμέρους πτυχές που συνδέονται με την προσπάθεια υπέρβασης των προβλημάτων τα οποία προκύπτουν ως προς το ακριβές νοηματικό περιεχόμενο μιας νομοθετικής διάταξης και συνακόλουθα ως προς την εφαρμογή της. Οι εν λόγω ειδικότερες μορφές της ερμηνείας αναδεικνύονται ως αναγκαίες νοητικές διεργασίες από την πλευρά του ερμηνευτή, καθώς συχνά η γενική σύλληψη του νοήματος ενός κανόνα δικαίου δεν επαρκεί για την ολοκληρωμένη κατανόηση και την υλοποίηση της ρυθμιστικής του εμβέλειας, λόγω των ατελειών ή των ιδιαιτεροτήτων που εμφανίζει ο κανόνας. Οι ατέλειες και οι ιδιαιτερότητες αυτές μπορεί να αφορούν την εσωτερική νοηματική συνοχή του κανόνα, τα κενά που καταλείπει ως προς το ρυθμιστικό του πεδίο, καθώς και την αντίθεση του περιεχομένου του προς εκείνο μιας άλλης νομοθετικής διάταξης³².

³¹ Η αντίληψη αυτή συνιστά βασική παράμετρο της καλής νομοθέτησης και μπορεί να καταστήσει τη δημόσια διοίκηση καθοριστική συμμετοχο στην κατοχύρωση των αντίστοιχων πρακτικών. Στην πράξη βέβαια, συμβαίνει συχνότατα το ακριβώς αντίθετο - Ι. Καμτσίδου, Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης, <http://law-constitution.web.auth.gr/kamtsidou/2018/04/28/πτυχές-κακής-νομοθέτησης-και-οι-επιπτώσεις/> (πρόσβαση 27/10/2019).

³² Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 155-158.

Όσον αφορά την εσωτερική νοηματική συνοχή του κανόνα δικαίου, παρατηρείται συχνά το φαινόμενο οι νομοθετικές διατάξεις να πάσχουν ως προς τη σαφήνεια και τη λογική αλληλουχία των διατυπώσεων που περιλαμβάνουν. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το περιεχόμενο του κανόνα μπορεί να παρουσιάζει ασάφεια, αοριστία και έλλειψη συγκροτημένης σύνδεσης μεταξύ των μερών του. Ως εκ τούτου, ο κανόνας δημιουργεί αντιστοίχως αμφιβολίες και σύγχυση σχετικά με το ακριβές εύρος της ρυθμιστικής του εμβέλειας, αλλά και προβληματισμό ως προς τον τρόπο εφαρμογής του. Οι ασαφείς, ελλιπείς, αόριστες ή αντιφατικές μεταξύ τους διατυπώσεις καθιστούν ιδιαίτερα δυσχερές εγχείρημα την ολοκληρωμένη κατανόηση τόσο του νοήματος του κανόνα όσο και του σκοπού για τον οποίο έχει θεσπιστεί, κάτι που εμποδίζει τον ασφαλή εντοπισμό των περιπτώσεων τις οποίες καλύπτει. Ορισμένα από τα ασαφή σημεία ενδέχεται βέβαια να αφορούν έννοιες οι οποίες είναι εξ ορισμού αόριστες³³ και απαιτούν εξειδίκευση κατά τη συγκεκριμένη εφαρμογή του κανόνα.

Περαιτέρω, τα κενά τα οποία επίσης συχνά καταλείπουν οι νομοθετικές διατάξεις δημιουργούν σημαντικά προβλήματα ως προς τον καθορισμό του ρυθμιστικού τους πεδίου και αντιστοίχως ως προς την εφαρμογή τους, καθώς ενώ ρυθμίζουν μία ή περισσότερες κατηγορίες περιπτώσεων, εντούτοις φαίνεται να αφήνουν αρρυθμιστες κάποια ή κάποιες από τις περιπτώσεις που εντάσσονται στις κατηγορίες αυτές³⁴. Τα εν λόγω νομοθετικά κενά θέτουν συνακόλουθα ζητήματα δικαιοσύνης και ισότητας, αφού η υποχρεωτική ρύθμιση μιας περίπτωσης και η μη ρύθμιση μιας παρόμοιας, θίγουν δυνητικά την καθολική ισχύ και την ενιαία εφαρμογή του νόμου. Ενδέχεται πάντως ορισμένα από τα κενά που εμφανίζει μια νομοθετική διάταξη να είναι εκούσια, υπό την έννοια της συνειδητής τοποθέτησης των σχετικών περιπτώσεων εκτός της κανονιστικής της εμβέλειας.

Πέρα από τις ήδη αναφερθείσες ατέλειες, το πλέον σοβαρό ίσως πρόβλημα που μπορεί να χαρακτηρίζει μια νομοθετική διάταξη είναι η αντίθεσή της με άλλους κανόνες δικαίου. Το πρόβλημα αυτό δεν αφορά μόνο την εκάστοτε συγκεκριμένη διάταξη που το εμφανίζει ούτε μόνο τους άλλους κανόνες με τους οποίους έρχεται σε αντίθεση, αλλά ανάγεται στη λειτουργία της έννομης τάξης ως σύνολο, αφού η ίδια η έννοια της έννομης τάξης ως ένα εύτακτο και λυσιτελές πλέγμα κανόνων δικαίου δεν συμβιβάζεται με την ύπαρξη αντίθετων ρυθμίσεων στο εσωτερικό της. Ακόμα δε

³³ Σχετικά με τις αόριστες έννοιες, δηλαδή εκείνες για το ακριβές περιεχόμενο των οποίων ανακύπτουν αμφιβολίες (που ενδέχεται να είναι και εγγενείς στην ίδια τη χρήση της γλώσσας), βλ. Π. Σούρας, Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.παρ., σ. 82-83.

³⁴ Ι. Αραβαντινός, Στοιχεία μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.παρ., σ. 21-22.

οξύτερη είναι αυτή η ατέλεια μιας νομοθετικής διάταξης όταν το περιεχόμενό της αντιβαίνει σε κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος, καθώς σε αυτήν την περίπτωση δεν τίθεται σε αμφιβολία απλά η αμοιβαία συμβατότητα των ρυθμίσεων που περιλαμβάνει η έννομη τάξη, αλλά η ίδια η υπόστασή της ως ένα ιεραρχικά δομημένο σύνολο κανόνων δικαίου. Ενδέχεται βέβαια σε ορισμένες περιπτώσεις να πρόκειται φαινομενικά μόνο για αντίθεση ενός κανόνα με άλλες διατάξεις, ιδίως όταν δεν ρυθμίζουν ακριβώς το ίδιο ζήτημα ή όταν, συνδυαστικά εξεταζόμενοι, λειτουργούν συμπληρωματικά ως προς τη ρύθμιση ενός πεδίου.

Όπως προκύπτει από τα ήδη εκτεθέντα, οι ειδικότερες πτυχές της ερμηνευτικής προσέγγισης του δικαίου συνδέονται κυρίως με τη διαχείριση σοβαρών ατελειών που δυσχεραίνουν ή παρεμποδίζουν την εφαρμογή των κανόνων οι οποίοι τις εμφανίζουν. Οι ατέλειες αυτές αφορούν τη νοηματική συνοχή, τα ρυθμιστικά κενά και τη συμβατότητα με άλλους κανόνες δικαίου και δημιουργούν την ανάγκη ειδικής ερμηνευτικής προσπάθειας προκειμένου αφενός να αναγνωρισθεί η ύπαρξή τους και αφετέρου να αντιμετωπιστούν, στο μέτρο του δυνατού με βάση το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, τα προβλήματα που προκαλούνται ως προς την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων. Ακόμα όμως και όταν δεν πρόκειται για ατέλειες αλλά για ιδιαιτερότητες, όπως είναι η χρήση αόριστων εννοιών που εξειδικεύονται κατά περίπτωση³⁵, η σκόπιμη έλλειψη ρύθμισης κάποιων θεμάτων ή η φαινομενική μόνο αντίθεση με άλλες διατάξεις³⁶, απαιτείται εξίσου σοβαρή ερμηνευτική προσπάθεια ώστε να εντοπιστούν αυτές οι ιδιαιτερότητες και να ληφθούν καταλλήλως υπόψη κατά την εφαρμογή του κανόνα που τις περιλαμβάνει.

Οι παραπάνω ατέλειες και ιδιαιτερότητες των κανόνων δικαίου δημιουργούν αντίστοιχες ερμηνευτικές δυσκολίες και συνακόλουθα μπορούν να χαρακτηριστούν ως «ερμηνευτικά προβλήματα»³⁷. Η αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών συνιστά το αντικείμενο της ερμηνείας υπό τη στενή έννοια, η οποία ανάλογα με το ελάττωμα ή την ιδιαιτερότητα που επιδιώκει να υπερβεί, μπορεί να διακριθεί στην ερμηνεία που κινείται εντός του πλαισίου του κανόνα και στην ερμηνεία που κινείται εκτός αυτού του πλαισίου³⁸. Στην πρώτη περίπτωση, η ερμηνευτική προσπάθεια εστιάζει στη νοηματική συνοχή και επιχειρεί είτε να θεραπεύσει συναφείς ατέλειες, όπως

³⁵ Η οποία είναι συχνά συνειδητή, προκειμένου ο κανόνας δικαίου να διαθέτει τον κατάλληλο βαθμό «ευκαμψίας» και προσαρμοστικότητας στο κοινωνικό γίνεσθαι - Π. Σούρλας, Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.παρ., σ. 84.

³⁶ Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 156-157.

³⁷ Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 155.

³⁸ Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 164-166.

ασάφειες, ελλείψεις, αντιφάσεις και αοριστίες, είτε να αντιμετωπίσει συναφείς ιδιαιτερότητες, όπως την εξειδίκευση αόριστων εννοιών. Στη δεύτερη περίπτωση, η ερμηνευτική προσπάθεια εστιάζει στα κενά και τη συμβατότητα του κανόνα με άλλες νομοθετικές διατάξεις και επιχειρεί επίσης είτε να θεραπεύσει συναφείς ατέλειες, όπως η μη ρύθμιση περιπτώσεων που είναι παρόμοιες με τις ρυθμιζόμενες και η αντίθεση με το περιεχόμενο άλλων κανόνων δικαίου, είτε να αντιμετωπίσει συναφείς ιδιαιτερότητες, όπως η ύπαρξη εκούσιων ρυθμιστικών κενών και η φαινομενική μόνο αντίθεση του κανόνα με άλλες διατάξεις.

Σχετικά με την ερμηνεία που κινείται εντός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου, η ανάγκη που οδηγεί στη χρησιμοποίησή της αφορά τις ασαφείς, ελλειπτικές και αόριστες διατυπώσεις στο κείμενο του κανόνα, καθώς και τις αντιφάσεις μεταξύ αυτών των διατυπώσεων. Τα ερμηνευτικά προβλήματα δηλαδή τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει η συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση δεν αφορούν απλά το περιεχόμενο του κανόνα, αλλά είναι τέτοια που μπορούν δυνητικά να επιλυθούν με ανάλυση εντός του πλαισίου που διαγράφει αυτό το περιεχόμενο. Σε πρώτο επίπεδο, η εν θέματι υπό στενή έννοια ερμηνεία εκκινά από τις λέξεις που συνθέτουν τον κανόνα και επιδιώκει, ανάλογα με την περίπτωση, να εκλάβει το νόημά τους με τρόπο ώστε να εξαλείφεται η τυχόν ασάφεια και αοριστία και να αίρεται η αντίφαση μεταξύ των διατυπώσεων του ίδιου κανόνα. Σε δεύτερο επίπεδο, προκειμένου να καταστεί ολοκληρωμένη και συνεκτική η ερμηνευτική προσπάθεια, η ανάλυση των λέξεων συνδέεται με την αναζήτηση του σκοπού του ερμηνευόμενου κανόνα³⁹. Με βάση αυτόν τον σκοπό, υιοθετείται τελικά είτε η διασταλτική οπτική, όταν διευρύνεται το νόημα το οποίο προκύπτει από την ανάλυση των λέξεων που απαρτίζουν τον κανόνα, είτε η συσταλτική οπτική, όταν περιορίζεται το νόημα που προκύπτει από τη γλωσσική ανάλυση⁴⁰. Από τον συνδυασμό της γλωσσικής και τελολογικής εξέτασης του κανόνα, μπορεί να επιτευχθούν, όταν αυτό είναι εφικτό, οι στόχοι της εν λόγω μορφής ερμηνείας, δηλαδή η κατανόηση των ασαφών, ελλειπτικών ή αόριστων διατυπώσεων, η άρση των αντιφάσεων μεταξύ των διατάξεων του και η εξειδίκευση σε συγκεκριμένες βιοτικές σχέσεις των αόριστων εννοιών που περιλαμβάνει.

Όσον αφορά την ερμηνεία που κινείται εκτός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου, η ανάγκη που οδηγεί στη χρησιμοποίησή της προκύπτει από τα ρυθμιστικά κενά που εμφανίζει ο κανόνας, καθώς και από τον βαθμό της συμβατότητάς του με άλλες νομοθετικές διατάξεις. Ως εκ τούτου, η επίλυση των ερμηνευτικών προβλημάτων με

³⁹ Ι. Αραβαντινός, Στοιχεία μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.παρ., σ. 67-68.

⁴⁰ Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 164-165.

βάση τη συγκεκριμένη ερμηνευτική προσέγγιση περιλαμβάνει εξ ορισμού έρευνα εκτός του πεδίου που καλύπτει το κείμενο του κανόνα. Σε πρώτο επίπεδο, και η εν λόγω υπό στενή έννοια ερμηνεία εκκινά από τη γλωσσική αποτύπωση του ερμηνευόμενου κανόνα, προκειμένου να εντοπίσει, ανάλογα με την περίπτωση, την ύπαρξη ρυθμιστικών κενών ή την αντίθεσή του με το περιεχόμενο άλλων κανόνων. Σε δεύτερο επίπεδο, στην περίπτωση που διαπιστώνεται η πιθανότητα ύπαρξης κενού, η ερμηνευτική προσπάθεια εστιάζει στην εξέταση της ομοιότητας των ρυθμιζόμενων από τον κανόνα βιοτικών σχέσεων με άλλες που δεν ρυθμίζονται σαφώς από αυτόν, προκειμένου να καταλήξει είτε στη μη ύπαρξη ακούσιου κενού⁴¹ που να χρήζει κάλυψης με εφαρμογή του κανόνα (όταν δεν προκύπτει επαρκής ομοιότητα), είτε στην ύπαρξη ακούσιου κενού και τη ρύθμιση μιας μη ρητά αναφερόμενης κατάστασης με βάση τον εξεταζόμενο κανόνα (όταν προκύπτει επαρκής ομοιότητα). Περαιτέρω, στην περίπτωση που διαπιστώνεται η πιθανότητα αντίθεσης του κανόνα με άλλες νομοθετικές διατάξεις, η ερμηνευτική προσπάθεια επιχειρεί να επιλέξει τον κανόνα εκείνον που κατισχύει⁴², κάτι που επιλύει το πρόβλημα και ενδέχεται μάλιστα να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι επρόκειτο απλώς για φαινομενική αντίθεση, ιδίως όταν προκύπτει σχέση ειδικού προς γενικό. Η επιλογή αυτή γίνεται με βάση την ιεράρχηση των κανόνων του δικαίου, σύμφωνα με την οποία ισχύουν κατά σειρά τα εξής: ο ανώτερος κανόνας κατισχύει του κατώτερου, ο ειδικός του γενικού και ο νεότερος του παλαιότερου⁴³. Σε περίπτωση πάντως που δεν μπορεί να γίνει επιλογή με βάση την ιεραρχία μεταξύ των αντιτιθέμενων κανόνων, προκύπτει αλληλοαναίρεση αυτών και άρα κενό ρύθμισης, το οποίο αντιμετωπίζεται κατά τα προεκτεθέντα, δηλαδή εν προκειμένω με έρευνα σε άλλες τυχόν υφιστάμενες διατάξεις που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη ρύθμιση του εξεταζόμενου ζητήματος. Από τον συνδυασμό της γλωσσικής και ιεραρχικής εξέτασης του ερμηνευόμενου κανόνα και των συναφών νομοθετικών διατάξεων, μπορεί να επιτευχθούν, όταν αυτό είναι εφικτό, οι στόχοι της εν λόγω μορφής ερμηνείας, δηλαδή η κάλυψη των ακούσιων κενών, η αναγνώριση των εκούσιων κενών και η επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα μεταξύ των πραγματικά ή φαινομενικά αντιτιθέμενων.

⁴¹ Δηλαδή στην ύπαρξη εκούσιου κενού, που σημαίνει ότι συνειδητά ορισμένες περιπτώσεις έχουν τεθεί εκτός της ρυθμιστικής κάλυψης από το περιεχόμενο του κανόνα - Ι. Αραβαντινός, Στοιχεία μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.παρ., σ. 22-23.

⁴² Ι. Αραβαντινός, Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, όπ.παρ., σ. 165.

⁴³ Οι εν λόγω αρχές ιεράρχησης σημαίνουν ότι ο ανώτερος κανόνας πάντοτε κατισχύει του κατώτερου, ενώ ο ειδικότερος κανόνας κατισχύει του γενικότερου, ακόμα και όταν ο γενικότερος είναι νεότερος. Βλ. σχετικά Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 140.

Είναι σαφές από τα ανωτέρω ότι οι ειδικότερες μορφές της ερμηνείας του δικαίου έχουν δυνητικά πολύ μεγάλο εύρος χρήσης και αντιστοίχως εξαιρετικά διευρυμένη πρακτική σημασία. Σε κάθε περίπτωση, οι εν λόγω πτυχές της υπό στενή έννοια ερμηνευτικής διαδικασίας αποκτούν επιπρόσθετη βαρύτητα όταν εξετάζονται από τη σκοπιά της δημόσιας διοίκησης, τα όργανα της οποίας αποτελούν τους κατεξοχήν εφαρμοστές του δικαίου. Η έκταση όμως της ερμηνευτικής προσπάθειας στην οποία δύναται να προχωρήσει η δημόσια διοίκηση αποτελεί ένα σύνθετο και ιδιαίτερος εριζόμενο ζήτημα, δεδομένου ότι κατεξοχήν ερμηνευτές του δικαίου είναι τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας, ενώ αρμόδια για την ψήφιση των τυπικών νόμων στους οποίους στηρίζονται κατά κανόνα και όλες οι λοιπές νομοθετικές πράξεις είναι η νομοθετική λειτουργία. Απαιτείται συνακόλουθα η εξέταση του ζητήματος της ερμηνείας του δικαίου από τη δημόσια διοίκηση με βάση τον ρόλο και τις αρμοδιότητές της, ώστε να προκύψει το πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να εκδηλώνεται αυτή η ερμηνευτική διαδικασία.

4. Η ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.

4.1. Η ερμηνεία ως προϋπόθεση εφαρμογής.

Από την προαναφερθείσα ανάλυση των μορφών της ερμηνείας του δικαίου τόσο υπό την ευρεία όσο και υπό τη στενή έννοιά της, προκύπτει ότι η ερμηνεία, ως κάποιον τουλάχιστον βαθμό, είναι μια διαδικασία που προηγείται λογικά της οποιασδήποτε εφαρμογής του δικαίου. Συνακόλουθα, τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας και δη της δημόσιας διοίκησης, ως κατεξοχήν αρμόδια για την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου στις βιοτικές σχέσεις που ρυθμίζονται από αυτό, είναι υποχρεωμένα να προβαίνουν σε κάποιας μορφής ερμηνεία των κανόνων που απαρτίζουν αυτό το δίκαιο, πριν προχωρήσουν στην εφαρμογή του. Η εν λόγω υποχρέωση των διοικητικών οργάνων ενδέχεται να τηρείται ως κάτι αυτονόητο ή ακόμα και χωρίς καν να γίνεται αντιληπτό ότι πρόκειται περί ερμηνευτικής διαδικασίας. Από την άλλη πλευρά όμως, η οποιαδήποτε προσέγγιση περί μηχανιστικής εφαρμογής του δικαίου χωρίς να προηγείται κάποιας μορφής ερμηνεία είναι απορριπτέα ως λογικά άτοπη και νομικά ανεπίτρεπτη, καθότι οδηγεί σε μια εντελώς απρόσωπη και δυνητικά αυθαίρετη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αφού ούτε έρευνα για την επιλογή του κατάλληλου κανόνα δικαίου διενεργείται ούτε συνεκτιμώνται οι ιδιαίτερες περιστάσεις και οι αποχρώσεις που προσδιορίζουν την εκάστοτε βιοτική σχέση στην οποία εφαρμόζεται ο κανόνας. Με άλλα λόγια, η ερμηνεία, μέχρι τουλάχιστον κάποιο

σημείο, προηγείται της εφαρμογής του δικαίου από τα διοικητικά όργανα όχι μόνο κατά λογική αλλά και κατά νομική αναγκαιότητα.

Υπό το ως άνω πρίσμα, η ερμηνεία υπό την ευρεία έννοιά της προηγείται απαραίτητα και σε κάθε περίπτωση της εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου από τη δημόσια διοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, πριν λάβει χώρα η εφαρμογή του οποιουδήποτε κανόνα δικαίου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να εντοπίσουν τον κανόνα που διέπει τη βιοτική σχέση την οποία καλούνται να χειριστούν, να αντιληφθούν έστω σε αδρές γραμμές το νόημά του και να επιβεβαιώσουν την ειδική αρμοδιότητά τους ως προς το να τον εφαρμόσουν στη συγκεκριμένη βιοτική σχέση. Πρόκειται για το πρώτο γενικό επίπεδο της ερμηνευτικής διαδικασίας, χωρίς το οποίο δεν νοείται ορθή επιτέλεση του ρόλου της δημόσιας διοίκησης ούτε συντεταγμένη άσκηση των αρμοδιοτήτων της ως προς την εφαρμογή του δικαίου.

Περαιτέρω, πέρα από την αναγκαία ερμηνευτική διαδικασία υπό την ευρεία έννοια, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να προτάξουν μορφές της υπό στενή έννοια ερμηνείας και ειδικότερα την προσπάθεια αντιμετώπισης τυχόν ελαττωμάτων ή ιδιαιτεροτήτων του κανόνα. Αυτό σημαίνει ότι πριν εισέλθουν στο στάδιο της εφαρμογής, πρέπει να επιχειρήσουν να υπερβούν τα ερμηνευτικά προβλήματα που δημιουργούν τυχόν ασαφείς, ελλειπτικές, αόριστες ή αντιφατικές διατυπώσεις, καθώς και τυχόν αόριστες έννοιες που χρήζουν εξειδίκευσης. Η εν λόγω μορφή της υπό στενή έννοια ερμηνείας, δηλαδή κατά τα προεκτεθέντα η ερμηνεία που κινείται εντός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου, αποσκοπεί ουσιαστικά στη σύλληψη του νοήματος του κανόνα, με τρόπο ώστε να αποσαφηνίζεται και να εξειδικεύεται ο τρόπος εφαρμογής του σε μια συγκεκριμένη περίπτωση.

Προκύπτει συνεπώς ότι τόσο η ερμηνεία υπό την ευρεία της έννοια, όσο και η υπό στενή έννοια ερμηνεία εντός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου, η οποία αποτελεί προέκταση της πρώτης, συνιστούν τα αναγκαία και αλληλοσυμπληρούμενα στάδια που πρέπει να προηγούνται της εφαρμογής των κανόνων δικαίου από τα διοικητικά όργανα. Με απλά λόγια, χωρίς την υπό ευρεία έννοια ερμηνευτική προσπάθεια, δεν μπορεί καν να λάβει χώρα η επιλογή του εκάστοτε εφαρμοστέου κανόνα, να επιβεβαιωθεί η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου για την εφαρμογή του και να γίνει αντιληπτό σε γενικό επίπεδο το νόημά του. Περαιτέρω, αφού επιλεγεί ο εφαρμοστέος κανόνας και επιβεβαιωθεί η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, χωρίς την υπό στενή έννοια ερμηνευτική προσπάθεια που κινείται εντός του περιεχομένου του κανόνα, δεν μπορεί σε πολλές περιπτώσεις να γίνει κατανοητός ο τρόπος εφαρμογής του στην εκάστοτε συγκεκριμένη βιοτική σχέση που υπάγεται στο

ρυθμιστικό του πεδίου. Οι όψεις αυτές της ερμηνείας συνιστούν συνεπώς μια λογικώς και νομικώς αναγκαία διεργασία που οφείλει να επιτελεί η δημόσια διοίκηση πριν εφαρμόσει το ισχύον δίκαιο. Υπάρχουν όμως και πτυχές της ερμηνείας στις οποίες η υπεισέλευση των διοικητικών οργάνων συνιστά πιο σύνθετο και αμφισβητούμενο ζήτημα.

4.2. Τα όρια της ερμηνείας του δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.

Η έκταση της ερμηνείας του δικαίου στην οποία δύνανται να προβαίνουν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης δεν είναι απεριόριστη ούτε αυθαίρετη, αλλά τουναντίον οριοθετείται από τις διατάξεις που διέπουν τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης και προσδιορίζουν τις αρμοδιότητές της. Ενώ λοιπόν οι όψεις της ερμηνείας που οδηγούν στην εύρεση του κανόνα δικαίου που ρυθμίζει ένα ζήτημα, στη διαπίστωση της αρμοδιότητας για την εφαρμογή και στη σύλληψη του νοήματος του κανόνα με τρόπο ώστε να μπορεί πράγματι να εφαρμοστεί στη συγκεκριμένη περίπτωση, συνιστούν έναν πυρήνα ερμηνείας χωρίς τον οποίον δεν νοείται ορθή και λυσιτελής εφαρμογή του δικαίου, υπάρχουν άλλες ερμηνευτικές πτυχές ως προς τις οποίες ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης αμφισβητείται. Αυτές οι πτυχές αφορούν τα κενά των προς εφαρμογή διατάξεων και την αντίθεσή τους με άλλους κανόνες δικαίου, δηλαδή εντάσσονται στην κατά τα ανωτέρω υπό στενή έννοια ερμηνεία η οποία κινείται εκτός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου.

Ως λογικό επακόλουθο, προκειμένου τα όργανα της δημόσιας διοίκησης να εντοπίσουν και να υπερβούν τα προβλήματα που προκαλούν τα κενά σε έναν κανόνα και η αντίθεσή του με άλλες διατάξεις, θα πρέπει να προσφύγουν σε μια ερευνητική και ερμηνευτική διαδικασία η οποία περιλαμβάνει άλλες παρεμφερείς περιπτώσεις με αυτή που καλούνται να ρυθμίσουν, καθώς και άλλους κανόνες δικαίου. Πρόκειται δηλαδή για μια ιδιαίτερα σύνθετη ερμηνευτική προσπάθεια, η οποία απαιτεί ειδικές δεξιότητες και ευρεία προσπέλαση του ισχύοντος δικαίου, σε συνδυασμό με εξειδικευμένη ανάλυση των εκάστοτε σχετικών νομοθετικών διατάξεων. Η ερμηνευτική προσπάθεια αυτού του είδους και της εμβέλειας ανήκει κατά κύριο λόγο στη δικαστική λειτουργία, τα όργανα της οποίας διαθέτουν κατά τεκμήριο την απαραίτητη ανεξαρτησία⁴⁴ και το κατάλληλο γνωστικό υπόβαθρο ώστε να μπορούν να ανταπεξέρχονται επαρκώς σε αυτήν. Από την άλλη όμως πλευρά, η

⁴⁴ Σχετικά με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών, βλ. κατωτέρω.

δημόσια διοίκηση καλείται σε καθημερινή βάση να χειριστεί συγκεκριμένες βιοτικές σχέσεις, η ρύθμιση ορισμένων εκ των οποίων ενδέχεται να απαιτεί άμεσες ενέργειες, παρά τα κενά και τις αντινομίες που πιθανώς προκύπτουν. Ως εκ τούτου, ο ολοσχερής αποκλεισμός των διοικητικών οργάνων από την ερμηνεία των προς εφαρμογή κανόνων όταν παρουσιάζονται κενά ή αντίθεση με άλλες διατάξεις, δεν είναι σε καμία περίπτωση αυτονόητος.

Τίθεται συνεπώς το ιδιαίτερα κρίσιμο θεωρητικά και πρακτικά ζήτημα ως προς τα όρια της ερμηνευτικής προσπάθειας εκ μέρους των διοικητικών οργάνων, και ειδικότερα το αν και σε ποιο βαθμό δύνανται να εξετάζουν την ύπαρξη κενών και αντινομιών και να επιχειρούν την ερμηνευτική επίλυση των σχετικών ζητημάτων. Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης, δεδομένου ότι η ερμηνεία του δικαίου από τη δημόσια διοίκηση εξετάζεται υπό το πρίσμα της σχέσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου, η ανάλυση εστιάζει στο θέμα της αντίθεσης των προς εφαρμογή κανόνων με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος και δη με διατάξεις του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου. Αυτό το θέμα είναι εξάλλου το πλέον σημαντικό, καθώς τα κενά που ανακύπτουν θέτουν σε αμφισβήτηση την πληρότητα μιας ρύθμισης, ενώ η αντίθεση με άλλους κανόνες και δη υπέρτερης ισχύος θίγει τη συνοχή και την ιεραρχική δόμηση του δικαιοσύστηματος συνολικά.

Σε κάθε περίπτωση πάντως, η ύπαρξη κενών, η οποία μπορεί όπως ήδη εκτέθηκε να προκύψει και από αντινομία μεταξύ διατάξεων του ίδιου επιπέδου τυπικής ισχύος, είναι ένα ζήτημα στο οποίο πρακτικά η δημόσια διοίκηση δυσχερώς υπεισέρχεται, λόγω του ρόλου της ως εκτελεστική λειτουργία και της δέσμευσής της από την αρχή της νομιμότητας. Όταν δηλαδή εντοπίζεται η ύπαρξη ρυθμιστικού κενού, η δημόσια διοίκηση, σε αντίθεση με τη δικαστική λειτουργία η οποία οφείλει να αποφασίσει επί κάθε υπόθεσης που άγεται ενώπιόν της⁴⁵, δεν είναι υποχρεωμένη να ενεργήσει κατά τρόπο που να καλύψει αυτό το κενό, δεδομένου μάλιστα ότι της επιτρέπεται να πράττει μόνο ό,τι ρητώς ορίζει ο νόμος και όχι ό,τι δεν απαγορεύει⁴⁶. Αυτό βέβαια σημαίνει ότι ενδέχεται να μείνουν εκτός ρύθμισης περιπτώσεις οι οποίες είναι σχεδόν

⁴⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 1 Σ, «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 559 αριθ. 9 περ. γ' Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, αναίρεση επιτρέπεται και εάν το δικαστήριο άφησε αίτηση αδικαστη. Κατά την έννοια της διάταξης αυτής ως «αίτηση» νοείται κάθε αυτοτελής αίτηση των διαδίκων, με την οποία ζητείται παροχή έννομης προστασίας με οποιαδήποτε νόμιμη μορφή της που δημιουργεί αντίστοιχη εκκρεμοδικία - βλ. σχετικά Άρειος Πάγος, Α2' Πολιτικό Τμήμα, Απόφαση 467/2019, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomologia/ΑΠ%20467.2019.htm> (πρόσβαση 3/11/2019).

⁴⁶ Φ. Σπυρόπουλος, Συνταγματικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 53.

πανομοιότυπες με τις ρητά ρυθμιζόμενες, κάτι που προφανώς μπορεί να δημιουργήσει θέματα παραβίασης της αρχής της ισότητας, τα οποία όμως αρμόδιος να επιλύσει ο νομοθέτης, αφού η διοίκηση ενεργεί *secundum legem*, δηλαδή μόνο στο πλαίσιο που προσδιορίζουν οι ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις⁴⁷. Όταν πάντως η δημόσια διοίκηση λειτουργεί ως νομοθέτης, δηλαδή δρα κανονιστικά και θεσπίζει κατόπιν εξουσιοδότησης κανόνες δικαίου⁴⁸, οφείλει να μεριμνά για την αποφυγή ακούσιων ρυθμιστικών κενών, ενώ όταν τέτοια κενά δημιουργούνται, οφείλει να μεριμνά για την κάλυψή τους μέσω της τροποποίησης των σχετικών κανονιστικών πράξεων, ώστε να μην τίθεται πλέον αντίστοιχο ερμηνευτικό πρόβλημα για τα διοικητικά όργανα που καλούνται να εφαρμόσουν αυτούς τους κανόνες.

Σε αντιδιαστολή συνεπώς με το ζήτημα των κενών στους εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, το θέμα της αντίθεσης ενός κανόνα με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος δεν μπορεί να επιλυθεί με απαγκίστρωση της δημόσιας διοίκησης από το πρόβλημα μέσω της επίκλησης της αρχής της νομιμότητας, αφού οι νομοθετικές διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος είναι εκείνες που συγκροτούν και ορίζουν σε κορυφαίο επίπεδο το πλέγμα αυτής της νομιμότητας. Ως προς το θέμα αυτό, συνακόλουθα, παρίσταται κρίσιμη η έρευνα της δυνατότητας των διοικητικών οργάνων να εξετάζουν τη συμφωνία των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου με διατάξεις υπέρτερης ισχύος, αφού πρώτα εξειδικευτούν έτι περαιτέρω οι βασικές μη αμφισβητούμενες πτυχές της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τα εν λόγω όργανα.

⁴⁷ Α. Μακρυδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, όπ.παρ., σ. 23.

⁴⁸ Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 43 Σ, όπως εκτίθεται αναλυτικά κατωτέρω. Βλ. σχετικά με το γενικό πλαίσιο της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης υπό το ισχύον Σύνταγμα, Χ. Μουκίου, Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, όπ.παρ., σ. 53-56.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

1. Οι αναγκαίες πτυχές της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.

1.1. Η επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου.

Η επιλογή του κανόνα ή των κανόνων δικαίου που καθιερώνουν τη ρύθμιση μιας βιοτικής σχέσης και την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να υλοποιήσει αυτήν τη ρύθμιση σύμφωνα με το συγκεκριμένο κανονιστικό περιεχόμενο, ανήκει κατά τα προεκτεθέντα στις αναγκαίες και μη αμφισβητούμενες εκφάνσεις της διοικητικής ερμηνείας του δικαίου. Σε διαφορετική περίπτωση, όπως ήδη αναφέρθηκε, η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να λειτουργήσει στο πλαίσιο του ρόλου της, καθώς η απουσία της συναφούς ερμηνευτικής προσέγγισης αποστερεί λογικά τα διοικητικά όργανα από τη δυνατότητα εντοπισμού του κανόνα δικαίου που διέπει πράγματι την υπό κρίση βιοτική σχέση. Επιπρόσθετα, η μηχανιστική ή «τυφλή» εφαρμογή του δικαίου συνεπάγεται έλλειψη προσαρμογής στις ιδιαιτερότητες και τις τρέχουσες ανάγκες της ζώσας πραγματικότητας, αυξημένη πιθανότητα αυθαιρεσίας και λανθασμένης εφαρμογής και άρα εν γένει κακοδιοίκηση⁴⁹. Αυθαιρεσία και κακή διοίκηση βέβαια μπορεί να συνεπάγεται και η αδυναμία ή αδιαφορία των διοικητικών οργάνων να εντοπίσουν και να επιλέξουν τον εφαρμοστέο κανόνα, που συνήθως εκδηλώνεται μέσω της «σιωπής» τους, δηλαδή της μη πραγματοποίησης οποιασδήποτε ενέργειας⁵⁰. Το γεγονός πάντως ότι η ερμηνεία που οδηγεί στην επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα προηγείται κατά λογική και νομική αναγκαιότητα της όποιας εφαρμογής του, δεν σημαίνει ότι πρόκειται για μια απλή και ευχερώς υλοποιήσιμη διαδικασία.

⁴⁹ Σύμφωνα με τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή, «περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει» - βλ. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση 2012, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/annual/el/50250> (πρόσβαση 17/10/2019), σ. 17.

⁵⁰ Για το πρόβλημα της «σιωπής» της διοίκησης και τη σύνδεσή του με τη διοικητική αδράνεια και αυθαιρεσία, αλλά και τις δυνατότητες υπέρβασής του, βλ. Χ. Μουκίου, Η «Σιωπή» της Διοίκησης. Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο..., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σ. 871-877.

Η δημόσια διοίκηση διαθέτει αναντίρρητα ορισμένα πλεονεκτήματα ως προς τον εντοπισμό των κανόνων δικαίου που διέπουν την εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση που τίθεται υπόψη της, είτε με δική της πρωτοβουλία είτε κατόπιν σχετικής αίτησης. Πιο συγκεκριμένα, τα διάφορα διοικητικά όργανα δεν εξοπλίζονται με μια με ευρεία και γενική αρμοδιότητα χειρισμού υποθέσεων, αλλά αντιθέτως εντάσσονται σε ένα πολύ σαφές ιεραρχικό πλέγμα δομών⁵¹ και αναλαμβάνουν, σύμφωνα με τις οικείες νομοθετικές προβλέψεις, την άσκηση αρμοδιοτήτων σε ένα εξειδικευμένο πεδίο. Ως εκ τούτου, οι υποθέσεις τις οποίες καλούνται να χειριστούν υπάγονται στο εν λόγω πεδίο, σχετικά με το οποίο τα διοικητικά όργανα διαθέτουν τόσο εμπειρία όσο και δυνατότητα πλήρους εποπτείας, σε συνδυασμό με ειδικές γνώσεις. Παράλληλα, οι υποθέσεις που ανήκουν σε αυτό το πεδίο εμφανίζουν συχνά ομοιότητες στο πέρασμα του χρόνου, γεγονός που επιτρέπει στα αρμόδια διοικητικά όργανα να ακολουθούν παρόμοιους τρόπους ρύθμισης, έχοντας ως βάση τις προηγούμενες συναφείς πράξεις της διοικητικής υπηρεσίας.

Όλα τα παραπάνω παρέχουν θεωρητικά στη δημόσια διοίκηση την ευχέρεια εύρεσης και επιλογής του κατάλληλου κανόνα στην εκάστοτε περίπτωση. Παρά ταύτα, στην πράξη, τα προαναφερθέντα πλεονεκτήματα πολλές φορές δεν αρκούν και η αναζήτηση του εφαρμοστέου κανόνα αποδεικνύεται μια ιδιαίτερα δυσχερής διαδικασία που θέτει αυξημένες προκλήσεις, επιφέροντας αντιστοίχως σημαντικό κόστος στη συνολική επιτέλεση του έργου της εκτελεστικής λειτουργίας. Ειδικότερα, η εκτεταμένη πολυνομία και η κακή νομοθέτηση που χαρακτηρίζουν διαχρονικά το ελληνικό κανονιστικό πλαίσιο⁵², καθιστούν συχνά ιδιαίτερα χρονοβόρα και προβληματική τη διαδικασία εντοπισμού του εφαρμοστέου κανόνα, ακόμα και όταν πρόκειται για διάταξη που έχει θεσπίσει η ίδια η διοίκηση κατά την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας. Τα προβλήματα που συναντούν τα όργανα της διοίκησης στην προσπάθεια εντοπισμού και επιλογής του κατάλληλου κανόνα

⁵¹ Η βασική διάρθρωση των δημόσιων υπηρεσιών περιλαμβάνει οργανικές μονάδες επιπέδου τμήματος, διεύθυνσης και γενικής διεύθυνσης, στις οποίες ανατίθεται συγκεκριμένο εύρος αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία που διέπει τη σύσταση και τη λειτουργία τους - βλ. σχετικά Α. Μακρυδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, όπ.παρ., σ. 288. Στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας που σχηματίζεται βρίσκεται το ανώτατο όργανο διοίκησης, το οποίο στα Υπουργεία, τα οποία ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους, είναι ο οικείος Υπουργός, ενώ στα λοιπά νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία το όργανο που προβλέπουν οι εκάστοτε ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις.

⁵² Για τα εν λόγω προβλήματα και τον καθοριστικό ρόλο της δημόσιας διοίκησης τόσο ως προς την ανάπτυξή τους όσο και ως προς τις δυνατότητες περιορισμού τους, βλ. Ι. Καμτσιδου, *Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης*, όπ.παρ.

δικαίου, περιλαμβάνουν τη διαδοχική και αποσπασματική τροποποίηση της νομοθεσίας, τη ρύθμιση των ίδιων θεμάτων από πλήθος διατάξεων που βρίσκονται διάσπαρτες σε διαφορετικά και άσχετα μεταξύ τους νομοθετήματα, την έκδοση σωρείας κανονιστικών πράξεων από τα ίδια τα διοικητικά όργανα χωρίς λογική αλληλουχία και σύνδεση μεταξύ τους, την ελλιπή αντιμετώπιση παρόμοιων θεμάτων στο παρελθόν λόγω της αδυναμίας εντοπισμού του συνόλου των σχετικών διατάξεων, τη διαιώνιση αυτής της αντιμετώπισης μέσω της παγίωσης των αντίστοιχων πρακτικών, την απουσία εξειδίκευσης και παροχής κατάλληλων εργαλείων στο διοικητικό προσωπικό που καλείται να επιλέξει τον ορθό κανόνα για την κάθε έννομη σχέση που τίθεται στην κρίση των διοικητικών οργάνων.

Περαιτέρω, εκτός από την κατά τα ανωτέρω προβληματική διαδικασία, η επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα προϋποθέτει την κατανόηση του περιεχομένου του τουλάχιστον μέχρι του σημείου από το οποίο προκύπτει ότι πράγματι ρυθμίζει την εξεταζόμενη βιοτική σχέση. Η κατανόηση αυτή προσκρούει συχνά όμως, όπως ήδη έχει εκτεθεί, σε ποικιλόμορφες ασαφείς, ελλειπτικές και αντιφατικές διατυπώσεις, καθώς και στη χρήση αόριστων εννοιών. Συνακόλουθα, η επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα απαιτεί πολλές φορές, πέρα από τις ευρέως παρατηρούμενες διαιδαλώδεις αναζητήσεις, και τη χρήση της ερμηνευτικής προσέγγισης για τη σύλληψη του νοήματος και την υπέρβαση των εν λόγω νοηματικών προβλημάτων, δηλαδή σε πρώτο επίπεδο την ερμηνεία υπό ευρεία έννοια και σε δεύτερο επίπεδο την ερμηνεία υπό στενή έννοια που κινείται εντός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου.

1.2. Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας.

Πέρα από την επιλογή του κατάλληλου κανόνα δικαίου για τη ρύθμιση των σχέσεων που άγονται ενώπιόν της, το έτερο ιδιαίτερα σημαντικό και πιο ειδικό μέρος της μη αμφισβητούμενης ερμηνείας του δικαίου από τη δημόσια διοίκηση σχετίζεται με τη δυνατότητά της να ενεργεί διαθέτοντας ένα περιθώριο ευελιξίας στο πλαίσιο του νόμου. Πρόκειται για τις νομοθετικές εκείνες ρυθμίσεις που δεν καθορίζουν δεσμευτικά και με πλήρη σαφήνεια τον τρόπο ενέργειας των διοικητικών οργάνων, αλλά τους παρέχουν τη δυνατότητα να κινηθούν σε έναν πιο ελαστικό άξονα και να ασκήσουν τη λεγόμενη «διακριτική ευχέρεια», δηλαδή να εξειδικεύσουν έννοιες με αόριστο περιεχόμενο και να επιλέξουν ανάμεσα σε περισσότερες εξίσου νόμιμες λύσεις⁵³. Η άσκηση της ευχέρειας αυτής προϋποθέτει την επιλογή του εφαρμοστέου

⁵³ Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 158.

κανόνα, κατά τα ως άνω εκτεθέντα, ακολούθως δε την αναγνώριση ότι το περιεχόμενο του κανόνα παρέχει τη συγκεκριμένη δυνατότητα. Ως εκ τούτου, προκειμένου τα όργανα της δημόσιας διοίκησης να ασκήσουν τη διακριτική τους ευχέρεια, είναι αναγκαίο να προβούν στην ερμηνευτική προσέγγιση του κανόνα που έχουν επιλέξει ως εφαρμοστέο και να διαπιστώσουν αφενός την παροχή της εν λόγω δυνατότητας και αφετέρου τους ειδικότερους τρόπους εκδήλωσής της.

Η ερμηνευτική αυτή διαδικασία επιχειρεί συνεπώς, σε πρώτο στάδιο, να διακρίνει αν ο επιλεγείς κανόνας επιβάλλει την εφαρμογή του από το αρμόδιο διοικητικό όργανο με έναν σαφή και πλήρως καθορισμένο τρόπο ή αν καταλείπει στο όργανο αυτό κάποιο περιθώριο ευελιξίας, δηλαδή αν πρόκειται για κανόνα που καθιερώνει δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης ή διακριτική ευχέρεια. Η εν θέματι διάκριση δεν είναι πάντα απλή, καθώς οι κανόνες δικαίου δεν περιλαμβάνουν πάντοτε καθορισμένες έννοιες τις οποίες η διοίκηση είναι πλήρως υποχρεωμένη να ερμηνεύει και να εφαρμόζει σύμφωνα με το ήδη διαμορφωμένο και αναγνωρισμένο νομοθετικά περιεχόμενό τους, λειτουργώντας έτσι κατά δέσμια αρμοδιότητα. Αντιθέτως, συχνά οι κανόνες δικαίου περιλαμβάνουν αόριστες έννοιες, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι ιδρύουν με αυτές διακριτική ευχέρεια των διοικητικών οργάνων. Πιο αναλυτικά, οι αόριστες έννοιες μπορούν να διακριθούν στις αμιγώς εμπειρικές, των οποίων το περιεχόμενο τα διοικητικά όργανα οφείλουν απλώς να καθορίσουν ενόψει της ανάγκης εφαρμογής τους χρησιμοποιώντας καθιερωμένα εμπειρικά κριτήρια και στις αξιολογικές, των οποίων το περιεχόμενο τα διοικητικά όργανα οφείλουν επίσης να εξειδικεύσουν, προβαίνοντας όμως τα ίδια σε μια αξιολόγηση που κινείται μεν στο πλαίσιο του νόμου αλλά δεν προκαθορίζεται από αυτόν⁵⁴. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για δεσμευμένη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης (ακόμα και αν εκ πρώτης όψεως ο καθορισμός των εμπειρικών εννοιών φαίνεται να παρέχει μια ελευθερία), ενώ στη δεύτερη περίπτωση πρόκειται για άσκηση διακριτικής ευχέρειας. Αυτό συμβαίνει γιατί κατά τον καθορισμό των εμπειρικών εννοιών η διοίκηση χρησιμοποιεί υποχρεωτικά κριτήρια που είναι νομοθετικά προκαθορισμένα, ενώ κατά την εξειδίκευση των αξιολογικών εννοιών χρησιμοποιεί κριτήρια που βρίσκονται εκτός της ρυθμιστικής νομοθετικής εμβέλειας, παρότι αναγνωρίζονται από αυτήν ως σύννομα.

Περαιτέρω, η διάκριση μεταξύ δέσμιας και κατά διακριτική ευχέρεια λειτουργίας απαιτείται και στην περίπτωση που τα διοικητικά όργανα διαθέτουν σύμφωνα με τον

⁵⁴ Για μια ιδιαίτερα κατατοπιστική ανάλυση των εμπειρικών και των αξιολογικών εννοιών, βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 160-162.

νόμο τη δυνατότητα να επιλέξουν μεταξύ περισσότερων εξίσου νόμιμων λύσεων. Πρόκειται για την κλασική μορφή άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι η αναγνώρισή της είναι πάντοτε ευχερής. Προϋπόθεση και εδώ είναι η καταβολή ερμηνευτικής προσπάθειας που θα οδηγήσει στη διάγνωση για το αν ο κανόνας που έχει επιλεγεί ως εφαρμοστέος επιτρέπει μόνο μία νόμιμη οδό ρύθμισης της υπό κρίση βιοτικής σχέσης, οπότε θα πρόκειται για δεσμευμένη λειτουργία, ή αντιθέτως αν επιβάλλει τον χειρισμό της παρέχοντας τη δυνατότητα επιλογής ανάμεσα σε διάφορες νόμιμες λύσεις, οπότε θα πρόκειται για διακριτική ευχέρεια. Η εν λόγω διάγνωση έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς ο χειρισμός ενός θέματος από τα διοικητικά όργανα με δεσμευμένη λειτουργία ενώ διαθέτουν διακριτική ευχέρεια, ή αντιστρόφως με διακριτική ευχέρεια ενώ οφείλουν να ενεργήσουν κατά δέσμια αρμοδιότητα, είναι σε αμφότερες τις περιπτώσεις παράνομος.

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι η ερμηνεία των κανόνων δικαίου από τη δημόσια διοίκηση διαθέτει ορισμένες πτυχές που κατά λογική και νομική αναγκαιότητα δεν μπορούν να αμφισβητηθούν. Και αν αυτό δεν είναι τόσο ξεκάθαρο όταν επιχειρείται ο εντοπισμός και η επιλογή του κανόνα που πρέπει να εφαρμοστεί σε μια έννομη σχέση, καθώς λανθασμένα η επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα ταυτίζεται συχνά με την εφαρμογή του, στην περίπτωση της διακριτικής ευχέρειας η ανάγκη ερμηνευτικής προσέγγισης του δικαίου από τα διοικητικά όργανα αναδεικνύεται εύληπτα και αναντίρρητα. Προκειμένου να χωρήσει η ως άνω διάγνωση μεταξύ δέσμιας και κατά διακριτική ευχέρεια λειτουργίας, η διοίκηση οφείλει να προσεγγίσει ερμηνευτικά το περιεχόμενο του επιλεγέντος κανόνα και μάλιστα σε βάθος, ώστε να κατορθώσει όχι μόνο να συλλάβει σε γενικό επίπεδο το νόημά του, αλλά να κατανοήσει όλες τις λεπτές αποχρώσεις που καταδεικνύουν το κατά πόσο το διοικητικό όργανο πρέπει να εφαρμόσει τον κανόνα ενεργώντας κατά δέσμια αρμοδιότητα ή ασκώντας την τυχόν παρεχόμενη από αυτόν διακριτική ευχέρεια.

Συμπερασματικά, οι μη αμφισβητούμενες πτυχές της ερμηνείας του δικαίου από τη δημόσια διοίκηση περιλαμβάνουν κατά κύριο λόγο την επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα και τη διάγνωση της δέσμιας ή κατά διακριτική ευχέρεια λειτουργίας, δηλαδή δύο παραμέτρους που συνιστούν απαραίτητες προϋποθέσεις της όποιας εφαρμογής και αφορούν τόσο την υπό ευρεία έννοια ερμηνεία, όσο και την υπό στενή έννοια που κινείται εντός του περιεχομένου του κανόνα δικαίου. Οι δύο αυτές ερμηνευτικές πτυχές δεν τελούν σε διακριτή σχέση μεταξύ τους, αλλά πρέπει να θεωρούνται ένα ενιαίο σύνολο προϋποθέσεων, δεδομένου ότι η διάγνωση της δέσμιας αρμοδιότητας ή της διακριτικής ευχέρειας μόνο ως προέκταση της ορθής επιλογής του

εφαρμοστέου κανόνα και της επαρκούς σύλληψης του περιεχομένου του μπορεί να νοηθεί. Πέρα από τις προεκτεθείσες μη αμφισβητούμενες όψεις της διοικητικής ερμηνείας όμως, υφίστανται και εκείνες που δεν αποτελούν άνευ ετέρου προαπαιτούμενο της εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου και ως εκ τούτου μπορούν να αμφισβητηθούν. Από αυτές, όπως ήδη αναφέρθηκε, οι πλέον εριζόμενες αφορούν τη δυνατότητα των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συμφωνία των εφαρμοστέων κανόνων με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος και δη με τους συνταγματικούς και τους ενωσιακούς κανόνες.

2. Οι αμφισβητούμενες πτυχές της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη Δημόσια Διοίκηση.

2.1. Οι νόμοι που αντιβαίνουν σε διατάξεις του Συντάγματος.

Η πρώτη βασική αμφισβητούμενη πτυχή της ερμηνείας του δικαίου από τη δημόσια διοίκηση αφορά τη δυνατότητα των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συμφωνία διατάξεων νόμου, είτε τυπικού είτε ουσιαστικού, με τις διατάξεις του Συντάγματος. Η συμφωνία κάθε διάταξης νόμου με τους κανόνες του συνταγματικού επιπέδου θεωρείται όχι μόνο υποχρεωτική, αλλά και αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία της έννομης τάξης ως συνόλου, καθώς το Σύνταγμα συνιστά τον θεμελιώδη νόμο που καθορίζει δεσμευτικά τον τρόπο οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας ως θεσμοθετημένης έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας. Η ιδιότητα αυτή του Συντάγματος σημαίνει ότι αποτελεί το κορυφαίο από άποψη τυπικής ισχύος νομοθετικό κείμενο στην εθνική έννομη τάξη, το οποίο προσδιορίζει τον τρόπο, το περιεχόμενο και τα όρια άσκησης των τριών εκφάνσεων της κρατικής εξουσίας, δηλαδή της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής λειτουργίας.

Η εν λόγω διάρθρωση της εθνικής έννομης τάξης σημαίνει ότι κάθε κανόνας δικαίου πρέπει κατά κύριο λόγο να θεσπίζεται από τη νομοθετική λειτουργία, να ερμηνεύεται από τη δικαστική λειτουργία και να εφαρμόζεται από την εκτελεστική λειτουργία, σύμφωνα με τη διαδικασία και τις αντίστοιχες αρμοδιότητες που προβλέπει το Σύνταγμα, ενώ παράλληλα το περιεχόμενό του οφείλει να βρίσκεται αρμονία με το ουσιαστικό περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων. Η θέσπιση, ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου δεν αποτελούν στεγανά προνόμια της κατά κύριο λόγο αρμόδιας κρατικής λειτουργίας, καθώς τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας ερμηνεύουν τον νόμο για να τον εφαρμόσουν στην εκάστοτε ένδικη υπόθεση, ενώ τα

όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας ερμηνεύουν τον νόμο πριν τον εφαρμόσουν και διαθέτουν τη δυνατότητα θέσπισης κανόνων δικαίου έπειτα από εξουσιοδότηση των οργάνων της νομοθετικής λειτουργίας⁵⁵. Υφίσταται δηλαδή διασταύρωση των κρατικών λειτουργιών ως προς τη θέσπιση, ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων δικαίου, η οποία όμως προβλέπεται και οριοθετείται σαφώς από το ίδιο το συνταγματικό κείμενο.

Οι συνταγματικές ρυθμίσεις καθορίζουν συνεπώς το ευρύτερο πλαίσιο της νομιμότητας, τόσο ως προς τα τυπικά στοιχεία της παραγωγής, ερμηνείας και εφαρμογής των κανόνων δικαίου, όσο και ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενο των τελευταίων. Στο ουσιαστικό πεδίο, προκειμένου να διασφαλιστεί η ύπαρξη ενός συνεκτικού ιστού που διατρέχει όλο το πλαίσιο της νομιμότητας αλλά και να μην αμφισβητηθεί η πρωτοκαθεδρία του Συντάγματος που χαράσσει αυτό το πλαίσιο, είναι προφανώς αναγκαίο το περιεχόμενο των νόμων να μην έρχεται σε αντίθεση με το περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων. Η αντίθεση αυτή όμως, ενόψει και της ποικιλομορφίας των σχέσεων που ρυθμίζονται από το διαρκώς εξελισσόμενο δίκαιο, πολλές φορές δεν αποφεύγεται κατά τη θέσπιση ενός κανόνα. Προκύπτει τότε το ιδιαίτερα κρίσιμο πρόβλημα του κατά πόσο η δημόσια διοίκηση, ως κατεξοχήν εφαρμοστής του δικαίου, έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ερμηνευτικά και να ελέγξει τη συμβατότητα των νόμων με τις συνταγματικές διατάξεις, προβαίνοντας περαιτέρω στη μη εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου όταν εντοπίζει αντίθεσή του με το Σύνταγμα⁵⁶.

⁵⁵ Για την κανονιστική αρμοδιότητα των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή της δυνατότητάς τους να θεσπίζουν κανόνες δικαίου, βλ. άρθρο 43 Σ, σύμφωνα με το οποίο: «1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων και δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή τους ούτε να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεσή τους. 2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. 4. Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράζονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. 5. Τα κατά το άρθρο 72 παράγραφος 1 θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης κατά την προηγούμενη παράγραφο».

⁵⁶ Το οποίο δεν έχει αναλυθεί σε ευρεία έκταση στη θεωρία, καθώς η έμφαση έχει δοθεί στον έλεγχο της συνταγματικότητας από τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας - Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, *Διοικητική Δίκη*, 4/2010, σ. 786.

Εξειδικεύοντας την έννοια του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, προκύπτει ότι αυτός μπορεί να διακριθεί σε τυπικό, που αφορά τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία που πρέπει να φέρει ο εξεταζόμενος κανόνας δικαίου σύμφωνα με το Σύνταγμα⁵⁷, και σε ουσιαστικό, που αφορά το περιεχόμενο του εν λόγω κανόνα. Επιπρόσθετα, μπορεί να διακριθεί σε προληπτικό⁵⁸, δηλαδή σε έλεγχο που λαμβάνει χώρα πριν από τη θέσπιση του κανόνα δικαίου, και σε κατασταλακτικό, ο οποίος εστιάζει σε ήδη ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις. Πέρα από τους τυπικούς νόμους που ψηφίζονται από τη Βουλή, ο έλεγχος περιλαμβάνει και τις κανονιστικές πράξεις που εκδίδουν τα διοικητικά όργανα έπειτα από εξουσιοδότηση της νομοθετικής λειτουργίας⁵⁹, ενώ στα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας που θα μπορούσαν να τον ασκήσουν συγκαταλέγονται σε κορυφαίο επίπεδο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και οι Υπουργοί, αλλά και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους⁶⁰. Ως προς την τυπική πτυχή του ελέγχου της συνταγματικότητας, η αμφισβήτηση για την αρμοδιότητα της δημόσιας διοίκησης να προβεί σε αυτόν εξαλείφεται, καθώς είναι προφανές ότι τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ελέγχουν ότι ο κανόνας δικαίου φέρει όλα τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία που απαιτούνται κατά το Σύνταγμα για τη θέσπισή του⁶¹, πριν προβούν στην οποιαδήποτε εφαρμογή του. Η αμφισβήτηση δηλαδή περιορίζεται στην ουσιαστική πτυχή του ελέγχου της συνταγματικότητας, ήτοι την αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συμφωνία του περιεχομένου των εφαρμοστέων κανόνων με τις συνταγματικές διατάξεις.

Παρότι σε πρώτη ανάγνωση και το ζήτημα αυτό θα μπορούσε να θεωρηθεί απλό, δεδομένου ότι η κατά τα ανωτέρω διαρθρωθείσα έννομη τάξη δεν ανέχεται τη

⁵⁷ Όπως είναι, για τους τυπικούς νόμους, η ψήφιση από τη Βουλή, η έκδοση από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και η δημοσίευση στο ΦΕΚ. Η έννοια της «τυπικής» συνταγματικότητας των νόμων περιλαμβάνει και «εσωτερικά» τυπικά στοιχεία, τα οποία αναφέρονται στη διαδικασία συζήτησης και ψήφισης των τυπικών νόμων από τη Βουλή και θεωρούνται ανέλεγκτα - βλ. Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 149-150. Στην παρούσα εργασία, η τυπική συνταγματικότητα αναφέρεται μόνο με την έννοια των εξωτερικών τυπικών στοιχείων που πρέπει σύμφωνα με το Σύνταγμα να φέρουν οι θεσπιζόμενοι κανόνες δικαίου.

⁵⁸ Ο οποίος αφορά κυρίως την εκτελεστική λειτουργία στο ανώτατο επίπεδο και δη τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος δύναται να αναπέμψει στη Βουλή ψηφισθέν νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου, βλ. σχετικά άρθρο 42 Σ και πιο αναλυτικά κατωτέρω.

⁵⁹ Οι οποίες συνιστούν νόμους με την ουσιαστική έννοια του όρου, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα.

⁶⁰ Για τη συνταγματική κατοχύρωση των αναφερομένων ως οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, βλ. άρθρα 26, 30, 35, 46, 81-83 και 100Α Σ.

⁶¹ Καθώς σε διαφορετική περίπτωση ο κανόνας δικαίου θεωρείται ότι δεν έχει καν θεσπιστεί, δεν υφίσταται δηλαδή στην έννομη τάξη, είναι ανυπόστατος - βλ. σχετ. Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ., σ. 16-17.

θέσπιση και ακόμα περισσότερο την εφαρμογή κανόνων που αντιβαίνουν ουσιαστικά στο κορυφαίο νομοθετικό κείμενο, δηλαδή το Σύνταγμα, εντούτοις πρόκειται για ένα ιδιαίτερος δυσχερές και αμφισβητούμενο θέμα. Αυτό συμβαίνει επειδή ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα διοικητικά όργανα μπορεί να θεωρηθεί ως ανεπίτρεπτη επέμβαση στο έργο της νομοθετικής λειτουργίας⁶² και ως έμμεση αμφισβήτηση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, αφού η νομοθετική λειτουργία έχει την πλέον άμεση σύνδεση με την αρχή αυτή ως ασκούμενη προνομιακά από το αντιπροσωπευτικό σώμα που εκλέγεται από τον λαό ως όργανο του κράτους, ενώ παράλληλα ελέγχει η ίδια τη συμφωνία ενός κανόνα με το Σύνταγμα πριν προβεί στη θέσπισή του. Περαιτέρω, ο εν λόγω έλεγχος της συνταγματικότητας, δηλαδή η αντίστοιχη ερμηνευτική διεργασία από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης, μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά επίσης ανεπίτρεπτη παρέμβαση στο έργο της δικαστικής λειτουργίας, στα όργανα της οποίας το ίδιο το Σύνταγμα αναθέτει ρητά την αρμοδιότητα του ελέγχου της συμφωνίας των νόμων με τις συνταγματικές διατάξεις⁶³.

Συμπερασματικά, το ζήτημα που ανακύπτει είναι ότι ενώ η έννομη τάξη, όπως οργανώνεται από το Σύνταγμα, δεν ανέχεται τη θέσπιση και εφαρμογή κανόνων που αντιβαίνουν σε συνταγματικές διατάξεις, η δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να ελέγχει τους εφαρμοστέους νόμους ως προς την ουσιαστική συμφωνία τους με το συνταγματικό κείμενο αμφισβητείται με βάση τις αρμοδιότητες που το ίδιο το Σύνταγμα κατανέμει στις τρεις κρατικές λειτουργίες. Η εν θέματι αμφισβήτηση βέβαια της συγκεκριμένης δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης, συνεπάγεται στην πράξη αυξημένη πιθανότητα εφαρμογής διατάξεων που έρχονται σε αντίθεση με το κορυφαίο νομοθετικό κείμενο, γεγονός που υπονομεύει το δομημένο πλαίσιο της νομιμότητας και καθιστά το εξεταζόμενο ζήτημα ακόμα πιο περίπλοκο.

⁶² Επέμβαση στο έργο της νομοθετικής λειτουργίας μπορεί να θεωρηθεί ακόμα και όταν το διοικητικό όργανο ελέγχει τη συνταγματικότητα κανονιστικής πράξης της ίδιας της διοίκησης, αφού οι πράξεις αυτές εκδίδονται έπειτα από ρητή εξουσιοδότηση τυπικού νόμου, δηλαδή νόμου που θεσπίζει η νομοθετική λειτουργία, και μέσα στα όρια που αυτή διαγράφει, οπότε κατά κύριο λόγο το περιεχόμενό τους συμπίπτει ως προς τα ουσιαστικά του στοιχεία. Βεβαίως, δεν αποκλείεται μια κανονιστική πράξη να ξεφεύγει από το πλαίσιο της εξουσιοδοτικής διάταξης και να παραβιάζει το Σύνταγμα, χωρίς η εξουσιοδοτική διάταξη να έχει αντισυνταγματικό περιεχόμενο. Σε αυτήν την περίπτωση, δεν προκύπτει ούτε έμμεση αμφισβήτηση της νομοθετικής λειτουργίας, αφού η πράξη είναι πολλαπλώς παράνομη, τόσο ως εκδοθείσα πέρα από τα όρια και το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης, όσο και ως αντιβαίνουσα στις διατάξεις του Συντάγματος.

⁶³ Βλ. αναλυτικά κατωτέρω την παράθεση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων.

2.2. Οι νόμοι που αντιβαίνουν σε διατάξεις του ενωσιακού δικαίου.

Η έτερη βασική αμφισβητούμενη πτυχή της ερμηνείας του δικαίου από τη δημόσια διοίκηση αφορά τη δυνατότητα των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συμφωνία διατάξεων νόμου, είτε τυπικού είτε ουσιαστικού, με τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου. Η συμφωνία κάθε διάταξης νόμου με τους ενωσιακούς κανόνες είναι επίσης υποχρεωτική, δεδομένου ότι οι κανόνες αυτοί είναι εκ του Συντάγματος εξοπλισμένοι με υπέρτερη τυπική ισχύ έναντι των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται με τη συνήθη διαδικασία⁶⁴. Περαιτέρω, η συμφωνία αυτή πέρα από υποχρεωτική είναι και αναγκαία, προκειμένου να γίνεται σεβαστή η ισχύς του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις, να διασφαλίζεται η ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο σύνολο των κρατών-μελών και να αναγνωρίζεται η αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης. Υπό αυτό το πρίσμα, το ενωσιακό δίκαιο και ιδίως το πρωτογενές αποτελεί ένα οιονεί συνταγματικό κείμενο για τα κράτη-μέλη, το οποίο αξιώνει, στο όνομα της συγκροτημένης και εύρυθμης λειτουργίας της ΕΕ, να γίνεται σεβαστό από τις εθνικές νομοθεσίες⁶⁵.

Η ύπαρξη μιας αυτόνομης ενωσιακής έννομης τάξης που εξοπλίζεται κατά συνταγματική εξουσιοδότηση με υπεροχή έναντι του εθνικού δικαίου, σημαίνει ότι κάθε κανόνας δικαίου πρέπει ως προς το ουσιαστικό του περιεχόμενο να θεσπίζεται, να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται από τα αρμόδια κρατικά όργανα σε συμφωνία με τις ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου⁶⁶. Προκύπτει δηλαδή και στο πεδίο αυτό το ιδιαίτερα κρίσιμο πρόβλημα του κατά πόσο η δημόσια διοίκηση, ως κατεξοχήν εφαρμοστής του δικαίου, έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ερμηνευτικά και να ελέγξει την ουσιαστική συμβατότητα των νόμων με τις ενωσιακές διατάξεις, προβαίνοντας περαιτέρω στη μη εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου όταν εντοπίζει αντίθεσή του με τους ενωσιακούς κανόνες. Η διάκριση σε τυπικό και ουσιαστικό έλεγχο συμφωνίας δεν προκύπτει στο πεδίο αυτό όπως στον έλεγχο της συνταγματικότητας, καθώς το ενωσιακό δίκαιο δεν ρυθμίζει τα τυπικά χαρακτηριστικά

⁶⁴ Άρθρο 28 Σ, όπως παρατίθεται αναλυτικά στη συνέχεια.

⁶⁵ Η ενωσιακή έννομη τάξη αποτελεί ένα αυτόνομο σύνολο κανόνων δικαίου ως προς τις έννομες τάξεις των κρατών-μελών αλλά και ως προς το διεθνές δίκαιο, διαθέτει με βάση τις εξουσίες που τις εκχωρούν τα κράτη-μέλη συνταγματική ποιότητα κατά την ουσιαστική έννοια, ενώ αξιώνει για το δίκαιο που παράγει την άμεση, ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του σε όλα τα κράτη-μέλη – Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 87-89. Η αυτονομία όμως αυτή, όπως αναλύεται στη συνέχεια, δεν είναι απόλυτη, καθώς η ενωσιακή έννομη τάξη τελεί σε διαρκή αλληλεπίδραση με τις εθνικές έννομες τάξεις που έχουν συντελέσει στη διαμόρφωσή της - βλ. στο ίδιο, σ. 279.

⁶⁶ Το ζήτημα αυτό εξετάζεται αναλυτικά στη συνέχεια.

της θέσπισης κανόνων δικαίου στην εθνική έννομη τάξη. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος της συμφωνίας με το ενωσιακό δίκαιο αφορά μόνο την ουσιαστική πτυχή, δηλαδή το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου.

Το παραπάνω ζήτημα είναι συνεπώς της ίδιας τάξης με τον ουσιαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων από τα διοικητικά όργανα και ως εκ τούτου δημιουργεί παρόμοιους προβληματισμούς και αμφισβητήσεις. Πιο αναλυτικά, η ανωτέρω δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως αμφισβήτηση της νομοθετικής λειτουργίας και έμμεσα της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, αφού η νομοθετική λειτουργία είναι η κατεξοχήν αρμόδια σύμφωνα με το Σύνταγμα να θεσπίζει κανόνες δικαίου με περιεχόμενο που να μην αντιβαίνει στους ενωσιακούς κανόνες. Περαιτέρω, στην ίδια λογική, η εν λόγω δυνατότητα μπορεί να θεωρηθεί ως αμφισβήτηση της δικαστικής λειτουργίας, η οποία κατά το συνταγματικό κείμενο είναι η κατεξοχήν αρμόδια να ερμηνεύει τους νόμους και άρα να ελέγχει τη συμφωνία τους με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος. Με απλά λόγια, ο έλεγχος της συμβατότητας των νόμων με το ενωσιακό δίκαιο από τα διοικητικά όργανα μπορεί να θεωρηθεί ότι θίγει τη συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις τρεις κρατικές λειτουργίες.

Η αμφισβήτηση βέβαια της συγκεκριμένης δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης, συνεπάγεται στην πράξη αυξημένη πιθανότητα εφαρμογής διατάξεων που έρχονται σε αντίθεση με το υπέρτερης τυπικής ισχύος ενωσιακό δίκαιο, γεγονός που υπονομεύει την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Μία ακόμη πτυχή αυτού του ζητήματος είναι και η αντίθεση ενός νόμου με το ενωσιακό δίκαιο ενώ είναι σύμφωνος με το εθνικό Σύνταγμα, πράγμα που μπορεί να προκύψει από την αντίθεση συνταγματικής διάταξης με τους ενωσιακούς κανόνες. Αν στα παραπάνω συνυπολογιστεί και η αποστασιοποίηση του ενωσιακού δικαίου από την εθνική κατανομή αρμοδιοτήτων στις κρατικές λειτουργίες, ένεκα της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, είναι σαφές ότι το εξεταζόμενο ζήτημα καθίσταται και σε αυτό το πεδίο ιδιαίτερα περίπλοκο.

3. Η δυνατότητα της Δημόσιας Διοίκησης να ελέγχει τη συμφωνία του εφαρμοστέου δικαίου με τους συνταγματικούς κανόνες.

3.1. Τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τη δημόσια διοίκηση δημιουργεί αμφισβητήσεις και προβληματισμούς που αφορούν, όπως ήδη σημειώθηκε, το ζήτημα της ουσιαστικής συμφωνίας των νόμων με τις συνταγματικές διατάξεις, καθώς η έκδοση μιας νομοθετικής πράξης σύμφωνα με τις εξωτερικές τυπικές προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα είναι αυτονόητο ότι ελέγχεται υποχρεωτικά από οποιοδήποτε κρατικό όργανο καλείται να την εφαρμόσει, άρα και από τα διοικητικά όργανα. Ως προς τον ουσιαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, το πρώτο επιχείρημα που μπορεί να αντληθεί υπέρ της σχετικής δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης αφορά το ανώτατο επίπεδο της εκτελεστικής λειτουργίας και δη τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας⁶⁷. Πιο συγκεκριμένα, με βάση το άρθρο 42 του Συντάγματος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κατά το στάδιο της έκδοσης και της δημοσίευσης των τυπικών νόμων, έχει το δικαίωμα να αναπέμψει ψηφισθέν από τη Βουλή νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου⁶⁸. Η αναπομπή αυτή δεν οδηγεί στην απόρριψη της εγκριθείσας από τη Βουλή νομοθετικής πράξης, αφού η Βουλή έχει τη δυνατότητα να επανέλθει και να επιμείνει στην έκδοση και τη δημοσίευσή της, οπότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι τότε υποχρεωμένος να προβεί στις σχετικές ενέργειες⁶⁹. Πρόκειται δηλαδή επί της ουσίας για ένα «αναβλητικό βέτο» του

⁶⁷ Κατά το άρθρο 26 παρ. 2 Σ: «*Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση*», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ. 1 Σ: «*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και παύει, σύμφωνα με το νόμο, τους δημόσιους υπαλλήλους, εκτός από τις εξαιρέσεις που ορίζει ο νόμος*». Από τον συνδυασμό των εν λόγω διατάξεων, προκύπτει τυπικά η θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας στην κορυφή της εκτελεστικής λειτουργίας και της διοικητικής ιεραρχίας, παρότι ουσιαστικά οι αρμοδιότητές του είναι περιορισμένες υπέρ του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης.

⁶⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ.1 Σ, το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για «πρόταση νόμου» ενώ στη δεύτερη για προτεινόμενο «νομοσχέδιο», επί των οποίων καλείται να αποφασίσει η Βουλή - Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 133-134. Για την εν λόγω αναπομπή δεν απαιτείται προσυπογραφή, σε αντίθεση με την πλειονότητα των πράξεων του Προέδρου της Δημοκρατίας που για να ισχύσουν και να εκτελεστούν χρειάζονται την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 35 Σ. Πρόκειται δηλαδή για μια δυνατότητα που ανήκει στην αρμοδιότητα του Προέδρου και εξαρτάται αποκλειστικά από την πρωτοβουλία του ίδιου - Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 138.

⁶⁹ Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 42 Σ: «*1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους. Μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να αναπέμψει στη Βουλή νομοσχέδιο που έχει ψηφιστεί από αυτή, εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής. 2. Πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο που έχει αναπεμφθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή εισάγεται στην Ολομέλειά της και, αν επιψηφιστεί και πάλι με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών κατά τη διαδικασία του άρθρου 76 παράγραφος 2, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας το εκδίδει και το δημοσιεύει υποχρεωτικά μέσα σε δέκα ημέρες από την επιψήφισή του.*»

ανώτατου οργάνου της εκτελεστικής λειτουργίας⁷⁰. Οι λόγοι που μπορούν να οδηγήσουν στην εν λόγω αναπομπή αμφισβητούνται, καθώς υπάρχει η άποψη ότι αυτή μπορεί να γίνει μόνο για τυπικούς λόγους μη τήρησης των διαδικασιών που προβλέπει το Σύνταγμα για την ψήφιση των νόμων, ενώ από την άλλη πλευρά υποστηρίζεται ότι η αναπομπή μπορεί να γίνει και για ουσιαστικούς λόγους, δηλαδή αντίθεσης του περιεχομένου της ψηφισθείσας πράξης με τις συνταγματικές διατάξεις⁷¹. Εφόσον υιοθετηθεί η δεύτερη εκδοχή, είναι σαφές ότι καταφάσκειται έτσι, στο κορυφαίο επίπεδο της εκτελεστικής λειτουργίας, η δυνατότητα ελέγχου της συνταγματικότητας των ψηφισθέντων από τη Βουλή νομοθετικών πράξεων, έστω και σε ένα στάδιο πριν από την τελική έκδοσή τους, δηλαδή σε ένα στάδιο το οποίο εντάσσεται στις διαδικασίες της νομοθετικής λειτουργίας. Στο ίδιο πλαίσιο πάντως, αυτό του προληπτικού ελέγχου, μπορεί να αναφερθεί και η αρμοδιότητα του ΣτΕ να επεξεργάζεται κανονιστικές πράξεις και δη τα κανονιστικά προεδρικά διατάγματα πριν από την έκδοσή τους⁷², η οποία κατά την κρατούσα γνώμη θεωρείται διοικητική αρμοδιότητα⁷³.

Τα ως άνω επιχειρήματα, που αντλούνται από τον ρόλο και τις αρμοδιότητες του κορυφαίου οργάνου της εκτελεστικής λειτουργίας αλλά και από τη συναφή αρμοδιότητα διοικητικής φύσης των δικαστηρίων, εντάσσονται στον κύκλο της νομοθετικής λειτουργίας⁷⁴, αφού αφορούν τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας (άρα και συνταγματικότητας), δηλαδή τον έλεγχο σε στάδια πριν από τη θέσπιση τυπικών νόμων και κανονιστικών πράξεων, και ως εκ τούτου μόνο έμμεσα μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη θεμελίωση της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που έχουν ήδη θεσπιστεί⁷⁵. Η άμεση θεμελίωση της δυνατότητας αυτής στο επίπεδο της δημόσιας διοίκησης ως αμιγούς εκτελεστικής

⁷⁰ Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 138-139.

⁷¹ Φ. Σπυρόπουλος, Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 256-257, Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 138-139.

⁷² Άρθρο 95 παρ. 1 εδ. δ Σ: «Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα».

⁷³ Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 789-790. Από τη θέση αυτή ενισχύεται το επιχειρήμα ότι δεν είναι καθόλου αδιανόητη η διοικητική ερμηνεία και ειδικότερα ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, αφού τέτοια αρμοδιότητα, διοικητικής φύσης, αναγνωρίζεται ρητά από το ίδιο το Σύνταγμα, έστω και αν αφορά δικαστικούς σχηματισμούς.

⁷⁴ Στην οποία έστω και ως διοικητικό όργανο συμπράττει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αποτελώντας έτσι μαζί με τη Βουλή το σύνθετο όργανο που είναι αρμόδιο για τη θέσπιση των τυπικών νόμων - Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 133, 137.

⁷⁵ Δηλαδή για τη θεμελίωση της δυνατότητας κατασταλτικού διοικητικού ελέγχου.

λειτουργίας παρουσιάζει επιπλέον δυσχέρειες, υφίστανται όμως συγκεκριμένα επιχειρήματα που μπορούν να την υποστηρίξουν. Ειδικότερα, σύμφωνα με το ίδιο το συνταγματικό κείμενο, όλες οι εξουσίες ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα⁷⁶. Συνακόλουθα, η δημόσια διοίκηση, ως ανήκουσα στην εκτελεστική λειτουργία, οφείλει να ασκεί κάθε εξουσία που διαθέτει σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις, κάτι το οποίο ισχύει για τα όργανα όλων των κρατικών λειτουργιών⁷⁷. Η δέσμευση αυτή συνεπάγεται ότι η δημόσια διοίκηση ενεργεί στο πλαίσιο της νομιμότητας, υλοποιώντας όσα προβλέπουν οι νόμοι, με βάση όμως τα διαδικαστικά και ουσιαστικά όρια που χαράσσει το Σύνταγμα⁷⁸. Συνακόλουθα, η εφαρμογή νομοθετικής επιταγής η οποία έρχεται σε αντίθεση με συνταγματικές διατάξεις, παραβιάζει την υποχρέωση άσκησης της σχετικής εξουσίας σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και άρα θίγει την αρχή της νομιμότητας στο κορυφαίο επίπεδο συγκρότησής της⁷⁹. Προκειμένου συνεπώς να αποφευχθούν τέτοιες παραβιάσεις της συνταγματικής νομιμότητας, είναι αναγκαίο να υφίσταται διοικητικός έλεγχος της συμφωνίας των νόμων με το συνταγματικό κείμενο πριν λάβει χώρα η όποια εφαρμογή τους. Η προσέγγιση αυτή ενισχύεται έτι περαιτέρω από την πρόβλεψη του άρθρου 103 παρ. 1, σύμφωνα με το οποίο τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή οι δημόσιοι υπάλληλοι, οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα⁸⁰. Η αναφορά αυτή, με τη χρήση του όρου «πίστη», καθιερώνει μία ειδική υποχρέωση συνταγματικής νομιμοφροσύνης για τα δημοσίους υπαλλήλους ως διοικητικά όργανα⁸¹, η οποία επιβάλλει την αποχή τους από οποιαδήποτε ενέργεια θα μπορούσε να θίξει το διαδικαστικό και ουσιαστικό περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων. Από τη συγκεκριμένη ειδική δέσμευση των διοικητικών οργάνων μπορεί εύλογα να συναχθεί όχι απλά η δυνατότητα, αλλά η

⁷⁶ Άρθρο 1 παρ. 3 Σ, σύμφωνα με το οποίο: «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα».

⁷⁷ Ι. Μαθιουδάκης, Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, *Το Σύνταγμα*, 4/2006, σ. 1159.

⁷⁸ Α. Τάχος, Παρατηρήσεις στο πρακτικό του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης 262/2001, *Αρμενόπουλος*, 1/2005, σ. 117-118.

⁷⁹ Γι' αυτό και ως κρατούσα στη θεωρία του ελληνικού συνταγματικού δικαίου θεωρείται η άποψη ότι τα διοικητικά όργανα όχι απλά δύνανται, αλλά και υποχρεούνται να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των προς εφαρμογή νόμων, δηλαδή την ουσιαστική συμφωνία τους με τον θεμελιώδη νόμο του κράτους - Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 21-23.

⁸⁰ Άρθρο 103 παρ. 1 Σ: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα».

⁸¹ Αλλά και της συνεπαγόμενης ουδετερότητας και αμεροληψίας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους - Β. Κονδύλης, ερμηνεία του άρθρου 103, σε Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, όπ.παρ., σ. 1660.

υποχρέωσή τους να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου, προκειμένου να διασφαλίζουν όσο το δυνατόν πληρέστερα την τήρηση της συνταγματικής νομιμοφροσύνης που επιτάσσει το Σύνταγμα⁸².

Τα ανωτέρω επιχειρήματα έχουν μια αρκετά στέρεη βάση, καθώς προκύπτουν ευθέως από το συνταγματικό κείμενο και αναδεικνύουν μια αρχή που είναι σύμφυτη με την έννοια του θεμελιώδους νόμου ενός κράτους, ήτοι τη μη ανοχή άσκησης οποιασδήποτε μορφής κρατικής εξουσίας με τρόπο που να θίγει τις ρυθμίσεις του⁸³. Αυτή η αρχή διασφαλίζει εξάλλου τον σεβασμό της υπέρτερης τυπικής ισχύος του θεμελιώδους νόμου και κατοχυρώνει τη δεσμευτικότητά του, μέσω της ελαχιστοποίησης σε πρακτικό επίπεδο των δυνατοτήτων που διαθέτουν τα κρατικά όργανα να λειτουργήσουν εκτός του πλαισίου του, το οποίο θεσμοθετεί και οργανώνει το σύνολο των κρατικών λειτουργιών αλλά και τη σχέση του αντίστοιχου πληθυσμού με αυτές με έναν τρόπο που αποτυπώνει τη συντακτική λαϊκή εξουσία και δεν μπορεί να αμφισβητείται όσο ισχύει αυτός ο θεμελιώδης νόμος⁸⁴. Τα προαναφερθέντα επιχειρήματα βέβαια, όταν εξειδικευτούν στο πεδίο της διοικητικής λειτουργίας και πρακτικής, δημιουργούν ορισμένους προβληματισμούς και τη συναφή ανάγκη περαιτέρω ανάλυσης. Πιο συγκεκριμένα, θέτουν τα εξής ζητήματα: α) πώς συμβιβάζεται ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων με τις σχετικές αρμοδιότητες της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας, β) σε ποίο ιεραρχικό επίπεδο της δημόσιας διοίκησης επιτρέπεται ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, γ) ποιές είναι πρακτικά οι δικαιολογητικές βάσεις αναγνώρισης της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να προβαίνει στον έλεγχο αυτόν.

Όσον αφορά το πρώτο ειδικότερο ζήτημα, δηλαδή την παρέμβαση που συνεπάγεται ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας στα πεδία των αρμοδιοτήτων της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας, προκύπτει η ανάγκη ενδεδειγμένης διερεύνησης, καθώς αυτή ακριβώς η παρέμβαση αποτελεί το ισχυρότερο ίσως

⁸² Εξάλλου, ως πλαίσιο της υπαγωγής των υπαλλήλων στον νόμο, μπορεί να νοηθεί μόνο αυτό που καθορίζει το Σύνταγμα και οι κανόνες δικαίου που είναι σύμφωνοι με το ουσιαστικό περιεχόμενό του - Α. Τάχος, *Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων: Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1981, σ. 166.

⁸³ Κ. Χρυσόγονος, *Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση*, όπ.παρ. σ. 26.

⁸⁴ Βλ. σχετικά και τις παρ. 2 και 4 του άρθρου 120 Σ: «2. Ο σεβασμός στο Σύνταγμα και τους νόμους που συμφωνούν με αυτό και η αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία αποτελούν θεμελιώδη υποχρέωση όλων των Ελλήνων. 4. Η τήρηση του Συντάγματος επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων, που δικαιούνται και υποχρεούνται να αντιστέκονται με κάθε μέσο εναντίον οποιουδήποτε επιχειρεί να το καταλύσει με τη βία».

επιχείρημα για την άρνηση της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ελέγχει τη συνταγματικότητα των νόμων τους οποίους καλείται να εφαρμόσει. Κατά πρώτον, είναι απαραίτητο να εξεταστεί η φύση αυτής της παρέμβασης, ως προς τις σχετικές αρμοδιότητες τόσο της νομοθετικής όσο και της δικαστικής λειτουργίας. Σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Βουλής ως προς την ψήφιση των νόμων, προκύπτει ότι παρέχεται η δυνατότητα ελέγχου της συνταγματικότητας μιας νομοθετικής διάταξης πριν αυτή θεσπιστεί, από το ίδιο το νομοθετικό όργανο⁸⁵, το οποίο μάλιστα εκλέγεται ευθέως από το ανώτατο όργανο του κράτους, δηλαδή από τον λαό ως εκλογικό σώμα⁸⁶. Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος, προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης με τον Κανονισμό της Βουλής⁸⁷ επιστημονικής υπηρεσίας για την υποβοήθηση του νομοθετικού της έργου⁸⁸, ενώ περαιτέρω από τον εν λόγω Κανονισμό προβλέπεται ρητά η εξέταση ζητημάτων αντισυνταγματικότητας των προς ψήφιση νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων⁸⁹. Αυτή η δυνατότητα ελέγχου, σε συνδυασμό με τη νομοθετική αρμοδιότητα που διαθέτει η Βουλή⁹⁰ ως συλλογικό κρατικό όργανο που είναι

⁸⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 1 Σ: «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της παραγράφου 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός».

⁸⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 Σ: «Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία», ενώ κατά το άρθρο 51 παρ. 2 και 3 Σ: «2. Οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος. 3. Οι βουλευτές εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία από τους πολίτες που έχουν εκλογικό δικαίωμα, όπως νόμος ορίζει».

⁸⁷ Άρθρο 65 παρ. 1 Σ: «Η Βουλή ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

⁸⁸ Άρθρο 65 παρ. 5 Σ: «Με τον Κανονισμό μπορεί να συσταθεί στη Βουλή επιστημονική υπηρεσία για την υποβοήθηση του νομοθετικού της έργου». Η εν λόγω υπηρεσία συστήνεται με το άρθρο 160 του Κανονισμού της Βουλής. Για τον Κανονισμό της Βουλής, βλ. στον ιστότοπο <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis> (πρόσβαση 17/10/2019).

⁸⁹ Άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής: «1. Ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει, στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης, να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου. 2. Στη συζήτηση της πρότασης της προηγούμενης παραγράφου μετέχουν ένας απ' αυτούς που τη διατύπωσαν, ένας από τους αντιλέγοντες, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και οι αρμόδιοι Υπουργοί, καθένας για πέντε (5) λεπτά της ώρας. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση».

⁹⁰ Άρθρο 26 παρ. 1 Σ: «Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας».

εξοπλισμένο με άμεση λαϊκή νομιμοποίηση⁹¹, δημιουργούν έντονο προβληματισμό ως προς τη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας, ο οποίος υπό το ανωτέρω πρίσμα μπορεί να θεωρηθεί ως έμμεση αμφισβήτηση τόσο της ορθής άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας από το κατεξοχήν αρμόδιο όργανο⁹² όσο και της άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης την οποία αυτό διαθέτει. Περαιτέρω, όσον αφορά τα όργανα της δικαστικής λειτουργίας, αυτά εξοπλίζονται ευθέως εκ του Συντάγματος με την αρμοδιότητα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων⁹³, αποτελώντας έτσι και θεσμικό αντίβαρο στη νομοθετική λειτουργία, της οποίας την άσκηση οφείλουν να ελέγχουν. Η αρμοδιότητα αυτή παρέχεται στα δικαστικά όργανα, σε συνδυασμό με την προσωπική και τη λειτουργική ανεξαρτησία⁹⁴, αλλά και την εκτεταμένη εξειδίκευση των φορέων τους ως προς την ερμηνεία των νόμων⁹⁵, προκειμένου να διαθέτουν τα εχέγγυα εκείνα που διασφαλίζουν την κατά τεκμήριο ορθότερη δυνατή επιτέλεσή της. Ενόψει των ανωτέρω, είναι σαφές ότι ο διοικητικός έλεγχος συνεπάγεται παρέμβαση στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες τόσο της νομοθετικής όσο και της δικαστικής λειτουργίας. Αυτή όμως η παρέμβαση, η οποία μπορεί να νοηθεί και ως διασταύρωση των τριών κρατικών λειτουργιών στο πεδίο του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, δεν παρίσταται ανεπίτρεπτη χωρίς αντίλογο. Αντιθέτως, δεδομένης της ύψιστης ανάγκης για τη συνοχή μιας έννομης

⁹¹ Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 499-501.

⁹² Η οποία κατά τεκμήριο ασκείται σύμφωνα με το Σύνταγμα - Ι. Μαθιουδάκης, Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, όπ.παρ., σ. 1163.

⁹³ Βλ. άρθρα 87 παρ. 2, 93 παρ. 3-4 και 100 παρ. 1 εδ. ε του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 2: «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος», ενώ σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 3 και 4: «3. Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. Νόμος ορίζει τις έννομες συνέπειες που επέρχονται και τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παραβίασης του προηγούμενου εδαφίου. Η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικά. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την καταχώριση στα πρακτικά ενδεχόμενης μειοψηφίας, καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις της δημοσιότητάς της. 4. Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα». Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 1 εδ. ε και 4: «1. Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: ε) Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι' αυτές αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 4. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου είναι αμετάκλητες. Διάταξη νόμου, που κηρύσσεται αντισυνταγματική, είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης ή από το χρόνο που ορίζεται με την απόφαση».

⁹⁴ Οι φορείς των δικαστικών οργάνων κατοχυρώνονται συνταγματικά με τις εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 87 και 88 του Συντάγματος.

⁹⁵ Βλ. τον προαναφερθέντα ν. 3689/2008.

τάξης να διαφυλάσσεται ο σεβασμός του θεμελιώδους νόμου που οργανώνει και νοηματοδοτεί την άσκηση της κρατικής εξουσίας σε όλες της τις μορφές⁹⁶, της επιτρεπτής από το ίδιο το Σύνταγμα διασταύρωσης των αρμοδιοτήτων που ασκούν τα όργανα των τριών κρατικών λειτουργιών, καθώς και της ρητής επιταγής που το ίδιο το συνταγματικό κείμενο απευθύνει προς τα διοικητικά όργανα περί «πίστης» στις διατάξεις του, συνάγεται ότι όχι μόνο δεν είναι ανεπίτρεπτος ο «πολλαπλασιασμός» του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων με τη συμμετοχή και των τριών κρατικών λειτουργιών, αλλά ενδεχομένως και επιβεβλημένος.

Όσον αφορά το ιεραρχικό επίπεδο στο οποίο μπορεί να διενεργηθεί ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, οι προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις για την άσκηση όλων των εξουσιών σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και την υποχρέωση πίστης κάθε δημοσίου υπαλλήλου στη συνταγματική νομιμότητα, οδηγούν στη διαπίστωση ότι ο εν θέματι έλεγχος δύναται να διενεργείται σε οποιοδήποτε επίπεδο της δημόσιας διοίκησης έχει απονεμηθεί αρμοδιότητα εφαρμογής νομοθετικών διατάξεων. Αυτή η παραδοχή όμως δεν σημαίνει ότι ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας καθίσταται ανεξέλεγκτα διάχυτος σε όλη του την έκταση, αφού η ιεραρχική δομή και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης επιβάλλουν τη λήψη των αποφάσεων κατά κανόνα μέσω της υποβολής των θεμάτων από το κατώτερο προς τα ανώτερα επίπεδα της υπηρεσιακής και πολιτικής ιεραρχίας⁹⁷. Ως εκ τούτου, ακόμα κι αν αναγνωριστεί η δυνατότητα ερμηνευτικού ελέγχου των νόμων ως προς τη συνταγματικότητά τους στο κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο, τυχόν σχετικό ζήτημα που θα ανακύψει θα πρέπει συνήθως να υποβληθεί στα ανώτερα ιεραρχικά όργανα, μέχρι το κορυφαίο επίπεδο. Με άλλα λόγια, η δυνατότητα ελέγχου δεν συνεπάγεται μη εφαρμογή του νόμου⁹⁸, ενώ σε περίπτωση που προκύψει θέμα μη εφαρμογής λόγω αντισυνταγματικότητας, η σχετική απόφαση δεν λαμβάνεται από το διοικητικό όργανο που διενήργησε πρώτο τον έλεγχο, αλλά τίθεται προς κρίση στο ανώτατο όργανο διοίκησης του φορέα, στον κύκλο των αρμοδιοτήτων του οποίου ανήκει η εφαρμογή του εξεταζόμενου νόμου. Συνακόλουθα, δεν είναι επισφαλές να διενεργείται ο διοικητικός έλεγχος της

⁹⁶ Οι διατάξεις του Συντάγματος έχουν κανονιστική δύναμη η οποία δεσμεύει, πέραν της εκτελεστικής, τόσο τη νομοθετική όσο και τη δικαστική λειτουργία - Π. Δαγτόγλου, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, *Νομικό Βήμα*, 4/1988, σ. 723.

⁹⁷ Καθώς οι δημόσιοι υπάλληλοι αποτελούν όργανα του κράτους που υπόκεινται απέναντί του σε σχέση ιεραρχικής εξάρτησης - Α. Τάχος, *Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο*, 4η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996, σ. 45.

⁹⁸ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, *όπ.παρ.*, σ. 67.

συνταγματικότητας σε οποιοδήποτε ιεραρχικό επίπεδο, αφού αν αυτός καταλήξει σε σχετική αμφισβήτηση του νόμου, η τελική απόφαση περί εφαρμογής του ή μη συγκεντρώνεται συνήθως στην ηγεσία των σωμάτων της δημόσιας διοίκησης. Σε περίπτωση βέβαια που η αρμοδιότητα λήψης απόφασης για την εφαρμογή ή μη μιας διάταξης ανήκει σε κάποιο από τα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα και διενεργηθεί έλεγχος που καταλήγει στην αντισυνταγματικότητα της εν λόγω διάταξης, απαιτείται να γίνει μία στάθμιση ανάμεσα αφενός στο επισφαλές της δυνατότητας των κατώτερων διοικητικών επιπέδων να κρίνουν αποφασιστικά για την αντισυνταγματικότητα και τη συνακόλουθη μη εφαρμογή ενός νόμου και αφετέρου στη διαφύλαξη της τήρησης των επιταγών του Συντάγματος. Η στάθμιση αυτή οδηγεί κατά τα ήδη εκτεθέντα στο να αποδοθεί προτεραιότητα στην τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας και δη στην αποφυγή εφαρμογής νομοθετημάτων που θίγουν το περιεχόμενο του θεμελιώδους νόμου, ιδίως μάλιστα όταν η αντίθεσή τους με το περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων είναι προφανής⁹⁹. Με απλά λόγια, όταν τα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα είναι αποκλειστικά αρμόδια για την εφαρμογή του νόμου, ο έλεγχος συνταγματικότητας μπορεί να θεωρηθεί αποδεκτό να διενεργείται εξ ολοκλήρου σε αυτά¹⁰⁰, προκειμένου να αποφεύγεται η εφαρμογή

⁹⁹ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ., σ. 96-98, 102, 112.

¹⁰⁰ Εξάλλου οι δημόσιοι υπάλληλοι εν γένει, σε όποιο ιεραρχικό επίπεδο και να βρίσκονται, εξοπλίζονται και αυτοί συνταγματικά ως διοικητικά όργανα με συγκεκριμένες εγγυήσεις που αφορούν την ορθή και κατά το δυνατόν αντικειμενική επιτέλεση των καθηκόντων τους, όπως είναι αυτές που περιλαμβάνονται στο άρθρο 103 Σ, και δη στις διατάξεις της παρ.1 εδ. β και της παρ. 7 που ορίζουν ότι: «1. Τα προσόντα και ο τρόπος του διορισμού τους ορίζονται από το νόμο. 7. Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής». Περαιτέρω, οι εν λόγω εγγυήσεις προκύπτουν και από το άρθρο 104 Σ σχετικά με τους περιορισμούς των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και από το άρθρο 29 που ορίζει στο εδ. β της παρ. 3: «Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο». Όσον αφορά ειδικότερα την κατάρτιση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, βλ. το π.δ. 57/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)» (ΦΕΚ Α' 59), όπως ισχύει. Το Ε.Κ.Δ.Δ.Α. αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, περιλαμβάνει ως εκπαιδευτικές μονάδες την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.Α) και το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.), και έχει ως

αντισυνταγματικών διατάξεων, ειδικά στις περιπτώσεις στις οποίες η αντίθεση με το Σύνταγμα δεν αφήνει ιδιαίτερα περιθώρια αμφιβολιών.

Περαιτέρω, όσον αφορά τις πρακτικές δικαιολογητικές βάσεις αναγνώρισης της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να προβαίνει στον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, η έμφαση πρέπει να δοθεί στον συνταγματικά προσδιοριζόμενο ρόλο των οργάνων της. Σύμφωνα με το άρθρο 103 παρ. 1 Σ, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν τον λαό, οφείλοντας πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα. Περαιτέρω, κατά το άρθρο 82 παρ. 1 και 2 Σ, η Κυβέρνηση, ως ασκούσα την εκτελεστική λειτουργία σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 Σ, καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων, ενώ ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η δημόσια διοίκηση είναι κατεξοχήν επιφορτισμένη με την αρμοδιότητα εφαρμογής των νόμων, με βάση τους οποίους ρυθμίζει σε καθημερινή βάση ένα ανεξάντλητο πλήθος βιοτικών σχέσεων που υπάγονται σε αυτούς. Ως εκ τούτου, ο σεβασμός της νομιμότητας στο πλαίσιο που χαράσσει δεσμευτικά το Σύνταγμα, εξαρτάται εμπράκτως από τον τρόπο εφαρμογής των νόμων από τα διοικητικά όργανα, δεδομένου ότι τα δικαστήρια καλούνται να εφαρμόσουν τους νόμους μόνο στις περιπτώσεις εκείνες που τίθενται προς κρίση με τα διάφορα ένδικα βοηθήματα, δηλαδή σε πολύ πιο περιορισμένη έκταση από τα όργανα της διοίκησης. Συνακόλουθα, η τήρηση της νομιμότητας υπό την πλήρη έννοιά της, η οποία περιλαμβάνει πρωτίστως και υποχρεωτικά τον σεβασμό της συνταγματικής νομιμότητας, διέρχεται σε πρώτο και άμεσο επίπεδο από την άσκηση των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων. Ως λογικό επακόλουθο, ο έλεγχος της συνταγματικότητας παρίσταται λυσιτελής και αποτελεσματικός μόνο εφόσον αναγνωριστεί η δυνατότητα προς διενέργειά του και στη δημόσια διοίκηση, καθώς σε διαφορετική περίπτωση ανακύπτει βάσιμα ο κίνδυνος όχι απλά να θεσπιστούν αλλά και να εφαρμοστούν νομοθετικές διατάξεις που αντιβαίνουν στο Σύνταγμα, χωρίς οι συνέπειές τους σε πολλές περιπτώσεις να

αποστολή, μεταξύ άλλων: την επαγγελματική κατάρτιση, εκπαίδευση και επιμόρφωση του πάσης φύσεως προσωπικού της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των Δ.Ε.Κ.Ο., των ανωνύμων εταιρειών του Δημοσίου, των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των επιχειρήσεων των οποίων τη διοίκηση ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, των επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των δημοσίων λειτουργιών, καθώς και τη δημιουργία στελεχών για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

μπορούν να αντιμετωπιστούν, αφού είναι βέβαιο ότι δεν θα αχθούν όλες οι υποθέσεις προς κρίση στα αρμόδια δικαστήρια¹⁰¹. Εξάλλου, σε περίπτωση εφαρμογής αντισυνταγματικής διάταξης ιδρύεται αξίωση αποζημίωσης σε βάρος του ελληνικού Δημοσίου¹⁰², γεγονός που συνηγορεί εμμέσως πλην σαφώς υπέρ όχι απλά της δυνατότητας, αλλά και της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των τυπικών και ουσιαστικών νόμων¹⁰³. Επιπρόσθετα, ο έλεγχος που γίνεται από τη Βουλή πριν από τη θέσπιση των τυπικών νόμων, εξαρτάται από συγκεκριμένες πρωτοβουλίες και προϋποθέσεις, ενώ έχει πρακτικά αποδειχτεί ότι δεν διενεργείται με τέτοιο τρόπο και σε τέτοιο βάθος ώστε να διασφαλίζει αναντίρρητα τη θέσπιση διατάξεων με περιεχόμενο σύμφωνο προς το Σύνταγμα¹⁰⁴. Ακόμα δε περισσότερο αυτό ισχύει για τον τυχόν έλεγχο που διενεργούν τα διοικητικά όργανα, πριν προβούν στη θέσπιση ουσιαστικών νόμων, κατά την άσκηση δηλαδή της κανονιστικής τους αρμοδιότητας. Εφόσον συνεπώς ο σεβασμός της συνταγματικής νομιμότητας δεν αρκεί να κατοχυρώνεται απλά σε

¹⁰¹ Α. Μαρίνος, Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 1967, σ. 254-255.

¹⁰² Σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος». Εφόσον συνεπώς η διοίκηση υλοποιήσει με διοικητική πράξη νομοθετική ρύθμιση η οποία αντιβαίνει στο Σύνταγμα, παρανομεί, καθώς παραβιάζει τη συνταγματική νομιμότητα. Παράλληλα, ως κρατικό όργανο που παρανομεί μπορεί να θεωρηθεί και το νομοθετικό όργανο το οποίο θέσπισε την αντισυνταγματική διάταξη. Για τον σχετικό προβληματισμό, βλ. Ι. Μαθιουδάκης, Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, *όπ.παρ.*, σ. 1169-1170. Βλ. επίσης κατωτέρω, από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, την αναλυτικά αναφερόμενη απόφαση του Δικαστηρίου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Brasserie du Pêcheur/ Factortame* (46 και 48/93).

¹⁰³ Για την κατάφαση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα της κοινής νομοθεσίας, ιδίως όταν υφίστανται βάσιμες ενδείξεις πρόδηλης αντισυνταγματικότητας, βλ. Α. Γέροντας / Ζ. Παπαϊωάννου, Τυχόν αντισυνταγματικότητα και μη συμβατό με το Σύνταγμα και τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, αλλά και με το κοινοτικό δίκαιο, των διατάξεων του Ν. 3037/2002 και της κοινής υπουργικής απόφασης που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότησή του, *Διοικητική Δίκη*, 17/2005, σ. 136-137.

¹⁰⁴ Για τις αδυναμίες που παρουσιάζει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της συνταγματικότητας, λόγω της απροθυμίας των κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών να εκθέσουν τα μέλη της κυβέρνησης που εισηγούνται τα προς ψήφιση νομοσχέδια, βλ. Β. Σκουρή/Ε. Βενιζέλος, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1985, σ. 14. Βλ. επίσης και Α. Μαρίνος, Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, *όπ.παρ.*, σ. 264, ο οποίος ήδη από το 1967 αναφέρει χαρακτηριστικά: «Υπό τα δεδομένα της συγχρόνου κρατικής ζωής αι εκάστοτε κυβερνήσεις, δια της υπ' αυτών διευθυνομένης πλειοψηφίας των Κοινοβουλίων επιτυγχάνουν την ψήφισιν των νόμων μετά μεγάλης ευκολίας και άνευ σοβαρών αντιδράσεων, πράγμα το οποίον δημιουργεί την οδυνηράν εντύπωσιν, ότι τα Κοινοβούλια είναι δέσμια των Κυβερνήσεων».

θεσμικό επίπεδο και να μην αμφισβητείται σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά ενόψει των προεκτεθέντων πρέπει να εκδηλώνεται διαρκώς και στην πράξη, προκύπτει ότι είναι αναγκαίο να αναγνωρίζεται στα κατεξοχήν όργανα εφαρμογής των νόμων η δυνατότητα να συμμετέχουν ενεργά στην έμπρακτη διαφύλαξη της συνταγματικής νομιμότητας και στη συνεπαγόμενη συνοχή της έννομης τάξης¹⁰⁵, ιδίως υπό το πρίσμα της πραγματικής προστασίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία τελούν υπό τον αμεσότερο κίνδυνο καταστρατήγησης όταν ασκείται εξουσία από τα εκτελεστικά όργανα του κράτους¹⁰⁶.

Συνοψίζοντας, τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο σε έκταση που περιλαμβάνει τον ουσιαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, εκκινούν από τις διατάξεις του Συντάγματος οι οποίες καθιερώνουν την πλήρη δέσμευση των διοικητικών οργάνων από το περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων. Στο πλαίσιο αυτό, η συγκεκριμένη προσέγγιση αντιλαμβάνεται την τήρηση της αρχής της νομιμότητας από τα όργανα της διοίκησης ως μια διαδικασία που οφείλει πρωτίστως να διασφαλίζει τον έμπρακτο σεβασμό της συνταγματικής νομιμότητας. Στην ίδια λογική, θεωρείται σύνομη και αποδεκτή η διασταύρωση με τις αρμοδιότητες των άλλων λειτουργιών στην οποία οδηγεί ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας¹⁰⁷. Επιπρόσθετα, ο εν θέματι έλεγχος δεν θεωρείται ανεξέλεγκτα διάχυτος και επισφαλής, αφού κατά κανόνα, με βάση την ιεραρχική δομή και λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού, συγκεντρώνεται εκ των πραγμάτων στα κορυφαία επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, ενώ στις περιπτώσεις που διενεργείται εξ ολοκλήρου στα κατώτερα επίπεδα, προτάσσεται η ανάγκη αποφυγής της καταστρατήγησης του Συντάγματος στην πράξη, ιδίως όταν πρόκειται για εξόφθαλμη αντίθεση με το περιεχόμενό του. Υπό το πρίσμα συνεπώς της εν λόγω προσέγγισης, ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας κρίνεται όχι μόνο ως επιτρεπτός αλλά και ως αναγκαίος, προκειμένου να κατοχυρώνεται έμπρακτα και ολοκληρωμένα η συνοχή της έννομης τάξης και η τήρηση του θεμελιώδους νόμου που τη συγκροτεί.

¹⁰⁵ Α. Μαρίνος, Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, όπ.παρ., σ. 255-256, 258, ο οποίος μάλιστα επισημαίνει το εξής: «ο αντισυνταγματικός νόμος, ως ανύπαρκτος νομικώς, ουδέν όργανον της Πολιτείας δεσμεύει».

¹⁰⁶ Για τη σημασία του διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων υπό το εν λόγω πρίσμα, βλ. Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 833.

¹⁰⁷ Α. Μαρίνος, Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, όπ.παρ., σ. 260.

3.2. Τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.

Τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων εκκινούν επίσης από το συνταγματικό κείμενο και στηρίζονται κυρίως σε αυτό¹⁰⁸, προσεγγίζοντάς το όμως με διαφορετική οπτική σε σχέση με την ήδη εκτεθείσα που υποστηρίζει τη δυνατότητα ελέγχου. Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο και βασικότερο σχετικό επιχείρημα, περιλαμβάνει τις συνταγματικές διατάξεις που καθορίζουν ρητά τις αρμοδιότητες των τριών λειτουργιών. Η έμφαση δίνεται σε εκείνες που προσδιορίζουν το αντικείμενο της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας, ήτοι στα άρθρα 26, 77 και 87 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 και 3, η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ενώ η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Περαιτέρω, το άρθρο 77 παρ. 1 ορίζει ότι η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στη νομοθετική λειτουργία, ενώ το άρθρο 87 παρ. 2 προβλέπει ότι οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος. Από τον συνδυασμό αυτών των διατάξεων, η εν θέματι προσέγγιση συνάγει ότι η ερμηνεία των νόμων, στον βαθμό που περιλαμβάνει έλεγχο της συνταγματικότητάς τους, είναι ζήτημα που ανατίθεται από το συνταγματικό κείμενο στα όργανα της δικαστικής λειτουργίας¹⁰⁹, καθώς και ότι τυχόν επέμβαση των εκτελεστικών οργάνων στο πεδίο αυτό θίγει όχι μόνο την εν λόγω αρμοδιότητα αλλά και την πρωτοκαθεδρία της νομοθετικής λειτουργίας, η οποία στηριζόμενη άμεσα στη βούληση του λαού ως εκλογικού σώματος έχει την ευθύνη για τη θέσπιση νομοθετημάτων σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος, αλλά και την αρμοδιότητα για την αυθεντική ερμηνεία αυτών των νομοθετημάτων. Ως εκ τούτου, τυχόν διοικητικός έλεγχος συνταγματικότητας σημαίνει άμεση επέμβαση στις συνταγματικά καθοριζόμενες δικαστικές αρμοδιότητες και έμμεση αμφισβήτηση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, στην οποία στηρίζεται η αρμοδιότητα της Βουλής να νομοθετεί. Στη λογική αυτή, οι συνταγματικές αναφορές που αφορούν τον σεβασμό του θεμελιώδους νόμου από τα διοικητικά όργανα, δεν θεωρείται ότι ιδρύουν αρμοδιότητα διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, αλλά απλώς ότι

¹⁰⁸ Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 791-792.

¹⁰⁹ Ι. Μαθιουδάκης, Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, όπ.παρ., σ. 1164-1166.

επιβάλλουν την τήρηση της νομιμότητας από τα όργανα της διοίκησης στο πλαίσιο που χαράσσουν η νομοθετική λειτουργία με τη θέσπιση των νόμων και η δικαστική λειτουργία με την ερμηνεία τους κατά την κρίση συγκεκριμένων υποθέσεων¹¹⁰. Παράλληλα, η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας περί αναπομπής νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή, ως αρμοδιότητα που εντάσσεται στη νομοθετική λειτουργία και δη σε στάδιο πριν από τη θέσπιση των νομοθετημάτων, δεν θεωρείται ότι μπορεί να στηρίξει τον έλεγχο της συνταγματικότητας από τα εκτελεστικά όργανα. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με τη συγκεκριμένη αντίληψη, το Σύνταγμα δεν επιτρέπει τον διοικητικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, αφού δεν απονέμει ρητά τέτοια αρμοδιότητα στα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας.

Έτερο βασικό επιχείρημα κατά της εν θέματι δυνατότητας είναι η έλλειψη λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των δημοσίων υπαλλήλων ως διοικητικών οργάνων, καθώς και η απουσία εξειδικευμένων νομικών γνώσεων που χαρακτηρίζει την πλειονότητά τους¹¹¹. Οι παράγοντες αυτοί θεωρείται ότι διαφοροποιούν σημαντικά τη θέση τους σε σχέση με τους φορείς των δικαστικών οργάνων¹¹² και περιορίζουν καθοριστικά τη δυνατότητά τους να προβούν ανεπηρέαστα σε ουσιαστική κρίση περί της συνταγματικότητας ή μη μιας νομοθετικής ρύθμισης, ακόμα και αν αυτή η δυνατότητα τους αναγνωριζόταν¹¹³. Στον αντίλογο που μπορεί να διατυπωθεί ότι, με βάση την ιεραρχική δομή και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, ο έλεγχος της συνταγματικότητας συγκεντρώνεται κατά κανόνα στα ανώτατα διοικητικά επίπεδα, τα οποία απολαμβάνουν ευρείας λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας¹¹⁴, ενώ διαθέτουν εξειδικευμένες νομικές γνώσεις ή τη δυνατότητα άμεσης πρόσβασης σε αυτές¹¹⁵, η συγκεκριμένη προσέγγιση μπορεί να αντιπαραβάλλει την επί της ουσίας άμεση εξάρτηση της διοικητικής ηγεσίας από κομματικά κατεστημένα, τα οποία καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη λήψη των

¹¹⁰ Βλ. και άρθρο 95 παρ. 5 Σ, που ορίζει ότι: «*Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης*».

¹¹¹ Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 795.

¹¹² Οι οποίοι, όπως ήδη σημειώθηκε, κατοχυρώνονται συνταγματικά με τις εγγυήσεις της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 87 και 88 του Συντάγματος.

¹¹³ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 68.

¹¹⁴ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ., σ. 81-82.

¹¹⁵ Βλ. άρθρο 100Α Σ, που αφορά τη λειτουργία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, τις εγγυήσεις που διέπουν το προσωπικό του και την αρμοδιότητά του ως νομικός συμπαραστάτης του Δημοσίου.

αποφάσεων και από το νομοθετικό σώμα. Υπό αυτό το πρίσμα, ο έλεγχος συνταγματικότητας ακόμα και στα κορυφαία επίπεδα της διοικητικής ιεραρχίας μπορεί να θεωρηθεί σχήμα αλυσιτελής και οξύμωρο, δεδομένου ότι αφενός θα προέκυπταν κομματικά κατευθυνόμενοι διαταγμοί ως προς τη διαπίστωση ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας ενός νομοθετήματος¹¹⁶ και αφετέρου οι τελικώς κρίνοντες στη διοικητική ιεραρχία είναι συχνότατα αυτοί που προτείνουν τα νομοσχέδια που ενδέχεται να εμφανίζουν θέμα αντισυνταγματικότητας, κάτι που σημαίνει ότι θα καλούνταν επί της ουσίας να κρίνουν τη νομιμότητα των δικών τους ενεργειών¹¹⁷.

Περαιτέρω, σε συνέχεια των ήδη αναφερθέντων, προβάλλεται και το επιχείρημα ότι η αναγνώριση της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ελέγχει τη συνταγματικότητα των νόμων, οδηγεί σε ένα καθεστώς ελέγχου διάχυτου και άκρως επισφαλούς¹¹⁸, ιδίως εφόσον εκκινά από τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα και ακόμα περισσότερο όταν η τελική αρμοδιότητα εφαρμογής του νόμου ανήκει στα επίπεδα αυτά. Συνακόλουθα, ο διοικητικός έλεγχος μπορεί να δημιουργήσει πολλαπλά εμπόδια στην απρόσκοπτη εφαρμογή των κείμενων διατάξεων και να προκαλέσει ταυτόχρονα εκτεταμένη ανασφάλεια δικαίου¹¹⁹. Στο αντεπιχείρημα ότι ανασφάλεια δικαίου ενδέχεται πολύ συχνά να προκύψει και από αντικρουόμενες δικαστικές αποφάσεις περί της συνταγματικότητας μιας διάταξης¹²⁰, καθώς και από το γεγονός ότι η δικαστική κρίση ενός νόμου ως αντισυνταγματικού σε μια συγκεκριμένη περίπτωση συνεπάγεται τη μη εφαρμογή του στην περίπτωση αυτή και όχι την κατάργησή του¹²¹,

¹¹⁶ Βλ. Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 794, ο οποίος αναφέρεται σε έλεγχο συνταγματικότητας που είναι «μοιραία υποθηκευμένος με την πολιτική σκοπιμότητα». Για την ακρίβεια, θα προσθέταμε, η εν λόγω σκοπιμότητα αφορά πρωτίστως την κομματική πειθαρχία και συνοχή και δευτερευόντως (ή και καθόλου) την πολιτική ουσία.

¹¹⁷ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ., σ. 89-90, Ι. Μαθιουδάκης, Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, όπ.παρ., σ. 1167-1168.

¹¹⁸ Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 795.

¹¹⁹ Για τη σχετική επιχειρηματολογία, βλ. Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ., σ. 71-72.

¹²⁰ Για τον κίνδυνο έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων στο πλαίσιο του παρεμπόδιου δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, βλ. Β. Σκουρής, Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, *Το Σύνταγμα*, 1982, σ. 540-541.

¹²¹ Εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100 Σ κηρύσσει διάταξη νόμου αντισυνταγματική, οπότε αυτή καθίσταται πλέον ανίσχυρη σύμφωνα με ρητή συνταγματική πρόβλεψη.

μπορεί να αντιπαχθεί ότι το εν λόγω καθεστώς που αφορά τη δικαστική λειτουργία ρυθμίζεται ρητά από το Σύνταγμα.

Συνοψίζοντας, τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο σε έκταση που περιλαμβάνει τον ουσιαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, εκκινούν από τις διατάξεις του Συντάγματος οι οποίες καθιερώνουν ρητά μόνο την αρμοδιότητα των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας να προβαίνουν στον έλεγχο αυτόν¹²². Στο πλαίσιο αυτό, η συγκεκριμένη προσέγγιση αντιλαμβάνεται την τήρηση της αρχής της νομιμότητας από τα όργανα της διοίκησης ως μια διαδικασία που οφείλει πρωτίστως να σέβεται τις αποφάσεις της νομοθετικής λειτουργίας και έμμεσα την ευθεία νομιμοποίηση που αυτή διαθέτει από τον λαό ως εκλογικό σώμα. Στην ίδια λογική, δεν θεωρείται σύνομη και αποδεκτή η διασταύρωση με τις αρμοδιότητες των άλλων λειτουργιών στην οποία οδηγεί η αναγνώριση του διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Επιπρόσθετα, ο εν θέματι έλεγχος θεωρείται ανεξέλεγκτα διάχυτος και επισφαλής, καθώς και ως παράγοντας εκδήλωσης εκτεταμένης ανασφάλειας δικαίου, ιδίως στις περιπτώσεις που θα μπορούσε να διενεργηθεί εξ ολοκλήρου στα κατώτερα διοικητικά επίπεδα. Περαιτέρω, όσον αφορά την κατά κανόνα συγκέντρωση του ελέγχου στα κορυφαία επίπεδα της δημόσιας διοίκησης, αυτή κρίνεται ως αλυσιτελής, λόγω της κομματικής εξάρτησης τόσο της διοικητικής ηγεσίας όσο και του νομοθετικού σώματος, καθώς και της συχνής ταύτισης ελεγκτή και ελεγχόμενου που θα προέκυπτε. Υπό το πρίσμα συνεπώς της εν λόγω προσέγγισης, ο διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας κρίνεται μη επιτρεπτός, με βάση την ερμηνεία που δίνεται στο πλαίσιο που συγκροτεί το ισχύον Σύνταγμα.

4. Η δυνατότητα της Δημόσιας Διοίκησης να ελέγχει τη συμφωνία του εφαρμοστέου δικαίου με τους ενωσιακούς κανόνες.

4.1. Τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.

Σχετικά με τη δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης να προβαίνει σε έλεγχο της συμβατότητας των νόμων με το ενωσιακό δίκαιο, τα επιχειρήματα που υποστηρίζουν την εν λόγω δυνατότητα ταυτίζονται εν πολλοίς με εκείνα που θεωρούν σύνομο και

¹²² Χ. Βογιατζόγλου, Μόνο τα δικαστήρια ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων και όχι οι δημόσιες υπηρεσίες ή οι ανεξάρτητες αρχές, *Διοικητική Δίκη*, 17/2005, σ. 292-294.

αναγκαίο τον διοικητικό έλεγχο της συνταγματικότητας του εφαρμοστέου δικαίου. Ο έλεγχος που ενδιαφέρει κυρίως εδώ είναι επίσης ο ουσιαστικός, αφού η τυπική διαδικασία θέσπισης εθνικών νόμων δεν διαφοροποιείται όταν συνδέεται με την ενωσιακή νομοθεσία και, όπως ήδη αναφέρθηκε, είναι αυτονόητο ότι ελέγχεται από οποιοδήποτε κρατικό όργανο καλείται να τους εφαρμόσει. Όσον αφορά λοιπόν τον ουσιαστικό έλεγχο, το Σύνταγμα με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 28¹²³, το οποίο σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση που έχει προστεθεί σε αυτό, αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης¹²⁴, ρυθμίζει τη θέση των ενωσιακών κανόνων στην εθνική έννομη τάξη και τους αποδίδει υπέρτερη τυπική ισχύ σε σχέση με τους κοινούς εθνικούς κανόνες, ορίζοντας ότι οι σχετικές διεθνείς συνθήκες, 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, αλλά και ότι μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Όσον αφορά το σχετικό περιεχόμενο των διεθνών συνθηκών, δηλαδή του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, αυτό ορίζει ρητά την υπεροχή όχι μόνο του ίδιου αλλά και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών κανόνων¹²⁵, κάτι στο οποίο έχουν συμφωνήσει με βάση τις συνταγματικές τους διατάξεις τα κράτη-μέλη, κυρώνοντας τις σχετικές Συνθήκες¹²⁶. Προκύπτει συνακόλουθα, σε πρώτο επίπεδο, ότι το ζήτημα του

¹²³ Το οποίο ορίζει αναλυτικά ότι: «1. 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. 2. 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. 3. 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».

¹²⁴ Βλ. αναλυτικά Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 196-202.

¹²⁵ Βλ. άρθρο 288 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο: «Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος».

¹²⁶ Το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ, προβλέπει ρητά τα εξής: «Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να

ελέγχου της συμφωνίας των εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων με το ενωσιακό δίκαιο, είναι αντίστοιχο του ελέγχου της συμφωνίας τους με το οικείο συνταγματικό πλαίσιο, αφού πρόκειται για έλεγχο συμβατότητας με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος. Υπό αυτό το πρίσμα, το πλέον βασικό επιχείρημα για τη δυνατότητα της διοίκησης να προβαίνει στον εν θέματι έλεγχο, είναι αυτό που προτάσσει τη λογική και νομική αναγκαιότητα του να διασφαλίζεται ο σεβασμός του υπέρτερης τυπικής ισχύος ενωσιακού κανόνα από το περιεχόμενο του κοινού εθνικού νόμου. Ως εκ τούτου, η αρμοδιότητα διενέργειας του σχετικού ελέγχου μπορεί επιτρεπτά να κατανεμηθεί σε οποιοδήποτε κρατικό όργανο καλείται να εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο στους τομείς που ρυθμίζονται και από τον ενωσιακό νομοθέτη, και ιδίως στα διοικητικά όργανα που αποτελούν τους κατεξοχήν εφαρμοστές των εθνικών νομοθετημάτων.

Με βάση την προεκτεθείσα λογική, η αναγνώριση του διοικητικού ελέγχου θεωρείται επιτρεπτή διασταύρωση τόσο με τις αρμοδιότητες της νομοθετικής λειτουργίας, η οποία οφείλει να θεσπίζει συμβατούς με το ενωσιακό δίκαιο νόμους στα θέματα που ρυθμίζονται από αυτό, όσο και με τις αρμοδιότητες της δικαστικής λειτουργίας, η οποία οφείλει στα εν λόγω θέματα να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το εθνικό δίκαιο σύμφωνα με το περιεχόμενο των ενωσιακών κανόνων. Ενισχυτικό αυτής της προσέγγισης, είναι περαιτέρω το επιχείρημα που αντλείται από τις διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, οι οποίες έχουν θεσπιστεί σε συμφωνία με τις γενικές συνταγματικές αρχές και τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις των κρατών-μελών περί εισδοχής στις εθνικές έννομες τάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα άρθρα 288 έως 291 της ΣΛΕΕ, το ενωσιακό δίκαιο, ως θεσπιζόμενο στο πλαίσιο μιας αυτόνομης έννομης τάξης, αξιώνει ενιαία, αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων του στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών, καθώς και άμεση ισχύ σε πολλές περιπτώσεις¹²⁷, χωρίς να διακρίνει ανάμεσα στο είδος της κρατικής λειτουργίας και τη φύση του κρατικού οργάνου που εμπλέκονται στην εφαρμογή του. Προκειμένου συνεπώς να μπορεί έμπρακτα να κατοχυρωθεί όσο το δυνατόν πληρέστερα ο ουσιαστικός σεβασμός του ενωσιακού δικαίου με βάση τις προαναφερθείσες επιταγές του, παρίσταται αναγκαίο ο έλεγχος της συμβατότητας των εθνικών νόμων με τους ενωσιακούς κανόνες να αναγνωρίζεται στα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας εκάστου κράτους-μέλους,

διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης».

¹²⁷ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 340.

δηλαδή κυρίως στα εθνικά διοικητικά όργανα. Στο πλαίσιο αυτό, ισχύουν όσα ήδη αναφέρθηκαν για το μη διάχυτο και επισφαλές του διοικητικού ελέγχου, ο οποίος στην πλειονότητα των περιπτώσεων, όταν ανακύπτει αμφιβολία περί της συμφωνίας εθνικής διάταξης με το ενωσιακό δίκαιο που ρυθμίζει τον συγκεκριμένο τομέα, θα συγκεντρώνεται στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα της δημόσιας διοίκησης. Ακόμα όμως και στις περιπτώσεις στις οποίες η αρμοδιότητα περί εφαρμογής μιας εθνικής διάταξης που ενδέχεται να αντιβαίνει στην ενωσιακή νομοθεσία ανήκει στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα της διοίκησης, η εν λόγω οπτική προτάσσει την ανάγκη προστασίας της υπεροχής και της ενιαίας, αποτελεσματικής και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, έναντι της όποιας πιθανότητας επισφαλών και ατεκμηρίωτων κρίσεων μπορεί να εμφολωθή στα εν λόγω διοικητικά επίπεδα.

Συνοψίζοντας, τα επιχειρήματα υπέρ της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας των νόμων με το ενωσιακό δίκαιο, κινούνται στο ίδιο πλαίσιο με εκείνα που υποστηρίζουν τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, θέτοντας ως πρωταρχικό μέλημα τη διασφάλιση της απρόσκοπτης, ενιαίας, ομοιόμορφης και αποτελεσματικής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη. Τα εν λόγω επιχειρήματα βρίσκουν έρεισμα όχι μόνο στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο αλλά και στο εθνικό Σύνταγμα, το οποίο αποδίδοντας ανώτερη τυπική ισχύ από τους κοινούς εθνικούς νόμους στους ενωσιακούς κανόνες, ουσιαστικά επιβάλλει τον σεβασμό τους από κάθε κρατικό όργανο, δηλαδή στα στάδια της θέσπισης, της ερμηνείας και της εφαρμογής του εθνικού δικαίου, γεγονός που συνηγορεί μεταξύ άλλων και υπέρ της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας των κοινών εθνικών κανόνων με την ενωσιακή νομοθεσία. Το πλέον δυσχερές ζήτημα που μπορεί να προκύψει στο εν λόγω πεδίο, είναι η εφαρμογή από τα διοικητικά όργανα εθνικών κανόνων που βρίσκονται σε συμφωνία με το Σύνταγμα αλλά αντιβαίνουν στην ενωσιακή νομοθεσία, δηλαδή η αντίθεση συνταγματικών διατάξεων με το ενωσιακό δίκαιο. Το οριακό αυτό ενδεχόμενο και οι προβληματισμοί που δημιουργεί εξετάζονται αναλυτικά σε επόμενο κεφάλαιο.

4.2. Τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας ελέγχου από τη Δημόσια Διοίκηση.

Τα επιχειρήματα που αρνούνται τη δυνατότητα ουσιαστικού ελέγχου της συμφωνίας των εθνικών κανόνων με το ενωσιακό δίκαιο από τα διοικητικά όργανα, διέπονται από την ίδια λογική με εκείνα που αποκλείουν τον διοικητικό έλεγχο της

συνταγματικότητας των νόμων. Βασικές πτυχές των επιχειρημάτων αυτών είναι οι συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες των οργάνων της νομοθετικής και της δικαστικής λειτουργίας να θεσπίζουν και να ερμηνεύουν τους κοινούς εθνικούς νόμους σε αρμονία με τους ενωσιακούς κανόνες, καθώς και η έλλειψη εξειδίκευσης των διοικητικών οργάνων να προβαίνουν σε ερμηνεία τέτοιας έκτασης, σε συνδυασμό με την ανασφάλεια δικαίου που αυτή θα προκαλούσε, και μάλιστα σε επίπεδο που αφορά όχι μόνο το εθνικό αλλά και το ευρωπαϊκό γίνεσθαι. Υπό το πρίσμα της εν λόγω οπτικής, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να εφαρμόζουν τους εθνικούς κανόνες και στα πεδία που διέπονται από το ενωσιακό δίκαιο, χωρίς να αμφισβητούν τις ενέργειες της νομοθετικής λειτουργίας ως προς τη θέσπισή τους σε αρμονία με τις ενωσιακές επιταγές και χωρίς να αξιώνουν ανάμειξη στον εντοπισμό τυχόν ασυμφωνίας, καταλείποντας κάθε σχετική διαδικασία στην αποκλειστικά αρμόδια προς τούτο δικαστική λειτουργία.

Είναι σαφές από τα ανωτέρω εκτεθέντα ότι τα επιχειρήματα που συνθέτουν τη συγκεκριμένη προσέγγιση εστιάζουν στη συνταγματική κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών λειτουργιών, προκειμένου να απορρίψουν τη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου. Από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, ως ενισχυτική της εν λόγω θέσης μπορεί να θεωρηθεί η ευρεία παρέμβαση των ενωσιακών οργάνων στον έλεγχο της εφαρμογής των ενωσιακών κανόνων στις εθνικές έννομες τάξεις και του σεβασμού του περιεχομένου τους από τα εθνικά νομοθετήματα, κάτι που ενδέχεται να καθιστά τον εθνικό διοικητικό έλεγχο περιττό και αλυσιτελή, δεδομένης μάλιστα της έλλειψης εξειδίκευσης των εθνικών διοικητικών οργάνων ως προς το περιεχόμενο του ενωσιακού δικαίου και τις αποχρώσεις της ορθής εφαρμογής του. Στην ίδια λογική, η διασφάλιση της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας στα κράτη-μέλη θεωρείται ότι διασφαλίζεται πληρέστερα μόνον εφόσον ανατίθεται στα κατά τη ρητή συνταγματική πρόβλεψη αρμόδια όργανα, και όχι όταν εμπλέκεται σε αυτήν ο διοικητικός μηχανισμός, αποστολή του οποίου είναι να υλοποιεί έγκαιρα τις νομοθετικές επιταγές και όχι να αμφισβητεί το περιεχόμενό τους.

Συνοψίζοντας, τα επιχειρήματα κατά της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας των νόμων με το ενωσιακό δίκαιο χρησιμοποιούν τη συνταγματική κατάστρωση των αρμοδιοτήτων των κρατικών λειτουργιών, προκειμένου να εξάγουν συμπεράσματα που αφορούν τη διασφάλιση του έμπρακτου σεβασμού του ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο των εθνικών έννομων τάξεων, χωρίς τη συμμετοχή των εκτελεστικών οργάνων στον έλεγχο της συμφωνίας των εθνικών με τους ενωσιακούς κανόνες. Υπό αυτό το πρίσμα συνεπώς, ο σεβασμός του ενωσιακού

δικαίου διέρχεται μέσα από την εθνική συνταγματική νομιμότητα, αφού η προάσπισή του ανατίθεται μόνο στα κρατικά όργανα που ορίζει ρητά το εθνικό Σύνταγμα, δηλαδή εν προκειμένω στα νομοθετικά όργανα κατά τη θέσπιση των εθνικών κανόνων και στα δικαστικά όργανα κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή τους στις υποθέσεις που άγονται ενώπιόν τους. Όσο για το δυσχερές ζήτημα της πιθανής αντίθεσης διατάξεων συνταγματικού επιπέδου με το ενωσιακό δίκαιο, η εν λόγω προσέγγιση μπορεί να το χρησιμοποιήσει ως ενισχυτικό της αντίληψης περί αδυναμίας και ακαταλληλότητας των διοικητικών οργάνων να προβαίνουν σε τέτοιου βεληνεκούς σύνθετες ερμηνευτικές κρίσεις και να λαμβάνουν μάλιστα και σχετικές αποφάσεις περί εφαρμογής ή μη της εθνικής νομοθεσίας. Το ζήτημα αυτό, όπως ήδη σημειώθηκε, εξετάζεται αναλυτικά στη συνέχεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

1. Η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων επί του θέματος.

1.1. Οι κύριες σχετικές υποθέσεις.

Η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων δεν έχει ασχοληθεί διεξοδικά με το ζήτημα της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη δημόσια διοίκηση και ιδίως με την πτυχή που αφορά τη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συμβατότητας των νόμων με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος. Αυτό προκύπτει ως λογικό επακόλουθο του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων, τα οποία επιλαμβάνονται συγκεκριμένων υποθέσεων που τίθενται ενώπιόν τους υπό ορισμένο κάθε φορά πρίσμα, χωρίς δηλαδή να διαθέτουν μια ευρεία γνωμοδοτική αρμοδιότητα για τη γενική διατύπωση κρίσης επί θεμάτων όπως το εξεταζόμενο. Οι κύριες υποθέσεις στις οποίες έχει ανακύψει παρεμπιπτόντως το εν λόγω ζήτημα, αφορούν τη δυνατότητα των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συμφωνία των νόμων με τις διατάξεις του Συντάγματος. Ειδικότερα, πρόκειται για τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας με αριθμό 1497-8/1967, 2102/1967, 981/2004 1805/2008 και του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με αριθμό 1164/1989.

Οι ανωτέρω υποθέσεις αφορούσαν συγκεκριμένες περιπτώσεις διεπόμενες από το διοικητικό δίκαιο, στις οποίες ανέκυψε το ζήτημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων από τα όργανα της διοίκησης. Πιο αναλυτικά, οι υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι με αριθμό 1497-8/1967 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, αφορούσαν την εισαγωγή σε Α.Ε.Ι., καθ' υπέρβαση των προκαθορισμένων θέσεων εισακτέων, των τέκνων αναπήρων και θυμάτων πολέμων που δεν είχαν σημειώσει την κατάλληλη βαθμολογική επίδοση για την εισαγωγή τους. Το αρμόδιο διοικητικό όργανο όμως, ήτοι η Σύγκλητος του Εθνικού Μετσόβιου Πολυτεχνείου, προέβη σε ερμηνευτικό έλεγχο της σχετικής νομοθετικής διάταξης και απέρριψε την αντίστοιχη αίτηση υποψηφίου, κρίνοντας ότι η εν λόγω διάταξη στην οποία αυτή στηριζόταν έπρεπε να μην εφαρμοστεί, λόγω αντίθεσής της με το Σύνταγμα και δη με την αρχή της ισότητας¹²⁸. Περαιτέρω, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 2102/1967 απόφαση του ΣΤΕ τέθηκε παρεμφερές ζήτημα που αφορούσε τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της

¹²⁸ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 54-55.

ισότητας. Ειδικότερα, επρόκειτο για νομοθετική διάταξη η οποία προέβλεπε την προσθήκη προσωρινών θέσεων τακτικών υπαλλήλων που θα καταλαμβάνονταν από συγκεκριμένα πρόσωπα και δη από όσους υπηρετούσαν σε ορισμένες θέσεις με σύμβαση κατά τον χρόνο δημοσίευσης του σχετικού νόμου. Ο Νομάρχης Αττικής όμως, ως αρμόδιο διοικητικό όργανο, απέρριψε τις αντίστοιχες αιτήσεις των ενδιαφερομένων, προβαίνοντάς σε ερμηνεία της εν λόγω διάταξης και κρίνοντάς την αντισυνταγματική και άρα ανίσχυρη¹²⁹.

Όσον αφορά τις νεότερες υποθέσεις, εκείνη επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 981/2004 απόφαση του ΣτΕ¹³⁰, αφορούσε τον νομοθετικό αποκλεισμό της δυνατότητας συμπάραστασης με δικηγόρο ενώπιον πειθαρχικών συμβουλίων των ενόπλων δυνάμεων και την υποχρέωση της διοίκησης να διασφαλίσει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 1805/2008 απόφαση του ΣτΕ¹³¹, αφορούσε το ζήτημα των προνομίων που παρέχονται σε διακριθέντες αθλητές και την απόρριψη αιτήματος εγγραφής σε σχετικό πίνακα από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, ήτοι από τον Γενικό Γραμματέα Αθλητισμού κατ' εντολή Υφυπουργού. Τέλος, η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 1164/1989 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών¹³², αφορούσε την άνιση μισθολογική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργών σε σχέση με άλλες κατηγορίες προσωπικού του Δημοσίου.

Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω περιπτώσεις, τα ζητήματα που τέθηκαν αφορούν μεμονωμένες συνταγματικές διατάξεις και μάλιστα με τρόπο που δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε ευθεία διατύπωση δικαστικής κρίσης επί της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Παρά ταύτα, ακόμα και αυτές οι λιγοστές υποθέσεις παρείχαν το κατάλληλο υπόβαθρο για να διατυπωθούν, έμμεσα ή άμεσα, ορισμένες νομολογιακές παραδοχές με ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς το εξεταζόμενο θέμα, όπως εκτίθεται αναλυτικά κατωτέρω.

1.2. Οι αποφάνσεις των εθνικών δικαστηρίων.

¹²⁹ Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 55.

¹³⁰ Συμβούλιο της Επικρατείας, Τμήμα Γ', Απόφαση 981/2004, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.

¹³¹ Συμβούλιο της Επικρατείας, Τμήμα Δ', Απόφαση 1805/2008, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.

¹³² Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, Απόφαση 1164/1989, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.

Στις παλαιότερες ως άνω υποθέσεις, επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις του ΣΤΕ με αριθμό 1497-8/1967 και 2102/1967, το δικαστήριο δεν αντιμετώπισε ευθέως το ζήτημα της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, Στην πρώτη περίπτωση έκρινε σύμφωνη με το Σύνταγμα την εισαγωγή σε Α.Ε.Ι. ορισμένων ειδικών κατηγοριών καθ' υπέρβαση των προκαθορισμένων θέσεων, ενώ στη δεύτερη έκρινε αντισυνταγματική την προσθήκη προσωρινών θέσεων τακτικών υπαλλήλων που θα καταλαμβάνονταν από συγκεκριμένα πρόσωπα, ως θεσπίζουσα διάκριση που δεν δικαιολογείται από λόγο δημοσίου συμφέροντος. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, έκρινε την ανάκληση της ένταξης στις προσωρινές θέσεις από τον Νομάρχη ως νόμιμη, αφού η εν λόγω ένταξη στηριζόταν σε αντισυνταγματική και άρα ανίσχυρη διάταξη¹³³. Η έλλειψη ρητής αναφοράς του δικαστηρίου στη δυνατότητα των αρμόδιων διοικητικών οργάνων να προβούν στον έλεγχο της συνταγματικότητας νόμου, κάτι το οποίο είχαν πράξει στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, δεν σημαίνει ότι απορρίπτεται αυτή η δυνατότητα. Αντιθέτως, προκύπτει έμμεση αποδοχή της αρμοδιότητας και δη της υποχρέωσης των οργάνων της διοίκησης να ελέγχουν τη συμφωνία του ισχύοντος δικαίου με τις συνταγματικές διατάξεις κατά την εφαρμογή του. Η έμμεση αυτή αποδοχή ενισχύεται έτι περαιτέρω από την κρίση που διατύπωσε το δικαστήριο στη δεύτερη περίπτωση, αφού η διαπίστωση ότι ο Νομάρχης νομίμως δεν εφάρμοσε διάταξη νόμου που ήταν αντισυνταγματική, προϋποθέτει αποδοχή της δυνατότητας του διοικητικού οργάνου να ελέγχει τη συμφωνία των διατάξεων που καλείται να εφαρμόσει με το Σύνταγμα¹³⁴.

Στις νεότερες ως άνω υποθέσεις, προέκυψαν ορισμένες πιο σαφείς διαπιστώσεις σε σχέση με τον διοικητικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 981/2004 απόφαση του ΣΤΕ και αφορούσε τον νομοθετικό αποκλεισμό της δυνατότητας συμπαράστασης με δικηγόρο ενώπιον πειθαρχικών συμβουλίων των ενόπλων δυνάμεων, το δικαστήριο προέβη στις ακόλουθες διαπιστώσεις: *«Επειδή, κατά την έννοια της πιο πάνω διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος, ερμηνευομένης σε συνδυασμό με την παρ. 1 του ίδιου άρθρου, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου κατά την πειθαρχική διαδικασία περιλαμβάνει και την ευχέρεια του εγκαλουμένου να ζητήσει την κατά τη διαδικασία ενώπιον των πειθαρχικών εν γένει συμβουλίων*

¹³³ Βλ. για τις κρίσεις του ΣΤΕ στις ανωτέρω αποφάσεις, Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 60-61.

¹³⁴ Σχετικά με την έμμεση αποδοχή της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που συνάγεται από τις ανωτέρω αποφάσεις, βλ. Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 61.

συμπαράσταση του πληρεξουσίου δικηγόρου του. Στις περιπτώσεις, συνεπώς, αυτές, αν ο εγκαλούμενος ζητήσει την ενώπιον του πειθαρχικού συμβουλίου συμπαράσταση του πληρεξουσίου του δικηγόρου, η Διοίκηση οφείλει, σύμφωνα με την έννοια της πιο πάνω συνταγματικής διατάξεως, να ικανοποιήσει το αίτημά του αυτό, έστω και αν η ειδική νομοθεσία δεν προβλέπει την τήρηση του ουσιώδους αυτού τύπου ή ρητώς την αποκλείει. Επομένως, η παρατεθείσα διάταξη του άρθρου 7 παρ. 1 του Π.Δ. 269/1993, με την οποία απαγορεύεται πλήρως η συμπαράσταση δικηγόρου στις συνεδριάσεις των οικείων ανακριτικών (πειθαρχικών) συμβουλίων, είναι αντίθετη με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και ως εκ τούτου ανίσχυρη». Το δικαστήριο δηλαδή έκρινε ότι η διοίκηση οφείλει να αγνοήσει επιταγή νομοθετικής διάταξης η οποία έρχεται σε αντίθεση με το Σύνταγμα και να ικανοποιήσει το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, παρά τη ρητή απαγόρευση του νόμου. Αυτή η παραδοχή σημαίνει έμμεση πλην σαφή αναγνώριση της δυνατότητας του διοικητικού οργάνου να ελέγξει τη συνταγματικότητα του νόμου που καλείται να εφαρμόσει, κάτι το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για να προβεί ακολούθως στη μη εφαρμογή εφόσον διαπιστώσει την αντίθεσή του με τις συνταγματικές διατάξεις.

Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 1805/2008 απόφαση του ΣΤΕ και αφορούσε το ζήτημα των προνομίων που παρέχονται σε διακριθέντες αθλητές, το δικαστήριο προέβη στις ακόλουθες διαπιστώσεις: «...τα αρμόδια όργανα της Διοικήσεως, κατά την εξέταση αιτήματος για την χορήγηση συγκεκριμένου ευεργετήματος, είναι δυνατόν, εάν θεωρήσουν προδήλως αντισυνταγματικές τις σχετικές διατάξεις, να αρνηθούν την εφαρμογή τους, της σχετικής κρίσεως της Διοικήσεως τελοῦσης, βεβαίως πάντοτε, υπό την εγγύηση του δικαστικού ελέγχου». Πρόκειται για μια ιδιαίτερα άμεση επιβεβαίωση της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, αφού το δικαστήριο ρητά αναγνώρισε ότι τα διοικητικά όργανα μπορούν να προβαίνουν σε ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου ελέγχοντας τη συμφωνία του με το Σύνταγμα και μάλιστα να αρνηθούν την εφαρμογή του εφόσον εντοπίσουν πρόδηλη αντίθεση με το περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων. Η θέση αυτή συνοδεύεται από την επισήμανση της αρμοδιότητας των δικαστικών οργάνων να ελέγξουν με τη σειρά τους την κρίση της διοίκησης περί της αντισυνταγματικότητας και άρα της μη εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου, εφόσον βέβαια η εκάστοτε σχετική υπόθεση τεθεί προσηκόντως ενώπιόν τους.

Τέλος, η απόφαση επί της οποίας εκδόθηκε η με αριθμό 1164/1989 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών και αφορούσε την άνιση μισθολογική μεταχείριση των δικαστικών λειτουργών σε σχέση με άλλες κατηγορίες προσωπικού του Δημοσίου, το

δικαστήριο προέβη στις ακόλουθες διαπιστώσεις: «...κατά γενική αρχή του Συνταγματικού Δικαίου, η αντίθεση ενός τυπικού νόμου προς το ισχύον Σύνταγμα ερευνάται, όχι μόνο κατά το χρόνο που αυτός τίθεται σε ισχύ αλλά σε κάθε στιγμή, της εφαρμογής του... από τη διάταξη του άρθρου 93 (παρ. 4) του Συντάγματος που ορίζει ότι τα δικαστήρια οφείλουν να μην εφαρμόζουν τους ουσιαστικά αντισυνταγματικούς νόμους, προκύπτει ότι, εφόσον δεν υπάρχει ρητή αντίθετη διάταξη, το ίδιο καθήκον έχουν και οι διοικητικές αρχές καθώς και οποιαδήποτε άλλη αρχή επιφορτισμένη με την εφαρμογή των νόμων...στην προκειμένη περίπτωση, όπως ήδη έγινε δεκτό, η παρανομία (δηλαδή η αντικείμενη στις συνταγματικές διατάξεις συμπεριφορά), συνίσταται στην έκδοση από όργανο του Δημοσίου κατ' ουσία διοικητικών πράξεων (των μισθοδοτικών καταστάσεων) κατ' εφαρμογήν διατάξεων νόμων (άρθρο 1 ν. 1517/1985 και 9 ν. 1587/1986) που, όμως, όπως προεκτέθηκε, αντιβαίνουν στο άρθρο 88 παρ. 2 του Συντάγματος». Στην εν λόγω περίπτωση το δικαστήριο διαπιστώνει με σαφήνεια ότι, σύμφωνα γενική αρχή που προκύπτει από το ίδιο το Σύνταγμα, ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων πρέπει να λαμβάνει χώρα κάθε φορά που αυτοί καλούνται σε εφαρμογή, γεγονός που σημαίνει ότι, πέρα από τα δικαστήρια, και τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ερμηνεύουν το εφαρμοστέο δίκαιο προβαίνοντας στον έλεγχο αυτόν. Παράλληλα, το δικαστήριο επισημαίνει ότι, από τις συνταγματικές διατάξεις που ρυθμίζουν τις δεσμεύσεις της δικαστικής λειτουργίας ως προς την τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας, συνάγεται η υποχρέωση και της δημόσιας διοίκησης να μην εφαρμόζει τους νόμους που αντιβαίνουν στο περιεχόμενο του Συντάγματος, καθώς σε διαφορετική περίπτωση η εφαρμογή της ισχύουσας πλην όμως αντισυνταγματικής νομοθετικής διάταξης συνιστά παράνομη πράξη των αρμόδιων διοικητικών οργάνων. Συνολικά δηλαδή, αναγνωρίζεται όχι απλά η δυνατότητα, αλλά η υποχρέωση τόσο του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων όσο και της μη εφαρμογής τυχόν αντισυνταγματικών νομοθετημάτων από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης.

2. Σχολιασμός της εθνικής νομολογίας.

2.1. Η επικρατούσα θέση στην εθνική νομολογία.

Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω αναφερόμενες δικαστικές αποφάσεις, τα ελληνικά δικαστήρια, με αφορμή συγκεκριμένες υποθέσεις, έχουν προβεί σε ορισμένες σημαντικές διαπιστώσεις για το ζήτημα του διοικητικού ελέγχου της

συνταγματικότητας των νόμων, είτε έμμεσα είτε άμεσα. Βασική παράμετρος των εν λόγω διαπιστώσεων είναι η αντιμετώπιση των αντισυνταγματικών νομοθετικών διατάξεων ως ανίσχυρων και η συνεπαγόμενη δυνατότητα κάθε κρατικού οργάνου, και δη ιδίως των διοικητικών, να αρνηθεί την εφαρμογή τους, εφόσον διαπιστώσει την αντίθεση με το περιεχόμενο του θεμελιώδους νόμου. Αυτή η κεντρική παραδοχή που διατρέχει τις προαναφερθείσες χαρακτηριστικές αποφάσεις, προϋποθέτει τη δυνατότητα των οργάνων της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύουν το εφαρμοστέο δίκαιο σε έκταση που περιλαμβάνει τον έλεγχο της συμφωνίας του με τις υπέρτερης τυπικής ισχύος συνταγματικές διατάξεις. Συνακόλουθα, η επικρατούσα θέση στην ελληνική νομολογία για το εξεταζόμενο ζήτημα, όπως αναδεικνύεται μέσω του μικρού αριθμού σχετικών αποφάσεων, δίνει έμφαση στη μη εφαρμογή των αντισυνταγματικών νόμων από τα διοικητικά όργανα, αποδεχόμενη έτσι και τη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με το Σύνταγμα.

Η θέση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί απολύτως σαφής και ρητή ως προς τις ειδικότερες εκφάνσεις της, καθώς, όπως εκτέθηκε αναλυτικά προηγουμένως, σε κάποιες περιπτώσεις η μη εφαρμογή των αντισυνταγματικών διατάξεων αντιμετωπίζεται ως δυνατότητα, ενώ σε άλλες εμφανίζεται ως δέσμευση των αρμόδιων διοικητικών οργάνων, την οποία αν δεν τηρήσουν παρανομούν. Η διαφοροποίηση αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς αν αναγνωριστεί απλή δυνατότητα μη εφαρμογής, ο έλεγχος συνταγματικότητας που πρέπει να προηγηθεί καθίσταται και αυτός δυνητικός, ενώ αντιθέτως υπό την εκδοχή ότι τα διοικητικά όργανα υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν αντισυνταγματικές διατάξεις, ο αντίστοιχος έλεγχος καθίσταται επίσης υποχρεωτικός σε κάθε περίπτωση. Περαιτέρω, τίθεται και το ζήτημα της μη εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου από τα διοικητικά όργανα μόνο όταν διαπιστώνεται πρόδηλη αντίθεση με το Σύνταγμα, κάτι που σημαίνει ότι ο σχετικός έλεγχος των νόμων ενεργοποιείται από την πλευρά της διοίκησης αποκλειστικά σε εκείνες τις περιπτώσεις στις οποίες προκύπτει εξόφθαλμη παραβίαση του συνταγματικού περιεχομένου, δηλαδή δεν αναγνωρίζεται γενική και ανεπιφύλακτη διοικητική αρμοδιότητα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η επικρατούσα θέση στην ελληνική νομολογία εστιάζει στη μη εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων που αντιβαίνουν στο Σύνταγμα, αναγνωρίζοντας τουλάχιστον ως νόμιμη τη σχετική άρνηση των διοικητικών οργάνων. Ως προς το κατά πόσο η εν λόγω άρνηση εφαρμογής μπορεί να θεωρηθεί και επιβεβλημένη για τα αρμόδια όργανα της διοίκησης, η νομολογία δεν υιοθετεί σε κάθε περίπτωση μια σαφή και ξεκάθαρη στάση, θέτοντας παράλληλα και

το ζήτημα της πρόδηλης αντισυνταγματικότητας, δηλαδή της έντασης με την οποία προκύπτει η απόκλιση ενός νομοθετήματος από το δεσμευτικό περιεχόμενο του συνταγματικού κειμένου. Συνολικά πάντως, η επικρατούσα νομολογιακή θέση, όπως εκδηλώνεται σε ένα ιδιαίτερα μικρό πλήθος υποθέσεων, δεν αρνείται τον διοικητικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων αλλά αντιθέτως τον αποδέχεται έμμεσα ή άμεσα, προτάσσοντας την πρακτική ανάγκη του να διασφαλιστεί η μη εφαρμογή αντισυνταγματικών νομοθετικών διατάξεων.

2.2. Σχολιασμός της επικρατούσας θέσης.

Η επικρατούσα θέση της εθνικής νομολογίας επί του εξεταζόμενου ζητήματος, με βάση τα όσα ήδη έχουν αναφερθεί, είναι σαφώς προσανατολισμένη στη διασφάλιση της τήρησης της συνταγματικής νομιμότητας. Υπό αυτό το πρίσμα, η υποχρέωση της διοίκησης να εφαρμόζει τους ισχύοντες νόμους τίθεται υπό την αίρεση της συμφωνίας των τελευταίων με το Σύνταγμα, σε μια λογική που ακολουθεί την ιεραρχία των κανόνων δικαίου και προτάσσει τον σεβασμό του πλαισίου που δημιουργεί ο θεμελιώδης νόμος. Η νομολογία συνεπώς εκλαμβάνει την έννοια της αρχής της νομιμότητας όχι ως υποχρέωση μηχανιστικής και τυφλής υπακοής των διοικητικών οργάνων στους τυπικούς και ουσιαστικούς νόμους, αλλά ως μια διαδικασία που περιλαμβάνει στοιχεία ερμηνευτικής προσέγγισης του νομοθετικού περιεχομένου, ώστε να εξετάζεται πριν από κάθε εφαρμογή η συμφωνία του με το Σύνταγμα. Αναγνωρίζεται δηλαδή ουσιαστικά μια ολοκληρωμένη έννοια της αρχής της νομιμότητας, απολύτως συνεπής με το συνταγματικό κείμενο και με την ιεραρχία των κανόνων δικαίου, η οποία ορίζει τη διαπίστωση της συμφωνίας με τις συνταγματικές διατάξεις ως προϋπόθεση της διοικητικής εφαρμογής των νόμων.

Η εν λόγω επικρατούσα θέση της ελληνικής νομολογίας αιτιολογείται ευχερώς, καθώς ασπάζεται τη θεμελιώδη για τη συνοχή της έννομης τάξης παραδοχή ότι δεν μπορεί να γίνεται ανεκτή η εφαρμογή αντισυνταγματικών νομοθετικών διατάξεων, ανεξαρτήτως της κρατικής λειτουργίας στην οποία ανήκει το όργανο που είναι επιφορτισμένο με αυτήν την αρμοδιότητα. Με βάση τη συγκεκριμένη προσέγγιση, οι νόμοι που θεσπίζονται και έρχονται σε αντίθεση με το συνταγματικό περιεχόμενο, θεωρούνται ανίσχυροι ως αντιβαίνοντες σε υπέρτερες τυπικής ισχύος διατάξεις, γεγονός που συνεπάγεται την ανάγκη διασφάλισης της μη εφαρμογής τους, δηλαδή το σύννομο της σχετικής άρνησης των δικαστικών ή διοικητικών οργάνων. Παρά λοιπόν την έλλειψη ρητής συνταγματικής αναφοράς στη μη εφαρμογή των

αντισυνταγματικών νόμων από τα διοικητικά όργανα, η νομολογία αναγνωρίζει σε αυτά, κατ' αναλογία με όσα ρυθμίζει το Σύνταγμα για τα δικαστικά όργανα, την υποχρέωση ή τουλάχιστον τη δυνατότητα να αρνηθούν αυτήν την εφαρμογή.

Όπως ήδη εκτέθηκε, η επικρατούσα νομολογιακή θέση δεν είναι απαλλαγμένη ασαφειών και αιρέσεων. Ειδικότερα, δεν είναι απολύτως ξεκάθαρο σε όλες τις περιπτώσεις αν η άρνηση των διοικητικών οργάνων να εφαρμόζουν αντισυνταγματικά νομοθετήματα αναγνωρίζεται ως δυνατότητα ή ως υποχρέωση, καθώς και αν η έγκυρη εκδήλωση αυτής της άρνησης συναρτάται μόνο με την πρόδηλη αντίθεση στο Σύνταγμα, η οποία αφορά ορισμένες θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και δικαιώματα, ή με κάθε πιθανή παραβίαση της συνταγματικής νομιμότητας. Ανεξαρτήτως όμως αυτών των διφορούμενων σημείων και της συναφούς αναγκαιότητας για τη διατύπωση μιας πιο ολοκληρωμένης νομολογιακής θέσης επί του θέματος, η επικρατούσα άποψη στη νομολογία επιλύει με σαφή τρόπο το ζήτημα του διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Πιο αναλυτικά, με όποιον τρόπο και να εκληφθεί η μη εφαρμογή από τα όργανα της διοίκησης των αντισυνταγματικών νόμων, δηλαδή είτε ως δυνατότητα είτε ως υποχρέωση, σε αμφότερες τις περιπτώσεις προϋποτίθεται η διενέργεια ερμηνευτικού ελέγχου για να εξεταστεί η συμβατότητα του εφαρμοστέου δικαίου με το περιεχόμενο του Συντάγματος, και μάλιστα ανεξάρτητα από το πρόδηλο ή μη της τυχόν διαφαινόμενης αντίθεσης προς αυτό.

Σύμφωνα λοιπόν με την κρατούσα στις αποφάσεις των ελληνικών δικαστηρίων θέση, έστω και με βάση το προναφερθέν μικρό αλλά χαρακτηριστικό δείγμα σχετικών νομολογιακών δεδομένων, είναι σαφές ότι η δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων καταφάσκειται, καθώς τίθεται ως πρωταρχικό μέλημα η αποφυγή εφαρμογής αντισυνταγματικών νομοθετημάτων, κάτι στο οποίο τον πλέον κρίσιμο και άμεσο ρόλο καλείται εξ ορισμού να διαδραματίσει η δημόσια διοίκηση. Η εν λόγω δυνατότητα διοικητικού ελέγχου μάλιστα γίνεται αποδεκτή χωρίς κάποια ιδιαίτερη εγγύηση ή προϋπόθεση, καθώς δεν συναρτάται με το ιεραρχικό επίπεδο στο οποίο ανήκει το αρμόδιο διοικητικό όργανο, ούτε με προηγούμενη συναφή ενέργεια από κάποια δικαστική αρχή. Στο ίδιο πλαίσιο, δεν τίθεται καν ο προβληματισμός για το διάχυτο και το επισφαλές του εν θέματι διοικητικού ελέγχου, καθώς προτάσσεται σε κάθε περίπτωση η αποφυγή της εφαρμογής αντισυνταγματικών διατάξεων από τα διοικητικά όργανα. Προκύπτει συνεπώς αναντίρρητα ότι, με βάση την επικρατούσα νομολογιακή θέση, η βαρύτητα αποδίδεται στον έμπρακτο σεβασμό του Συντάγματος και ως εκ τούτου ο διοικητικός

έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων γίνεται αποδεκτός κατά λογική και νομική αναγκαιότητα και μάλιστα χωρίς συγκεκριμένες ή ιδιαίτερες προϋποθέσεις.

3. Η νομολογία των ενωσιακών δικαστηρίων επί του θέματος.

3.1. Η υπόθεση Fratelli Costanzo.

Σχετικά με τη δυνατότητα των οργάνων της δημόσιας διοίκησης σε επίπεδο κράτους-μέλους να προβαίνουν σε έλεγχο συμφωνίας των εθνικών νόμων με τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, υπήρξε μια εμβληματική απόφαση του Δικαστηρίου, η οποία εκδόθηκε επί της υπόθεσης με αριθμό 103/88 που αφορούσε τη διαφορά μεταξύ της εταιρίας Fratelli Costanzo και του Δήμου Μιλάνου¹³⁵. Επρόκειτο για μια διοικητική διαφορά που απασχόλησε τα ιταλικά δικαστήρια και οδήγησε στην υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων τα οποία σχετίζονταν με τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Πιο συγκεκριμένα, η ως άνω εταιρία προσέφυγε κατά απόφασης του Δήμου Μιλάνου, με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά της σε διαγωνισμό για την ανάθεση δημοσίων έργων και κατακυρώθηκε το διεκδικούμενο έργο σε άλλη εταιρία. Η προσφεύγουσα εταιρία υποστήριξε ότι η απόφαση αυτή ήταν παράνομη, επειδή βασίστηκε σε νομοθετικό διάταγμα το οποίο ερχόταν σε αντίθεση με διατάξεις Οδηγίας, δηλαδή κοινοτικού νομοθετήματος. Μεταξύ των προδικαστικών ερωτημάτων τα οποία υποβλήθηκαν από το αρμόδιο ιταλικό δικαστήριο που επιλήφθηκε της υπόθεσης, αυτό που ενδιαφέρει την παρούσα μελέτη είναι εκείνο το οποίο σχετίζεται με τη δυνατότητα των εθνικών διοικητικών οργάνων να ερμηνεύσουν το εσωτερικό δίκαιο σε έκταση που περιλαμβάνει τον έλεγχο της συμφωνίας του με την ενωσιακή νομοθεσία. Ειδικότερα, το εν λόγω ερώτημα υποβλήθηκε από το ιταλικό Δικαστήριο ως ακολούθως: *«Εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις των προαναφερθεισών ιταλικών κανονιστικών πράξεων αντιβαίνουν προς τη διάταξη του άρθρου 29, παράγραφος 5, της οδηγίας 71/305, ζητείται από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν οι δημοτικές αρχές είχαν την*

¹³⁵ C-103/88 - Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Ιουνίου 1989, Fratelli Costanzo κατά Comune di Milano, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61988CJ0103&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 17/10/2019).

εξουσία-καθήκον να μην εφαρμόσουν τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου που αντέβαιναν προς την εν λόγω κοινοτική διάταξη (με την υποβολή ενδεχομένως σχετικών ερωτημάτων στα όργανα της κεντρικής διοικήσεως) ή αν την εξουσία-καθήκον αυτή έχουν μόνο τα εσωτερικά δικαστήρια».

Όπως συνάγεται ευχερώς, πρόκειται για ένα ερώτημα το οποίο εστιάζει στις περιπτώσεις ασυμφωνίας μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου και διατυπώνει ευθέως τον προβληματισμό για το κατά πόσο τα εθνικά διοικητικά όργανα, όταν καλούνται να εφαρμόσουν το εθνικό δίκαιο, μπορούν να ελέγξουν τη συμφωνία του με το ενωσιακό και κατ' επέκταση να αρνηθούν την εφαρμογή του σε περίπτωση που διαπιστώσουν αντίθεση ως προς το κανονιστικό περιεχόμενο, έστω και με την υποβολή του θέματος σε ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα της διοίκησης. Ο εν λόγω προβληματισμός θέτει επίσης και το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις κρατικές λειτουργίες, αφού περιλαμβάνει έμμεση πλην σαφή αναφορά στην πρωτοκαθεδρία των εθνικών δικαστηρίων ως προς την ερμηνεία και τον έλεγχο της συμφωνίας των νόμων με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος, εν προκειμένω με τους ενωσιακούς κανόνες. Το συγκεκριμένο ερώτημα, με τον τρόπο που τέθηκε, έδωσε την ευκαιρία στο Δικαστήριο να διατυπώσει μια θέση επί του εξεταζόμενου ζητήματος η οποία διαθέτει ευρεία εμβέλεια και καθοριστική σημασία, καθώς χαράσσει νέες κατευθύνσεις ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των εθνικών διοικήσεων των κρατών-μελών, υπό το πρίσμα της συμμετοχής των εν λόγω κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και της εκούσιας υπαγωγής τους στο ενωσιακό δίκαιο.

3.2. Η απόφαση του Δικαστηρίου.

Στο ανωτέρω προδικαστικό ερώτημα το Δικαστήριο έδωσε μια ιδιαίτερα αναλυτική και διαφωτιστική απάντηση, η οποία αποκρυστάλλωσε την οπτική ως προς την αντιμετώπιση του εφαρμοστέου δικαίου από τη δημόσια διοίκηση, από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου. Ειδικότερα, η απάντηση αυτή διέλαβε τις ακόλουθες σκέψεις:

«Το εθνικό δικαστήριο ερωτά με το τέταρτο ερώτημα αν η διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων των δημοτικών αρχών, έχει την υποχρέωση όπως ακριβώς και κάθε εθνικό δικαστήριο να εφαρμόζει τις διατάξεις του άρθρου 29, παράγραφος 5, της οδηγίας 71/305 του Συμβουλίου και να μην εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν συμβιβάζονται με αυτές. Πρέπει να υπομνηστεί ότι το Δικαστήριο, στις αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982 (Becker, 8/81, Συλλογή 1982, σ. 53, ιδίως σ. 71) και της 26ης Φεβρουαρίου 1986 (Marshall, 152/84, Συλλογή 1986, σ. 737,

ιδίως 748), έκρινε ότι σε κάθε περίπτωση που οι διατάξεις μιας οδηγίας είναι, από άποψη περιεχομένου, απηλλαγμένες 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.

Πρέπει να τονιστεί ότι το γεγονός ότι, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να επικαλούνται τις διατάξεις μιας οδηγίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων οφείλεται στο ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τις οδηγίες αυτές επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών. Θα ήταν εξάλλου αντιφατικό, αφενός, να γίνει δεκτό ότι οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις διατάξεις μιας οδηγίας που πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις, προκειμένου να επιβληθούν δικαστικές κυρώσεις στη διοίκηση, και, αφετέρου, να θεωρηθεί, αντίθετα, ότι η διοίκηση δεν έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει τις διατάξεις της οδηγίας και επομένως να μην εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι σύμφωνες με αυτές. Από αυτό συνάγεται ότι, όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις που τίθενται από τη νομολογία του Δικαστηρίου 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.

Όσον αφορά, ειδικότερα, το άρθρο 29, παράγραφος 5, της οδηγίας 71/305, από την εξέταση του πρώτου ερωτήματος προκύπτει ότι η διάταξη αυτή δεν περιέχει αιρέσεις και είναι επαρκώς ακριβής ώστε οι ιδιώτες να μπορούν να την επικαλούνται έναντι του κράτους. Επομένως, οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να την επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και, όπως προκύπτει από τα προηγούμενα, όλα τα όργανα της διοικήσεως, συμπεριλαμβανομένων και των οργάνων της αυτοδιοικήσεως, όπως οι δήμοι και οι κοινότητες, υποχρεούνται να την εφαρμόζουν. Πρέπει, επομένως, να δοθεί στο τέταρτο ερώτημα η απάντηση ότι 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 71/305 του Συμβουλίου και να μην εφαρμόζουν τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι σύμφωνες με αυτές».

Όπως προκύπτει από το ως άνω σκεπτικό, το Δικαστήριο, αφού ανέλυσε τις προϋποθέσεις για την άμεση ισχύ του περιεχομένου μιας Οδηγίας στην έννομη τάξη κράτους-μέλους το οποίο δεν την έχει μεταφέρει εμπροθέσμως ή προσηκόντως,

διατύπωσε ακολούθως χωρίς περιστροφές τη θέση του. Σύμφωνα με αυτήν, οι διοικητικές αρχές των κρατών-μελών υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις διατάξεις των Οδηγιών που αναπτύσσουν άμεση ισχύ στο εσωτερικό τους, χωρίς διαφοροποίηση από την αντίστοιχη υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων, αφήνοντας παράλληλα ανεφάρμοστες τυχόν αντίθετες διατάξεις του εθνικού δικαίου. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου που πληρούν τις προϋποθέσεις ισχύος και εφαρμογής στις εθνικές έννομες τάξεις βάσει των σχετικών Συνθηκών, εκτοπίζουν στο επίπεδο της εφαρμογής κάθε αντίθετη εθνική διάταξη, γεγονός που υποχρεώνει τα αρμόδια διοικητικά όργανα να τηρούν την ενωσιακή νομοθεσία και να μην εφαρμόζουν τις αντιθέτου περιεχομένου εθνικές διατάξεις.

4. Σχολιασμός της ενωσιακής νομολογίας.

4.1. Η επικρατούσα θέση στην ενωσιακή νομολογία.

Με βάση τα προεκτεθέντα, η θέση που έχει υιοθετήσει η ενωσιακή νομολογία επί του εξεταζόμενου ζητήματος προκύπτει από την ανωτέρω χαρακτηριστική απόφαση και δεν έχει αμφισβητηθεί¹³⁶. Πρόκειται για μια θέση που προτάσσει τη διασφάλιση της τήρησης των επιταγών του ενωσιακού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις, αναγνωρίζοντας στο πλαίσιο αυτό όχι απλά τη δυνατότητα, αλλά των υποχρέωση των οργάνων της εθνικής δημόσιας διοίκησης να μην εφαρμόζουν τις εθνικές διατάξεις που αντιβαίνουν στο περιεχόμενο της ενωσιακής νομοθεσίας. Η θέση αυτή συνεπώς δεν συναρτά την εν λόγω υποχρέωση με την κρατική λειτουργία στην οποία εντάσσεται το αρμόδιο όργανο που καλείται να εφαρμόσει διατάξεις οι οποίες αντιβαίνουν στο ενωσιακό δίκαιο. Ως εκ τούτου, αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο τα όργανα της δικαστικής και της εκτελεστικής λειτουργίας, τα οποία θεωρεί αμφότερα υποχρεωμένα να αποστούν από την εφαρμογή του εθνικού δικαίου όταν προκύπτει

¹³⁶ Από την άλλη πλευρά βέβαια, επισημαίνεται ότι η θέση που υιοθετήθηκε στην υπόθεση *Fratelli Costanzo* δεν επαναλήφθηκε το ίδιο ξεκάθαρα από το Δικαστήριο σε μεταγενέστερες αντίστοιχες περιπτώσεις - M. Finck, *Subnational Authorities in EU Law*, Oxford University Press, New York, 2017, p. 157. Όπως όμως παρατηρείται στη συνέχεια, η θέση αυτή του Δικαστηρίου έχει επιβεβαιωθεί εκ νέου, αλλά από εκκινώντας από διαφορετική αφετηρία, ήτοι στις κρίσεις που διέλαβε για την υποχρέωση σεβασμού της ενωσιακής νομιμότητας, ακόμα και στις περιπτώσεις που κατά το εθνικό δίκαιο μια υπόθεση θεωρείται οριστικά περαιωμένη από την οικεία δημόσια διοίκηση. Για την πτυχή αυτή βλ. στη συνέχεια αναλυτικά το σκεπτικό του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Ciola* και *Kühne & Heitz*.

αντίθεσή του με την ισχύουσα στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών ενωσιακή νομοθεσία. Η έμφαση δηλαδή δίνεται στον έμπρακτο σεβασμό του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη-μέλη και όχι στην εσωτερική τους διάρθρωση και την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών λειτουργιών τους, κάτι που σαφώς δημιουργεί ιδιαίτερα σημαντικά δεδομένα για το ζήτημα της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη δημόσια διοίκηση και την έκταση την οποία αυτή μπορεί να λάβει.

4.2. Σχολιασμός της επικρατούσας θέσης.

Η προαναφερθείσα θέση της νομολογίας του Δικαστηρίου εντάσσεται πλήρως στις βασικές κατευθύνσεις που έχει σταδιακά χαράξει το Δικαστήριο ως προς τη σχέση της ενωσιακής με τις εθνικές έννομες τάξεις. Εκκινά από την αντίληψη περί αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης, η οποία διαθέτει τα δικά της όργανα και παράγει κανόνες δικαίου ανεξάρτητα από τις αντίστοιχες εσωτερικές διαδικασίες των κρατών-μελών. Η αντίληψη αυτή συνδέεται με την έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς χωρίς την ύπαρξη ξεχωριστών οργάνων που έχουν την εξουσία να δημιουργούν αυτόνομα από τα κράτη-μέλη ένα κανονιστικό πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα μπορούσε να αποτελέσει τίποτα περισσότερο από έναν ακόμα διακυβερνητικό οργανισμό. Λογική συνέπεια της εν λόγω αυτονομίας αλλά και νομικά αναγκαίος όρος για την ύπαρξή της, είναι η τήρηση των επιταγών του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη-μέλη στους τομείς που αυτό ρυθμίζει, ήτοι η μη θέσπιση και η μη εφαρμογή εθνικών νομοθετικών διατάξεων που θίγουν το περιεχόμενο των ενωσιακών κανόνων.

Η παραπάνω προσέγγιση του Δικαστηρίου καθιερώθηκε από μια σειρά αποφάσεων-σταθμών, οι οποίες έχουν ιδιαίτερα αυξημένη βαρύτητα, καθώς στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης αναγνωρίζονται ως πηγές δικαίου και έχουν παράλληλα αποτελέσει βασικό μηχανισμό προώθησης της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ειδικότερα, με την απόφαση επί της υπόθεσης van Gend & Loos (26/62)¹³⁷, το Δικαστήριο έκρινε ότι: *«Η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοί*

¹³⁷ C-26/62, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Φεβρουαρίου 1963, Van Gend en Loos κατά Administratie der Belastingen, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61962CJ0026&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 13/10/2019).

τους». Ακολουθώντας, με την απόφαση στην υπόθεση Costa v. ENEL (6/64)¹³⁸, το Δικαστήριο διατύπωσε τις ακόλουθες σκέψεις: «Αντίθετα προς τις συνήθεις διεθνείς συνθήκες, η Συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών από της θέσεως της Συνθήκης σε ισχύ και δεσμεύει τα δικαστήριά τους. Ιδρύοντας μία Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσωπήσεως και ιδίως πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν, αν και σε ορισμένους μόνο τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σ' αυτά τα ίδια». Στη συνέχεια, με την απόφαση επί της υπόθεσης Internationale Handelsgesellschaft (11/70)¹³⁹, το Δικαστήριο επέκτεινε ακόμα περισσότερο τη συγκεκριμένη συλλογιστική, επισημαίνοντας τα εξής: «Η προσφυγή σε κανόνες ή νομικές έννοιες εθνικού δικαίου, για την εκτίμηση του κύρους πράξεων που εκδόθηκαν από τα όργανα της Κοινότητας, θα είχε ως αποτέλεσμα να θίξει την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Το κύρος τέτοιων πράξεων δεν θα μπορούσε να κριθεί παρά με βάση το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, δεν θα ήταν δυνατό, λόγω της φύσεώς του, ν' αντιταχθούν δικαστικώς στο δίκαιο που γεννάται από τη Συνθήκη, αφού απορρέει από αυτόνομη πηγή, κανόνες εθνικού δικαίου, όποιοι κι αν είναι, χωρίς το δίκαιο αυτό να χάσει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να τεθεί υπό αμφισβήτηση η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας. Επομένως, η επίκληση προσβολής είτε των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως έχουν διατυπωθεί από το Σύνταγμα ενός κράτους μέλους, είτε των αρχών μιας εθνικής συνταγματικής δομής δεν θα μπορούσε να θίξει το κύρος μιας πράξης της Κοινότητας ή την ισχύ της στο έδαφος του κράτους αυτού». Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο με την απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Brasserie du Pêcheur/ Factortame (46 και 48/93)¹⁴⁰ έκρινε ότι: «Η ρητώς

¹³⁸ C-6/64, Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1964, Costa κατά E.N.E.L., διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61964CJ0006&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 13/10/2019).

¹³⁹ C-11/70, Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61970CJ0011&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 17/10/2019).

¹⁴⁰ C-46/93 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο

καθιερούμενη, στο άρθρο 215 της Συνθήκης, αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας είναι μία μόνον έκφανση της γνωστής στις έννομες τάξεις των κρατών μελών γενικής αρχής ότι η παράνομη πράξη ή παράλειψη συνεπάγεται υποχρέωση αποκατάστασης της προκαλούμενης ζημίας. Η διάταξη αυτή αποτελεί επίσης εκδήλωση της υποχρέωσης των δημοσίων αρχών να αποκαθιστούν τις ζημίες που προξενούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Παρατηρείται, εξάλλου, ότι σε πολλά εθνικά νομικά συστήματα, το νομικό καθεστώς της ευθύνης του κράτους εγκαθιδρύθηκε αποφασιστικά διά νομολογιακής επεξεργασίας. Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, το Δικαστήριο επεσήμανε ήδη, στην προαναφερθείσα απόφαση *Francovich* κ.λπ., σκέψη 35, ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης. Η αρχή αυτή, επομένως, ισχύει για κάθε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος, όποιο και αν είναι το όργανο του κράτους μέλους του οποίου η πράξη ή η παράλειψη προκαλεί την παράβαση. Επί πλέον, εν όψει της θεμελιώδους για την κοινοτική έννομη τάξη επιταγής της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, η υποχρέωση αποκατάστασης των ζημιών που προξενούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να εξαρτάται από εσωτερικούς κανόνες περί κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των συνταγματικών πολιτειακών οργάνων. Επισημαίνεται σχετικώς ότι στη διεθνή έννομη τάξη, το κράτος, του οποίου γεννάται ευθύνη λόγω παραβάσεως διεθνούς υποχρέωσης, επίσης λαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, ασχέτως του αν η ζημιόγonos παράβαση είναι καταλογιστέα στη νομοθετική, τη δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία. Το ίδιο πρέπει να ισχύει κατά μείζονα λόγο στην κοινοτική έννομη τάξη, όπου όλα τα κρατικά όργανα, περιλαμβανομένης και της νομοθετικής εξουσίας, υποχρεούνται, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, να τηρούν τους επιβαλλόμενους από το κοινοτικό δίκαιο κανόνες, οι οποίοι διέπουν απευθείας την κατάσταση των ιδιωτών. Γι' αυτό, το γεγονός ότι η προσαπτόμενη παράβαση καταλογίζεται, κατά τους κανόνες του εσωτερικού δικαίου, στον εθνικό νομοθέτη δεν αποτελεί λόγο για να τεθούν υπό αμφισβήτηση οι απαιτήσεις οι συμφυείς με την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, οι οποίοι επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο, και, εν προκειμένω, το δικαίωμά τους προς αποκατάσταση της προκληθείσης από την εν λόγω παράβαση ζημίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Κατά συνέπεια, πρέπει να δοθεί στα εθνικά δικαστήρια η απάντηση ότι η αρχή ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61993CJ0046&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 17/10/2019).

τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά ισχύει και όταν η προσαπτομένη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη».

Όπως προκύπτει από το σύνολο των ανωτέρω αποφάσεων, η ενωσιακή έννομη τάξη αντιμετωπίζεται ως αυτόνομη σε σχέση με εκείνες των κρατών-μελών, τα οποία μεταβίβασαν εκουσίως συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε αυτήν, περιορίζοντας αντιστοίχως τα κυριαρχικά τους δικαιώματα υπέρ της. Ως ανήκοντες σε αυτόνομο δικαιοσύνη που απορρέει από την εν λόγω περιστολή των κρατικών αρμοδιοτήτων, οι ενωσιακοί κανόνες θεωρείται ότι ενσωματώνονται στις εθνικές έννομες τάξεις και δεσμεύουν τα όργανά τους. Υπό αυτό το πρίσμα, η ίδια η ύπαρξη και η συνέχεια της ενωσιακής έννομης τάξης προϋποθέτουν την ενιαία, απρόσκοπτη, ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Προκειμένου να διασφαλιστεί αυτή η εφαρμογή με τα εν λόγω χαρακτηριστικά, είναι λογικά και νομικά αναγκαίο να μη θεσπίζεται και ιδίως να μην εφαρμόζεται εθνική νομοθεσία με αντιτιθέμενο περιεχόμενο, καθώς σε διαφορετική περίπτωση αμφισβητείται εκ βάθρων η υπόσταση του ενωσιακού οικοδομήματος. Αυτή ακριβώς είναι η ουσιαστική επιχειρηματολογία στην οποία στηρίζεται η θέση ότι τα κρατικά όργανα, ανεξαρτήτως του είδους της κρατικής λειτουργίας στην οποία ανήκουν, δεν μπορούν να εφαρμόζουν αντίθετους με το ενωσιακό δίκαιο εθνικούς κανόνες, χωρίς να αμφισβητούν έτσι το κύρος της ενωσιακής έννομης τάξης και τις εκχωρηθείσες σε αυτήν, με βάση τις σχετικές Συνθήκες, κρατικές αρμοδιότητες.

Λογικό απότοκο των ανωτέρω διαπιστώσεων είναι η θέση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Fratelli Costanzo*, σύμφωνα με την οποία οι εθνικές διοικητικές αρχές υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι σύμφωνες με το ενωσιακό δίκαιο. Η θέση αυτή σημαίνει απερίφραστα την αναγνώριση όχι απλά της δυνατότητας, αλλά της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να ερμηνεύουν το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο και μάλιστα σε έκταση που σαφώς περιλαμβάνει τον έλεγχο της συμφωνίας του με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος και δη με τους ενωσιακούς κανόνες¹⁴¹. Είναι επίσης μια σαφής επιβεβαίωση

¹⁴¹ Διατυπώνονται εντούτοις και αμφιβολίες ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, με το επιχείρημα ότι αφού δεν αναγνωρίζεται στα διοικητικά όργανα δικαίωμα προδικαστικής παραπομπής προς το Δικαστήριο για την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, δεν μπορεί να τους αναγνωριστεί κατά τρόπο ανεπιφύλακτο η αρμοδιότητα μη εφαρμογής εθνικής ρύθμισης ως αντίθετης προς τους ενωσιακούς κανόνες - Ι. Μαθιουδάκης, Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, όπ.παρ., σ. 11174-11175. Η θέση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί βάσιμη, αφού η νομολογία του Δικαστηρίου είναι εν προκειμένω ξεκάθαρη, επιτάσσοντας τη μη εφαρμογή τυχόν αντιτιθέμενων στο ενωσιακό δίκαιο εθνικών διατάξεων

της παραδοχής ότι, από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, δεν ενδιαφέρει η κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό των κρατών-μελών, αλλά η διασφάλιση από οποιοδήποτε κρατικό όργανο του σεβασμού της ενωσιακής νομοθεσίας, ακόμα κι αν αυτό προϋποθέτει τη μη εφαρμογή εθνικών νομοθετικών διατάξεων¹⁴².

Στην ίδια λογική, εκκινώντας από διαφορετική αφηρητή, δηλαδή από το κατά πόσο πρέπει να επανεξετάζονται οριστικά περαιωμένες πράξεις της εθνικής διοίκησης υπό το πρίσμα του σεβασμού της ενωσιακής νομιμότητας, εντάσσονται και οι ιδιαίτερα σημαντικές αποφάσεις στις υποθέσεις Ciola¹⁴³ και Kühne & Heitz¹⁴⁴. Στην πρώτη εξ αυτών, το Δικαστήριο διέλαβε τις ακόλουθες σκέψεις: «*Στη συνέχεια, πρέπει να υπομνηστεί ότι, δεδομένου ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ εφαρμόζονται απευθείας στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους και το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει του εθνικού δικαίου, οι διατάξεις αυτές δημιουργούν, όσον αφορά τους ενδιαφερομένους, δικαιώματα που οι εθνικές αρχές οφείλουν να σέβονται και να διασφαλίζουν και ότι, κατά συνέπεια, κάθε αντίθετη διάταξη του εσωτερικού δικαίου καθίσταται, για τον λόγο*

από οποιοδήποτε κρατικό όργανο, ανεξαρτήτως οποιασδήποτε άλλης τυπικής προϋπόθεσης. Θα ήταν άλλωστε οξύμωρο και αλυσιτελές, να θεωρείται ανεπίτρεπτη η εφαρμογή τέτοιων εθνικών διατάξεων από τα εθνικά δικαστήρια (που μπορούν να θέσουν προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο), και ταυτόχρονα να γίνεται ανεκτή η εν λόγω εφαρμογή από τα λοιπά κρατικά όργανα και μάλιστα από τα διοικητικά, τα οποία χειρίζονται κατά κανόνα τον μεγαλύτερο αριθμό των σχετικών υποθέσεων.

¹⁴² Για τον προβληματισμό που δημιουργεί η συγκεκριμένη νομολογία ως προς την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων στα κράτη-μέλη και ιδίως ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των εθνικών διοικητικών οργάνων σε περίπτωση που προκύψει αντίθεση της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας με το ενωσιακό δίκαιο, βλ. M. Verhoeven, The 'Costanzo obligation' of national administrative authorities in the light of the principle of legality: prodigy or problem child?, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwiRgrmBnbzIAhXZh1wKHSevAMgQFjACegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fhrcak.srce.hr%2Ffile%2F98769&usq=AOvVaw3er5glqlyn6GblCVNtn6EH> (πρόσβαση 27/10/2019). Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι στις εξεταζόμενες στην παραπάνω μελέτη περιπτώσεις εθνικών έννομων τάξεων, ήτοι στη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ολλανδία, έχει γίνει αποδεκτή η δυνατότητα των διοικητικών οργάνων να μην εφαρμόζουν εθνικές διατάξεις που αντιβαίνουν στο ενωσιακό δίκαιο, και μάλιστα ανεξάρτητα από τη θέση που επικρατεί ως προς τη δυνατότητα των οργάνων της δημόσιας διοίκησης να ελέγχουν τη συμφωνία της εφαρμοστέας νομοθεσίας με το εθνικό Σύνταγμα.

¹⁴³ C-224/97, Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 1999, Erich Ciola κατά Land Vorarlberg, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1581181249873&uri=CELEX:61997CJ0224> (πρόσβαση 27/10/2019).

¹⁴⁴ C-453/00, Απόφαση Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2004, Kühne & Heitz NV κατά Produktschap voor Pluimvee en Eieren, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1581182714912&uri=CELEX:62000CJ0453> (πρόσβαση 27/10/2019).

αυτό, ανεφάρμοστη. Καίτοι το Δικαστήριο έκρινε, αρχικώς, ότι στον εθνικό δικαστή εναπόκειται να μην εφαρμόζει κάθε τυχόν αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου διασαφήνισε, στη συνέχεια, τη νομολογία του ως προς δύο σημεία. Πράγματι, από την εν λόγω νομολογία προκύπτει ότι, αφενός, υπόκεινται σ' αυτήν την υποχρέωση υπεροχής του κοινοτικού δικαίου όλα τα όργανα της διοικήσεως, συμπεριλαμβανομένων των οργάνων της αυτοδιοικήσεως, κατά των οποίων οι ιδιώτες δικαιούνται, όπως είναι επόμενο, να επικαλούνται τις κοινοτικές αυτές διατάξεις (απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88, *Fratelli Costanzo*, Συλλογή 1989, σ. 1839, σκέψη 32). Αφετέρου, μεταξύ των αντίθετων προς τέτοιες κοινοτικές διατάξεις διατάξεων του εσωτερικού δικαίου μπορεί να περιλαμβάνονται είτε νομοθετικές είτε διοικητικές διατάξεις. Σύμφωνα με τη λογική της νομολογίας αυτής, οι προμνημονευθείσες διοικητικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου δεν περιλαμβάνουν μόνο γενικούς και αφηρημένους κανόνες αλλά και ατομικές και συγκεκριμένες διοικητικές αποφάσεις. Πράγματι, κανένας λόγος δεν θα δικαιολογούσε, όταν αντικείμενο της διαφοράς είναι το κύρος μιας διοικητικής πράξεως, τη μη παροχή στους πολίτες της απορρέουσας υπέρ αυτών από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου έννομης προστασίας, την οποία οφείλουν να διασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια. Η ύπαρξη μιας τέτοιας προστασίας δεν είναι δυνατό να εξαρτάται από τη φύση της αντίθετης διατάξεως του εθνικού δικαίου. Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι μια απαγόρευση, η οποία επιβλήθηκε, πριν από την προσχώρηση κράτους μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όχι με γενικό και αφηρημένο κανόνα αλλά με ατομική και συγκεκριμένη διοικητική απόφαση που κατέστη οριστική, και η οποία απαγόρευση αντίκειται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, πρέπει να μη λαμβάνεται υπόψη κατά την εκτίμηση του κύρους ενός προστίμου με το οποίο τιμωρείται η μη τήρηση της απαγορεύσεως αυτής μετά την ημερομηνία προσχωρήσεως». Στη δεύτερη απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε τα εξής: «Όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, απόκειται στις αρχές γενικώς των κρατών μελών να διασφαλίζουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, την τήρηση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Η ερμηνεία που δίδει το Δικαστήριο, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας που του χορηγεί το άρθρο 234 ΕΚ, σε κανόνα του κοινοτικού δικαίου διασαφηνίζει και ορίζει, όταν παρίσταται ανάγκη, την έννοια και το περιεχόμενο του εν λόγω κανόνα, όπως αυτός πρέπει ή έπρεπε να γίνει αντιληπτός και να εφαρμοστεί από της θέσεώς του σε ισχύ. Εντεύθεν προκύπτει ότι διοικητικό όργανο πρέπει να εφαρμόζει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, τον κατ' αυτόν τον τρόπο ερμηνευθέντα κανόνα του κοινοτικού δικαίου ακόμη και σε έννομες σχέσεις που δημιουργήθηκαν πριν από την έκδοση της αποφάσεως με την οποία το Δικαστήριο αποφαίνεται επί του ζητήματος ερμηνείας. Στην υπόθεση της κύριας δίκης

ανακύπτει το ζήτημα αν, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η απάντηση του Δικαστηρίου σε προδικαστικό ερώτημα σχετικό με την ερμηνεία κανόνα του κοινοτικού δικαίου, επιβάλλεται η τήρηση της υποχρέωσης αυτής παρά το γεγονός ότι μια διοικητική απόφαση κατέστη απρόσβλητη πριν ζητηθεί η αναθεώρησή της. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, οι περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως είναι οι ακόλουθες. Πρώτον, το εθνικό δίκαιο παρέχει στο διοικητικό όργανο τη δυνατότητα εκ νέου εξετάσεως της επίμαχης αποφάσεως που κατέστη απρόσβλητη. Δεύτερον, η διοικητική απόφαση κατέστη απρόσβλητη μόνον κατόπιν αποφάσεως εθνικού δικαστηρίου του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα. Τρίτον, η απόφαση αυτή του εθνικού δικαστηρίου στηρίχθηκε σε ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου η οποία, βάσει μεταγενέστερης αποφάσεως του Δικαστηρίου, αποδείχθηκε εσφαλμένη και υιοθετήθηκε από το εθνικό δικαστήριο, χωρίς αυτό να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα, κατά τους όρους του άρθρου 234, παράγραφος 3, ΕΚ. Τέταρτον, ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στο διοικητικό όργανο μόλις έλαβε γνώση αυτής της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Υπό αυτές τις συνθήκες, το συγκεκριμένο διοικητικό όργανο υποχρεούται, κατ' εφαρμογή της αρχής της συνεργασίας που απορρέει από το άρθρο 10 ΕΚ, να εξετάσει εκ νέου την εν λόγω απόφαση, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η, εν τω μεταξύ δοθείσα από το Δικαστήριο, ερμηνεία της κρίσιμης διατάξεως του κοινοτικού δικαίου. Το εν λόγω όργανο οφείλει να καθορίσει, λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα αυτής της νέας εξετάσεως, τον βαθμό στον οποίο υποχρεούται να τροποποιήσει, χωρίς να θίγει τα συμφέροντα τρίτων, την επίμαχη απόφαση».

Συνακόλουθα, με βάση την προπαρατεθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία μάλιστα έχει αντιμετωπίσει και το θέμα των περαιωμένων διοικητικών πράξεων που δεν συμβαδίζουν με την ενωσιακή νομιμότητα, είναι σαφές ότι τα όργανα των εθνικών δημόσιων διοικήσεων υποχρεούνται να ερμηνεύουν το εθνικό δίκαιο που καλούνται να εφαρμόσουν και ειδικότερα να ελέγχουν τη συμφωνία του με τους συναφείς ενωσιακούς κανόνες. Το δυσχερές ζήτημα που ανακύπτει όμως σε αυτό το πεδίο αφορά τη σχέση εθνικού Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου, καθώς ενδέχεται τα εθνικά διοικητικά όργανα να κληθούν να εφαρμόσουν νόμους που έχουν θεσπιστεί κατ' εφαρμογή και σε πλήρη συμφωνία με το Σύνταγμα, ή ακόμα και να υλοποιήσουν ευθέως συνταγματικές επιταγές. Στις περιπτώσεις αυτές, τυχόν αντίθεση με το ενωσιακό δίκαιο θα αφορά όχι απλά τον εφαρμοστικό του Συντάγματος νόμο ή τη σχετική διοικητική πράξη, αλλά επιπλέον το ίδιο το περιεχόμενο του συνταγματικού κειμένου. Ως εκ τούτου, το ζήτημα της ερμηνείας από το αρμόδιο διοικητικό όργανο θα τίθεται στις εν λόγω περιπτώσεις ως ζήτημα της σχέσης μεταξύ εθνικού

Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου και μάλιστα με το ερώτημα της υπεροχής. Συνεπώς, η ολοκληρωμένη προσέγγιση του ζητήματος της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τη δημόσια διοίκηση, είναι αναγκαίο να λαμβάνει υπόψη τη σχέση εθνικού και ενωσιακού δικαίου σε όλο της το φάσμα, συμπεριλαμβανομένης δηλαδή και της σχέσης του Συντάγματος με τους ενωσιακούς κανόνες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

1. Η σχέση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο.

1.1. Γενικά ως προς τη σχέση εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

Όπως ήδη εκτέθηκε, η σχέση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο είναι ιδιαίτερα κρίσιμη παράμετρος για την ολοκληρωμένη προσέγγιση του ζητήματος της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου από τις διοικητικές αρχές ενός κράτους-μέλους της ΕΕ. Η σχέση αυτή έχει απασχολήσει εκτεταμένα τη νομική επιστήμη και τη νομολογία των εθνικών και ενωσιακών δικαστηρίων, σε μια μακρόχρονη πορεία που συνδέεται άμεσα με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ο σχετικός προβληματισμός έχει οδηγήσει στη διατύπωση ορισμένων βασικών παραδοχών από το Δικαστήριο, που θεωρείται ότι απηχούν τις θεμελιώδεις αρχές στις οποίες στηρίζεται η ενωσιακή έννομη τάξη και καθορίζουν τη σχέση της με τις έννομες τάξεις των κρατών-μελών. Οι αρχές αυτές, πέρα από την αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης που αναλύθηκε προηγουμένως, περιλαμβάνουν τις αρχές της άμεσης ισχύος και εφαρμογής, του άμεσου αποτελέσματος, της σύμφωνης ερμηνείας του εθνικού δικαίου με το ενωσιακό και της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού, οι οποίες αποτελούν ουσιαστικά τη λογική και νομική προέκταση της αρχής της αυτονομίας. Πρόκειται για αρχές γενικής αποδοχής, καθώς ενώ έχουν διατυπωθεί από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, γίνονται δεκτές και από τις εθνικές έννομες τάξεις, με την εξαίρεση του προβληματισμού που προκαλεί η αρχή της υπεροχής, ως προς την πτυχή της εκείνη που αφορά τα εθνικά Συντάγματα.

Σχετικά με την αρχή της άμεσης ισχύος και εφαρμογής, αυτή σημαίνει ότι οι ενωσιακοί κανόνες ισχύουν και εφαρμόζονται πλήρως στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών-μελών με βάση τα όσα ορίζουν οι Συνθήκες της ΕΕ, δηλαδή χωρίς να τελούν υπό την αίρεση της έγκρισης και της μεταφοράς με τους εκάστοτε ιδιαίτερους όρους και προϋποθέσεις των εθνικών δικαίων. Χαρακτηριστική για την εν λόγω αρχή είναι απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Simmmenthal* (106/77)¹⁴⁵, σύμφωνα με την οποία: «...η άμεση ισχύς σημαίνει ότι οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου πρέπει να

¹⁴⁵ C-106/77, Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Μαρτίου 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Simmenthal*, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61977CJ0106&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).

παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους κατά τρόπο ομοιόμορφο σε όλα τα κράτη μέλη, από την έναρξη της ισχύος τους και καθ' όλη τη διάρκειά της».

Περαιτέρω, όσον αφορά την αρχή του άμεσου αποτελέσματος, αυτή σημαίνει ότι το ενωσιακό δίκαιο αναπτύσσει άμεσο αποτέλεσμα στις εθνικές έννομες τάξεις με βάση το πλαίσιο που θέτουν οι Συνθήκες, ώστε να διασφαλίζεται έμπρακτα η υλοποίηση του περιεχομένου των ενωσιακών κανόνων. Η εν λόγω αρχή δεν περιλαμβάνει μόνο τον Κανονισμό που κατά ρητή πρόβλεψη εφαρμόζεται και αναπτύσσει άμεσο αποτέλεσμα στο σύνολο των κρατών-μελών, αλλά και άλλους ενωσιακούς κανόνες όταν δημιουργούν ευθέως δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους ιδιώτες, όπως είναι ορισμένες Οδηγίες, τις οποίες μπορεί ο κάθε ενδιαφερόμενος να επικαλείται έναντι του κράτους-μέλους που δεν τις έχει μεταφέρει έγκαιρα ή προσηκόντως στο εσωτερικό του δίκαιο. Σημαντική εν προκειμένω, μεταξύ άλλων είναι η απόφαση επί της υπόθεσης Marshall (152/84)¹⁴⁶, στην οποία το Δικαστήριο επισημαίνει: «Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες από απόψεως περιεχομένου, οι διατάξεις μιας οδηγίας είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι του κράτους, όταν το κράτος αυτό είτε παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο είτε προβαίνει σε εσφαλμένη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας. Η νομολογία αυτή στηρίζεται στη σκέψη ότι δεν συμβιβάζεται με το δεσμευτικό χαρακτήρα που προσδίδει στις οδηγίες το άρθρο 189 ο εξ ορισμού αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως από τους ενδιαφερομένους των υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι οδηγίες. Από τη σκέψη αυτή, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι το κράτος μέλος που δεν λαμβάνει εμπροθέσμως τα μέτρα εκτέλεσεως που επιβάλλει η οδηγία δεν μπορεί να επικαλεστεί έναντι των ιδιωτών την ίδια την παράλειψή του να προβεί σε εκτέλεση των υποχρεώσεων που συνεπάγεται η οδηγία». Επιπλέον, με άμεσο αποτέλεσμα είναι εξοπλισμένες πρωτίστως οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, δεδομένου ότι εντάσσονται στις Συνθήκες τις οποίες έχουν εγκρίνει ευθέως όλα τα κράτη-μέλη. Η απόφαση του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Van Duyn (41/74)¹⁴⁷, διαλαμβάνει σχετικά τα εξής: «Με το πρώτο ερώτημα, το

¹⁴⁶ C-152/84, Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Marshall κατά Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61984CJ0152&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).

¹⁴⁷ C-41/74, Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Yvonne van Duyn κατά Home Office, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61974CJ0041&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 23/10/2019).

Δικαστήριο καλείται να κρίνει αν το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ ισχύει άμεσα, υπό την έννοια ότι παραχωρεί στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία μπορούν να επικαλεστούν δικαστικώς σε κάθε κράτος μέλος. Το άρθρο 48, παράγραφοι 1 και 2, ορίζει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εξασφαλίζεται κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου και συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας. Αυτές οι διατάξεις επιβάλλουν στα κράτη μέλη συγκεκριμένη υποχρέωση που δεν απαιτεί τη μεσολάβηση κάποιας πράξης, είτε των οργάνων της Κοινότητας είτε των κρατών μελών, και που δεν τους αφήνει καμία ευχέρεια εκτιμήσεως ως προς την εκτέλεσή της».

Όσον αφορά την ιδιαίτερα σημαντική αρχή της σύμφωνης ερμηνείας του εθνικού δικαίου, αυτή σημαίνει ότι κατά την εφαρμογή των διατάξεων της εσωτερικής έννομης τάξης, τα αρμόδια κρατικά όργανα και δη ιδίως τα εθνικά δικαστήρια που είναι κατεξοχήν επιφορτισμένα με την ερμηνεία του δικαίου, οφείλουν να ερμηνεύουν τους εθνικούς κανόνες με τρόπο που να διασφαλίζεται ο σεβασμός του περιεχομένου των ενωσιακών κανόνων καθώς και η επίτευξη του αποτελέσματος που αυτοί ορίζουν. Στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Pfeiffer κλπ. (C-397/01 έως C 403/01)¹⁴⁸, το Δικαστήριο επεσήμανε χαρακτηριστικά: «Έτσι, όταν εφαρμόζει το εσωτερικό δίκαιο και ιδίως τις διατάξεις μιας κανονιστικής ρυθμίσεως για τη μεταφορά μιας οδηγίας, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο, στο μέτρο του δυνατού, υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει, συμμορφούμενο έτσι προς το άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ. Η επιταγή περί σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου είναι εγγενής στο σύστημα της Συνθήκης, καθόσον επιτρέπει στο εθνικό δικαστήριο να εξασφαλίζει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, όταν εκδίδει απόφαση επί εκκρεμούς ενώπιόν του διαφοράς. Μολονότι η αρχή της σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου, την οποία επιβάλλει έτσι το κοινοτικό δίκαιο, αφορά πρωτίστως τις εσωτερικές διατάξεις που θεσπίστηκαν για τη μεταφορά της οικείας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεν περιορίζεται, πάντως, στην ανάλυση των διατάξεων αυτών, αλλά επιβάλλει όπως το εθνικό δικαστήριο λαμβάνει υπόψη του το σύνολο του

¹⁴⁸ C-397/01 έως C-403/01, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κλπ. κατά Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62001CJ0397&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).

εθνικού δικαίου για να εκτιμά σε ποιο μέτρο το δίκαιο αυτό μπορεί να τύχει τέτοιας εφαρμογής η οποία να μην καταλήγει σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το σκοπούμενο από την οδηγία. Συναφώς, αν το εθνικό δίκαιο, διά της εφαρμογής μεθόδων ερμηνείας αναγνωρισμένων από αυτό, επιτρέπει, υπό ορισμένες συνθήκες, την ερμηνεία μιας διατάξεως της εσωτερικής έννομης τάξεως κατά τρόπον ώστε να αποφεύγεται η σύγκρουση προς άλλον κανόνα εσωτερικού δικαίου ή να περιορίζεται προς τούτο το περιεχόμενο της διατάξεως αυτής, διά της εφαρμογής της μόνον καθόσον συμβιβάζεται προς τον εν λόγω κανόνα, το δικαστήριο έχει την υποχρέωση να χρησιμοποιεί τις ίδιες μεθόδους προκειμένου να επιτύχει το αποτέλεσμα το οποίο επιδιώκει η οδηγία. Συνεπώς, εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο το οποίο έχει επιληφθεί ενδίκων διαφορών όπως οι διαφορές των κυρίων δικών, οι οποίες εμπíπτουν στον τομέα εφαρμογής της οδηγίας 93/104 και οφείλονται σε περιστατικά μεταγενέστερα από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο, οφείλει, όταν εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που σκοπούν ειδικώς στη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο, να τις ερμηνεύσει κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να τύχουν εφαρμογής σύμφωνης προς τους σκοπούς της οδηγίας αυτής. Εν προκειμένω, η αρχή της σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας επιτάσσει όπως το αιτούν δικαστήριο προβαίνει σε κάθε ενέργεια που εμπíπτει στην αρμοδιότητά του, λαμβάνοντας υπόψη τους κανόνες του εθνικού δικαίου, προκειμένου να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα της οδηγίας 93/104, ώστε να εμποδίζει την υπέρβαση της μέγιστης εβδομαδιαίας διάρκειας εργασίας, όπως αυτή καθορίζεται στο άρθρο 6, σημείο 2, αυτής. Επομένως, συνάγεται το συμπέρασμα ότι ένα εθνικό δικαστήριο, το οποίο επιλαμβάνεται διαφοράς ανακύπτουσας αποκλειστικώς μεταξύ ιδιωτών, υποχρεούται, κατά την εφαρμογή των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου οι οποίες έχουν προσαρμοσθεί με σκοπό τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία, να λαμβάνει υπόψη το σύνολο των κανόνων του εθνικού δικαίου και να τους ερμηνεύει, κατά το μέτρο του δυνατού, υπό το πρίσμα του γράμματος καθώς και του σκοπού της οδηγίας αυτής, προκειμένου να καταλήξει σε λύση σύμφωνη προς τον σκοπό που αυτή επιδιώκει». Στο εν λόγω πλαίσιο, τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να τροποποιούν την πάγια νομολογία τους εφόσον αυτή ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο με τρόπο που αντιβαίνει στο περιεχόμενο και τους σκοπούς των ενωσιακών κανόνων. Σχετική είναι η απόφαση του Δικαστηρίου επί της υπόθεσης Centrosteeel (456/98)¹⁴⁹, σύμφωνα με την οποία: «Εναπόκειται έτσι στο αιτούν

¹⁴⁹ C-456/98, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 13ης Ιουλίου 2000, Centrosteeel Srl κατά Adipol GmbH, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο

δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί διαφοράς που εμπίπτει στον τομέα εφαρμογής της οδηγίας και οφείλεται σε περιστατικά μεταγενέστερα από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο, όταν εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου ή πάγια εθνική νομολογία, όπως φαίνεται να συμβαίνει στην περίπτωση της υποθέσεως της κύριας δίκης, να τις ερμηνεύσει κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να τύχουν εφαρμογής σύμφωνης προς τους σκοπούς της οδηγίας». Η πάγια νομολογία δηλαδή δεν συνιστά παραδεκτό λόγο για να αποφευχθεί η σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία των εθνικών διατάξεων. Έτσι, με την απόφαση στην υπόθεση DI (C 441/14)¹⁵⁰, το Δικαστήριο σημειώνει: «Κατ' αρχάς πρέπει να υπομνηστεί η νομολογία σύμφωνα με την οποία τα εθνικά δικαστήρια, όταν καλούνται να επιλύσουν διαφορά μεταξύ ιδιωτών και διαπιστώνουν ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, οφείλουν να διασφαλίσουν την έννομη προστασία που αντλούν οι ιδιώτες από τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και να εγγυηθούν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών. Μολονότι αληθεύει ότι, στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι οδηγίες καθαυτές δεν γεννούν υποχρεώσεις εις βάρος των ιδιωτών και, επομένως, δεν είναι δυνατή η απευθείας επίκληση οδηγίας έναντι ιδιώτη, εντούτοις το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει επανειλημμένως ότι τόσο η υποχρέωση την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη από συγκεκριμένη οδηγία προς επίτευξη του προβλεπόμενου από αυτήν αποτελέσματος όσο και το καθήκον τους να λάβουν όλα τα γενικά ή ειδικά μέτρα που είναι κατάλληλα να διασφαλίσουν την εκπλήρωση της ως άνω υποχρέωσης επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, περιλαμβανομένων και των δικαιοδοτικών αρχών, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους. Συνεπώς, κατά την εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια τα οποία καλούνται να το ερμηνεύσουν οφείλουν να λάβουν υπόψη όλους τους κανόνες του και να εφαρμόσουν τις αναγνωριζόμενες από αυτό μεθόδους ερμηνείας προκειμένου να το ερμηνεύσουν, στο μέτρο του δυνατού, σύμφωνα με το γράμμα και με τον σκοπό της επίμαχης οδηγίας ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που η ίδια ορίζει, και να συμμορφωθούν έτσι με το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ...Είναι όμως σημαντικό να τονιστεί συναφώς ότι η απαίτηση σύμφωνης ερμηνείας περιλαμβάνει και

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61998CJ0456&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).

¹⁵⁰ C-441/14, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 19ης Απριλίου 2016, Dansk Industri (DI) κατά Sucession Karsten Eigil Rasmussen, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0441&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 23/10/2019).

την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου η οποία δεν συμβιβάζεται με τους σκοπούς της εκάστοτε οδηγίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν θα ήταν ορθή κατά νόμον η κρίση του αιτούντος δικαστήριου ότι αδυνατεί να ερμηνεύσει την επίμαχη εθνική διάταξη κατά τρόπο σύμφωνο με το δίκαιο της Ένωσης για τον λόγο και μόνον ότι το ίδιο την ερμηνεύει παγίως κατά τρόπο που δεν συνάδει με το δίκαιο αυτό». Τα όρια πάντως που τίθενται στην αρχή της σύμφωνης ερμηνείας είναι αυτά που προκύπτουν από τις γενικές αρχές του δικαίου, αλλά και από την *contra legem* ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, καθώς ο εθνικός κανόνας δεν μπορεί να ερμηνευτεί με τρόπο που έρχεται σε καταφανή αντίθεση με το περιεχόμενό του προκειμένου να θεωρηθεί ότι συμβαδίζει με την ενωσιακή νομοθεσία. Η προαναφερθείσα απόφαση αναφέρει σχετικά: «Βεβαίως, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ορισμένα όρια στην αρχή της σύμφωνης ερμηνείας του εθνικού δικαίου. Ειδικότερα, η υποχρέωση του εθνικού δικαστή να ανατρέχει στο δίκαιο της Ένωσης όποτε ερμηνεύει και εφαρμόζει τους κρίσιμους κανόνες του εσωτερικού δικαίου οριοθετείται από τις γενικές αρχές του δικαίου και δεν είναι δυνατό να αποτελέσει έρεισμα για μια *contra legem* ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας». Περαιτέρω, για το ίδιο ζήτημα, η προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Impact (C-268/06)¹⁵¹, επισημαίνει: «Εντούτοις, η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να λαμβάνει υπόψη του το περιεχόμενο μιας οδηγίας όταν ερμηνεύει και εφαρμόζει τους σχετικούς κανόνες του εσωτερικού δικαίου οριοθετείται από τις γενικές αρχές του δικαίου, ιδίως τις αρχές της ασφαλείας δικαίου και της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος και δεν μπορεί επ' αυτής να στηριχθεί μία *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου».

Τέλος, όσον αφορά την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού έναντι του εθνικού δικαίου, αυτή σημαίνει ότι, στα πεδία τα οποία ρυθμίζει κατά τρόπο δεσμευτικό το ενωσιακό δίκαιο σύμφωνα με τις Συνθήκες, οι ενωσιακές κανόνες υπερισχύουν κάθε τυχόν αντίθετης διάταξης του εσωτερικού δικαίου των κρατών-μελών. Χαρακτηριστικές εν προκειμένω είναι επίσης οι ήδη αναφερθείσες εμβληματικές αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Costa κατά E.N.E.L. (6/64) και Simmenthal (106/77). Στην πρώτη, το Δικαστήριο διέλαβε τις ακόλουθες σκέψεις:

¹⁵¹ C-268/06, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 15ης Απριλίου 2008, Impact κατά Minister for Agriculture and Food και λοιπών, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0268&lang1=el&type=TXT&ancre=> (πρόσβαση 23/10/2019).

«Εξάλλου, δυνάμει της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, οι διατάξεις της Συνθήκης και οι άμεσα ισχύουσες πράξεις των κοινοτικών οργάνων έχουν ως αποτέλεσμα, στη σχέση τους προς το εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών, όχι μόνο να καθιστούν, με μόνη τη θέση τους σε ισχύ, αυτοδικαίως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της υφιστάμενης εθνικής νομοθεσίας, αλλά και - δεδομένου ότι οι διατάξεις και πράξεις αυτές αποτελούν αναπόσπαστο και υπερέχον τμήμα της έννομης τάξης που ισχύει στο έδαφος καθενός από τα κράτη μέλη - να κωλύουν την έγκυρη έκδοση νέων εθνικών νομοθετικών πράξεων, κατά το μέτρο που οι πράξεις αυτές δεν συμβιβάζονται με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου», ενώ στη δεύτερη σημείωσε τα εξής: «ο εθνικός δικαστής, στον οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, να εφαρμόζει τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών, αφήνοντας εν ανάγκη κυριαρχικά ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε με οποιαδήποτε άλλη συνταγματική διαδικασία».

Με βάση τα ανωτέρω εκτεθέντα, προκύπτει ευχερώς ότι αρχές που αναφέρθηκαν αποτελούν το λογικά και νομικά αναγκαίο συμπλήρωμα της αρχής της αυτονομίας της ενωσιακής έννομης τάξης. Καθίσταται επίσης σαφές ότι στο σύνολό τους κατατείνουν σε έναν κοινό κεντρικό σκοπό, που δεν είναι άλλος από την κατοχύρωση και την έμπρακτη διασφάλιση της ισχύος και της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών, με τρόπο ενιαίο, ομοιόμορφο και πρωτίστως αποτελεσματικό, χωρίς δηλαδή να εκδηλώνονται εμπόδια, προσκόμματα και αντιφάσεις λόγω της διαφοροποίησης και των ιδιαιτεροτήτων που χαρακτηρίζουν το εσωτερικό δίκαιο εκάστου κράτους-μέλους. Από τις εν λόγω αρχές όμως, όπως ήδη αναφέρθηκε, η πλέον προβληματική ως προς την καθολική αποδοχή της είναι αυτή της υπεροχής, ιδίως όσον αφορά τη σχέση των εθνικών Συνταγμάτων με το ενωσιακό δίκαιο.

1.2. Ειδικά ως προς τη σχέση του εθνικού Συντάγματος με το ενωσιακό δίκαιο.

Το ζήτημα της σχέσης των εθνικών Συνταγμάτων με το ενωσιακό δίκαιο έχει απασχολήσει ευρέως τόσο τη θεωρία όσο και τη νομολογία, καθώς, όταν εξετάζεται υπό το πρίσμα της υπεροχής, αποτελεί την πλέον αμφισβητούμενη και δυσχερή πτυχή της εν γένει σχέσης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο. Παραμένει εντούτοις

εριζόμενο, γεγονός που αναδεικνύει διαρκώς την ανάγκη για τη διατύπωση συναφών προβληματισμών και την ανεύρεση δόκιμων σχημάτων υπέρβασης των δυσχερειών που το χαρακτηρίζουν. Οι βασικές θέσεις που έχουν διατυπωθεί επί του θέματος, μπορούν να διακριθούν σε εκείνες που εστιάζουν στον εντοπισμό του ιεραρχικά υπέρτερου κανόνα και σε εκείνες που επιδιώκουν την αποφυγή αυτού του διλήμματος μέσω της απόρριψης του ενιαίου και αυστηρού ιεραρχικού μοντέλου. Οι θέσεις της πρώτης κατηγορίας περιλαμβάνουν τις δύο αμοιβαία αποκλειόμενες μονιστικές ιεραρχικές αντιλήψεις, ήτοι περί υπεροχής του ενωσιακού δικαίου από τη μία πλευρά και περί υπεροχής του εθνικού Συντάγματος από την άλλη¹⁵². Εκείνες της δεύτερης κατηγορίας, περιλαμβάνουν την αντίληψη περί διακριτότητας και αμοιβαίας αυτονομίας της ενωσιακής και της εθνικής έννομης τάξης¹⁵³, αλλά και την αντίληψη περί διαλεκτικής σχέσης και δημιουργικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των κανόνων του εθνικού Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου¹⁵⁴.

Όσον αφορά τη θέση περί υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, αποτελεί το πλέον απλό σχήμα αντιμετώπισης της σχέσης ενωσιακών κανόνων και εθνικού Συντάγματος. Στηρίζεται στην αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης, η οποία προκύπτει από το γεγονός ότι διαθέτει τα δικά της όργανα και παράγει δίκαιο ανεξάρτητα από τους αντίστοιχους θεσμούς των κρατών-μελών, καθώς και στην εκούσια εκχώρηση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων στην ΕΕ από τα συμμετέχοντα κράτη, με την οποία παραιτήθηκαν από την άσκησή τους. Ως λογική και νομική συνέπεια των παραγόντων αυτών, η θέση αυτή ακολουθεί με συνέπεια το μονιστικό κελσενιανό σχήμα¹⁵⁵ ως προς την ιεραρχία μεταξύ των πηγών του δικαίου που προκύπτει από την ένταξή τους σε ένα ενιαίο σύστημα¹⁵⁶, και προκρίνει χωρίς περιστροφές την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι τυχόν αντίθετων διατάξεων που

¹⁵² Βλ. σχετικά με τις μονιστικές προσεγγίσεις, Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009, σ. 578-587.

¹⁵³ Η οποία μπορεί να νοηθεί ως δυαδική προσέγγιση - Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 588-589.

¹⁵⁴ Η αντίληψη αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως πλουραλιστική - Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 590.

¹⁵⁵ Για την έννοια της μονιστικής προσέγγισης υπό το κλασικό θετικιστικό πρίσμα του Kelsen, βλ. Χ. Μουκίου, Διαφάνεια, ακεραιότητα και εντιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις. Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς soft law σε επίπεδο Δημόσιων Συμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018, σ. 75-76.

¹⁵⁶ Το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο έχουν κοινό πεδίο εφαρμογής σε κάθε κράτος-μέλος της ΕΕ, αφού το ενωσιακό δίκαιο εφαρμόζεται σύμφωνα με το άρθρο 52 ΣΕΕ στην επικράτεια των κρατών-μελών. Για το τοπικό πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, βλ. αναλυτικά Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 280-282. Υπό το πρίσμα αυτό, το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο δεν μπορούν να διακριθούν ως διακριτά συστήματα, αλλά περισσότερο ως συνδιαμορφωτές ενός ενιαίου κανονιστικού τόπου.

περιλαμβάνονται στα εθνικά Συντάγματα¹⁵⁷. Στη λογική αυτή, θεωρεί αδιανόητη την παραβίαση από τα ενωσιακά όργανα των κοινών θεμελιωδών αρχών που διέπουν τα εθνικά Συντάγματα των κρατών-μελών και τις ενωσιακές Συνθήκες¹⁵⁸, αλλά καθόλα πιθανή την ύπαρξη επιμέρους αντιτιθέμενων στην ενωσιακή νομιμότητα συνταγματικών διατάξεων, την οποία αντιμετωπίζει ως μη ανεκτή διαφοροποίηση, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή και η διατήρηση της ενωσιακής έννομης τάξης. Πρόκειται συνεπώς για μία προσέγγιση που εστιάζει στον έμπρακτο σεβασμό της ενωσιακής νομοθεσίας και στην προσπάθεια λυσιτελούς εξέλιξης της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, δηλαδή σε δύο κομβικές παραμέτρους που δεν μπορούν να επιτευχθούν αν δοθεί χώρος σε αποκλίσεις των κρατών-μελών από το ενωσιακό πλαίσιο, έστω κι αν αυτές διαθέτουν συνταγματική βαρύτητα στο εσωτερικό τους δίκαιο. Αυτή ακριβώς η θέση είναι και η οπτική επί του εξεταζόμενου εδώ ζητήματος από τη σκοπιά του ενωσιακού δικαίου, την οποία καθιέρωσε η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ¹⁵⁹, χαράσσοντας έτσι νέες κατευθύνσεις που προώθησαν την

¹⁵⁷ Π. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σ. 330-331.

¹⁵⁸ Λόγω των εγγυήσεων που παρέχει το ενωσιακό οικοδόμημα, αποτελώντας ουσιαστικά «προβολή» των εθνικών έννομων τάξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο - Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 346-347.

¹⁵⁹ Βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις για την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου. Όσον αφορά την εθνική νομολογία, στην κομβική για το ζήτημα υπόθεση του «βασικού μετόχου», το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να αποδέχεται την προτεραιότητα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στα πεδία που αυτό ρυθμίζει. Ειδικότερα, με την υπ' αριθμ. 3760/2006 απόφαση της Ολομέλειας, διατύπωσε προδικαστικά ερωτήματα προς το Δικαστήριο της ΕΕ που αφορούσαν ουσιαστικά τη συμβατότητα διατάξεων του εθνικού Συντάγματος (άρθρο 14 παρ. 9) με το ενωσιακό δίκαιο. Από την υποβολή του θέματος στο Δικαστήριο της ΕΕ συνάγεται έμμεση αποδοχή της προτεραιότητας εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, καθώς σε διαφορετική περίπτωση δεν θα είχε νόημα να τεθεί καν ερώτημα που να αφορά τη συμβατότητα του εθνικού Συντάγματος με τις ενωσιακές διατάξεις. Περαιτέρω, με την υπ' αριθμ. 3470/2011 απόφαση της Ολομέλειας, με την οποία ολοκληρώθηκε η εν λόγω υπόθεση, το ΣτΕ έκανε δεκτά τα ακόλουθα: *«Οι διατάξεις, συνεπώς, του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος παρέχουν στον κοινό νομοθέτη ευχέρεια κατά τη θέσπιση των αναγκαίων για την εφαρμογή τους ειδικότερων ρυθμίσεων, με τις οποίες θα καθορίζει τους, κατά την εκτίμησή του, πλέον πρόσφορους όρους τόσο για τη συνδρομή του ασυμβιβάστου, όσο και για τις συνέπειες της παραβιάσής του, εν όψει των εξελισσόμενων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και των πολιτικών του εκτιμήσεων, καθώς και των υποχρεώσεων της Χώρας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης... Η ερμηνεία αυτή των διατάξεων του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, ενισχύεται άλλωστε και από την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος από την οποία προκύπτει η υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, που αποτελεί, και την εκπεφρασμένη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη κατά τις συζητήσεις στην Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, τόσο επί του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος όσο και επί του άρθρου 28 αυτού. Αντιθέτως ερμηνευόμενη η επίμαχη διάταξη του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, ως έχουσα, δηλαδή, την έννοια ότι απαγορεύει την ανάθεση*

ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Από την άλλη πλευρά βέβαια, η εν λόγω θέση εμφανίζει ορισμένες αδυναμίες. Πιο συγκεκριμένα, παραγνωρίζει το γεγονός ότι η αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης ερείδεται στις εξουσίες που έχουν εκχωρηθεί οικειοθελώς σε αυτήν από τα κράτη-μέλη με βάση τους συνταγματικούς τους κανόνες¹⁶⁰. Η αναγωγή συνεπώς της ίδιας της θέσπισης της ενωσιακής έννομης τάξης στην εξουσιοδότηση που παρασχέθηκε από τα κράτη-μέλη με βάση τους ιδιαίτερους συνταγματικούς τους κανόνες και διαδικασίες, κλονίζει τη θέση περί της αναμφίβολης ιεραρχικής υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών θεμελιωδών νόμων, αφού είναι τα εθνικά Συντάγματα που προηγούνται νομικά της θέσπισης του ενωσιακού δικαίου και τα κράτη-μέλη που νομιμοποιούν διαρκώς με τη συμμετοχή τους την ύπαρξη της ΕΕ ως συνόλου. Με άλλα λόγια, η θέση περί απόλυτης υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, ενώ επιλύει απλά και με τη μεγαλύτερη πρακτική χρησιμότητα το ζήτημα της λόγω σχέσης, δεν μπορεί να αποφύγει το οξύμωρο σχήμα του να θεωρείται το δίκαιο που προέκυψε έπειτα από εξουσιοδότηση ως ιεραρχικά υπέρτερο εκείνων των πηγών του δικαίου με βάση τις οποίες παρασχέθηκε η εξουσιοδότηση για τη θέσπισή του. Επιπλέον, η οπτική περί του απίθανου της παραβίασης θεμελιωδών συνταγματικών αρχών από το ενωσιακό δίκαιο, ως στήριγμα της απόλυτης υπεροχής του τελευταίου, έχει μεν λογική βάση δεδομένου ότι και η ΕΕ στηρίζεται στις ίδιες αρχές με τα Συντάγματα των κρατών-μελών, αποτελεί όμως παράλληλα και ένα ιδεαλιστικό ευχολόγιο που στερείται νομικών δικλίδων ασφαλείας, όταν εξ ορισμού αποκλείει κάθε τέτοια πιθανότητα παραβίασης, ακόμα και σε μεμονωμένες περιπτώσεις.

δημοσίας συμβάσεως σε διαγωνιζόμενο αποκλειστικώς και μόνον εκ γεγονότος ότι στο πρόσωπο του συντρέχει μια εκ των ασυμβιβάστων ιδιοτήτων, θα ήταν αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί αρχή τόσο της ελληνικής εννόμου τάξεως (κατοχυρούμενη, μάλιστα από το ίδιο το Σύνταγμα στο άρθρο 25 παρ. 1 τελευταία περίοδο), όσο και της κοινοτικής, η οποία κατά την ρητή βούληση του αυτού συνταγματικού νομοθέτη πρέπει να εφαρμόζεται στην εσωτερική έννομη τάξη». Από το εν λόγω σκεπτικό συνάγεται πλέον άμεσα η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας περί υποχρεωτικής εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με το ενωσιακό δίκαιο, δηλαδή η σαφής αναγνώριση προτεραιότητας σε αυτό στα πεδία στα οποία ρυθμίζει σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρήσει τα κράτη-μέλη στην ΕΕ. Το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες αυτές έχουν εκχωρηθεί σε αρμονία με τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες και κατ' εξουσιοδότησή τους δεν αναιρεί τη συγκεκριμένη συλλογιστική, αλλά αντιθέτως την ενισχύει, αφού η υποχρέωση σεβασμού του ενωσιακού δικαίου αναδεικνύεται ως επιβαλλόμενη όχι μόνο από την ενωσιακή δικαιοταξία αλλά και από τις εθνικές συνταγματικές προβλέψεις.

¹⁶⁰ Οι οποίοι συνακόλουθα μπορούν να νοηθούν ως ευρωπαϊκοί «προσυνταγματικοί» κανόνες, με τους οποίους καθίσταται δυνατή και συγκεκριμενοποιείται η απονομή εθνικών κυριαρχικών αρμοδιοτήτων στο ενωσιακό οικοδόμημα - Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 571-572.

Η θέση περί υπεροχής του εθνικού Συντάγματος έναντι του ενωσιακού δικαίου αποτελεί την αντίστροφη όψη της προαναφερθείσας προσέγγισης, εμφανίζοντας έτσι πολλά κοινά σημεία με αυτήν¹⁶¹. Εντάσσεται στη μονιστική θεώρηση, καθώς υποστηρίζει την υπεροχή του εθνικού Συντάγματος έναντι οποιασδήποτε άλλης πηγής δικαίου, η οποία κατά την άποψη αυτή ισχύει στην εσωτερική έννομη τάξη μόνο με τους όρους και τις προϋποθέσεις που θέτουν οι συνταγματικοί κανόνες. Η εν λόγω θέση συνεπώς αντιλαμβάνεται το εθνικό Σύνταγμα ως την κορυφή στην ιεραρχική πυραμίδα των κανόνων δικαίου, κάτι που συνεπάγεται και μια αντίληψη περί πρωτοκαθεδρίας της κρατικής κυριαρχίας σε κάθε πλέγμα ανάπτυξης διεθνών συνεργασιών και οικοδόμησης διεθνών θεσμών. Συνακόλουθα, με βάση τη συγκεκριμένη οπτική, η εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης δεν ξεφεύγει από το διακυβερνητικό πλαίσιο, οι αρμοδιότητες των ενωσιακών οργάνων είναι δοτές και ως εκ τούτου κάθε ενωσιακή νομοθετική πράξη που παράγεται είναι αποτέλεσμα των εξουσιοδοτήσεων που έχουν παράσχει τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τα συνταγματικά τους κείμενα, τελώντας υπό την εγγύηση και τον έλεγχό τους. Βασικό επιχείρημα υποστήριξης αυτής της οπτικής είναι ότι η ΕΕ δεν έχει αποκτήσει χαρακτηριστικά κρατικής οντότητας, έστω και ομοσπονδιακής υφής, κάτι που σημαίνει ότι δεν μπορεί να επιβάλλει τη βούλησή της ως θεσμός στο εσωτερικό των κρατών-μελών, των οποίων η κρατική κυριαρχία διατηρείται επί της ουσίας απρόσβλητη και αναλλοίωτη. Λογική συνέπεια αυτού του επιχειρήματος είναι η υπεροχή του θεμελιώδους νόμου με βάση τον οποίον συγκροτείται και ασκείται η κυριαρχία στα κράτη-μέλη, δηλαδή του εθνικού Συντάγματος, έναντι κάθε άλλης πηγής του δικαίου, ήτοι και έναντι των ενωσιακών νομοθετημάτων¹⁶². Βασική αδυναμία της θέσης αυτής είναι ότι παραγνωρίζει τον βαθμό εξέλιξης της ευρωπαϊκής ενοποίησης, καθώς παρακάμπτει το γεγονός ότι η εκχώρηση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη και η άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων από τα όργανα της ΕΕ με τρόπο αδέσμευτο από τις επιμέρους κρατικές επιδιώξεις, σηματοδοτούν ένα πολύ πιο προχωρημένο βήμα από την απλή διακυβερνητική συνεργασία και συγκροτούν μια νέα και αυτόνομη έννομη τάξη, η οποία από τη φύση της δεν μπορεί να υπάγεται σε πλήρη έλεγχο με βάση τις ιδιαιτερότητες και τις διαφοροποιήσεις του κάθε εθνικού Συντάγματος. Στην ίδια λογική, η θέση αυτή δεν αναγνωρίζει τη σημασία της εκχώρησης των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων, η οποία ναί μεν είναι οικειοθελής στηριζόμενη στις συνταγματικές διατάξεις των κρατών-μελών, αλλά ακριβώς επειδή έχει λάβει χώρα

¹⁶¹ Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 585.

¹⁶² Βλ. για τη θέση αυτή, Π. Παυλόπουλος, Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, Τόμος Α΄, 2η εκδ., εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2014, σ. 80-86.

κατ' αυτόν τον τρόπο, συνεπάγεται ότι οι εν λόγω κρατικές αρμοδιότητες έχουν αποκοπεί από το πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης με συμφωνία συνταγματικού κύρους και άρα δεν μπορεί να αξιώνεται στους σχετικούς τομείς υπεροχή των εθνικών διατάξεων οποιουδήποτε επιπέδου. Τέλος, η θέση αυτή φαίνεται να αγνοεί τη δεσμευτική επίδραση του ενωσιακού δικαίου σε μια πληθώρα τομέων και βιοτικών σχέσεων στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Ενώ δηλαδή είναι εύστοχο το επιχείρημα ότι στα ιδιαίτερα κρίσιμα ζητήματα που αφορούν τον πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, τα κράτη διαδραματίζουν τον πρώτο ρόλο και το ενωσιακό πλαίσιο αποκτά αμιγώς διακυβερνητικό χαρακτήρα, είναι εξίσου αληθές ότι σε πλήθος άλλων ζητημάτων το ενωσιακό δίκαιο που έχει θεσπιστεί με αυτόνομες από τα κράτη-μέλη διαδικασίες εφαρμόζεται πλήρως σε αυτά και επιτυγχάνει τον έμπρακτο σεβασμό του περιεχομένου του, παραμερίζοντας κάθε αντίθετη εθνική διάταξη.

Όσον αφορά τη θέση περί διακριτότητας και πλήρους αμοιβαίας αυτονομίας της ενωσιακής και των εθνικών έννομων τάξεων, αυτή εντάσσεται στις δυαδικές αντιλήψεις περί των σχέσεων των πηγών του δικαίου και επιχειρεί να συγκεράσει τις αξιώσεις αμφοτέρων των δικαιοκτών συστημάτων για αυτονομία και υπεροχή στο εσωτερικό τους. Πράγματι, τόσο η ενωσιακή όσο και οι εθνικές έννομες τάξεις, συγκροτούνται με βάση τα θεμελιώδη νομοθετικά τους κείμενα, ήτοι τις Συνθήκες και τα εθνικά Συντάγματα. Τα κείμενα αυτά αξιώνουν υπεροχή έναντι κάθε άλλης διάταξης στο εσωτερικό των έννομων τάξεων που στηρίζονται σε αυτά, καθώς σε διαφορετική περίπτωση τίθεται σε αμφιβολία ο θεμελιώδης ρόλος τους. Το πρόβλημα με αυτή τη θέση είναι ότι, ενώ υιοθετεί μια προσέγγιση ευνοϊκή για τις ως άνω αξιώσεις, παραγνωρίζει το γεγονός ότι στην πραγματικότητα η ενωσιακή έννομη τάξη συμπλέκεται αναγκαία και με τις εθνικές και δεν έχουν υπάρξει σε κανένα σημείο απολύτως διακριτά και αυτόνομα συστήματα μεταξύ τους, αφού περιλαμβάνουν κοινά ρυθμιστικά πεδία στα οποία έχουν επιχειρήσει να κατανεύσουν αρμοδιότητες με λειτουργικό τρόπο. Συνακόλουθα, η εν λόγω θέση δεν αντιμετωπίζει το ζήτημα της σχέσης ενωσιακού και εθνικού συνταγματικού δικαίου, αφού αποφεύγει να αναγνωρίσει αυτή τη σχέση και τα δεδομένα που την πιστοποιούν και τη χαρακτηρίζουν¹⁶³, όπως είναι η θεμελίωση της ενωσιακής έννομης τάξης μέσω της εκχώρησης κρατικών αρμοδιοτήτων και η άσκηση αυτών από τα ενωσιακά όργανα με έννομα αποτελέσματα που αναπτύσσονται κυρίως στο εσωτερικό των κρατών-μελών, επηρεάζοντας άμεσα τις εθνικές έννομες τάξεις.

¹⁶³ Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 589.

Τέλος, η πλουραλιστική προσέγγιση περί διαλεκτικής και δημιουργικής αλληλεπίδρασης της ενωσιακής με τις εθνικές έννομες τάξεις, πλησιάζει περισσότερο από τις άλλες την πραγματικότητα της σχέσης μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου, καθώς και τις νομικές παραμέτρους που διαμορφώνουν και καθορίζουν αυτήν τη σχέση. Λαμβάνει υπόψη της τη δημιουργία της ενωσιακής έννομης τάξης μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τις προβλέψεις των συνταγματικών τους διατάξεων, την αυτόνομη άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων από τα ενωσιακά όργανα, την αξίωση των εθνικών Συνταγμάτων να διατηρήσουν έναν πυρήνα γενικών αρχών και θεμελιωδών αξιών απρόσβλητο από τις πράξεις των ενωσιακών οργάνων, την τάση της ενωσιακής νομοθεσίας και νομολογίας να λαμβάνει υπόψη της τις ιδιαιτερότητες των συνταγματικών παραδόσεων εκάστου κράτους-μέλους, τη σταδιακή αλλά σταθερή πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τη δημιουργία ενός οργανισμού όπως η ΕΕ με σημαντικά υπερεθνικά χαρακτηριστικά¹⁶⁴ που ξεφεύγει από τα κλασικά διακυβερνητικά σχήματα, τη διατήρηση των πρωτείων της διακριτής κρατικής βούλησης στα θέματα που άπτονται του σκληρού πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, την αλληλεπίδραση και την αμοιβαία εξέλιξη των θεμελιωδών νομοθετημάτων της ενωσιακής και των εθνικών έννομων τάξεων¹⁶⁵. Το πρόβλημα με τη θέση αυτή είναι ότι, παρά την ολοκληρωμένη αναγνώριση της πραγματικής κατάστασης επί του ζητήματος, δεν παρέχει άμεσες και σαφείς απαντήσεις ως προς το υπερέχον και άρα εφαρμοστέο δίκαιο σε τομείς στους οποίους διεκδικούν ρητά εφαρμογή τόσο το ενωσιακό δίκαιο όσο και οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις¹⁶⁶. Με απλά λόγια, η ολοκληρωμένη προσέγγιση των νομικών και πρακτικών διαστάσεων της σχέσης ενωσιακού και

¹⁶⁴ Ο όρος «υπερεθνικός» μπορεί να αμφισβητηθεί, καθώς υποδηλώνει την ύπαρξη ενός μορφώματος στη βάση του οποίου υφίσταται ένα κοινό εθνικό υπόβαθρο. Παρά ταύτα, είναι κοινή πλέον παραδοχή ότι η ΕΕ διαθέτει ορισμένα χαρακτηριστικά που τη διαφοροποιούν αισθητά από έναν κλασικό διακυβερνητικό οργανισμό και την καθιστούν περισσότερο μια ομοσπονδία κρατών. Στα εν λόγω στοιχεία υπερεθνικού χαρακτήρα που διέπουν την ΕΕ, συγκατάλεγονται κυρίως η ύπαρξη οργάνων που εκφράζουν αυτόνομα την ενωσιακή βούληση, η ύπαρξη ανεξάρτητου δικαστηρίου, η άμεση ισχύς του ενωσιακού δικαίου, η αναγνώριση της ιδιότητας του πολίτη της ΕΕ, η οικονομική αυτοτέλεια της Ένωσης, καθώς και ο εξοπλισμός της με πλήθος σημαντικών αρμοδιοτήτων κρατικής υφής - βλ. αναλυτικά Δ. Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, όπ.παρ., σ. 82-85.

¹⁶⁵ Ή αλλιώς την «αλληλοπεριχώρηση» των εθνικών συνταγμάτων και του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, όπως έχει διατυπωθεί εύστοχα και παραστατικά - Λ. Παπαδοπούλου, *Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής»*, όπ.παρ., σ. 590-591.

¹⁶⁶ Λ. Παπαδοπούλου, *Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής»*, όπ.παρ., σ. 595.

εθνικού συνταγματικού δικαίου, δεν αρκεί για να επιλύσει σε κάθε περίπτωση τα θέματα σύγκρουσης που μπορεί να ανακύψουν.

Εξετάζοντας συγκριτικά τις παραπάνω βασικές θέσεις περί της σχέσης εθνικού συνταγματικού και ενωσιακού δικαίου, προκύπτει το συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει ασφαλής και αναντίρρητη απάντηση ως προς το ζήτημα της υπεροχής. Αντιθέτως, η κάθε προσέγγιση εμφανίζει ισχυρά σημεία αλλά και σημαντικές αδυναμίες, γεγονός που οδηγεί στον προβληματισμό ότι στο εν λόγω ζήτημα μπορούν να δοθούν περισσότερες από μία απαντήσεις ισοδύναμης εγκυρότητας, ανάλογα με την οπτική γωνία που επιλέγει κανείς να υιοθετήσει. Επιχειρώντας πάντως τη διατύπωση μιας όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένης θέσης επί του θέματος, είναι χωρίς αμφιβολία αναγκαίο να ληφθούν υπόψη και να αξιολογηθούν επαρκώς τα πραγματικά δεδομένα που προκύπτουν από την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, την πρακτική που ακολουθείται από τα ενωσιακά όργανα και τα κράτη-μέλη, καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων. Στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώνεται ότι η ενωσιακή έννομη τάξη αξιώνει μεν έμπρακτο και ανεπιφύλακτο σεβασμό των νομοθετημάτων της ανεξάρτητα από τις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις των κρατών-μελών, αλλά η ενωσιακή νομολογία επιχειρεί παράλληλα, όπου αυτό είναι εφικτό, να αποφύγει κρίσεις περί ευθείας σύγκρουσης και υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων, επιδεικνύοντας σεβασμό ως προς τις εθνικές συνταγματικές παραδόσεις και τις ενδεχόμενες θεμελιακές ιδιαιτερότητες που τις συνοδεύουν. Από την άλλη πλευρά, είναι σαφές ότι τα κράτη-μέλη έχουν εμπράκτως αποδεχθεί την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού, ιδίως στους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, επιδιώκουν κατά κύριο λόγο να αποφύγουν τη σύγκρουση με το ενωσιακό δίκαιο σε επίπεδο συνταγματικού δικαίου, ενώ παράλληλα, παρά την κατά καιρούς επαμφοτερίζουσα στάση, κατά κανόνα επιχειρούν την ερμηνεία και προωθούν την εξέλιξη των εθνικών τους Συνταγμάτων με βάση το περιεχόμενο που αποδίδει στο ενωσιακό δίκαιο και στη σχέση του με τις εθνικές έννομες τάξεις το Δικαστήριο της ΕΕ. Ενόψει των ανωτέρω παρατηρήσεων, οι οποίες άπτονται όχι μόνο των θεωρητικών αναζητήσεων αλλά κυρίως των πρακτικών πτυχών της μέχρι σήμερα εξέλιξης της σχέσης ανάμεσα στο ενωσιακό και το εθνικό συνταγματικό δίκαιο, μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες βασικές παραδοχές που θέτουν τη σχέση αυτή σε μια πιο κατανοητή και συνεπή με τα πραγματικά δεδομένα βάση.

Κατά πρώτον, η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου στους τομείς στους οποίους ασκεί αρμοδιότητες η ΕΕ σύμφωνα με τις Συνθήκες¹⁶⁷, δεν μπορεί να τίθεται υπό αίρεση ανάλογα με τις πιθανώς διαφοροποιούμενες προβλέψεις των εθνικών συνταγματικών κειμένων, καθώς σε διαφορετική περίπτωση αμφισβητείται η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων προς τα ενωσιακά όργανα, η συνταγματικά εγκεκριμένη διαδικασία που οδήγησε στην εκχώρηση αυτή, καθώς και η ίδια η συνοχή και νομιμοποίηση της ενωσιακής έννομης τάξης¹⁶⁸. Με άλλα λόγια, η αμφισβήτηση της εν λόγω υπεροχής οδηγεί στο αντιφατικό σχήμα να τίθεται εν αμφιβόλω η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, η οποία έχει λάβει χώρα σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες των κρατών-μελών, με επίκληση σε διατάξεις που ανήκουν επίσης στα συνταγματικά τους κείμενα, δηλαδή σε τελική ανάλυση οδηγεί στην έμμεση σύγκρουση μεταξύ των διατάξεων του ίδιου εθνικού Συντάγματος¹⁶⁹. Παράλληλα βέβαια, η υπεροχή αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί απόλυτη και καθολική, καθώς οριοθετείται από την άσκηση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο που διαγράφουν οι γενικές αρχές των Συνθηκών¹⁷⁰, οι οποίες αντανakλούν τις αντίστοιχες γενικές αρχές που διέπουν τα εθνικά Συντάγματα των κρατών-μελών. Το όριο δηλαδή της υπεροχής είναι ο ουσιαστικός σεβασμός των θεμελιωδών εκείνων διατάξεων επί των οποίων εδράζεται

¹⁶⁷ Οι αρμοδιότητες που απονέμονται στην ΕΕ από τα κράτη-μέλη με τις Συνθήκες («δοτές αρμοδιότητες»), μπορούν να διακριθούν στις εξής βασικές κατηγορίες: αποκλειστικές (μόνο τα ενωσιακά όργανα έχουν την αρμοδιότητα ρύθμισης των οικείων ζητημάτων), συντρέχουσες (από κοινού αρμόδια τα ενωσιακά όργανα και τα κράτη-μέλη, αλλά τα τελευταία μπορούν να ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες στην περίπτωση που δεν το πράττει η ΕΕ), συντονιστικές (οι αρμοδιότητες ανήκουν στα κράτη-μέλη και η ΕΕ διαδραματίζει συντονιστικό ρόλο), υποστηρικτικές (οι αρμοδιότητες ανήκουν στα κράτη-μέλη και η ΕΕ ενεργεί υποστηρικτικά προς αυτά) – βλ. αναλυτικά Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 123-128. Από τα προεκτεθέντα καθίσταται σαφές ότι τα κύρια πεδία άσκησης ενωσιακών αρμοδιοτήτων με κανονιστικό περιεχόμενο, είναι αυτά στα οποία αναγνωρίζονται στα ενωσιακά όργανα αποκλειστικές αρμοδιότητες και δευτερευόντως συντρέχουσες. Πρόκειται για τα πεδία εκείνα στα οποία εντοπίζεται ο προβληματισμός σχετικά με τη σχέση εθνικού συνταγματικού και ενωσιακού δικαίου, ιδίως όσον αφορά το ζήτημα της υπεροχής.

¹⁶⁸ Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 348.

¹⁶⁹ Βλ. σε αυτό το πνεύμα το ανωτέρω παρατεθέν σκεπτικό της υπ' αριθμ. 3470/2011 απόφασης της Ολομέλειας του ΣτΕ.

¹⁷⁰ Και οι ρητές διατάξεις των Συνθηκών, όπως αυτή του άρθρου 4 παρ. 2 ΣΕΕ: «*Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας. Ειδικότερα, η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους*».

το ενωσιακό οικοδόμημα¹⁷¹, καθώς και των αρχών της επικουρικότητας¹⁷² και της αναλογικότητας¹⁷³. Και ενώ η αρμοδιότητα για τη διαπίστωση της τήρησης αυτών των ορίων, δηλαδή για την ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, ανήκει σύμφωνα με τις Συνθήκες προνομιακά στο ενωσιακό Δικαστήριο, η διασφάλιση της τήρησής τους, ιδίως όταν πρόκειται για περιπτώσεις εξόφθαλμης παρέκκλισης, δεν μπορεί παρά να ανήκει στο ύστατο καταφύγιο της ουσιαστικής ενωσιακής νομιμότητας, δηλαδή στα κράτη-μέλη που δημιούργησαν την ΕΕ, στους θεμελιώδεις νόμους που τα διέπουν και στις γενικές αρχές που απορρέουν από αυτούς και νομιμοποιούν τη συγκρότηση και λειτουργία τόσο της ενωσιακής όσο και των εθνικών έννομων τάξεων¹⁷⁴.

Κατά δεύτερον, η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, εφόσον εκληφθεί με το παραπάνω περιεχόμενο, δεν ακυρώνει πλήρως την αυτονομία και τη διακριτότητα ανάμεσα στην ενωσιακή και τις εθνικές έννομες τάξεις, αλλά τουναντίον νοηματοδοτεί διαφορετικά τις εν λόγω έννοιες. Ειδικότερα, χωρίς να παραγνωρίζεται ο διακριτός τρόπος θεμελίωσής τους και η αυτονομία ορισμένων από τα πεδία ισχύος τους, οδηγεί στο να θεωρούνται τα εν θέματι δικαιικά συστήματα ως συγκοινωνούντα δοχεία, εδραζόμενα σε κοινές αρχές¹⁷⁵, παραλλήλως εξελισσόμενα και αμοιβαίως επηρεαζόμενα, δηλαδή ως έννομες τάξεις που συνδιαμορφώνουν σε ουσιαστικό

¹⁷¹ Άρθρο 2 ΣΕΕ: «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

¹⁷² Η οποία σημαίνει ότι η ΕΕ, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, δρα μόνο στην περίπτωση και στην έκταση που οι στόχοι τους οποίους επιδιώκει δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς στο επίπεδο των κρατών-μελών- βλ. Π. Κανελλόπουλος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ.παρ., σ. 324-330.

¹⁷³ Η οποία σημαίνει ότι, στο σύνολο των ασκούμενων ενωσιακών αρμοδιοτήτων, η ενωσιακή παρέμβαση πρέπει να είναι η πλέον κατάλληλη, αναγκαία και ήπια για την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων - Δ. Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπ.παρ., σ. 133-134.

¹⁷⁴ Δεδομένου ότι η ΕΕ απέχει ακόμα πολύ από το να μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια αυτοτελής «πολιτική ένωση», όπως αποδεικνύεται ευχερώς στα ζητήματα που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής, της ασφάλειας και της άμυνας –βλ.. σχετικά Μ. Παπακωνσταντής, Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, 6-7, 94-97.

¹⁷⁵ Για τις κοινές αρχές ή αξίες, ουσιαστικού συνταγματικού περιεχομένου, που προσδιορίζουν τα βασικά στοιχεία συγκρότησης τόσο της ενωσιακής όσο και των εθνικών εννόμων τάξεων, βλ. Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 598-599.

επίπεδο μια κοινότητα δικαίου συνταγματικής υφής¹⁷⁶, χωρίς να αναζητάται μια ξεκάθαρη ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Στο πλαίσιο αυτό, στα πεδία των αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της ΕΕ, αναγνωρίζεται εξ ορισμού η προτεραιότητα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, είτε με αντίστοιχο παραμερισμό τυχόν αντίθετων συνταγματικών διατάξεων είτε με την ερμηνεία τους κατά τρόπο που να συνάδει με το περιεχόμενο των εφαρμοστέων ενωσιακών κανόνων, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι η άσκηση της ενωσιακής νομοθετικής αρμοδιότητας κινείται πλήρως εντός των γενικών αρχών που προσδιορίζουν τόσο την ενωσιακή όσο και τις εθνικές έννομες τάξεις. Συνακόλουθα, στην ακραία περίπτωση που τα ενωσιακά όργανα θεσπίσουν πράξεις οι οποίες παραβιάζουν τα όρια που θέτουν αυτές οι αρχές, οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις που αφορούν τα σχετικά θέματα ενεργοποιούνται και διεκδικούν εφαρμογή, προκειμένου να αποφευχθεί η έμπρακτη παραβίαση της ουσιαστικής νομιμότητας που οφείλει να διατρέχει την κατά τα ανωτέρω διαμορφωθείσα κοινότητα δικαίου συνταγματικής υφής. Στις ακραίες αυτές περιπτώσεις δηλαδή, θεματοφύλακες της ενωσιακής νομιμότητας μπορεί να καταλήξουν τα εθνικά δικαστήρια¹⁷⁷, κρίνοντας με γνώμονα τις γενικές αρχές του εθνικού Συντάγματος αλλά και του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, εφόσον το Δικαστήριο της ΕΕ δεν επιτελέσει προσηκόντως αυτόν τον ρόλο.

Συμπερασματικά, με βάση τα όσα εκτέθηκαν, η σχέση του ενωσιακού δικαίου με τα εθνικά Συντάγματα των κρατών-μελών μπορεί να γίνει αντιληπτή υπό ένα διαφορετικό πρίσμα, το οποίο ανταποκρίνεται σε μεγάλο βαθμό στην τρέχουσα πραγματικότητα και στα συγκεκριμένα δεδομένα που χαρακτηρίζουν την εξέλιξη της σχέσης ανάμεσα στην ενωσιακή και τις εθνικές έννομες τάξεις. Βασική παράμετρος της εν λόγω οπτικής είναι η θεώρηση των διαφορετικών αυτών εννόμων τάξεων ως συστημάτων που βρίσκονται σε διαρκή όσμωση και αλληλεπίδραση, χωρίς δηλαδή να τελούν σε μια πλήρως αυτόνομη και διακριτή μεταξύ τους σχέση. Στο πλαίσιο αυτό, οι διαφορετικές έννομες τάξεις δεν θεωρείται ότι συναποτελούν ένα αυστηρά ιεραρχικό σύστημα στο οποίο κάποιοι κανόνες πρέπει να βρίσκονται στην κορυφή, αλλά ούτε και ξεχωριστές απολύτως σφαίρες που διεκδικούν ένα αποκλειστικό πεδίο εφαρμογής χωρίς οποιαδήποτε έξωθεν παρέμβαση. Αντιθέτως, θεωρείται ότι

¹⁷⁶ «Κοινό ευρωπαϊκό συνταγματικό δίκαιο» είναι η διατύπωση που χρησιμοποιεί ο Μανιτάκης, στο πλαίσιο ενός κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού - Α. Μανιτάκης, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 11. Βλ. και Ε. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, όπ.παρ., σ. 220-221, ο οποίος στην ίδια λογική αναφέρεται σε «διάχυτο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» .

¹⁷⁷ Για τον σχετικό προβληματισμό, βλ. Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 683.

σχηματίζουν ένα δικαιοκώ πλέγμα, στο οποίο τόσο οι ενωσιακοί όσο και οι εθνικοί συνταγματικοί κανόνες εξελίσσονται μέσω της αμοιβαίας επιρροής που ασκούν. Αναγνωρίζεται έτσι τόσο ο ρόλος των εθνικών συνταγματικών κανόνων και ιδίως των γενικών αρχών και των εξουσιοδοτικών τους διατάξεων για τη θεμελίωση της ενωσιακής έννομης τάξης, όσο και ο ρόλος του ενωσιακού δικαίου ως προς την κατεύθυνση στην οποία ερμηνεύονται και τροποποιούνται σταδιακά οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις που δεν συμβαδίζουν με το περιεχόμενό του. Συνακόλουθα, καθορίζονται ορισμένα πεδία βιοτικών σχέσεων, με βάση τις αρμοδιότητες που κατανέμουν οι συνταχθείσες και υπογραφείσες από τα κράτη-μέλη Συνθήκες, στα οποία έχει προτεραιότητα εφαρμογής το ενωσιακό δίκαιο έναντι τυχόν αντίθετων εθνικών συνταγματικών διατάξεων¹⁷⁸, με ταυτόχρονη όμως επισήμανση ότι το περιεχόμενο των ενωσιακών κανόνων οφείλει να ακολουθεί τις προερχόμενες από τα εθνικά Συντάγματα γενικές αρχές που διέπουν την ενωσιακή έννομη τάξη και να σέβεται τις ιδιαιτερότητες των κρατών-μελών, τηρώντας απαρέγκλιτα τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, το ενωσιακό δίκαιο ασκεί προφανώς άμεση επίδραση στα πεδία που ρυθμίζει, όσον αφορά τη δυνατότητα της εθνικής δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο και να ελέγχει τη συμφωνία του με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, είτε συνταγματικού είτε ενωσιακού επιπέδου.

2. Το ζήτημα της ερμηνείας υπό το πρίσμα της σχέσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

2.1. Ο ρόλος της Δημόσιας Διοίκησης επί του θέματος με βάση το ενωσιακό δίκαιο.

Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, η εθνική δημόσια διοίκηση καλείται να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στα πεδία εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου ως προς την ερμηνεία των εθνικών νομοθετικών διατάξεων και ειδικότερα ως προς τον έλεγχο της συμφωνίας τους με το περιεχόμενο των ενωσιακών κανόνων. Δεδομένου ότι η ενωσιακή έννομη τάξη, προκειμένου να εκπληρώσει τους δικαιολογητικούς λόγους της δημιουργίας της και να διασφαλίσει την απρόσκοπτη λειτουργία της ως διακριτό δικαιοκώ σύστημα,

¹⁷⁸ «Λειτουργική» προτεραιότητα δηλαδή, σε αντιδιαστολή με την ιεραρχική υπεροχή - βλ. Ν. Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Η χειραφέτηση της Ευρώπης. Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής εννοποίησης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2012, σ. 262.

αξιώνει την ενιαία, ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών, αποφεύγει εύλογα να εμπλακεί στην εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων που προβλέπουν τα εθνικά Συντάγματα ως προς το ζήτημα της ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου και του ελέγχου της συμφωνίας του με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος. Ως εκ τούτου, δεν διακρίνει τη σχετική ευθύνη ανάλογα με τις εκάστοτε ιδιαίτερες συνταγματικές προβλέψεις, αλλά επιδιώκει τη διασφάλιση της τήρησης του περιεχόμενου των ενωσιακών κανόνων από οποιοδήποτε κρατικό όργανο είναι αρμόδιο για την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων στα πεδία ισχύος του ενωσιακού δικαίου. Συνακόλουθα, από τη σκοπιά της ενωσιακής έννομης τάξης, τα εθνικά διοικητικά όργανα, ως κατεξοχήν αρμόδια για την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου στα πεδία που καλύπτονται από την ενωσιακή νομοθεσία, υποχρεούνται να ελέγχουν τη συμβατότητα των εθνικών νομοθετημάτων με το ενωσιακό δίκαιο και σε ενδεχόμενο ασυμφωνίας να απέχουν από την εφαρμογή του εθνικού τους δικαίου, ακόμα και δεν τους αναγνωρίζεται ρητά η σχετική δυνατότητα ή ακόμα και αν αυτή η δυνατότητα απαγορεύεται από το οικείο Σύνταγμα. Σε διαφορετική περίπτωση, το κράτος-μέλος του οποίου τα διοικητικά όργανα δεν τηρήσουν την ως άνω υποχρέωση, θα καθίσταται υπόλογο ενώπιον των αρμόδιων ενωσιακών οργάνων για παραβίαση της ενωσιακής νομιμότητας, χωρίς μάλιστα να μπορεί να επικαλεστεί ότι η συνταγματική πρόβλεψη της προαναφερθείσας δυνατότητας ελέγχου δεν περιλαμβάνει τις διοικητικές αρχές.

2.2. Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος.

Ενόψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι το ενωσιακό δίκαιο ασκεί καθοριστική επίδραση ως προς τη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος. Η επίδραση αυτή μπορεί να αναλυθεί σε δύο αλληλένδετες όψεις, ήτοι σε εκείνη που αφορά τον έλεγχο της συμφωνίας του εθνικού δικαίου με τους ενωσιακούς κανόνες και σε εκείνη που αφορά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Αμφότερες αυτές οι πτυχές εξετάζονται στο πλαίσιο της προσέγγισης που εκτέθηκε προηγουμένως, ήτοι της θεώρησης της ενωσιακής και της εθνικής έννομης τάξης ως συστημάτων που τελούν σε διαρκή αλληλεπίδραση, η οποία προσδιορίζει την εξελικτική τους πορεία και προσδίδει ενίοτε νέο περιεχόμενο στον τρόπο με τον οποίον αντιλαμβάνονται και ερμηνεύουν ορισμένες βασικές έννοιες στο εσωτερικό τους.

Πιο αναλυτικά, όπως ήδη σημειώθηκε στην προηγούμενη ενότητα, ο έλεγχος της συμφωνίας του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου με τους ενωσιακούς κανόνες δεν αναγνωρίζεται απλά ως δυνατότητα από τη σκοπιά της ενωσιακής έννομης τάξης, αλλά ως υποχρέωση κάθε οργάνου κράτους-μέλους το οποίο είναι επιφορτισμένο με την εφαρμογή της νομοθεσίας, άρα ως υποχρέωση, μεταξύ άλλων, και των οργάνων της εθνικής δημόσιας διοίκησης. Δεδομένης της αλληλεπίδρασης του ενωσιακού με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο, όπως αυτή αναλύθηκε εκτενώς ανωτέρω, η εν θέματι υποχρέωση δεν αφήνει ανεπηρέαστο το θέμα του διοικητικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Και αυτό γιατί δεν μπορεί να νοηθεί ότι το ίδιο διοικητικό όργανο θα έχει τη δυνατότητα να ελέγξει τη συμφωνία του δικαίου που καλείται να εφαρμόσει με την ενωσιακή νομοθεσία, ενώ θα στερείται αυτής της δυνατότητας όσον αφορά τον έλεγχο της συμφωνίας του δικαίου αυτού με το εθνικό Σύνταγμα, αφού είναι ιδιαίτερα πιθανό, σε πληθώρα περιπτώσεων, να πρόκειται για τομείς στους οποίους έχει προτεραιότητα εφαρμογής το ενωσιακό δίκαιο έναντι των συναφών συνταγματικών διατάξεων. Θα μπορούσε δηλαδή να ειπωθεί ότι η υποχρέωση διοικητικού ελέγχου που ανακύπτει με βάση το ενωσιακό δίκαιο, συμπαρασύρει τη σχετική αντίληψη που υπάρχει στην εθνική έννομη τάξη, οδηγώντας κατ' ανάγκην στην αναγνώριση του διοικητικού ελέγχου και της συνταγματικότητας των νόμων. Αυτή η επίδραση μάλιστα δεν προκύπτει στο πλαίσιο μιας ιεραρχικής σχέσης ανάμεσα στο ενωσιακό δίκαιο και το εθνικό Σύνταγμα, δεν πρόκειται δηλαδή για ένα επιχείρημα από το μείζον στο έλασσον, αλλά στο αναλυθέν διεξοδικά προηγουμένως πλαίσιο της από κοινού διαμορφωθείσας κοινότητας δικαίου συνταγματικής υφής, κατά την ουσιαστική έννοια. Η συνοχή και η ίδια η σύμπληξη αυτής της κοινότητας δικαίου που προκύπτει από την αλληλεπίδραση των ενωσιακών με τους συνταγματικούς κανόνες, θα κλονιζόταν ανεπανόρθωτα στο επίπεδο της εφαρμογής του δικαίου, αν αναγνωριζόταν από τη μια πλευρά, ως προς την ενωσιακή πτυχή, υποχρέωση διενέργειας διοικητικού ελέγχου της συμβατότητας του εφαρμοστέου δικαίου και από την άλλη πλευρά, ως προς τη συνταγματική πτυχή, απαγόρευση της δυνατότητας διενέργειας του ελέγχου αυτού.

Προκύπτει δηλαδή, υπό την ανωτέρω οπτική, ότι η αλληλεπίδραση ενωσιακού και εθνικού συνταγματικού δικαίου έχει διαμορφώσει σε ουσιαστικό επίπεδο μια διευρυμένη έννοια της συνταγματικότητας, έναν κοινό συνταγματικό τόπο, ο οποίος μπορεί να στερείται τα τυπικά χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν ένα εθνικό Σύνταγμα, αλλά περιλαμβάνει ως προς το ουσιαστικό του περιεχόμενο διατάξεις και αρχές συνταγματικής υφής. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος επεκτείνεται αντιστοίχως

και καθίσταται ενιαίος, ώστε να περιλαμβάνει χωρίς διαφοροποίηση τον έλεγχο της συμφωνίας τόσο με τους ενωσιακούς όσο και με τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες, οι οποίοι συγκροτούν από κοινού την προαναφερθείσα διευρυμένη έννοια της νομιμότητας με ουσιαστικά συνταγματικό περιεχόμενο¹⁷⁹. Η εν λόγω επέκταση του ελέγχου λαμβάνει χώρα αφενός με βάση το ενωσιακό δίκαιο, το οποίο αξιώνει ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του στα κράτη-μέλη, και αφετέρου με βάση το εθνικό συνταγματικό δίκαιο, το οποίο ως πρωταρχικό θεμέλιο της ενωσιακής έννομης τάξης επιτάσσει όχι μόνο τον σεβασμό των διατάξεων του από την κοινή νομοθεσία, αλλά και τον σεβασμό των ενωσιακών κανόνων. Συνολικά, είναι σαφές ότι η εν θέματι αντίληψη καθιστά αναγκαίο τον διοικητικό έλεγχο της συμφωνίας του εφαρμοστέου δικαίου με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για ενωσιακούς ή εθνικούς συνταγματικούς κανόνες, προκειμένου να διασφαλίζεται εμπράκτως η τήρηση των θεμελιωδών αρχών και διατάξεων που διέπουν τη σχηματιζόμενη από την ενωσιακή και τις εθνικές έννομες τάξεις διευρυμένη και ουσιαστική συνταγματική νομιμότητα.

Οι παραπάνω παραδοχές έχουν ως λογικό επακόλουθο και μία εξαίρεση από τη δυνατότητα διοικητικού ελέγχου, η οποία αφορά το ιδιαίτερα δυσχερές ζήτημα της αντίθεσης εθνικών συνταγματικών διατάξεων με το ενωσιακό δίκαιο, κάτι μπορεί να προκύψει ενώπιον της διοίκησης είτε όταν καλείται να εφαρμόσει ευθέως συνταγματική επιταγή, είτε (συνηθέστερα) όταν καλείται να εφαρμόσει νομοθετική πράξη που στηρίζεται ευθέως σε ρητή συνταγματική πρόβλεψη και τελεί σε πλήρη αρμονία με το περιεχόμενό της. Σε τέτοιες περιπτώσεις, επειδή πρόκειται για ζήτημα που ανάγεται στο επίπεδο της διαμορφούμενης από τους ενωσιακούς και τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες ουσιαστικής συνταγματικότητας, και αφορά μάλιστα τις αντινομίες που μπορούν να ανακύψουν στο εσωτερικό αυτού του επιπέδου, είναι προφανές ότι δεν μπορεί να αναγνωρισθεί η δυνατότητα διοικητικού ελέγχου αυτών των αντινομιών, καθώς τότε θα επιφορτιζόταν η διοίκηση όχι απλά με τον ρόλο του ελέγχου του νόμου με βάση ανώτερης τυπικής ισχύος διατάξεις, αλλά με εκείνον του κριτή της συμβατότητας διατάξεων που βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο

¹⁷⁹ Για την εν λόγω διευρυμένη έννοια της ουσιαστικής συνταγματικότητας, που διαμορφώνεται από τη συνύπαρξη και αλληλεπίδραση του ενωσιακού με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο, και τη συνεπαγόμενη διεύρυνση της έννοιας της παρανομίας των πράξεων των κρατικών οργάνων οι οποίες οφείλουν να τηρούν από κοινού τόσο την ενωσιακή όσο και την εθνική συνταγματική νομιμότητα, βλ. Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», όπ.παρ., σ. 470-471.

και μάλιστα στην ανώτατη βαθμίδα τυπικής ισχύος¹⁸⁰. Αντιθέτως, σύμφωνα με τα όσα έχουν ήδη αναλυθεί, πρόκειται για ζήτημα που οφείλει να απασχολήσει πρωτίστως και κατά κανόνα το Δικαστήριο της ΕΕ, ενώ σε οριακές περιπτώσεις θα μπορούσε να απασχολήσει αυτοτελώς και τα εθνικά ανώτατα δικαστήρια.

3. Η υιοθετούμενη θέση.

3.1. Η θέση που υιοθετείται επί του θέματος.

Σύμφωνα με όλα όσα εκτέθηκαν προηγουμένως, η θέση που υιοθετείται ως προς το εξεταζόμενο στην παρούσα εργασία ζήτημα είναι ότι η εθνική δημόσια διοίκηση οφείλει να ερμηνεύει το εφαρμοστέο δίκαιο πριν προβεί στην εφαρμογή του. Λαμβάνοντας υπόψη την αλληλεπίδραση εθνικού και ενωσιακού δικαίου και τη μέχρι σήμερα εξέλιξη της μεταξύ τους σχέσης, η εν θέματι ερμηνευτική αυτή διαδικασία δεν περιλαμβάνει μόνο την ορθή επιλογή και την ολοκληρωμένη κατανόηση του νοήματος του εφαρμοστέου κανόνα, αλλά τουναντίον εκτείνεται και σε πιο δυσχερή και κρίσιμα για τη συνοχή της έννομης τάξης ζητήματα, όπως είναι ο έλεγχος της συμφωνίας των εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, ήτοι με τους ενωσιακούς και τους συνταγματικούς κανόνες, και μάλιστα χωρίς ο έλεγχος αυτός να περιορίζεται σε εξόφθαλμες περιπτώσεις, αλλά να καταλαμβάνει κάθε πιθανή αντίθεση. Παράλληλα, η αλληλεπίδραση ενωσιακού και εθνικού δικαίου, διαμορφώνει νέα θεωρητικά και πραγματικά δεδομένα, τα οποία οδηγούν στο να αναγνωριστεί όχι απλά η δυνατότητα, αλλά η υποχρέωση των οργάνων της εθνικής δημόσιας διοίκησης να προβαίνουν στον ως άνω έλεγχο της συμβατότητας του εφαρμοστέου δικαίου με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος. Ο εν θέματι έλεγχος δεν πρέπει βέβαια να συγχέεται με τη μη εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου, καθώς πρόκειται για μια διαδικασία που αποσκοπεί στο να διασφαλίσει, στο μέτρο του δυνατού, τον σεβασμό της συνταγματικού επιπέδου ουσιαστικής νομιμότητας που διαμορφώνουν η ενωσιακή με τις εθνικές έννομες τάξεις, με τη μη εφαρμογή να είναι η έσχατη λύση σε περίπτωση που διαπιστώνεται ευθεία και μη δυνάμενη να αρθεί αντίθεση της κοινής νομοθεσίας με τους κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος.

¹⁸⁰ Εξάλλου, και στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξης, έλεγχος συνταγματικότητας νοείται μόνο επί διατάξεων που βρίσκονται σε κατώτερο επίπεδο τυπικής ισχύος από εκείνες του Συντάγματος και όχι επί διατάξεων συνταγματικού επιπέδου - Π. Δαγτόγλου, Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, όπ.παρ., σ. 725.

Περαιτέρω, ο διοικητικός έλεγχος αυτός δεν περιλαμβάνει τη διερεύνηση της συμφωνίας διατάξεων του εθνικού Συντάγματος με την ενωσιακή νομοθεσία, αφού πρόκειται για ζήτημα διαφορετικής τάξεως που αφορά κανόνες της ανώτατης βαθμίδας τυπικής ισχύος και ως εκ τούτου δεν μπορεί να τίθεται κατά τη λειτουργία της εθνικής δημόσιας διοίκησης.

Στο ανωτέρω διαγραφόμενο πλαίσιο, η ερμηνεία του εφαρμοστέου δικαίου στην έκταση που αναφέρθηκε θα πρέπει να διενεργείται σε κάθε επίπεδο της δημόσιας διοίκησης που έχει την αρμοδιότητα εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου. Σε περίπτωση εντοπισμού πιθανής ασυμφωνίας της εφαρμοστέας νομοθεσίας με συνταγματικούς ή ενωσιακούς κανόνες, το θέμα υποβάλλεται κατά σειρά στα ανώτερα διοικητικά επίπεδα, με την αρμοδιότητα λήψης απόφασης περί εφαρμογής ή μη των ισχυουσών νομοθετικών διατάξεων να ανήκει τελικά ανώτατο ιεραρχικό επίπεδο του εκάστοτε δημόσιου φορέα, δεδομένου του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Αν όμως ανακύψει τέτοιο ζήτημα σε κατώτερο διοικητικό επίπεδο στο οποίο έχει κατανεμηθεί η τελική αποφασιστική αρμοδιότητα, τότε η λήψη απόφασης περί της εφαρμογής ή μη περιορίζεται εκ των πραγμάτων στο επίπεδο αυτό. Κατά τη διαδικασία αυτή, σε οποιαδήποτε επιμέρους εκδοχή της, είναι προφανώς σκόπιμο να ζητείται και να λαμβάνεται υπόψη η γνώμη του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ή εξειδικευμένων νομικών υπηρεσιών του εκάστοτε φορέα.

3.2. Αιτιολόγηση της υιοθετούμενης θέσης.

Σύμφωνα με τα όσα σημειώθηκαν αναλυτικά στην παρούσα μελέτη, η αναγνώριση της δυνατότητας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης να ερμηνεύουν το εφαρμοστέο δίκαιο προκύπτει σε πρώτο επίπεδο ως λογική και νομική αναγκαιότητα. Η ερμηνεία του κανόνα δικαίου συνιστά κατά πρώτο λόγο προϋπόθεση της εφαρμογής του και δεν μπορεί βάσιμα να αμφισβητηθεί, αφού περιλαμβάνει την ορθή επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα, τη σύλληψη του νοήματός του με ολοκληρωμένο τρόπο και την προσήκουσα κατανόηση της τυχόν προβλεπόμενης διακριτικής ευχέρειας από τα διοικητικά όργανα. Σε δεύτερο και πιο εξειδικευμένο επίπεδο, περιλαμβάνει κυρίως τον έλεγχο της συμφωνίας της εφαρμοστέας νομοθεσίας με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος και δη με τους συνταγματικούς και τους ενωσιακούς κανόνες. Είναι γεγονός ότι η εν λόγω πτυχή της διοικητικής ερμηνείας του δικαίου μπορεί να αμφισβητηθεί με βάσιμα επιχειρήματα. Από την άλλη πλευρά όμως, διατυπώνονται τουλάχιστον εξίσου ισχυρά επιχειρήματα, ενώ υφίσταται και μια

πραγματικότητα που δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, ήτοι η εκτεταμένη αλληλεπίδραση του ενωσιακού με το εθνικό δίκαιο και τα δεδομένα που αυτή έχει διαμορφώσει.

Λαμβάνοντας συνεπώς υπόψη τον κοινό συνταγματικό τόπο, με την ουσιαστική έννοια του όρου, τον οποίον έχει δημιουργήσει η όσμωση της ενωσιακής νομοθεσίας με τα εθνικά Συντάγματα και η εξέλιξη της μεταξύ τους σχέσης, προκύπτει επίσης ως αναγκαιότητα ο έλεγχος από τη δημόσια διοίκηση της συμφωνίας της κοινής νομοθεσίας με τους ενωσιακούς και τους συνταγματικούς κανόνες. Αυτή η παραδοχή στηρίζεται τόσο στην υπέρτερη τυπική ισχύ με την οποία είναι εξοπλισμένοι οι κανόνες αυτού του επιπέδου, όσο και στην ανάγκη διασφάλισης της συνοχής και του σεβασμού του ουσιαστικού περιεχομένου που προσδιορίζει τον κοινό τόπο συνταγματικής υφής ο οποίος έχει σχηματιστεί από την ΕΕ και τα κράτη-μέλη. Με άλλα λόγια, η όποια ανασφάλεια δικαίου δύναται να προκύψει από την αναγνώριση της εν λόγω δυνατότητας ελέγχου στα εθνικά διοικητικά όργανα, είναι πολύ πιο περιορισμένη σε σχέση με τη δικαιοκή ανασφάλεια αλλά και τα πρακτικά προβλήματα που μπορεί να δημιουργήσει η εφαρμογή κοινών νομοθετικών πράξεων που αντιβαίνουν στο περιεχόμενο ενωσιακών και συνταγματικών διατάξεων, δηλαδή διατάξεων που βρίσκονται στην ανώτατη βαθμίδα τυπικής ισχύος. Το όριο που τίθεται στον εν θέματι διοικητικό έλεγχο αφορά τη σχέση μεταξύ των διατάξεων αυτής της ανώτατης βαθμίδας, δεδομένου ότι πρόκειται για το πλέον δυσχερές σχετικό ζήτημα. Το ζήτημα αυτό μπορεί να τίθεται μόνο στο Δικαστήριο της ΕΕ και σε ακραίες περιπτώσεις στα αρμόδια εθνικά ανώτατα δικαστήρια, καθώς αποτελεί θέμα που άπτεται του πυρήνα της συγκρότησης του προαναφερθέντος κοινού συνταγματικού τόπου και οδηγεί κατ' ανάγκην σε προσεγγίσεις πολιτικού περιεχομένου, οι οποίες σχετίζονται με τη σχέση ανάμεσα στην ΕΕ και τα κράτη-μέλη, καθώς και με τον βαθμό εξέλιξης και πολιτικής αποδοχής της πορείας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Προς επίρρωση αυτής της σκέψης, είναι χαρακτηριστικό ότι τόσο το Δικαστήριο της ΕΕ όσο και τα εθνικά Δικαστήρια συχνά διστάζουν να πάρουν σαφή θέση, επιχειρώντας να επιλύσουν το εκάστοτε ζήτημα χωρίς να υπεισέρχονται άμεσα στην τυχόν αναφυόμενη σύγκρουση μεταξύ ενωσιακών και εθνικών συνταγματικών διατάξεων. Συνολικά, υπό το πρίσμα της σχέσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου, η διαδικασία της διοικητικής ερμηνείας δεν αναγνωρίζεται ως απλή δυνατότητα, αλλά ως υποχρέωση των διοικητικών οργάνων, προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή εκτίμηση του περιεχομένου των κανόνων δικαίου και η συνοχή της έννομης τάξης σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο.

Όσον αφορά την ιεραρχική κλίμακα στην οποία μπορεί να διενεργείται η εν θέματι διοικητική ερμηνευτική διαδικασία, αυτή καθορίζεται από το αν το οποιοδήποτε

διοικητικό όργανο έχει αρμοδιότητα εφαρμογής νομοθετικών πράξεων, αφού η διοικητική ερμηνεία δεν αφορά κάποια θεωρητική άσκηση ή προβληματισμό, αλλά τουναντίον προσανατολίζεται αποκλειστικά στη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου. Ο έλεγχος της συμβατότητας της κοινής νομοθεσίας με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος, ο οποίος περιλαμβάνεται στην ερμηνευτική διαδικασία, δεν καθίσταται εκ του ανωτέρω λόγου εντελώς διάχυτος, ανεξέλεγκτος και επισφαλής. Αντιθέτως, επειδή κατά κανόνα συγκεντρώνεται στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και περιλαμβάνει τη δυνατότητα παροχής εξειδικευμένης νομικής γνώμης από υπηρεσίες που κατοχυρώνονται συνταγματικά με ειδικές εγγυήσεις, μπορεί τελικά να αποδεικνύεται πολύ πιο μεθοδικά οργανωμένος, ανεξάρτητος, και νομικά στέρεος, από ό,τι σε πρώτη προσέγγιση παρουσιάζεται¹⁸¹. Επιπρόσθετα, η διοικητική ερμηνεία που διενεργείται στην πλήρη της έκταση από κατώτερο διοικητικό όργανο, το οποίο όμως διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα ως προς την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου, αιτιολογείται ομοίως από τον σκοπό της εν λόγω διαδικασίας, που θέτει ως κύριο πρόταγμα την αποφυγή εφαρμογής νομοθετικών διατάξεων οι οποίες θίγουν το περιεχόμενο των κανόνων υπέρτερης τυπικής ισχύος. Αυτές οι παραδοχές ακολουθούν άλλωστε τη νομολογία του Δικαστηρίου επί του θέματος, δηλαδή την οπτική που διαμορφώνεται από τη διαρκώς εξελισσόμενη σχέση μεταξύ του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου.

Τέλος, σχετικά με τους παράγοντες που θεωρούνται τροχοπέδη για την εμπειριστατωμένη διατύπωση αμφιβολιών ως προς τη συμφωνία των εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, οι οποίοι εντοπίζονται κυρίως στα κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα της δημόσιας διοίκησης και περιλαμβάνουν ιδίως την έλλειψη ανεξαρτησίας και νομικής εξειδίκευσης των διοικητικών οργάνων, συνάγεται ότι δεν αποτελούν επαρκές επιχειρήμα αποκλεισμού της διοικητικής ερμηνείας στην έκταση αυτή για δύο λόγους. Κατά πρώτον, η έλλειψη ανεξαρτησίας και νομικής εξειδίκευσης είναι πιθανότερο να οδηγήσει στην έλλειψη ελέγχου για τη συμφωνία του εφαρμοστέου δικαίου με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος, παρά στη διενέργειά του με τρόπο που να εγείρει περιττές αμφιβολίες ως προς τη συμφωνία αυτή. Ακόμα όμως κι αν προκύψουν τέτοιες αβάσιμες αμφιβολίες κατόπιν της σχετικής ερμηνευτικής διαδικασίας, το ζήτημα στην πλειονότητα των περιπτώσεων θα υποβληθεί ιεραρχικά στα ανώτερα διοικητικά επίπεδα, τα οποία και περισσότερη ανεξαρτησία διαθέτουν και εμβριθέστερη νομική εξειδίκευση. Κατά δεύτερον, είναι σαφώς προτιμότερο και συμβατό με την κατάστροψη της ενωσιακής

¹⁸¹ Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 799.

και των εθνικών εννόμων τάξεων, να αποφεύγεται στο μέτρο του δυνατού η εφαρμογή διατάξεων που αντιβαίνουν στους κανόνες υπέρτερης ισχύος που συγκροτούν αυτά τα δικαιοσύνη συστήματα, παρά να αποκλείεται κάθε συναφής διοικητικός έλεγχος με το επιχείρημα των πιθανών καθυστερήσεων που ενδέχεται να ανακύψουν ως προς την εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου. Στην ίδια λογική, δεν μπορεί η έλλειψη ανεξαρτησίας των διοικητικών οργάνων και ακόμα περισσότερο τα ελλιπή νομικά εφόδια που διαθέτουν, να χρησιμοποιηθούν βάσιμα ως δικαιολογητικός λόγος ανοχής της πιθανότητας να εφαρμόζονται νόμοι που παραβιάζουν το ουσιαστικό περιεχόμενο των ενωσιακών και των εθνικών συνταγματικών κανόνων.

4. Καταληκτικές παρατηρήσεις.

4.1. Συνοπτική αποτύπωση των βασικών ζητημάτων που θίχτηκαν.

Στην παρούσα εργασία εξετάστηκε ο ρόλος της εθνικής δημόσιας διοίκησης σχετικά με την ερμηνεία της ισχύουσας νομοθεσίας, λαμβάνοντας υπόψη τη σχέση εθνικού και ενωσιακού δικαίου και ιδίως τις εξελίξεις που η εν λόγω σχέση έχει διαμορφώσει ως προς το ζήτημα αυτό. Εστιάζοντας στα όργανα της δημόσιας διοίκησης, αναλύθηκαν οι βασικές πτυχές της ερμηνευτικής διαδικασίας και αποδόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις πλέον αμφισβητούμενες εξ αυτών, ήτοι στον διοικητικό έλεγχο της συμφωνίας των ισχυουσών νομοθετικών διατάξεων με κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος, όπως είναι οι συνταγματικοί και οι ενωσιακοί κανόνες. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάστηκαν συνοπτικά οι κύριες παράμετροι που προσδιορίζουν τη σχέση εθνικού και ενωσιακού δικαίου και διερευνήθηκαν τα δεδομένα που προκύπτουν από τη σχέση αυτή, όσον αφορά στη διοικητική ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου και ειδικότερα στον διοικητικό έλεγχο της συμβατότητάς του με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος.

Συνολικά, θίχτηκαν ζητήματα που αφορούν το ελληνικό δημόσιο δίκαιο, τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της εθνικής δημόσιας διοίκησης, τη διαρκή αλληλεπίδραση εθνικού και ενωσιακού δικαίου και τις συνέπειες που αυτή επιφέρει ως προς τον ρόλο και τις αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων. Το ειδικότερο θέμα της εργασίας, αυτό της διοικητικής ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου, εξετάστηκε υπό το φως της διαρκώς εξελισσόμενης σχέσης μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου και διατυπώθηκαν ορισμένες σκέψεις που επιχειρούν να άρουν τις

παρανοήσεις και να υπερβούν τα αδιέξοδα που συχνά μπορεί να προκύψουν κατά τη εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Επίκεντρο των εξεταζόμενων ζητημάτων αποτέλεσε ο προβληματισμός σχετικά με την έμπρακτη διασφάλιση της συνοχής τόσο της εθνικής όσο και της ενωσιακής έννομης τάξης, από τη σκοπιά της διοικητικής λειτουργίας σε ένα κράτος-μέλος της ΕΕ.

4.2. Συμπερασματικές διαπιστώσεις.

Με βάση τα όσα εκτέθηκαν στην παρούσα μελέτη, συνάγεται ότι η διοικητική ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη αποτελεί μια ιδιαίτερα σημαντική διαδικασία, η οποία συναρτάται αναγκαία και ευθέως με την ορθή εφαρμογή του. Παράλληλα, δεδομένης της θέσης της Ελλάδας ως κράτος-μέλος της ΕΕ, προέκυψε ότι η επιρροή του ενωσιακού δικαίου στην εν θέματι ερμηνευτική διαδικασία και μάλιστα στις πλέον αμφισβητούμενες πτυχές αυτής, συνιστά μια καθοριστική παράμετρο που όχι μόνο δεν μπορεί να αγνοείται, αλλά τουναντίον διαμορφώνει σε μεγάλο βαθμό τα βασικά της χαρακτηριστικά. Προκειμένου όμως να αποκτήσουν οι θεωρητικοί προβληματισμοί λυσιτελές αποτύπωμα, είναι σκόπιμο να συνδεθούν με ορισμένες καταληκτικές παρατηρήσεις πρακτικού περιεχομένου.

Η αναγνώριση όχι απλά της δυνατότητας, αλλά της υποχρέωσης των διοικητικών οργάνων να ερμηνεύουν το εφαρμοστέο δίκαιο σε έκταση που περιλαμβάνει και τον έλεγχο της συμφωνίας του με διατάξεις υπέρτερης τυπικής ισχύος, δεν θίγει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Αντιθέτως, συνιστά επιτρεπτή και αναγκαία διασταύρωσή τους. Επιτρεπτή, γιατί εφόσον αποδίδεται στην εκτελεστική λειτουργία η αρμοδιότητα να θέτει κανόνες δικαίου, δηλαδή να υλοποιεί λειτουργία νομοθετικού περιεχομένου στο πλαίσιο που χαράσσουν το Σύνταγμα, οι τυπικοί νόμοι και οι ενωσιακοί κανόνες, είναι λογικά επόμενο και νομικά συνεπές να της επιτρέπεται και ο απλός έλεγχος της συμφωνίας των νομοθετικών πράξεων που καλείται να εφαρμόσει με τους κανόνες υπέρτερης ισχύος. Αναγκαία, γιατί η τήρηση του πλαισίου που διαμορφώνουν οι συνταγματικοί και ενωσιακοί κανόνες, είναι υποχρεωτική για κάθε όργανο κράτους-μέλους της ΕΕ, ανεξαρτήτως της επιμέρους κρατικής λειτουργίας στην οποία εντάσσεται. Με άλλα λόγια, αν τα διοικητικά όργανα εφαρμόσουν νόμο

που αντιβαίνει σε συνταγματικό ή ενωσιακό κανόνα, κινούνται εκτός του πλαισίου της συνταγματικής και ενωσιακής νομιμότητας, δηλαδή παρανομούν¹⁸².

Η αναγνώριση όμως αυτής της ερμηνευτικής υποχρέωσης για τη δημόσια διοίκηση μπορεί να θεωρηθεί ότι προσκρούει σε συγκεκριμένα πρακτικής φύσης ελλείμματα¹⁸³. Το πρώτο αφορά την ελλιπή κατάρτιση και εξειδίκευση των διοικητικών οργάνων ως προς το να ερμηνεύουν το ισχύον δίκαιο στην ανωτέρω έκταση. Το δεύτερο αφορά την πιθανή έλλειψη ανεξάρτητης και αδέσμευτης κρίσης, ακόμα και στα ανώτατα διοικητικά επίπεδα στα οποία συνήθως θα καταλήγει η λήψη απόφασης για την εφαρμογή ή μη ενός νόμου που φέρεται να παραβιάζει τη συνταγματική ή την ενωσιακή νομιμότητα, λόγω της εξάρτησης των ανώτατων διοικητικών οργάνων από τις κομματικές κατευθύνσεις και την πειθαρχία σε αυτές, οι οποίες καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό και την επιτέλεση του νομοθετικού έργου. Ως προς το πρώτο, η έλλειψη επαρκούς κατάρτισης και εξειδίκευσης των διοικητικών οργάνων μπορεί να ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα, δεν είναι όμως μια συνθήκη η οποία απουσιάζει εντελώς και από τους από τους ασκούντες τη νομοθετική λειτουργία βουλευτές. Σε κάθε περίπτωση, αυτή η έλλειψη δεν δύναται να αιτιολογήσει θεσμικά και νομικά την αποδοχή της πιθανότητας εφαρμογής διατάξεων που θίγουν τη συνοχή της εθνικής ή της ενωσιακής έννομης τάξης, παραβιάζοντας συνταγματικούς ή ενωσιακούς κανόνες αντίστοιχα, και μάλιστα χωρίς καμία δυνατότητα ελέγχου από τα αρμόδια για την εφαρμογή διοικητικά όργανα. Αναδεικνύει όμως ταυτόχρονα την ανάγκη κατάλληλης στελέχωσης και εκπαιδευτικής ενίσχυσης της δημόσιας διοίκησης¹⁸⁴, με γνώμονα την αναβάθμιση της δυνατότητας των δημοσίων υπαλλήλων να χειρίζονται επαρκώς θέματα που αφορούν την ερμηνεία του ισχύοντος δικαίου στην προαναφερθείσα έκταση. Ως προς το δεύτερο, η έλλειψη ανεξάρτητης και αδέσμευτης κρίσης στα ανώτατα επίπεδα της διοικητικής

¹⁸² Όπως έχει πολύ σωστά παρατηρηθεί, μια διοικητική πράξη που στηρίζεται σε νομοθετική διάταξη η οποία αντιβαίνει στο εθνικό συνταγματικό ή το ενωσιακό δίκαιο, θα πρέπει να κριθεί από οποιοδήποτε τυχόν επιληφθέν σχετικής υπόθεσης δικαστήριο ως παράνομη. Συνακόλουθα, το αρμόδιο διοικητικό όργανο, εφόσον δεν του αναγνωριστεί η δυνατότητα ελέγχου της συμφωνίας της κοινής νομοθεσίας με τους συνταγματικούς και τους ενωσιακούς κανόνες, θα καταλήξει να ελέγχεται για μια παρανομία την οποία δεν έχει οποιονδήποτε τρόπο να αποσοβήσει - . Κ. Χρυσόγονος, Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, όπ.παρ. σ. 104-108. Υπό αυτό το πρίσμα, ο εν θέματι διοικητικός έλεγχος καθίσταται νομικά αναγκαίος και επιβεβλημένος.

¹⁸³ Χ. Τσιλιώτης, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, όπ.παρ., σ. 804.

¹⁸⁴ Καθώς κατά κοινή ομολογία αυτοί οι παράγοντες συνιστούν αποφασιστικής σημασίας στοιχεία για την ποιότητα της διοικητικής λειτουργίας - Α. Μακροδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, όπ.παρ., σ. 562.

ιεραρχίας, λόγω της πλήρους και καθοριστικής διείσδυσης της κομματικής επίδρασης και πειθαρχίας σε όλες τις εκφάνσεις των κρατικών λειτουργιών¹⁸⁵, δεν συνιστά ομοίως βάσιμο θεσμικό και νομικό λόγο απόρριψης της δυνατότητας διοικητικού ελέγχου του εφαρμοστέου δικαίου κατά την προεκτεθείσα έννοια. Αντιθέτως, η εν λόγω στρέβλωση του κομματικού φαινομένου και ο ασφυκτικός εναγκαλισμός του με κάθε πτυχή της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας, συνιστούν στην πραγματικότητα θεσμική εκτροπή, αφού παραβιάζουν στην πράξη διατάξεις συνταγματικού επιπέδου που επιβάλλουν τόσο την ανεξαρτησία των βουλευτών όσο και την ουδετερότητα των οργάνων της δημόσιας διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Καταληκτικά, η λειτουργία της εθνικής δημόσιας διοίκησης, στο πλαίσιο που διαμορφώνει η αλληλεπίδραση εθνικού και ενωσιακού δικαίου και ιδίως στο πλαίσιο του κοινού τύπου ουσιαστικής συνταγματικής υφής που συγκροτείται από την όσμωση αυτή, δεν δύναται πλέον να νοείται χωρίς την αρμοδιότητα ερμηνείας του εφαρμοστέου δικαίου, σε έκταση που περιλαμβάνει και τον διοικητικό έλεγχο της συμφωνίας του με τους κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος. Δεν πρόκειται συνεπώς για μια απλή δυνατότητα που αναγνωρίζεται στα διοικητικά όργανα, αλλά για υποχρέωση η οποία συναρτάται άμεσα με την εκπλήρωση του ρόλου τους και κατευθύνεται προς την έμπρακτη τήρηση της αρχής της νομιμότητας υπό την πλήρη της έννοια, καθώς και της αρχής της χρηστής διοίκησης. Υπό το εν λόγω πρίσμα, τα διοικητικά όργανα δεν θεωρούνται απλοί εκτελεστές της ισχύουσας κοινής νομοθεσίας με μηχανιστικό τρόπο, αλλά ενεργοί συνδιαμορφωτές της εφαρμογής του δικαίου κατά τρόπο που σέβεται τη συγκρότηση της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης και τις γενικές αρχές που τις διέπουν. Ως εκ τούτου, προκύπτει εναργώς η ανάγκη διαρκούς ενίσχυσης και κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης, καθώς και της πλαισίωσής του με τα κατάλληλα μέσα και την ανάλογη εμπιστοσύνη. Παράλληλα, αναδεικνύεται καταφανώς η ανάγκη πραγματικής απεξάρτησης των διοικητικών οργάνων, οποιουδήποτε επιπέδου, από τη στρεβλή και εξωθεσμική παρέμβαση κομματικών σκοπιμοτήτων και μεθοδεύσεων, οι οποίες νοθεύουν τον τρόπο άσκησης τόσο της νομοθετικής όσο και της εκτελεστικής λειτουργίας. Συμπερασματικά, υπό το πρίσμα της σχέσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, κατοχυρώνεται ως ενεργός, ουσιαστικός και

¹⁸⁵ Για την εκτεταμένη κομματική παρέμβαση στην ελληνική δημόσια διοίκηση και τις σοβαρότατες παθογένειες με τις οποίες αυτή μπορεί να συνδεθεί, βλ. Α. Μακροδημήτρης/Μ.-Η. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, όπ.παρ., σ. 87-92.

κρίσιμος. Σε αυτό το πλαίσιο, κάθε προσέγγιση περί «τυφλής» υπακοής και μηχανικής υλοποίησης εντολών, αντικαθίσταται από την ενεργή συμμετοχή των διοικητικών οργάνων στη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των νόμων¹⁸⁶. Εναπόκειται πλέον στην ίδια τη δημόσια διοίκηση να αναλάβει τον πολύ πιο ουσιαστικό, αλλά και πολύ πιο δύσκολο, ρόλο που της ανατίθεται.

¹⁸⁶ Α. Τάχος, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων: Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, όπ.παρ., σ. 166, ο οποίος τονίζει χαρακτηριστικά: «...ο νομιμόφρων υπάλληλος δικαιούται και υποχρεούται, ακριβώς επειδή παραμένει νομιμόφρων, να διαφωνήσει, να αμφισβητήσει την ισχύ των κανόνων δικαίου ή τη σκοπιμότητα των ενεργειών του νομοθέτη και της Κυβερνήσεως (και κάθε προϊσταμένου του), που είναι σαφώς αντίθετες σε ό,τι υποχρεούται αυτός να προστατεύσει με την επίδειξη της νομιμοφροσύνης του...Η ελευθερία του υπαλλήλου περιορίζεται για να υπάρξει η συνταγματική ευταξία, και όχι απλώς για να ασκηθεί η κυβερνητική εξουσία. Εάν, τυχόν, η νομιμοφροσύνη μεταπέσει σε μέσο μόνον εξυπηρέτησεως της Κυβερνήσεως, τότε θα πρόκειται περί δουλοφροσύνης του υπαλλήλου».

ΠΗΓΕΣ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αραβαντινός, Ι., Εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου, 2η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1983
- Αραβαντινός, Ι., Στοιχεία μεθοδολογίας του δικαίου, Α΄, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1974
- Βενιζέλος, Ε., Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, αναθ. έκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2008.
- Βλαχογιάννης, Α., ερμηνεία του άρθρου 26, σε Σπυρόπουλος/Κοντιάδης/Ανθόπουλος/ Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- Βογιατζόγλου, Χ., Μόνο τα δικαστήρια ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων και όχι οι δημόσιες υπηρεσίες ή οι ανεξάρτητες αρχές, *Διοικητική Δίκη*, 17/2005, σ. 292-294.
- Γέροντας Α. / Παπαϊωάννου Ζ., Τυχόν αντισυνταγματικότητα και μη συμβατό με το Σύνταγμα και τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, αλλά και με το κοινοτικό δίκαιο, των διατάξεων του Ν. 3037/2002 και της κοινής υπουργικής απόφασης που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότησή του, *Διοικητική Δίκη*, 17/2005, σ. 1123-1140.
- Δαγτόγλου, Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2015
- Δαγτόγλου, Π., Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, *Νομικό Βήμα*, 4/1988, σ. 721-731.
- Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Ετήσια Έκθεση 2012, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://www.ombudsman.europa.eu/el/annual/el/50250> (πρόσβαση 17/10/2019).
- Finck, M., *Subnational Authorities in EU Law*, Oxford University Press, New York, 2017.
- Καμτσιδου, Ι., Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοίκησης, <http://law-constitution.web.auth.gr/kamtsidou/2018/04/28/πτυχές-κακής-νομοθέτησης-και-οι-επιππ/> (πρόσβαση 27/10/2019).
- Κανελλόπουλος, Π., Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.

- Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Ν., Η χειραφέτηση της Ευρώπης. Συνταγματική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2012.
- Κεραμεύς, Κ., Αστικό Δικονομικό Δίκαιο Ι, 2η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1983.
- Κονδύλης, Β., ερμηνεία του άρθρου 103, σε Σπυρόπουλος/Κοντιάδης/Ανθόπουλος/ Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- Μαθιουδάκης, Ι., Διοικητικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, *Το Σύνταγμα*, 4/2006, σ. 1157-1187.
- Μακρυδημήτρης, Α. / Πραβίτα, Μ.-Η., Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, 5η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012
- Μάνεσης, Α., Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1980.
- Μανιτάκης, Α., Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003.
- Μαρίνος, Α., Τα όρια της υπακοής των διοικητικών οργάνων εις τας πράξεις της νομοθετικής εξουσίας, *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 1967, σ. 253-265.
- Μουκίου, Χ., Διαφάνεια, ακεραιότητα και εντιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις. Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς softlaw σε επίπεδο Δημόσιων Συμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018.
- Μουκίου Χ., Η κανονιστική αρμοδιότητα της διοίκησης υπό το πρίσμα νεότερων νομολογιακών εξελίξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2010.
- Μουκίου, Χ., Η «Σιωπή» της Διοίκησης. Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο..., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003.
- Μούσης, Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και πολιτικές, 4η αναθ. εκδ., εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1995.
- Παπαγιάννης, Δ., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2016.
- Παπαδοπούλου, Λ., Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2009.
- Παπακωνσταντής, Μ., Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016.
- Παυλόπουλος, Π., Το δημόσιο δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, Τόμος Α΄, 2η εκδ., εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2014.

- Πρεβεδούρου, Ε., Οι διοικητικές πράξεις (έννοια-διακρίσεις) <https://www.prevedourou.gr/oi-διοικητικές-πράξεις-έννοια-διακρί/> (πρόσβαση 23/10/2019).
- Πρεβεδούρου, Ε., Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, <https://www.prevedourou.gr/oi-κανονιστικές-πράξεις-της-διοίκηση/> (πρόσβαση 17/10/2019).
- Σκουρής, Β. / Βενιζέλος, Ε., Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1985.
- Σκουρής, Β., Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, *Το Σύνταγμα*, 1982, σ. 507-545.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.
- Σούρλας, Π., Θεμελιώδη ζητήματα της μεθοδολογίας του δικαίου, Μέρος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1986.
- Σπυριδάκης, Ι., Εισηγήσεις Αστικού Δικαίου, 3η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
- Σπυρόπουλος, Φ., Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
- Σπυρόπουλος, Φ., Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018.
- Τάχος, Α., Δημόσιο Υπαλληλικό Δίκαιο, 4η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1996.
- Τάχος, Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η εκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003.
- Τάχος, Α., Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων: Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1981.
- Τάχος, Α., Παρατηρήσεις στο πρακτικό του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης 262/2001, *Αρμενόπουλος*, 1/2005, σ. 117-118.
- Τσάτσος, Δ., Συνταγματικό Δίκαιο, 3η εκδ., εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1982
- Τσιλιώτης, Χ., Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από την εκτελεστική λειτουργία, *Διοικητική Δίκη*, 4/2010, σ. 785-833.
- Verhoeven, M., The 'Costanzo obligation' of national administrative authorities in the light of the principle of legality: prodigy or problem child?, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στον ιστότοπο

<https://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2a hUKEwiRgrmBnbzIAhXZh1wKHSevAMgQFjACegQIARAC&url=https%3A%2 F%2Fhrca.k.srce.hr%2Ffile%2F98769&usg=AOvVaw3er5glqlyn6GblCVNtn6E H> (πρόσβαση 27/10/2019).

- Χρυσόγονος, Κ., Ο αντισυνταγματικός νόμος και η δημόσια διοίκηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.

ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- Άρειος Πάγος, Α2΄ Πολιτικό Τμήμα, Απόφαση 467/2019, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomologia/ΑΠ%20467.2019.htm> (πρόσβαση 3/11/2019)
- C-26/62, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Φεβρουαρίου 1963, Van Gend en Loos κατά Administratie der Belastingen, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61962CJ0026&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 13/10/2019).
- C-6/64, Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1964, Costa κατά E.N.E.L., διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61964CJ0006&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 13/10/2019).
- C-11/70, Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61970CJ0011&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 17/10/2019).
- C-41/74, Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Δεκεμβρίου 1974, Yvonne van Duyn κατά Home Office, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61974CJ0041&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 23/10/2019)
- C-106/77, Απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Μαρτίου 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Simmenthal, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61977CJ0106&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).

- C-152/84, Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Marshall κατά Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61984CJ0152&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).
- C-103/88 - Απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Ιουνίου 1989, Fratelli Costanzo κατά Comune di Milano, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61988CJ0103&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 17/10/2019).
- C-46/93 και C-48/93, Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du Pêcheur SA κατά Bundesrepublik Deutschland και The Queen κατά Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd και λοιπών, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61993CJ0046&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 17/10/2019).
- C-224/97, Απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 1999, Erich Ciola κατά Land Vorarlberg, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1581181249873&uri=CELEX:61997CJ0224> (πρόσβαση 27/10/2019).
- C-456/98, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 13ης Ιουλίου 2000, Centrosteeel Srl κατά Adipol GmbH, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61998CJ0456&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).
- C-453/00, Απόφαση Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2004, Kühne & Heitz NV κατά Produktschap voor Pluimvee en Eieren, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1581182714912&uri=CELEX:62000CJ0453> (πρόσβαση 27/10/2019).
- C-397/01 έως C-403/01, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κλπ. κατά Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62001CJ0397&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 19/10/2019).
- C-268/06, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 15ης Απριλίου 2008, Impact κατά Minister for Agriculture and Food και λοιπών,

διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0268&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 23/10/2019).

- C-441/14, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 19ης Απριλίου 2016, Dansk Industri (DI) κατά Sucession Karsten Eigil Rasmussen, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62014CJ0441&lang1=el&type=TX T&ancre=> (πρόσβαση 23/10/2019).
- Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, Απόφαση 1164/1989, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.
- Συμβούλιο της Επικρατείας, Ολομέλεια, Απόφαση 3760/2006, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.
- Συμβούλιο της Επικρατείας, Ολομέλεια, Απόφαση 3470/2011, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.
- Συμβούλιο της Επικρατείας, Τμήμα Γ', Απόφαση 981/2004, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.
- Συμβούλιο της Επικρατείας, Τμήμα Δ', Απόφαση 1805/2008, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN> (πρόσβαση 7/10/2019).
- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμη ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN> (πρόσβαση 7/10/2019).
- Κανονισμός της Βουλής των Ελλήνων, διαθέσιμος ηλεκτρονικά στον ιστότοπο <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis> (πρόσβαση 17/10/2019)
- Νόμος 3689/2008 «Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α'164), όπως ισχύει.

- Προεδρικό Διάταγμα 57/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, που διέπουν το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Δ.Δ.Α.)» (ΦΕΚ Α΄ 59), όπως ισχύει.
- Σύνταγμα της Ελλάδας, διαθέσιμο ηλεκτρονικά στον ιστότοπο https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf (πρόσβαση 28/10/2019).