

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
Π.Μ.Σ ‘ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ‘
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επ. καθηγήτρια: Ν.Κανελλοπούλου
Επιμέλεια: Καρδαμήλα Ελευθερία

‘Η ΣΧΕΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΩΝ’

Αθήνα- Ιανουάριος 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγή

II .Η νομολογιακή θεμελίωση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

A. Η Κοινότητα ως νέα έννομη τάξη. Η αρχή της αυτονομίας και της άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου.

B. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού νόμου

Γ . Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος και ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων

Δ. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και η υποχρέωση εφαρμογής του από τα εθνικά δικαστήρια

III. Το ζήτημα της υπεροχής και η υποδοχή από τις εθνικές έννομες τάξεις.

IV. Το ζήτημα της υπεροχής και η υποδοχή από τα εθνικά δικαστήρια.

V. Τα όρια της υπεροχής- τα πεδία έντασης κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος

A. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

α. Ιταλία. Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και η αναγνώριση της προτεραιότητας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου αντί της υπεροχής αυτού.

β . Γερμανία. Τα θεμελιώδη δικαιώματα ως κριτήριο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

- i. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προϋπόθεση εφαρμογής του κοινοτικού κανόνα και η παρακράτηση αρμοδιότητας ελέγχου κοινοτικού δικαίου από το ΓΟΣΔ**
- ii. Η στροφή της νομολογίας του Δικαστηρίου στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας**

γ. Γαλλία. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προϋπόθεση μεταφοράς κυριαρχίας

Β. Η δημοκρατική αρχή και η εθνική κυριαρχία

α. Γερμανία. Η δημοκρατική αρχή ως όριο στην εφαρμογή της ενοποιητικής λειτουργίας του άρθρου 23ΟΝ

β. Γαλλία. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η αμοιβαιότητα και η ουσία της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας ως προϋπόθεση για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Ένωση

Γ. Η “αρμοδιότητα της αρμοδιότητας” ως έκφανση της υπεροχής και ο θεσμικός διάλογος μεταξύ του ΔΕΚ και των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων

VI. Το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη

VII. Το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

A. Η απαγόρευση εξόδου από τη Χώρα των οφειλετών του ΙΚΑ: Η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του Συντάγματος.

α. Απόφαση 3502/1994 του ΣτΕ : Η υπερσυνταγματική ισχύς του κοινοτικού δικαίου

β. Αποφάσεις 4674 και 4675/1998 της Ολομέλειας του ΣτΕ: Η εφαρμογή του κριτηρίου της κατανομής αρμοδιοτήτων και η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Β. Το ζήτημα της αναγνώρισης των διπλωμάτων του “εξωτερικού” και η συνταγματική απαγόρευση των “ιδιωτικών πανεπιστημίων”

α. Η σταθερή νομολογία του ΣτΕ.– Η υπεροχή του εθνικού Συντάγματος επί του κοινοτικού δικαίου

β. Η απόφαση 3457/1998 ΣτΕ: Αποφυγή της σύγκρουσης κοινοτικού δικαίου και Συντάγματος- Η διάκριση εθνικών και κοινοτικών αρμοδιοτήτων

γ. Το ζήτημα της αντίληψης του ΣτΕ για την αναγκαιότητα αποστολής προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΚ

δ. Η απόφαση 778/2007: Η στροφή της νομολογίας και η διεύρυνση της κοινοτικής αρμοδιότητας

Γ. Το ζήτημα της πρόσβασης των ευρωπαίων πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 4 παρ.4Σ.

Δ. Η “ευθεία” σύγκρουση του κοινοτικού δικαίου και του Συντάγματος.-Οι αποφάσεις περί “βασικού μετόχου”

α. Αποφάσεις 3242/2004 και 3243/2004 ΣτΕ: Η διακήρυξη της υπεροχής του Συντάγματος

β. Απόφαση 3670/2006 Ολομέλειας του ΣτΕ: Η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

VIII. Επίλογος

I. Εισαγωγή

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και η ολοένα και στενότερη τα τελευταία χρόνια ευρωπαϊκή ενοποίηση καταλήγει μέχρι σήμερα σε μια “πρωτότυπη πολιτειακή συσπείρωση”¹ κρατών , η οποία έρχεται αργά αλλά σταθερά να συμπληρώσει το κλασικό εθνικό κράτος αλλά και πιθανόν να αποκαταστήσει στο μέλλον. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται αφενός στην αναπόδραστη πορεία διεθνοποίησης της οικονομίας, των κοινωνιών , του πολιτισμού και της επιστήμης και αφετέρου στην αδυναμία του εθνικού κράτους να παράσχει στους πολίτες του ορισμένα αγαθά όπως η ειρήνη, η ασφάλεια και η ευημερία. Βαθύτερο συνεπώς αίτιο της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η συνείδηση της ανεπάρκειας της μεμονωμένης Πολιτείας να προσφέρει στους πολίτες της τα αγαθά που θα πρόσφερε η υπαγωγή της σε μια νέα έννομη τάξη Πολιτειών² . Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης λοιπόν πηγάζει μέσα από διεθνείς μεν συμβάσεις, αλλά είναι κάτι πολύ περισσότερο από έναν κλασικό διεθνή οργανισμό και αυτό γιατί αποτελεί ένα δικαίωμα αυτόνομο σύστημα άσκησης δημόσιας εξουσίας, μια ιδιαίτερη και διακριτή πηγή δικαίου, η οποία επηρεάζει άμεσα τους ευρωπαίους πολίτες. Το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται στο πρωτογενές, το δίκαιο των Συνθηκών (δίκαιο το οποίο παράγουν τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Κράτη- μέλη) και στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, το οποίο αποτελεί προϊόν των δικαιοπαραγωγικών διαδικασιών και οργάνων της ίδιας της Ένωσης. Η δημιουργία του “ενωσιακού” αυτού δικαίου εμφανίζει μια έντονη διεισδυτικότητα στο εθνικό δικαίωμα σύστημα καθώς δεσμεύει όχι μόνο τα Κράτη-μέλη αλλά και τους πολίτες τους λόγω των αξιώσεων αυτονομίας, αμεσότητας και υπεροχής τις οποίες και διέπλασε το ΔΕΚ και διακήρυξε ως νομικά δεσμευτικές αρχές. Κατ’ αποτέλεσμα, το κοινοτικό δίκαιο φαίνεται να μοιάζει πολύ με το εθνικό. Η επιλογή του ΔΕΚ να χρησιμοποιήσει την έννοια της “έννομης τάξης” αποσκοπούσε στη δημιουργία του ίδιου του επιστημονικού πεδίου του “κοινοτικού δικαίου”, ως διακριτό από άλλα αντίστοιχα. Το φαινόμενο ωστόσο της διείσδυσης του κοινοτικού δικαίου στον εσωτερικό χώρο της αποκλειστικής αρμοδιότητας των Κρατών- μελών και οι πιθανές συγκρούσεις μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου γεννά την ανάγκη ρύθμισης των μεταξύ τους σχέσεων με κεντρικό μοτίβο την έννοια

¹ Βλ. Ν.Σκανδάμη, “Η φυσιολογία του κοινοτικού δικαίου”, σε του ίδιου, “Κράτος, Δίκαιο και Κοινωνία στην ενοποιημένη Ευρώπη, Διεπιστημονικές προσεγγίσεις με άξονα το Δίκαιο, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1994, σελ. 15 επ.

² Βλ. Δ.Θ.Τσάτσου, “Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια Ευρωπαϊκή ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών, και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού”, Αθήνα, Λιβάνη, 2007, σελ. 108

της “υπεροχής”. Η ιδιότητα αυτή της “υπεροχής” αποτελεί αντικείμενο διεκδίκησης τόσο από την εθνική όσο και από την κοινοτική έννομη τάξη. Η αξίωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς και παράγωγου) έναντι του συνόλου του εθνικού (συμπεριλαμβανομένου και του συνταγματικού) προβλήθηκε από το ΔΕΚ , το οποίο προχώρησε στη διακήρυξη αρχών που άρχισαν να προσδίδουν μια συνταγματική χροιά στο κοινοτικό δίκαιο³ (αρχή της άμεσης ισχύος, της αυτονομίας και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου). Η διαδικασία “συνταγματοποίησης” της κοινοτικής έννομης τάξης και η προβολή της αξίωσής της να υπερέχει έναντι ακόμα και του εθνικού Συντάγματος, επιφέρει αναγκαστικά δραματικές αλλαγές στη κανονιστική εμβέλεια και ποιότητα της συνταγματικής ρύθμισης. Το καινοτόμο στοιχείο του έγκειται κυρίως στην πυκνότητα των κανονιστικών του ρυθμίσεων και στην αυξανόμενη έκταση των πεδίων εφαρμογής του κυρίως στο πεδίο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, όπου στην περίπτωση αντιθετικών δικαιικών κανόνων (εθνικών και κοινοτικών) , το κοινοτικό δίκαιο αξιώνει την ισχύ του όχι μόνο έναντι των Κρατών- μελών αλλά και εντός των κρατών αυτών , δηλαδή έναντι των πολιτών τους. Η ανάγκη σαφώς διαρρύθμισης της σχέσης αυτής μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου καθίσταται ολοένα και εντονότερη, όσο το κοινοτικό δίκαιο πολλαπλασιάζει τις αρμοδιότητές του και διεισδύει ολοένα και περισσότερο στο εθνικό. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα λοιπόν, βάσει της νομοπαραγωγικής της δραστηριότητας, αποτελεί μια κοινότητα δικαίου και η αποτελεσματικότητα του δικαίου της αποτελεί υπαρξιακή της προϋπόθεση, αξιώνοντας την εφαρμογή του δικαίου της και σε βάρος της εφαρμογής του δικαίου των Κρατών- μελών της. Η αξίωση αυτή της “υπεροχής” του κοινοτικού δικαίου - και δη υπό το πρίσμα της ολοένα και στενότερης ευρωπαϊκής ενοποίησης συνυφασμένη με την αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης - συνεπάγεται μια σημαντική αμφισβήτηση της ίδιας της κρατικής κυριαρχίας, δηλαδή τη συρρίκνωση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων των εθνικών Κρατών- μελών⁴ . Η αρχή της “υπεροχής” του κοινοτικού δικαίου, αν και θεμελιώνεται μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ, εξαρτάται ωστόσο, πλήρως από την αποδοχή και υποδοχή την οποία τα Κράτη –μέλη και οι εθνικές έννομες τάξεις τους της επιφυλάσσουν (και δη τα συνταγματικά ή άλλα ανώτατα δικαστήριά τους). Η αποδοχή αυτή δεν ήταν πλήρης και άνευ αντιστάσεων , ήταν ωστόσο διαφορετική στα διάφορα Κράτη-μέλη. Ειδικά η αξίωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού Συντάγματος τέθηκε υπό ισχυρή

³ Βλ. Ε.Σαχπεκίδου, “Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια”, Αρμ. 2000, σελ. 737

⁴ Βλ. Γ.Στ.Αποστολάκη, “Ελληνικό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο. Ποίο υπερισχύει;”, ΕΛΛΔνη, 1999, τεύχος 40, σελ. 1014

αμφισβήτηση από τα Κράτη- μέλη, καθώς η πιθανότητα έγερσης μιας τέτοιας σύγκρουσης μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος παραμένει μέχρι σήμερα ίσως το πιο επίμαχο ζήτημα στη σύγχρονη ευρωπαϊκή συνταγματική θεωρία .

II. Η νομολογιακή θεμελίωση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Η αρχή της “υπεροχής”, ως γνωστόν, δεν αποτυπώνεται ρητά στις Συνθήκες, αλλά απορρέει από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η νομολογιακή αυτή διακήρυξη της αρχής δεν συντελέστηκε μέσα από μία και μόνο απόφαση, αλλά μέσα από μια μακρά σειρά αποφάσεων και ως συνέπεια της διακήρυξης, από το ΔΕΚ, των δύο άλλων θεμελιωδών αρχών , της αρχής της αυτονομίας και της άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου. Η αξίωση λοιπόν της “υπεροχής” του Κοινοτικού δικαίου αποτελεί προϊόν της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το οποίο χρησιμοποιώντας την έννοια της “έννομης τάξης” και μέσα από τη διακήρυξη των αρχών της άμεσης ισχύος, της αυτονομίας και εν τέλει της υπεροχής αυτού , συνέβαλε στην αναγνώριση της ιδιαίτερης αυτής έννομης τάξης και την αξίωση της δεσμευτικότητας αυτού έναντι Κρατών-μελών και των πολιτών αυτών.

A. Η Κοινότητα ως νέα έννομη τάξη. Η αρχή της αυτονομίας και της άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου.

Όσον αφορά την αρχή της άμεσης ισχύος, υιοθετήθηκε από τη νομολογία του ΔΕΚ, ως χαρακτηριστικό του κοινοτικού δικαίου και αποτέλεσε τη βάση για την ανάπτυξη της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού. Η γένεση της αρχής αυτής έρχεται με την ιστορικής σημασίας απόφαση Van Gend and Loos. Στην υπόθεση αυτή το ερώτημα περί της άμεσης ισχύος ενός κοινοτικού κανόνα, τέθηκε με αφορμή την εφαρμογή ενός κανόνα πρωτογενούς δικαίου και συγκεκριμένα του άρθρου 12 της ΣυνθΕΟΚ (πλέον 25ΣυνθΕΚ)⁵ .

⁵ Αρ.12 ΣυνθΕΚ : “ Τα κράτη-μέλη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους εισαγωγικούς και εξαγωγικούς δασμούς ή φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος, ούτε προβαίνουν σε αύξηση εκείνων που εφαρμόζουν στις μεταξύ τους εμπορικές σχέσεις.”

Βρισκόμαστε στις αρχές της δεκαετίας του 1960 και μια ολλανδική εταιρία μεταφορών η Van Gend and Loos, εισάγει στην Ολλανδία ένα χημικό προϊόν από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Η ολλανδική τελωνειακή αρχή επιβάλλει στην εταιρία αυξημένο δασμό με βάση αντίστοιχο ολλανδικό νόμο, ο οποίος τέθηκε σε εφαρμογή μετά την έναρξη ισχύος του κοινοτικού άρθρου 12ΣυνθΕΟΚ. Η ολλανδική επιχείρηση θεώρησε ότι η πρακτική αυτή των ολλανδικών αρχών παραβιάζει το άρθρο 12ΣυνθΕΟΚ, το οποίο απαγόρευε την επιβολή νέων δασμών, και έτσι άσκησε προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Ολλανδικού Δικαστηρίου, εναντίον των αρμόδιων τελωνιακών αρχών. Η απάντηση του ολλανδικού δικαστηρίου βρισκόταν σε άμεση συνάρτηση με την ερμηνεία του άρθρου 12, πράγμα το οποίο οδήγησε το αρμόδιο Ολλανδικό Δικαστήριο να θέσει το προδικαστικό ερώτημα, αν το υπό κρίση άρθρο της Συνθήκης ήταν “αυτόματα εκτελεστό”, αν δηλαδή ένας ιδιώτης μπορούσε να επικαλεστεί τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου σε δίκη ενώπιον ενός εθνικού δικαστηρίου και δη χωρίς νομοθετική παρέμβαση σε εθνικό επίπεδο⁶. Το ΔΕΚ, παρά τη γραμματική ερμηνεία που διετύπωσε η Ολλανδική κυβέρνηση, περί μη απονομής δικαιωμάτων στους ιδιώτες από την επίμαχη κοινοτική διάταξη, αποφάνθηκε ότι η διάταξη αυτή του άρθρου 12 της Συνθήκης είναι πρόσφορη να παράγει άμεσα αποτελέσματα στις έννομες σχέσεις μεταξύ κρατών και ιδιωτών. Με αφορμή την εκδικαζόμενη υπόθεση το ΔΕΚ διατύπωσε μια σειρά σκέψεων σχετικά με την φύση και τον χαρακτήρα του κοινοτικού δικαίου. Η βασική σκέψη του ΔΕΚ στηρίχθηκε στο επιχείρημα ότι η ίδρυση της κοινής αγοράς και γενικότερα της Κοινότητας δεν μπορεί να λειτουργήσει χωρίς τη συμμετοχή των ιδιωτών και ότι δεν αφορά αποκλειστικά μόνο τα κράτη μέλη, τα οποία προφανώς δεσμεύει, αλλά επηρεάζει άμεσα και τους ιδιώτες εντός των ορίων της Κοινότητας. Το ΔΕΚ συνέχισε αναφορικά με τον θεσμό της προδικαστικής παραπομπής, ότι αποσκοπεί στη διασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και κατόπιν ερμηνεύοντας την ΣυνθΕΟΚ, δέχτηκε ότι “Ο σκοπός της Συνθήκης ΕΟΚ είναι η δημιουργία μιας κοινής αγοράς της οποίας η λειτουργία αφορά άμεσα τους ιδιώτες που ανήκουν στην Κοινότητα. Αυτό σημαίνει ότι η Συνθήκη αυτή είναι κάτι περισσότερο από μια συμφωνία που θεμελιώνει απλώς αμοιβαίες υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών”⁷. Στηρίζοντας την παραπάνω διαπίστωση του σε σειρά διατάξεων της Συνθήκης κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η “Η κοινότητα αποτελεί μια νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα Κράτη, αν και σε περιορισμένο πλαίσιο, περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και που υποκείμενα της δεν είναι μόνο τα Κράτη-Μέλη αλλά και οι ιδιώτες. Το κοινοτικό

⁶ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009,σελ.

⁷ ΔΕΚ υπ.26/62(Van Gend and Loos), Συλλ.1963,1

επομένως δίκαιο, που είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των Κρατών –μελών , όπως ακριβώς δημιουργεί βάρη στους ιδιώτες, με τον ίδιο τρόπο είναι προορισμένο να δημιουργεί και δικαιώματα υπέρ αυτών”⁸. Η χρήση της έννοιας της “έννομης τάξης” από το Δικαστήριο , έθεσε το κοινοτικό δίκαιο ως μια ιδιαίτερη και διακριτή κατηγορία δικαίου μεταξύ του εθνικού και του διεθνούς, προσδίδοντάς του τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της αυτονομίας, της αμεσότητας και της υπεροχής. Η απόφαση Van Gend and Loos λοιπόν αποτελεί κατά γενική ομολογία μια από τις θεμελιωδέστερες αποφάσεις στην κοινοτική νομολογία, στην οποία διατυπώνονται οι αρχές τόσο της άμεσης ισχύος και της αυτονομίας της αλλά και σπερματικά εκείνης της “υπεροχής” του κοινοτικού δικαίου⁹.

Β. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού νόμου

Το 1964 ακλούθησε η απόφαση Costa k E.N.E.L , η οποία εκδόθηκε επί προδικαστικού ερωτήματος από ιταλικό Δικαστήριο και αφορούσε τη σχέση προγενέστερου κοινοτικού κανόνα δικαίου και μεταγενέστερου εθνικού κανόνα, ο οποίος ερχόταν σε αντίθεση με τον πρώτο. Το ΔΕΚ πριν απαντήσει σχετικά στο προδικαστικό ερώτημα τόνισε ,στηρίζοντας έτσι την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, τη φύση των Κοινοτήτων και της έννομης τάξης που δημιούργησαν καθώς και τη μορφή των υποχρεώσεων τις οποίες τα Κράτη- μέλη ανέλαβαν κατά την προσχώρησή τους σε αυτές. Η επιχειρηματολογία του ΔΕΚ σχετικά με την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, συνοψίστηκε –και στην πορεία του - κυρίως : α) στα αποτελέσματα της προσχώρησης των Κρατών –μελών στην Κοινότητα, που συνίστανται στον περιορισμό των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων προς όφελος τη Κοινότητας, περιορισμός ο οποίος είναι οριστικός και δεν μπορεί να ανακληθεί με μεταγενέστερα μονομερή και ασυμβίβαστα μέτρα¹⁰, β) στην φύση της Κοινότητας ως “αυτόνομης έννομης τάξης” και ανεξάρτητης ,υπονοώντας ότι αυτή διαθέτει την ποιότητα συντακτικής εξουσίας¹¹ και η δεσμευτικότητα των

⁸ Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, “Θεμελιώδεις αποφάσεις του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων”, Τομ.α΄, Κοινοτική Έννομη Τάξη και Κοινοτικό Σύστημα Έννομης Προστασίας, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990,σελ.58-59

⁹ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 119

¹⁰ Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, “Θεμελιώδεις αποφάσεις του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων”, Τομ.α΄, Κοινοτική Έννομη Τάξη και Κοινοτικό Σύστημα Έννομης Προστασίας, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990,σελ. 101

¹¹ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, όπ.π, σελ. 124

κανόνων δικαίου που αυτή θέτει οφείλεται στον οριστικό περιορισμό των κυριαρχικών δικαιωμάτων των Κρατών- μελών προς όφελος της Κοινότητας¹². Η γενόμενη αυτή εγκατάλειψη ενός ποσοστού “κυριαρχίας” είναι ακρογωνιαίος λίθος για την Κοινότητα, διότι διαφοροποιεί τις Συνθήκες της Κοινότητας από τις συνήθεις συνθήκες διεθνούς δικαίου, στις οποίες τα συμβαλλόμενα κράτη διατηρούν την κυριαρχία τους ακέραια και κρατούν στη ζωή τη συνθήκη μόνο εφόσον θέλουν¹³. Στην Κοινότητα έχουμε παραίτηση από την κυριαρχία οριστική και αμετάκλητη και ανάληψη κυριαρχίας , έστω περιορισμένη, από την Κοινότητα, η οποία και αυτονομείται. Με άλλα λόγια η αυτόνομη αυτή έννομη τάξη δεν μπορεί παρά να αυτοκαθορίζεται και να θέτει τα όρια της αρμοδιότητας της-της δικαιοδοσίας της, μέσω των Συνθηκών, ενώ κατά βάθος, το έργο του ΔΕΚ συνίσταται στην οριοθέτηση των κτηθισών δικαιοδοσιών της Κοινότητας έναντι των διατηρηθισών δικαιοδοσιών των Κρατών- μελών¹⁴.

Γ . Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος και ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων

Όσον αφορά την υπόθεση Costa κ E.N.E.L, το ΔΕΚ ασχολήθηκε ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι μεταγενέστερων εθνικών νόμων και διαπίστωσε ότι έναντι αυτών των απλών εθνικών νόμων το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει. Το ΔΕΚ είχε την ευκαιρία να επαναλάβει σε σταθερή νομολογία αυτή του τη θέση αλλά στην πορεία και να την διευρύνει. Το ερώτημα που ανέκυπτε ήταν : υπερισχύει το κοινοτικό δίκαιο και αυτού του Συντάγματος των Κρατών- μελών, ή μήπως υποχωρεί έναντι των διατάξεων αυτών; Η επαναστατική για την κλασσική θεωρία του δικαίου αξίωση υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του εθνικού Συντάγματος διατυπώθηκε ρητά το 1970 στην υπόθεση Internationale Handelsgesellschaft , όταν μια εταιρία με έδρα την Φρανκφούρτη, προσέφυγε στο Διοικητικό Δικαστήριο της Φρανκφούρτης με το επιχείρημα ότι οι ρυθμίσεις ενός κοινοτικού κανονισμού (120 67 ΕΟΚ), προσέβαλαν βασικά ατομικά δικαιώματα, τα οποία προστατεύονταν από το γερμανικό Σύνταγμα (θεμελιώδη Νόμο) και για το λόγο αυτό θα έπρεπε να θεωρηθούν ανεφάρμοστες. Στην απόφαση αυτή το ΔΕΚ θεμελίωσε την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επί των

¹² Βλ. Μ.Δ. Χρυσομάλλη, όπ.π, σελ 101

¹³ Βλ. Κακούρης, “ Η σχέση της Κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών- μελών”, ΕΕΕυρΔ, 2-3, 1986,σελ. 548-549

¹⁴ Βλ. Κακούρης, “ Η σχέση της Κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών- μελών”, ΕΕΕυρΔ, 2-3, 1986,σελ. 549

συνταγμάτων των Κρατών – μελών, αποφαινόμενο ότι δεν είναι δυνατόν να αντιταχθούν στο κοινοτικό δίκαιο τα θεμελιώδη δικαιώματα που διασφαλίζονται από ένα εθνικό Σύνταγμα. Το ΔΕΚ ωστόσο, είχε μπροστά του ένα σημαντικό κενό στο κοινοτικό δίκαιο, αφού ούτε οι Συνθήκες δεν περιείχαν κατάλογο προστατευόμενων δικαιωμάτων ή έστω κάποια άλλη πρόβλεψη. Έτσι το ΔΕΚ παράλληλα διακήρυξε ότι “Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί πράγματι αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου, οι οποίες προστατεύονται από το Δικαστήριο. Η προστασία αυτή, αν και εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των Κρατών- μελών, πρέπει να διασφαλίζεται στα πλαίσια της δομής και των σκοπών της Κοινότητας”¹⁵. Εν συνεχεία το ΔΕΚ διακήρυξε ότι “ 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 φύσης του να αντιταχθούν δικαστικώς στο δίκαιο που γεννάται από τη Συνθήκη, αφού απορρέει από αυτόνομη πηγή, κανόνες εθνικού δικαίου¹⁶, όποιοι και αν είναι, χωρίς το δίκαιο αυτό να χάσει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να τεθεί υπό αμφισβήτηση η νομική βάση της Κοινότητας. Επομένως κατά το ΔΕΚ, 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 αυτού¹⁷.” Το ΔΕΚ στήριξε την θέση του επικαλούμενο τρία βασικά επιχειρήματα. Στο πρώτο του επιχειρήμα διετύπωσε την σημασία της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα Κράτη- μέλη, στο δεύτερο επιχειρήμα επανέλαβε τη θέση του -και στην προηγούμενη απόφαση Costa κ E.N.E.L- σχετικά με το γεγονός ότι τα κράτη μέλη περιόριζαν την κυριαρχία τους εκχωρώντας κυριαρχικά τους δικαιώματα στην Κοινότητα. Επομένως, δεν είναι πολιτικά επιτρεπτό ότι τα κράτη έδωσαν από τη μια, να το ανααιρούν μέσω της υπεροχής του εθνικού τους δικαίου από την άλλη καθώς σε μια τέτοια περίπτωση, η διασφάλιση των σκοπών της Κοινότητας θα ετίθετο σε άμεση διακινδύνευση¹⁸. Στο τρίτο του επιχειρήμα το ΔΕΚ τόνισε την αυτονομία της νέας αυτής έννομης τάξης και τη δημιουργία ενός *corpus juris* που απαιτεί την

¹⁵ ΔΕΚ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 17.12.1970, Συλλ.Νομ. 1969-1971,

¹⁶ Πρβλ. Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985, σελ 191, “ η επίκληση εθνικού δικαίου για την θεμελίωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, δεν είναι λοιπόν μόνο περιττή, αλλά κατ’ αρχήν, από απόψεως κοινοτικού δικαίου, λογικά –συστηματικά εσφαλμένη”

¹⁷ ΔΕΚ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, 17.12.1970, Συλλ.Νομ. 1969-1971,σ. 1125

¹⁸ Βλ. Δ.Παπαγιάννη, “Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ. 216

εφαρμογή των κανόνων του για να μπορεί να επιτελέσει τους σκοπούς του και άρα δεν επιτρέπεται η μη συμμόρφωση ενός Κράτους- μέλους προς τη Συνθήκη ή τις επιβαλλόμενες βάσει αυτής υποχρεώσεις του ακόμα και αν η συμμόρφωση αυτή προσκρούει σε συνταγματικής περιωπής διατάξεις. Η επιχειρηματολογία του ΔΕΚ ήταν πράγματι πειστική και η απόλυτη αυτή διατύπωση της αρχής της υπεροχής μπορεί να διασφαλιστεί μέσω της ενιαίας εφαρμογής του στα Κράτη- μέλη, καθώς, όπως ήδη ελέχθη, οποιαδήποτε παρέκκλιση θα έθετε σε άμεση διακινδύνευση την ενότητα της κοινοτικής έννομης τάξης και τελικά την επίτευξη των στόχων της. Η σταθερή έκτοτε νομολογία σχετικά με την “υπεροχή” συνδέεται άρρηκτα με τη θεωρία του ΔΕΚ περί διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων, όπου η νομική βάση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού, είναι ακριβώς η αποξένωση των Κρατών – μελών από τα θέματα που ανήκουν πλέον στην Κοινότητα και συνέπεια του διαχωρισμού των δικαιοδοσιών είναι ότι τα Κράτη- μέλη δεν έχουν δικαιοδοσία να θέτουν σε ισχύ νομοθετήματα επί τομέων που ανήκουν στην Κοινότητα¹⁹. Αυτή είναι η νομική θεμελίωση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και έναντι των εθνικών Συνταγμάτων

Δ. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και η υποχρέωση εφαρμογής του από τα εθνικά δικαστήρια

Η αξίωση της υπεροχής του Κοινοτικού δικαίου ενισχύθηκε από το ΔΕΚ (απευθυνόμενο προς τα εθνικά δικαστήρια) και διατυπώθηκε ακόμη καθαρότερα στην απόφαση *Simmenthal* του 1978²⁰ κατά την οποία η υπόθεση αφορούσε ένα ιταλικό σύστημα αμοιβών για κτηνιατρικούς ελέγχους εισαγόμενου μοσχαρίσιου κρέατος. Το ΔΕΚ είχε ήδη κρίνει ότι το σύστημα αυτό παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο²¹. Ένα ιταλικό Ειρηνοδικείο απέστειλε ερώτημα προς το ΔΕΚ αν ήταν υποχρεωμένο να μην εφαρμόσει την σχετική ιταλική

¹⁹ Βλ. Κακούρης, “Η σχέση της Κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών- μελών”, ΕΕΕυρΔ, 2-3, 1986,σελ. 550

²⁰ ΔΕΚ. 106/77, *Simmenthal II*

²¹ *Simmenthal I*, C- 35/76, Εν προκειμένω η ιταλική εταιρία *Simmenthal*, υποχρεώθηκε να καταβάλλει σύμφωνα με τον ιταλικό νόμο 1239/70 τέλος υγειονομικού ελέγχου κατά την εισαγωγή ποσότητας κρέατος, γεγονός το οποίο θεώρησε ότι αποτελεί εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, που απαγορεύεται ρητά από το άρθρο 30 ΣυνθΕΟΚ και προσέφυγε με αγωγή και ζήτησε επιστροφή των τελών. Ο ιταλός δικαστής κατέφυγε προδικαστικά στο ΔΕΚ το οποίο αποφάνθηκε ότι οι υγειονομικοί έλεγχοι που διενεργούνται στα σύνορα κατά την εισαγωγή αποτελούν μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς κατά την έννοια του άρθρου 30 ΣυνθΕΟΚ και οι χρηματικές επιβαρύνσεις για την διενέργεια των ελέγχων είναι μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς δασμούς κατά την έννοια του άρθρου 30 ΣυνθΕΟΚ.

διάταξη, μια αρμοδιότητα που μέχρι τότε αναλάμβανε μόνο το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο. Το κύριο ζήτημα που αντιμετώπισε το ΔΕΚ στην υπόθεση *Simmenthal II* αφορούσε την έκταση και τον τρόπο εφαρμογής της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου καθώς και της εξ' αυτής υποχρέωσης των εθνικών δικαστηρίων, ειδικά στα Κράτη-μέλη, όπου ένας κανόνας του εθνικού δικαίου δεν μπορεί να μένει ανεφάρμοστος, αν δεν ακυρωθεί προηγουμένως από κάποια αποκλειστικά αρμόδια ανώτατη αρχή (π.χ. Συνταγματικό δικαστήριο)²². Η διαδικασία αυτή δεν αφορούσε μόνο αμφισβητήσεις σχετικά με την συνταγματικότητα των νόμων αλλά εφαρμοζόταν και σε περιπτώσεις αντίθεσης ενός εθνικού κανόνα με έναν κοινοτικό, όπου σύμφωνα με τη νομολογία του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (όταν εκδικαζόταν η υπόθεση *Simmenthal*) η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου θεμελιωνόταν στο άρθρο 11 του ιταλικού Συντάγματος²³ (σύμφωνα με το οποίο έγινε η προσχώρηση της χώρας στις Κοινότητες) και έτσι όταν ένας κοινοτικός κανόνας ήταν αντίθετος με έναν εθνικό νόμο τότε αυτομάτως ετίθετο θέμα αντισυνταγματικότητας του νόμου (παραβίαση του άρθρου 11 του Συντάγματος), που όμως δεν έμενε ανεφάρμοστος αλλά έπρεπε να ακυρωθεί πρώτα σύμφωνα με τη διαδικασία των άρθρων 134 και 136 του ιταλικού Συντάγματος. Η παραπάνω όμως πρακτική είχε ως αποτέλεσμα την μη άμεση εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα (ο οποίος έμενε ανεφάρμοστος μέχρι την ακύρωση του επίμαχου εθνικού κανόνα) και κατ' επέκταση τη μη ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σ' όλον τον κοινοτικό χώρο. Το ΔΕΚ τόνισε ότι η ύπαρξη κοινοτικών κανόνων καθιστούσε αυτόματα ανεφάρμοστες όλες τις αντίθετες ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου, ενώ ταυτόχρονα απέκλειε και την έγκυρη υιοθέτηση κάθε νέου εθνικού νόμου που θα ερχόταν ακόμα και σε αντίθεση με τις κοινοτικές διατάξεις. Συγκεκριμένα κατά το Δικαστήριο, ο εθνικός δικαστής που καλείται στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του να επιληφθεί μιας διαφοράς, έχει υποχρέωση να εφαρμόζει στο ακέραιο το κοινοτικό δίκαιο, αφήνοντας ανεφάρμοστη κάθε ενδεχομένως αντίθετη διάταξη εθνικού δικαίου, είτε προγενέστερη είτε μεταγενέστερη του κοινοτικού κανόνα. Οφείλει λοιπόν να προσδίδει πλήρη ισχύ στις διατάξεις του κοινοτικού κανόνα και να αρνείται αυτεπάγγελα την εφαρμογή κάθε συγκρουόμενης διάταξης εθνικής νομοθεσίας. Μια αντίθετη στάση, κατά το ΔΕΚ, θα ισοδυναμούσε με τη μείωση

²² Στην Ιταλία εν προκειμένω σύμφωνα με το άρθρο 134 του Συντάγματος "... το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφασίζει για τις αμφισβητήσεις σχετικά με την αντισυνταγματικότητα των νόμων" ενώ σύμφωνα με το άρθρο 136, "εφόσον το Συνταγματικό Δικαστήριο αποφασίσει υπέρ της αντισυνταγματικότητας ορισμένης διάταξης νόμου...παύει να ισχύει από την επόμενη της δημοσίευσης της απόφασης αυτής."

²³ Σύμφωνα με το άρθρο 11 του ιταλικού Συντάγματος, "...Η Ιταλία ...συμφωνεί, με την προϋπόθεση της αμοιβαιότητας, με τα άλλα Κράτη στους περιορισμούς της κυριαρχίας, τους αναγκαίους για μια τάξη που εξασφαλίζει την ειρήνη και τη δικαιοσύνη ανάμεσα στα έθνη..."

της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου και με αντίστοιχη άρνηση της αποτελεσματικότητας των υποχρεώσεων που τα Κράτη- μέλη ανέλαβαν χωρίς όρους και αμετάκλητα με τη Συνθήκη και έτσι θα έθετε σε κίνδυνο τα πραγματικά θεμέλια της Κοινότητας. Ο εθνικός δικαστής επομένως, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας του να εφαρμόζει τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου , έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών , αφήνοντας εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμένει προηγούμενη εξαφάνιση της, είτε δια της νομοθετικής οδού είτε με οποιαδήποτε άλλη συνταγματική διαδικασία²⁴ . Συνεπώς το δόγμα της υπεροχής σήμαινε όχι μόνο ότι το κοινοτικό δίκαιο υπερίσχυε του εθνικού αλλά και ότι υποχρέωση εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έναντι αντιτιθέμενου εθνικού υπέχουν και τα εθνικά δικαστήρια.

III. Το ζήτημα της υπεροχής και η υποδοχή από τις εθνικές έννομες τάξεις.

Κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΚ, την πηγή ισχύος του κοινοτικού δικαίου δεν προσφέρουν οι επιμέρους εθνικές έννομες τάξεις, αλλά η ίδια η φύση και ιδιαιτερότητα του κοινοτικού φαινομένου. Η νομολογία του ΔΕΚ τόνισε εξ αρχής ότι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου απορρέει από τον σκοπό και ιδίως από την αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης, ως ανεξάρτητης δικαιοκτικής ύλης η οποία υλοποιείται με δικά της όργανα, έχοντας η ίδια ικανότητα δικαίου και διεθνούς εκπροσώπησης. Ήδη από το 1960 το ΔΕΚ νομολόγησε ότι σε αντίθεση με τις συνηθισμένες διεθνείς συνθήκες, η Συνθήκη της ΕΟΚ ίδρυσε μια δική της έννομη τάξη που ενσωματώνεται στο νομικό σύστημα των Κρατών- μελών και η οποία επιβάλλεται από τα δικαστήριά τους²⁵, ενώ παράλληλα με την ίδρυση της Κοινότητας τα Κράτη-μέλη περιόρισαν, αν και σε περιορισμένους τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν μια νέα τάξη δικαίου που εφαρμόζεται τόσο στα Κράτη-μέλη όσο και στους υπηκόους τους .Για το λόγο αυτό, κατά το συλλογισμό του ΔΕΚ, ο οποίος αναλύθηκε κ διεξοδικά ανωτέρω, το δίκαιο που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη γεννήθηκε από αυτόνομη πηγή και δεν θα ήταν δυνατό να δεχθεί να του αντιταχθεί νομικώς ένα οποιοδήποτε κείμενο εθνικού δικαίου χωρίς να χάσει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς

²⁴ ΔΕΚ, 106/77, Simmenthal II, σκέψεις 21-22 και 24

²⁵ ΔΕΚ,106/77, Simmenthal II

να τεθεί σε αμφιβολία η νομική βάση της Κοινότητας. Ως συνέπεια των παραπάνω το ΔΕΚ δέχτηκε ότι μόνο το ίδιο έχει την αρμοδιότητα να εξετάζει τη νομιμότητα κοινοτικών πράξεων, ενώ τα Κράτη-μέλη δεν μπορούν να προβάλλουν αντιρρήσεις βασισμένες στις δικές τους έννομες τάξεις²⁶. Η νομολογία αυτή του Δικαστηρίου στηρίχθηκε στην προβολή του ιδιαίτερου χαρακτήρα του Κοινοτικού δικαίου και κυρίως στο επιχείρημα σύμφωνα με το οποίο θα διακυβεύονταν η πραγματοποίηση των σκοπών της Κοινότητας εάν δεν αναγνωριζόταν η αρχή της υπεροχής του Κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, όπως ερμηνεύτηκε από το ΔΕΚ οποιαδήποτε διάταξη πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου υπερέχει οποιασδήποτε εθνικής διάταξης, κάθε βαθμίδας. Η βάση της επιχειρηματολογίας αυτής είναι κυρίως πραγματιστική και όχι δογματική, εφόσον αιτιολογεί την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου αρνητικά και εκ του επιθυμητού αποτελέσματος, επικαλούμενη τους κινδύνους από τη μη αποδοχή της²⁷. Από την οπτική των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων, ο κανόνας δικαίου που επιτρέπει την εισαγωγή του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη και θέτει τα όρια της εφαρμογής του δεν μπορεί παρά να αναζητείται αποκλειστικά στο Σύνταγμα. Η διαδικασία εξάλλου προσχώρησης ενός κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνει χώρα μέσω του Συντάγματός του, βάσει ειδικής διάταξης, που προβλέπει την δυνατότητα προσχώρησης σε διεθνείς οργανισμούς. Οι ρυθμίσεις αυτές επιτρέπουν είτε τον περιορισμό εθνικών κυριαρχικών αρμοδιοτήτων²⁸, είτε τη μεταβίβαση τους σε διεθνείς οργανισμούς²⁹. Η φύση ωστόσο και η εξειδίκευση της οικείας συνταγματικής διάταξης, διαφέρει από χώρα σε χώρα. Η διαφοροποίηση παρατηρείται στη συνταγματική πρόβλεψη και αποτύπωση του ευρωπαϊκού φαινομένου στα συνταγματικά κείμενα καθώς και από τον τρόπο αποτύπωσης της εθνικής κυριαρχίας μέσα στο Σύνταγμα. Όσον αφορά την πρόβλεψη και αποτύπωση του ευρωπαϊκού φαινομένου, σε κάποιες χώρες υπάρχει ρητή αναφορά στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου η πρόβλεψη είναι τόσο γενική³⁰ (αναφορά στην ένταξη και εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ένωση) όσο και ειδική³¹, αναφερόμενη σε ζητήματα που η ένταξη γεννάει, ενώ σε κάποιες άλλες χώρες δεν υπάρχει ρητή αναφορά στην Ένωση, ούτε γενική, σχετικά με

²⁶ ΔΕΚ 43/76, Comet, 16/12/1976, ΔΕΚ 106/77 Simmenthal 9/3/1971, ΔΕΚ 314/85, Foto Frost

²⁷ Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1090

²⁸ Άρθρο 28 παρ. 3 Ελλ.Σ, 11 του Ιταλικού Συντάγματος, Προοίμιο του Γαλλικού Συντάγματος του 1946

²⁹ Άρθρο 28 παρ. 2 Ελλ.Σ, 34 του Βελγικού, 55 του Γαλλικού, 34 του Βελγικού, 93 του Ισπανικού, 9 του Αυστριακού

³⁰ Στην κατηγορία αυτή ανήκουν η Σλοβακία, η Ουγγαρία, η Εσθονία, και η Ρουμανία

³¹ Στην κατηγορία αυτή ανήκουν η Ισπανία, η Φιλανδία, το Βέλγιο, και η Ιταλία, όπου βασίζουν την συμμετοχή τους σε μια γενική διάταξη περί διεθνών οργανισμών, παρ' όλα αυτά προέβησαν σε συνταγματικές αναθεωρήσεις για να ρυθμίσουν ορισμένα θέματα τα οποία προέκυπταν από την ενοποιητική διαδικασία (το δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι των ευρωπαίων πολιτών, ζητήματα σχετικά με την νομισματική ένωση κ.α)

την προσχώρηση και την ισχύ του κοινοτικού δικαίου, ούτε ειδική επί συγκεκριμένων κοινοτικών θεμάτων³². Η διαφοροποίηση ωστόσο αυτή και η έλλειψη σαφούς και πλήρους αποτύπωσης των κανονιστικών συνεπειών στη διακυβέρνηση αλλά και στην ισχύ των νομικών κανόνων, λόγω της ένταξης και συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργεί ένα “ευρωπαϊκό έλλειμμα”, εφόσον η ευρωπαϊκή αυτή εμπειρία, εμπεριέχει και συνεπάγεται εκ των πραγμάτων την εκχώρηση κυρίαρχων αρμοδιοτήτων στην Ένωση, η οποία όμως αντανακλάται ελάχιστα στα περισσότερα συνταγματικά κείμενα³³. Βεβαίως η θεμελίωση της νομικής υποδοχής του κοινοτικού δικαίου στην ίδια, στις περισσότερες περιπτώσεις, βάση με το “κοινό” διεθνές δίκαιο παραγνωρίζει αφενός τον πρωτόγνωρο χαρακτήρα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το θεσμικό *novum* που αυτή συνεπάγεται, αφετέρου όμως αντανακλά και την σχετική απροθυμία των Κρατών-μελών να αναγνωρίσουν την προνομιακή θέση του κοινοτικού δικαίου σε σχέση με το κλασσικό διεθνές δίκαιο καθώς και τη σημερινή νομική πραγματικότητα ότι η Ένωση δεν αποτελεί –ακόμη- πλήρως κυρίαρχη οντότητα, ώστε να ρυθμίζει κυρίαρχα όλους εκείνους τους δικαιικούς τομείς τους οποίους τα Κράτη-μέλη δεν της έχουν εκχωρήσει ρητά. Η αναγνώριση άρα κανονιστικών, διοικητικών και δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων σε ορισμένους τομείς στην Ένωση και η αφαίρεσή τους αντίστοιχα από την αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών-μελών είναι μερική και αποβλέπει ουσιαστικά στην πραγματοποίηση κάποιου σκοπού: τη δημιουργία μιας οικονομικής ένωσης μεταξύ των κρατών-μελών. Η πραγματοποίηση όμως των στόχων οικονομικού χαρακτήρα, με ευρύ περιεχόμενο αφήνει και ευρέα περιθώρια δράσης στα αρμόδια κοινοτικά όργανα και απαιτεί συχνά την ανάληψη πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων που ξεπερνούν τα παραδοσιακά πλαίσια των Συνθηκών και έτσι η ίδια η φύση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγκάζει τα κοινοτικά όργανα να λειτουργούν με τρόπο δυναμικό και να ακολουθούν συχνά μια εξελικτική πρακτική³⁴ η οποία συναντά κατά λογική συνέπεια και την αντίδραση των Κρατών-μελών. Την ίδια μέθοδο φαίνεται-όπως αποτυπώνεται και στην παραπάνω νομολογία του- ότι ακολουθεί και το ΔΕΚ, το οποίο στηριζόμενο στους στόχους και στην γενικότερη αποστολή της Ένωσης και εφαρμόζοντας διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών και του κοινοτικού δικαίου εν γένει, καταλήγει σε μια δυναμική και εξελικτική θεώρηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Η κοινοτική όμως αρμοδιότητα παραμένει και αναγνωρίζεται από τα Κράτη-μέλη πάντα ως μια κατ’ ανάθεση

³² Στην κατηγορία αυτή ανήκουν η Δανία, το Λουξεμβούργο και η Ολλανδία

³³ Βλ.Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 146

³⁴ Βλ. Α.Μανιτάκη, “Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους.”, ΤοΣ, 1984, τόμος 10, σελ. 484

αρμοδιότητα, μια θεώρηση περιοριστική τις περισσότερες φορές, όπου η μεταφορά αρμοδιοτήτων στα κοινοτικά όργανα και οι αντίστοιχοι συνταγματικά προβλεπόμενοι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας δεν είναι δυνατόν να έχουν ως αποτέλεσμα την κατάργηση ή αλλοίωση της εθνικής κυριαρχίας³⁵. Και ενώ η αναγνώριση αρμοδιοτήτων προς την Ένωση επηρεάζει άμεσα την άσκηση των κρατικών λειτουργιών καθώς και την διάρθρωση των εξουσιών όπως καθιερώνεται από το εθνικό Σύνταγμα, η δέσμευση όμως αυτή του κράτους, προς παραίτηση από ένα μέρος της αρμοδιότητάς του, δεν μπορεί να οδηγήσει σε ανατροπή ή διατάραξη της θεμελιώδους ισορροπίας του Συντάγματος³⁶. Με την κύρωση εξάλλου των Συνθηκών έχουμε μια μερική τροποποίηση των συνταγματικών λειτουργιών, τροποποίηση η οποία γίνεται πάντα κάτω από ορισμένους όρους και επιφυλάξεις, καθώς οι όποιοι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας είναι πάντα συνταγματικά προβλεπόμενοι και μόνο τότε έγκυροι και ανεκτοί. Το περιεχόμενο λοιπόν και η έκταση, τουλάχιστον θεωρητικά, των αρμοδιοτήτων αποτυπώνονται στις Συνθήκες, οι οποίες αποτελούν την κυρίαρχη θέληση των Κρατών-μελών, διατηρώντας ωστόσο αλώβητη την ουσία και το περιεχόμενο της κυριαρχίας τους, μέσα από την αναθεωρητική τους εξουσία. Τα κράτη-μέλη ωστόσο, θέλησαν στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος, να αντισταθμίσουν τους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής τους κυριαρχίας, θέτοντας κάποιους “αντιπεριορισμούς” στην κοινοτική αρμοδιότητα. Οι αντιπεριορισμοί αυτοί όπως θα καταδειχθεί παρακάτω αφορούσαν επιφυλάξεις ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την οργανωτική βάση του πολιτεύματος σε θέματα που έχουν σχέση με την άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας και τις θεμελιώδεις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος.

IV. Το ζήτημα της υπεροχής και η υποδοχή από τα εθνικά δικαστήρια.

Τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια ήταν εκείνα τα οποία, κατεξοχήν, έθεσαν σε αρκετές περιπτώσεις εμφανώς σε αμφισβήτηση τη νομολογία του ΔΕΚ, επιδιώκοντας να διαφυλάξουν την ισχύ του εθνικού δικαίου, προβάλλοντας πολλές φορές το εθνικό Σύνταγμα ως ανάχωμα στην επέλαση του κοινοτικού δικαίου. Η νομολογία του ΔΕΚ περί της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και η τοποθέτηση του ίδιου ως ανώτατου δικαστηρίου στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έθετε σε αμφισβήτηση το κύρος των εθνικών δικαστηρίων και μέσω μάλιστα της προδικαστικής παραπομπής το ΔΕΚ έφτανε μέχρι του

³⁵ Βλ. Α.Μανιτάκη, “Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους.”, ΤοΣ, 1984, τόμος 10, σελ. 489

³⁶ Βλ. Α.Μανιτάκη, ό.π., σελ.491

σημείου να προσδιορίζει την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων³⁷. Για το λόγο αυτό υπήρξε για μεγάλο χρονικό διάστημα, σε πολλές περιπτώσεις, πραγματική απροθυμία των εθνικών δικαστηρίων να χρησιμοποιήσουν το άρθρο 177 ΣυνθΕΟΚ (πλέον 234 ΣυνθΕΚ) περί προδικαστικής παραπομπής, αντίδραση η οποία δικαιολογούνταν ως ένα βαθμό από το γεγονός ότι η νομολογία του ΔΕΚ έθετε υπό αμφισβήτηση τις ως τότε συνθήκες άσκησης της εθνικής κυριαρχίας και οδηγούσε στην “υποβάθμιση” των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων, τα οποία αρνούνταν να μεταβληθούν σε κατώτερης ποιότητας δικαστήρια από το ΔΕΚ, προς το οποίο θα έπρεπε να παραπέμπουν και με τις αποφάσεις του οποίου θα έπρεπε να συμμορφώνονται. Η απροθυμία αυτή ήταν και είναι εντονότερη όταν τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να υποδεχτούν έναν κοινοτικό κανόνα, ο οποίος έρχεται σε αντίθεση με έναν εθνικό συνταγματικό κανόνα και αξιώνει την υπεροχή του έναντι του συνταγματικού. Η αξίωση αυτή έρχεται αφενός σε σύγκρουση με την θεμελιώδη παραδοχή ότι το Σύνταγμα αποτελεί την ανώτατη έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας σε ένα οργανωμένο κράτος και γι αυτό το λόγο είναι το μόνο νομικό κείμενο που δικαίως αξιώνει υπεροχή έναντι οποιουδήποτε άλλου κανονιστικού κειμένου, αφετέρου όμως βρίσκει παράλληλα έρεισμα στο ίδιο το Σύνταγμα το οποίο επιτρέπει την προσχώρηση του κράτους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έχει προβεί σε συγκεκριμένες συνταγματικές προσθήκες ή αναθεωρήσεις προς αυτό το σκοπό. Υπό το φως αυτής της συμμετοχής τα ανώτατα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους βάσει της –δια του Συντάγματος -αναγνώρισης της ισχύος του κοινοτικού δικαίου και της εντολής εφαρμογής του που το συνοδεύει και δεδομένου μάλιστα το ότι η ερμηνεία αυτού ανήκει κατά αποκλειστικότητα στο ΔΕΚ αναδεικνύει το τελευταίο ως το τελικά αποφασίζον όργανο και στα ζητήματα πιθανής σύγκρουσης μεταξύ εθνικού Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου. Η στάση ωστόσο, των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων όπως θα αναλυθεί παρακάτω, ως προς την υποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου δεν ήταν άνευ όρων. Η αποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου συντελέστηκε κατά βάση μέσω της παραδοχής της συνταγματικά συνεπώς προτεραιότητας εφαρμογής του και πάντα υπό το αυστηρό κριτήριο της θεσμικής κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικής έννομης τάξης και Κοινότητας. Η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου ως προτεραιότητα και όχι ως ιεραρχική υπεροχή δεν ήταν και πάλι απόλυτη, αλλά αντιθέτως τέθηκαν σαφείς περιορισμοί και επιφυλάξεις, βασισμένοι στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές των Κρατών-μελών, με αποτέλεσμα πολλές φορές τη συνταγματική επαγρύπνηση του εθνικού δικαστή για τη διαφύλαξη

³⁷ Βλ. Β.Κονδύλη, “Η συμβολή του ΔΕΚ στον προσδιορισμό της αρμοδιότητας ή δικαιοδοσίας των εθνικών δικαστηρίων”, ΝοΒ, 1997, σελ. 9 επ.

των αρχών αυτών. Ως εκ τούτου η σχετικοποίηση της προτεραιότητας –υπεροχής αυτής ήταν πολλές φορές αποτέλεσμα της παρακράτησης της αρμοδιότητας εκ μέρους των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων να αποφαινόμενοι επί της υπέρβασης των θεμελιωδών συνταγματικών αυτών αρχών ακόμα και επί της υπέρβασης ή μη των ορίων της κοινοτικής αρμοδιότητας.

V. Τα όρια της υπεροχής- τα πεδία έντασης κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος

A. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων

Σε μια πρώτη φάση, οι βασικές επιφυλάξεις των εθνικών δικαστηρίων είχαν ως επίκεντρο τον προβληματισμό γύρω από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο και τις δυσμενείς επιπτώσεις που μπορεί να είχε σχετικά η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των προστατευόμενων ελευθεριών από το Σύνταγμα. Ο λειτουργικά περιορισμένος χαρακτήρας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ωστόσο, ιδιαίτερα στα πρώτα στάδια λειτουργίας τους, δεν προέβλεπε την συμπερίληψη εγγυήσεων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Άξια προστασίας θεωρήθηκαν μόνο τα δικαιώματα που συντελούσαν στην επίτευξη των οικονομικών στόχων και έτσι καμία πρόβλεψη δεν έγινε για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα³⁸. Η επέκταση ωστόσο των αρμοδιοτήτων της Ένωσης συνέβαλε στον πολλαπλασιασμό των διακινδυνεύσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων και υπογράμμισε την ανάγκη περιφρούρησής τους και εντός της κοινοτικής έννομης τάξης καθώς η ισχύς τους στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου προβλήθηκε ως αναγκαία προϋπόθεση αποδοχής της αρχής της υπεροχής αυτού απέναντι στα εθνικά δίκαια³⁹. Το κίνητρο ωστόσο των εθνικών Δικαστηρίων μπορεί να αναζητηθεί και στην ανάγκη εκ μέρους τους να διαφυλάξουν την δική τους εξουσία έναντι εκείνης του ΔΕΚ, το οποίο “απειλούσε” να τους στερήσει την πρωτοκαθεδρία μέσα από την αξίωση της αναγνώρισης της υπεροχής του Κοινοτικού δικαίου. Η αμφισβήτηση ωστόσο της πρωταρχικότητας του κοινοτικού δικαίου και οι

³⁸ Βλ. Σ.Ταλιαδούρου, “Τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και το κοινοτικό δίκαιο”, ΝοΒ 1982, σελ. 555

³⁹ Βλ. Π.Δαγτόγλου, “Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο”. ΝοΒ 1982, σελ.5 επ.

“αντιστάσεις” των Δικαστηρίων ήταν ποικίλες και διαφορετικής έντασης και θεμελίωσης.

α. Ιταλία. Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων και η αναγνώριση της προτεραιότητας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου αντί της υπεροχής αυτού.

Από τις μαχητικότερες αποφάσεις αμφισβήτησης της πρωταρχικότητας του κοινοτικού δικαίου ήταν αυτές του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου . Συγκεκριμένα στην Ιταλία το Συνταγματικό Δικαστήριο επί είκοσι πέντε τουλάχιστον χρόνια αμυνόταν κατά της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του ιταλικού. Στο ιταλικό δε Σύνταγμα δεν υπήρχε ούτε υπάρχει ειδική διάταξη συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και αναγνώριση της ισχύς του κοινοτικού δικαίου. Η υποδοχή της κοινοτικής έννομης τάξης από την αντίστοιχη ιταλική συντελέστηκε υπό το πρίσμα ότι εθνικοί και διεθνείς κανόνες είναι διακριτοί , καθώς και κάθε σύστημα ρυθμίζει τη δική του σφαίρα αρμοδιοτήτων και οι διεθνείς κανόνες γίνονται μέρος του εθνικού αφού μετασχηματιστούν ή υιοθετηθούν από το εθνικό νομικό σύστημα ⁴⁰. Η επιλογή αυτή ωστόσο μπορεί να θεωρηθεί ότι έγινε προκειμένου να περιφρουρηθεί η εθνική κυριαρχία και σε συνδυασμό με το άρθρο 11ιταλ⁴¹ ούτως ώστε οι δυο έννομες τάξεις να καταστούν απολύτως διακριτές καθώς και τα πεδία εφαρμογής τους βάσει των πεδίων αρμοδιοτήτων, στα οποία η κάθε μια εμπίπτει. Στην απόφαση Costa/Enel το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο διακήρυξε πρώτη φορά ρητά ότι στην περίπτωση μιας σύγκρουσης μεταξύ δυο κανόνων δικαίου, ανεξαρτήτως προέλευσης τους, υπερέχει ο μεταγενέστερος ⁴². Συνεπώς κατά το Δικαστήριο μεταγενέστερος εθνικός νόμος υπερισχύει προγενέστερου κοινοτικού, με αποτέλεσμα να προκαλέσει την αντίδραση του ΔΕΚ μέσα από την ομώνυμη απόφαση, η οποία θεωρείται και γενέθλια της αρχής της υπεροχής του

⁴⁰ Βλ. Α.Κατράνη, “Και πάλι, το πρόβλημα της σχέσης ανάμεσα στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και το δίκαιο των κρατών- μελών, με αφορμή μια πρόσφατη απόφαση του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου”, ΤοΣ 1984, σελ. 546 επ.

⁴¹ Το άρθρο 11 ιταλΣ προβλέπει ότι η Ιταλία μπορεί να δεχτεί, υπό τις ίδιες συνθήκες με άλλες χώρες, εκείνους τους περιορισμούς της κυριαρχίας που είναι απαραίτητοι , προκειμένου η χώρα να συμμετέχει σε διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι αποσκοπούν στη διατήρηση της ειρήνης, της δικαιοσύνης μεταξύ των εθνών

⁴² Η αρχική νομολογία του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου ήταν ακόμα εχθρική προς το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο απαιτούσε από τα κοινά δικαστήρια σε περίπτωση σύγκρουσης εθνικού και κοινοτικού δικαίου να παραπέμπουν το θέμα στο Συνταγματικό Δικαστήριο. Η νομολογία αυτή ωστόσο άρχισε να αμφισβητείται ,ότι ο κοινοτικός κανόνας δεν υπερισχύει αντίθετου μεταγενέστερου εσωτερικού, εφόσον αναιρούσε καταφανώς την άμεση ισχύ του κοινοτικού δικαίου, με αποκορύφωμα την απόφαση Simmenthal

κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο σε μεταγενέστερες αποφάσεις⁴³ το Δικαστήριο αποδέχτηκε ρητά τη συνταγματικότητα της ένταξης στις Κοινότητες αφήνοντας όμως ανοικτό το ζήτημα του κατά πόσο το άρθρο 11ιταλΣ έδινε τη δυνατότητα απόκλισης από ουσιαστικές διατάξεις του Συντάγματος. Μια υποχώρηση στη νομολογία του Συνταγματικού Δικαστηρίου σημειώνεται την περίοδο 1973-1984, οπού στις αποφάσεις αυτής της περιόδου το Δικαστήριο έμεινε σταθερό στη θέση ότι η μεταβίβαση στην Κοινότητα έκδοσης κανόνων δικαίου γίνεται σύμφωνα με το κριτήριο κατανομής αρμοδιοτήτων, έθεσε όμως όρια ως προς την άμεση ισχύ και εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων και απασχολήθηκε ιδίως με το ζήτημα της ιεράρχησης-υπεροχής συνταγματικού και κοινοτικού δικαίου⁴⁴. Στην περίφημη απόφαση Frontini (1973) , το ιταλικό Δικαστήριο αναγνώρισε, λόγω της ιδιαίτερης φύσης των κοινοτικών κανόνων, την αξίωση της πλήρους , αποτελεσματικής και άμεσης εφαρμογής τους, προχώρησε δε ακόμη περισσότερο όμως κρίνοντας ότι το άρθρο 11ιταλΣ αποτελεί όχι μόνο τη νομική βάση της ένταξης της Ιταλίας στις Κοινότητες αλλά και το έρεισμα της “προτεραιότητας” εφαρμογής του κοινοτικού κανόνα σε περίπτωση σύγκρουσης με έναν εθνικό, δεδομένου ότι σε αντίθετη περίπτωση θα παραβιαζόταν η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ιταλίας και Κοινότητας⁴⁵. Με βάση αυτή την παραδοχή το κράτος διατηρεί την κυριαρχία του, την οποία έχει περιορίσει μεν στους τομείς που αποτελούν αντικείμενο της κοινοτικής αρμοδιότητας. Το Δικαστήριο εν συνεχεία τόνισε πως η τυχόν σύγκρουση δύο κανόνων (εθνικού και κοινοτικού) δεν είναι “ιεραρχική” , αλλά μεταφράζεται σε σύγκριση των πεδίων εφαρμογής τους, καθώς οι εθνικοί κανόνες που έρχονται σε σύγκρουση με κοινοτικούς στην πραγματικότητα παραβιάζουν τον υπέρτερο κανόνα που καθορίζει τα πεδία αρμοδιοτήτων και άρα τις σφαίρες εφαρμογής τους και ο κανόνας αυτός για το Δικαστήριο είναι το άρθρο 11ιταλΣ και συνεπώς η προσβολή του από κάποιο κοινό νόμο συνιστά συνταγματικό ζήτημα και άρα μπορεί να επιλυθεί μόνο από το Συνταγματικό Δικαστήριο⁴⁶. Το Δικαστήριο κατάφερε να περιφρουρήσει την αποκλειστικότητα της αρμοδιότητας να αποφαινεται το ίδιο αν το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερείχε του μεταγενέστερου εθνικού κανόνα, ενώ παράλληλα τόνισε ότι το κοινοτικό δίκαιο αντλεί την ισχύ του από το ίδιο το Σύνταγμα, καθώς και η υπεροχή του προσλαμβάνει την έννοια της “προτεραιότητας” εφαρμογής στην συγκεκριμένη περίπτωση, ενώ η αναγνώριση ιεραρχικής υπεροχής του κοινοτικού δικαίου , δεν θα ήταν δυνατή

⁴³ 98/1965 , Acciaierie S Michele k CECA 27.12.1965, Στη δίκη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρενέβη υποστηρίζοντας ότι το άρθρο 11 ιταλΣ προσφέρει τη νομική βάση όχι μόνο για την προσχώρηση στην Κοινότητα αλλά και για την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου

⁴⁴ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, “Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου”, ΝοΒ,2000,τεύχος7, σελ.1094

⁴⁵ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, όπ.π, σελ. 1094

⁴⁶ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 192

καθόσον θα προϋπέθετε μια ανεπίτρεπτη υποχώρηση εθνικής κυριαρχίας⁴⁷ Στην απόφαση Frontini, το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, αναγνώρισε ουσιαστικά την “υπεροχή” του κοινοτικού δικαίου υπό την προϋπόθεση ότι αυτή υπόκειται σε κάποιους σαφείς περιορισμούς και σε μερικές θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα. Στο ίδιο μήκος κύματος κινήθηκε και η απόφαση Granital⁴⁸, δέκα περίπου έτη αργότερα, όπου στην υπόθεση αυτή το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο αποδέχτηκε για πρώτη φορά την “υπεροχή” του κοινοτικού δικαίου επί των εθνικών νόμων, αξιώνοντας την άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και την εφαρμογή του από κάθε εθνικό δικαστή ανεξάρτητα από τον χρόνο στον οποίο τέθηκαν σε ισχύ οι δύο κανόνες . Στην περίπτωση αυτή κατά το Δικαστήριο το εθνικό δίκαιο δεν θεωρείται ότι έχει ανακληθεί, αλλά μόνο ότι δεν είναι κρίσιμο για την επίδικη υπόθεση, έτσι η εθνική νομοθεσία διατηρεί την ισχύ της και συνεχίζει να παράγει έννομα αποτελέσματα ⁴⁹. Η δήλωση αυτή του Δικαστηρίου και πάλι, όπως και στην απόφαση Frontini, αναγνωρίζει την προτεραιότητα εφαρμογής και όχι ιεραρχικής υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού. Ταυτόχρονα ωστόσο με την δήλωση αυτή, το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, προσπάθησε να θέσει ως όριο στην υπεροχή του κοινοτικού δικαίου τις θεμελιώδεις αξίες, όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατική αρχή, αναγνωρίζοντας έμμεσα την υπεροχή αυτή και υπό την επιφύλαξη ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απειλεί τις συνταγματικές αρχές της Χώρας , παρακρατώντας και πάλι ωστόσο την αρμοδιότητα της άμεσης επέμβασης προκειμένου να κηρύξει την αντισυνταγματικότητα ενός κοινοτικού κανόνα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν προσκρούουν στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές⁵⁰. Το Δικαστήριο όπως και στην απόφαση Frontini, διατύπωσε την “θεωρία των αντιπεριορισμών”, σύμφωνα με την οποία αφενός μεν αναγνώριζε κατ ουσίαν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου επί του εθνικού, αφετέρου όμως η υπεροχή αυτή υπόκειται σε ορισμένες θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές⁵¹. Οι “αντιπεριορισμοί” αυτοί εκλαμβάνονται από το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο ως “περιορισμοί των περιορισμών” της κρατικής κυριαρχίας, οι οποίοι είναι δυνατόν να επέλθουν προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι του άρθρου 11 ιταλΣ.

⁴⁷ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, όπ.π, σελ 193

⁴⁸ Βλ. απόφαση της Corte Costituzionale, Granital, 170/8-6-1984

⁴⁹ Βλ. Granital, σελ. 650

⁵⁰ Βλ. απόφαση 232/21-4-89, FRAGD v Amministrazione delle Finanze, όπου και πάλι πέντε χρόνια μετά την απόφαση Granital το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, επιφύλαξε στον εαυτό του την αρμοδιότητα να εξετάζει το ίδιο την αντίθεση κανόνων του κοινοτικού δικαίου προς τις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος, κυρίως στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αν και όχι μόνο εκεί.

⁵¹ Βλ. Α.Κατράνη, “Και πάλι, το πρόβλημα της σχέσης ανάμεσα στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και το δίκαιο των κρατών- μελών, με αφορμή μια πρόσφατη απόφαση του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου”, ΤοΣ 1984, σελ. 546 επ

β . Γερμανία. Τα θεμελιώδη δικαιώματα ως κριτήριο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Οι επιφυλάξεις του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, ήταν ανάλογες με αυτές του ομόλογού του ιταλικού, διαφορετικής ωστόσο έντασης και θεμελίωσης. Ενώ το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο ασχολήθηκε κυρίως με την ιεράρχηση συνταγματικού και κοινοτικού δικαίου, το γερμανικό Δικαστήριο επέμενε ιδιαίτερα στα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης του, κυρίως σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵². Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Δικαστήριο έθεσε, μέσα από τις αποφάσεις του, ως βασική προϋπόθεση για την αποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, φτάνοντας δε στο σημείο να παρακρατά το ίδιο την αρμοδιότητα να ελέγχει, εξ αυτού του λόγου, το κοινοτικό δίκαιο. Η στάση αυτή ωστόσο, στην πορεία της νομολογίας του Δικαστηρίου, άλλαξε και ως προς το ζήτημα της επιφύλαξης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την πλευρά της Κοινότητας και ως προς την έκταση της αρμοδιότητας του να ελέγχει το κοινοτικό δίκαιο.

ι. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προϋπόθεση εφαρμογής του κοινοτικού κανόνα και η παρακράτηση αρμοδιότητας ελέγχου κοινοτικού δικαίου από το ΓΟΣΔ

Εξ αρχής, το γερμανικό Δικαστήριο, αποδέχθηκε την άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου και την κάμψη αντίθετων προς αυτό εθνικών κανόνων υποσυνταγματικής ισχύος και άρα της υπεροχής αυτού⁵³. Ήδη από την πρώιμη νομολογία των γερμανικών δικαστηρίων, αποτυπώνεται η θετική προδιάθεση της Γερμανίας προς το ευρωπαϊκό εγχείρημα. Συγκεκριμένα, το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο σε δύο περιπτώσεις⁵⁴, κατά τις οποίες οι κοινοτικοί κανόνες κρίθηκαν από κατώτερης βαθμίδας δικαστήρια ως “ύποπτοι” αντισυνταγματικότητας, απέφυγε να απαντήσει επί της ουσίας, κηρύσσοντας τις

⁵² Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, “ Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου”, ΝοΒ,2000,τεύχος7, σελ.1094

⁵³ BVerfGE 31, 145, απόφαση του 1971 (Στην απόφαση αυτή το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο ήταν ένα από τα πρώτα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια που αποδέχτηκαν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι μεταγενέστερου τυπικού νόμου και αναγνώρισαν το ρόλο των εθνικών δικαστηρίων στην εφαρμογή του.)

⁵⁴ BVerfGE 22,134 και BVerfGE, 22,293

προσφυγές αυτές ως απαράδεκτες με την αιτιολογία ότι τυχόν αντισυνταγματικότητα του κανονισμού δεν θα επηρέαζε την επίδικη υπόθεση καθώς επιβεβαίωσε παράλληλα την αυτόνομη φύση της κοινοτικής έννομης τάξης και της δυνατότητας μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την Κοινότητα βάσει του άρθρου 24 του ΘΝ, όπου κατά συνέπεια του γεγονότος αυτού οι πράξεις της δεν χρειάζεται να “εγκριθούν” ή να ελεγχθούν από τα Κράτη-μέλη⁵⁵. Το Δικαστήριο μέσα από τις αποφάσεις αυτές έστειλε σαφές μήνυμα ότι δεν ήταν διατεθειμένο να ελέγχει την ισχύ των ευρωπαϊκών κανονισμών εφόσον αυτοί δεν αποτελούν πράξεις της γερμανικής δημόσιας εξουσίας, αλλά τμήμα μιας ανεξάρτητης έννομης τάξης. Και ενώ η γερμανική έννομη τάξη αποδέχτηκε την αυτονομία και την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του νόμου με σχετικά μεγάλη ευκολία δεν συνέβη το ίδιο και στην περίπτωση της αξίωσης της υπεροχής του και έναντι του Συντάγματος και δη όταν αυτό προσκρούει σε θεμελιώδεις αρχές συνταγματικής υφής. Το γεγονός που προκάλεσε την αμφισβήτηση της πρωταρχικότητας του κοινοτικού δικαίου και στην περίπτωση της Γερμανίας ήταν η απόρριψη από το ΔΕΚ κάθε αναφοράς στα ανθρώπινα δικαιώματα ως νομικής βάσης για τον έλεγχο της δράσης των Κοινοτήτων, η οποία διαρκώς επεκτεινόταν και συνέβαλε στον πολλαπλασιασμό των διακινδυνεύσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το 1970 (στην γνωστή απόφαση *Internationale Handelsgesellschaft*⁵⁶), το Διοικητικό Δικαστήριο της Φραγκφούρτης, απέστειλε προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΚ, στο οποίο ζητούσε να κηρύξει ανίσχυρο ένα ευρωπαϊκό κανονισμό, ως παραβιάζοντα θεμελιώδη δικαιώματα. Ενώ όμως το εθνικό Δικαστήριο ανέμενε το ΔΕΚ να συμφωνήσει μαζί του ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορούσε να παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματα του γερμανικού Συντάγματος, το ΔΕΚ παρόλα αυτά προχώρησε στην διακήρυξη της “υπεροχής” του κοινοτικού δικαίου και έναντι των εθνικών Συνταγμάτων. Το διοικητικό Δικαστήριο της Φραγκφούρτης αρνήθηκε ωστόσο να δεχτεί την απόφαση και για τον λόγο αυτό απέστειλε προδικαστικό ερώτημα αυτή τη φορά στο Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο(ΓΟΣΔ) διατυπώνοντας την άποψη ότι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου θα πρέπει να υποχωρεί ενώπιον αρχών του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου (ΘΝ) και δη των άρθρων 19 παρ.2 (απαγόρευση παραβίασης σκληρού πυρήνα των δικαιωμάτων) και 79 παρ.3 (σκληρός πυρήνας μη αναθεωρήσιμων διατάξεων) ΘΝ καθώς σε αντίθετη περίπτωση η μη εγγύηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα δημιουργούσε ένα συνταγματικό κενό. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, στην περίφημη απόφαση του (Solange I) , καταρχάς ως προς το ζήτημα του παραδεκτού της

⁵⁵ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 195-196

⁵⁶ Βλ. ανωτέρω απόφαση *Internationale Handelsgesellschaft*

προσφυγής διακήρυξε ότι “ αν ένας Κανονισμός της Κοινότητας εφαρμόζεται από μια διοικητική αρχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ή αντιμετωπίζεται από ένα δικαστήριο στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τότε πρόκειται για άσκηση γερμανικής κρατικής εξουσίας και συνεπώς οι Κανονισμοί της Κοινότητας θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως τυπικοί νόμοι υπό το άρθρο 100 γερμΣ και άρα οι σχετικές προσφυγές κρίνονται παραδεκτές ” ⁵⁷. Συγκεκριμένα λοιπόν το Δικαστήριο στο ερώτημα ποιο δίκαιο υπερέχει σε περίπτωση σύγκρουσης κοινοτικού και συνταγματικού δικαίου και ειδικότερα στην περίπτωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατά την απόφαση του, έπρεπε να υπερισχύει το εθνικό Σύνταγμα για όσο διάστημα τα αρμόδια όργανα της Κοινότητας δεν φροντίζουν να διευθετήσουν την εκκρεμότητα σύμφωνα με τις προβλεπόμενες στη Συνθήκη διαδικασίες. Παράλληλα το ΓΟΣΔ διακήρυξε ότι διατηρεί την αρμοδιότητα να ελέγχει έναν κοινοτικό κανόνα δευτερογενούς δικαίου με μέτρο κρίσης τα ανθρώπινα δικαιώματα. Κατά συνέπεια μέχρι το κοινοτικό δίκαιο να αποκτήσει ισχύοντα κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων ανάλογο προς τον κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων του ΘΝ, κατά το Δικαστήριο επιτρέπεται η υποβολή της υπόθεσης στο ΓΟΣΔ κατά τη διαδικασία κανονιστικού ελέγχου όταν το Δικαστήριο θεωρεί ως μη εφαρμοστέα μια κοινοτική πράξη που συγκρούεται με κάποιο από τα θεμελιώδη δικαιώματα του ΘΝ⁵⁸. Μέσα από την απόφαση Solange I το Δικαστήριο επαναβεβαίωσε την έσχατη αρμοδιότητά του να κρίνει την συνταγματικότητα του κοινοτικού δικαίου, ενώ παράλληλα σηματοδότησε την απαρχή μιας συγκρουσιακής σχέσης ανάμεσα στα εθνικά δικαστήρια και το ΔΕΚ⁵⁹.

ii. Η στροφή της νομολογίας του Δικαστηρίου στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

Το πρώτο βήμα για τη στροφή της νομολογίας του ΓΟΣΔ αποτελεί η απόφαση που εξέδωσε στις 25.7.1979 (Vielleicht), στην οποία το Δικαστήριο δεν ακολούθησε τη γραμμή που οδήγησε στην απόφαση Solange I. Δεν επέμεινε ως προς την αναγκαιότητα το σύστημα νομικής προστασίας που παρέχει η

⁵⁷ Το επιχείρημα αυτό του Δικαστηρίου έρχεται σε απόλυτη αντίθεση με το αντίστοιχο της απόφασης του το 1967

⁵⁸ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, “ Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου”, ΝοΒ,2000, τεύχος7, σελ.1094

⁵⁹ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 277

Κοινότητα, όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα, να ισοδυναμεί με το σύστημα νομικής προστασίας που υφίσταται στο εσωτερικό της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και κατοχυρώνεται μέσω του ΘΝ, αφήνοντας παράλληλα ανοιχτό το ζήτημα σχετικά με το αν και σε ποιο βαθμό οι βασικές κατευθύνσεις που οριοθέτησε η απόφαση Solange I, θα ισχύουν⁶⁰. Λίγα χρόνια αργότερα, τη μεγαλύτερη στροφή στη νομολογία του ΓΟΣΔ σηματοδότησε η απόφαση Solange II, όπου το Δικαστήριο αφενός αναγνώρισε την αρμοδιότητα στο ΔΕΚ να ελέγχει ένα κοινοτικό νομοθέτημα καθώς και την υποχρέωση των δικαστηρίων σε αυτές τις περιπτώσεις να παραπέμπουν το νομοθέτημα αυτό στο ΔΕΚ⁶¹, αφετέρου δε έκρινε ότι ο βαθμός προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο κοινοτικό δίκαιο ήταν πλέον κατά περιεχόμενο και κατεύθυνση ουσιωδώς ανάλογος με τα κριτήρια του ΘΝ⁶². Τα δεδομένα στα οποία στήριξε το Δικαστήριο αυτή του την κρίση ήταν η θετική στάση του ΔΕΚ έναντι της δεσμευτικότητας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Κοινότητα, η ένταξή τους στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, καθώς και η πραγματική σημασία που είχε προσλάβει η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στη νομολογία του ΔΕΚ.⁶³ Η επιφύλαξη επομένως της νομολογίας Solange I, είχε πάψει να ισχύει και κάθε αμφισβήτηση της “συνταγματικότητας” των κοινοτικών κανόνων θα ήταν στο εξής απαράδεκτη⁶⁴.

γ .Γαλλία. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως προϋπόθεση μεταφοράς κυριαρχίας

Μέχρι το 1992, η σχέση μεταξύ γαλλικού Συντάγματος και Ευρωπαϊκών Συνθηκών ρυθμιζόταν από τις γενικές διατάξεις του Συντάγματος σχετικά με τις διεθνείς συνθήκες⁶⁵. Η έλλειψη ειδικής αναφοράς στο κοινοτικό δίκαιο και τις ίδιες τις Κοινότητες εξηγεί ενδεχομένως και την καθυστερημένη αποδοχή των

⁶⁰ Βλ. Θ.Αντωνίου, “Η νέα θέση του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου απέναντι στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο”. ΤοΣ, 1987, σελ. 693 επ.

⁶¹ Στην απόφαση Dekavit, της 9.11.1987, το ΓΟΣΔ επανέλαβε την απορρέουσα εκ του άρθρου 177 ΣυνθΕΚ υποχρέωση των γερμανικών Δικαστηρίων και την αρμοδιότητα του ΔΕΚ να ελέγχει τις κοινοτικές πράξεις.

⁶² Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, “Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου”, ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1096

⁶³ Βλ. Α.Κατράνη, “Δημοκρατία, θεμελιώδη δικαιώματα και υπεροχή του Ευρωπαϊκού δικαίου”, ΤοΣ, 1987, σελ. 650

⁶⁴ Βλ. Α.Κατράνη, ό.π, σελ. 655

⁶⁵ Συγκεκριμένα το προοίμιο του Συντάγματος του 1946, προέβλεπε ότι “Υπό την αίρεση της αμοιβαιότητας, η Γαλλία συναινεί σε περιορισμούς της κυριαρχίας της απαραίτητους για την οργάνωση και διατήρηση της ειρήνης.”

ειδικών χαρακτηριστικών του κοινοτικού δικαίου⁶⁶, ενώ παράλληλα προκαλεί έκπληξη η δυσκολία αποδοχής⁶⁷, αρχικά, της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του νόμου δεδομένου ότι στη Γαλλία υπάρχει ειδική συνταγματική διάταξη (άρθρο 28 γαλλΣ 1946), σύμφωνα με την οποία το διεθνές δίκαιο υπερέχει έναντι του εθνικού δικαίου⁶⁸. Η αρνητική στάση που ακολουθούσαν τα δικαστήρια κυρίως μέχρι το 1970, οφειλόταν στο λεγόμενο “δόγμα Matter”⁶⁹ του 1931, σύμφωνα με το οποίο διεθνής Συνθήκη υπερέχει μόνον προγενέστερου νόμου, ενώ σε περίπτωση σύγκρουσης της με νόμο μεταγενέστερο, ο δικαστής έπρεπε να ακολουθήσει το νόμο. Το κύριο ζήτημα λοιπόν αρχικώς στη Γαλλία δεν ήταν τόσο η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επί των τυπικών νόμων, η οποία εξάλλου θεμελιωνόταν στο άρθρο 55 του γαλλΣ, όσο η αρμοδιότητα των δικαστών να την εφαρμόσουν⁷⁰, ως αρμοδιότητα ελέγχου συνεπώς της συμφωνίας μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαίου. Η στροφή της νομολογίας και η αποστασιοποίηση από το δόγμα Matter συντελέστηκε το 1970 στην υπόθεση Ramel και εν συνεχεία το 1975 στην υπόθεση Jacques Vabre, όπου το Cour de Cassation αναγνώρισε αφενός την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και επί μεταγενέστερης εθνικής πράξης και αφετέρου την αναγνώριση προτεραιότητας του κοινοτικού δικαίου, η οποία απορρέει από το ίδιο το Σύνταγμα, σε περίπτωση σύγκρουσης τους, αντίστοιχα. Και στην περίπτωση της Γαλλίας πάντως η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου θεμελιώνεται στην αντίληψη της προτεραιότητας του, η οποία βρίσκει έρεισμα στο ίδιο το Σύνταγμα και όχι στην ίδια την ιδιαίτερη φύση της κοινοτικής έννομης τάξης. Ωστόσο στην πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος και η Γαλλία όπως και η Γερμανία επέμενε ιδιαίτερα στα προβλήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης του κοινοτικού δικαίου, και σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κινούμενο σε όμοιο μήκος κύματος το Conseil Constitutionnel, το

⁶⁶ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 171

⁶⁷ Η δυσκολία αποδοχής, ερείδεται από την αντίληψη του γαλλικού νομικού δόγματος ότι οι δικαστές δεν είχαν την εξουσία να αφήσουν ανεφάρμοστο έναν νόμο (Συγκεκριμένα οι νόμοι της 16^{ης} και 24^{ης} Αυγούστου 1970, προέβλεπαν ότι: “... οι δικαστές θα ήταν ένοχοι κατάχρησης εξουσίας... εκδίδοντας κανονισμούς που περιέχουν νομοθετικές διατάξεις, αναστέλλοντας την εφαρμογή ενός ή περισσότερων νόμων ή συσχεπτόμενοι αν ένας νόμος θα δημοσιευτεί ή θα εφαρμοστεί”)

⁶⁸ Άρθρο 55 γαλλΣ 1958 (το οποίο επαναλαμβάνει το άρθρο 28 του γαλλΣ 1946) : “Συνθήκες και διεθνείς συμφωνίες, οι οποίες νομίμως επικυρώθηκαν ή εγκρίθηκαν, έχουν από τη δημοσίευσή τους τυπική ισχύ ανώτερη από τους νόμους, υπό την επιφύλαξη, για κάθε συμφωνία ή συνθήκη, της εφαρμογής της από τα άλλα μέρη”

⁶⁹ Σύμφωνα με το δόγμα αυτό σε περίπτωση δύναμει σύγκρουσης, ο δικαστής όφειλε αρχικώς να προσπαθήσει να την αποφύγει μέσω της ερμηνείας και αν αυτό δεν ήταν δυνατό όφειλε να εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο

⁷⁰ Στη Γαλλία τόσο το Conseil d’Etat όσο και το Conseil Constitutionnel επί χρόνια έκριναν εαυτόν ως αναρμόδιο να προβεί σε έλεγχο της συμβατότητας των νόμων με τις διεθνείς Συνθήκες και πολύ περισσότερο να τους ακυρώσει.

οποίο ανέκαθεν θεωρούσε ότι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες δεν είναι οι φορείς ίδιας κυριαρχίας αλλά ασκούν εκχωρημένες αρμοδιότητες δυνάμει του άρθρου 55 γαλλΣ, στην απόφασή του 92-308, το Δικαστήριο έθεσε ως όρο ότι η άσκηση από την Ένωση αρμοδιοτήτων αυτών δεν επιτρέπεται να θίξει τα θεμελιώδη δικαιώματα και κυρίως την ουσία της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας⁷¹. Το Δικαστήριο ανήγαγε την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε προϋπόθεση, ούτως ώστε να είναι συνταγματικά επιτρεπτή η μεταφορά κυριαρχίας. Σε μεταγενέστερές του δε αποφάσεις (92-312 κ 97-394) συνέχισε να εξομοιώνει το κοινοτικό δίκαιο με τους λοιπούς κανόνες του διεθνούς δικαίου διατυπώνοντας παράλληλα την άποψη ότι δεν μπορεί να είναι ανεκτός συνταγματικά ο ουσιώδης περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας από μια διευρυμένη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας⁷².

Β. Η δημοκρατική αρχή και η εθνική κυριαρχία

Σε μια δεύτερη περίοδο επιτάχυνσης των ρυθμών πολιτικής και οικονομικής ολοκλήρωσης τα εθνικά Συνταγματικά Δικαστήρια οδηγήθηκαν σε νέους προβληματισμούς, ιδίως μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, με επίκεντρο πλέον όχι τόσο την προστασία των δικαιωμάτων, όσο με ζητήματα που αφορούσαν το μέλλον της εθνικής κυριαρχίας των Κρατών –μελών καθώς και την δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης.

α. Γερμανία. Η δημοκρατική αρχή ως όριο στην εφαρμογή της ενοποιητικής λειτουργίας του άρθρου 23ΘΝ

Στην απόφαση Maastricht του 1993, με την οποία το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφάνθηκε επί της συνταγματικότητας της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι προσφεύγοντες προέβαλαν ως κύριο επιχείρημα την παραβίαση της δημοκρατικής αρχής, η οποία κατοχυρώνεται από τις μη

⁷¹ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1098

⁷² Βλ. Γ.Κατρολυσγκαλου, ό.π, σελ. 1099

αναθεωρήσιμες διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 20 ΘΝ⁷³ και εξειδικεύεται στο κατά το άρθρο 38⁷⁴ παρ. 1 και 2 του ΘΝ εκλογικό δικαίωμα στις εκλογές της Ομοσπονδιακής Βουλής⁷⁵. Και τούτο διότι η μετακύλιση αρμοδιοτήτων από τα εθνικά όργανα, και κατεξοχήν από την Ομοσπονδιακή Βουλή, στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιορίζει το πραγματικό αντίκρισμα του εκλογικού δικαιώματος. Υπό την έννοια αυτή τέθηκε το ερώτημα κατά πόσο ο ΘΝ επιτρέπει την γερμανική συμμετοχή σ' ένα ευρωπαϊκό κράτος. Το ΓΟΣΔ αρχικά αρνήθηκε ρητά να απαντήσει στο καίριο ερώτημα, επικαλούμενο την, σχεδόν αυτονόητη διαπίστωση ότι η ΣυνθΕΕ δεν ίδρυε ένα τέτοιο κράτος⁷⁶. Κατ αρχήν διατύπωσε έντονα τη θέση ότι η ενοποίηση της Ευρώπης δεν μπορεί να θίξει την δημοκρατική αρχή (η μέσω κοινοβουλευτικών εκλογών νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας), η οποία ανήκει στον σκληρό πυρήνα των μη αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, και μάλιστα το κριτήριο για την εφαρμογή της αρχής αυτής είναι κυρίως εθνικό και δεν επιτρέπεται να καταστεί η Γερμανική Βουλή κέλυφος κενό αρμοδιοτήτων, δεδομένου ότι κυρίαρχο στοιχείο της Δημοκρατίας είναι η απευθείας νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας μέσω της τελικής αναγωγής στο Λαό⁷⁷. Κατά λογική αναγκαιότητα, η συλλογιστική του Δικαστηρίου, υπονοεί ότι η δημοκρατική αρχή προϋποθέτει την κυρίαρχη κρατική υπόσταση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, επομένως η απώλεια της υπόστασης αυτής, σε όφελος ενός ομοσπονδιακού ευρωπαϊκού κράτους, είναι συνταγματικά αδύνατη⁷⁸. Κατά την επιχειρηματολογία του Δικαστηρίου, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων πράγματι επιφέρει συρρίκνωση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 38ΘΝ, η οποία είναι επιτρεπόμενη, εφόσον προβλέπεται στο άρθρο 23ΘΝ, στον βαθμό που δεν παραβιάζει τον σκληρό,

⁷³ Άρθρο 20 παρ.1 : " Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ένα δημοκρατικό και κοινωνικό ομοσπονδιακό κράτος", παρ. 2 : "Όλη η κρατική εξουσία πηγάζει από τον Λαό. Ασκείται από τον Λαό σε εκλογές και ψηφοφορίες και μέσω ιδιαίτερων οργάνων της νομοθεσίας, της εκτελεστικής εξουσίας και της δικαιοσύνης."

⁷⁴ Άρθρο 38 παρ.1 : " Τα μέλη της Ομοσπονδιακής Γερμανικής Βουλής εκλέγονται με γενική, άμεση, ελεύθερη, ίση και μυστική ψηφοφορία. Είναι εκπρόσωποι όλου του Λαού, δεν δεσμεύονται από εντολές και οδηγίες και υπόκεινται μόνο στην συνείδησή τους.", παρ. 2 : " Ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα έχει όποιος συμπλήρωσε το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας του. Εκλόγιμος είναι όποιος συμπλήρωσε την ηλικία του κατά την οποία θεωρείται ενήλικος. "

⁷⁵ Βλ. Κ.Χ.Χρυσόγονου, " Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία : Η απόφαση Maastricht του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γερμανικού Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της ", ΕΕΕυρΔ, 1995, τεύχος Ι, σελ. 106

⁷⁶ Βλ. Β.Βενιζέλου, "Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος. ΤοΣ, 1993, σελ.453 επ.

⁷⁷ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, " Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ,2000, τεύχος7, σελ.1096

⁷⁸ Χαρακτηριστική είναι η θέση του εισηγητή της απόφασης P.Kirchhof, ότι "εάν επρόκειτο για την ίδρυση ενός ευρωπαϊκού κράτους, η ιδρυτική πράξη δεν θα υπόκεινταν πια σε δεσμεύσεις από τα Συντάγματα των Κρατών-μελών, αλλά θα έβρισκε νομικό προσανατολισμό σε κάθε περίπτωση σε μια γενικής αποδοχής ευρωπαϊκή θεωρία περί κράτους, που δεν έχει ακόμα γραφεί στη συλλογιστική ενός ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού."

απαραβίαστο και άρα μη αναθεωρήσιμο πυρήνα των συνταγματικών διαρρυθμίσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 3 ΘΝ, στον σκληρό πυρήνα της δημοκρατικής αρχής ανήκει και η αναγωγή κάθε άσκησης εξουσίας στο λαό, απέναντι στον οποίο υφίσταται και η πολιτική ευθύνη των κυβερνώντων. Κατά συνέπεια η δημοκρατική αρχή αποτελεί όριο στη εφαρμογή της ενοποιητικής λειτουργίας του άρθρου 23ΘΝ υπό την έννοια ότι απαγορεύεται η μεταβίβαση τέτοιων και τόσων αρμοδιοτήτων εκ μέρους του Κοινοβουλίου, ώστε να απομειωθεί η μέσω εκλογών παρεχόμενη νομιμοποίηση και επιρροή του γερμανικού λαού επί της άσκησης της κρατικής εξουσίας. Περαιτέρω, το ΓΟΣΔ επισήμανε παράλληλα ότι η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε έναν υπερεθνικό οργανισμό συνεπάγεται μείωση της επιρροής του πολίτη στη διαδικασία σχηματισμού και λήψης αποφάσεων, ωστόσο όμως, προσέθεσε, συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση της επιρροής του Κράτους-μέλους,κατά συνέπεια και των πολιτών του, καθώς συμμετέχει στο σχηματισμό βούλησης της Κοινότητας, προς υλοποίηση κοινών –άρα και εθνικών- σκοπών⁷⁹. Το Δικαστήριο εν προκειμένω δεν διέγνωσε προσβολή της δημοκρατικής αρχής, καθόσον μια τέτοια διατύπωση θα ερχόταν σε αντίθεση με τον ανοιχτό προς την ενωσιακή διαδικασία χαρακτήρα του Συντάγματος, αναγνώρισε βέβαια ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση στην περίπτωση της Ένωσης δεν παράγεται μεν με το ίδιο τρόπο, όπως στο εσωτερικό μιας κρατικής έννομης τάξης, επιτυγχάνεται ωστόσο, μέσω των λαών, με τη συμμετοχή των εθνικών Κοινοβουλίων στη διαδικασία κύρωσης των Συνθηκών. Το Δικαστήριο ωστόσο τονίζει ότι η νομιμοποίηση αυτή είναι έμμεση και δεν είναι δυνατό να υποκαταστήσει την άμεση νομιμοποίηση ελλείψει ενός ευρωπαϊκού λαού⁸⁰. Το Δικαστήριο κατέληξε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση τηρούνται οι γενικές προϋποθέσεις δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, τόνισε ωστόσο την ανάγκη αύξησης των αρμοδιοτήτων του άμεσα εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Δικαστήριο μεταξύ άλλων εξέτασε και τον ισχυρισμό των προσφευγόντων, ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ απειλούσε την ύπαρξη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ως ανεξάρτητου κυρίαρχου κράτους, ιδιότητα η οποία βάσει του άρθρου 79 παρ.3 δεν υπόκειται σε συνταγματική αναθεώρηση. Το ζήτημα ουσιαστικά το οποίο ανέκυπτε τόσο κατά την προϊούσα εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ιδίως, είχε ως επίκεντρο την περιχαράκωση των κυριαρχικών αρμοδιοτήτων των Κρατών-μελών⁸¹. Το ΓΟΣΔ απαντώντας στην αιτίαση αυτή διακήρυξε ότι ο

⁷⁹ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, "Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής", Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 317

⁸⁰ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ,2000, τεύχος7, σελ.1097

⁸¹ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, όπ.π, σελ. 1096

στόχος των Συνθηκών είναι η δημιουργία ενός συνδέσμου κρατών (Staatenverbund), τα οποία αποφασίζουν, παρακρατώντας την εθνική τους κυριαρχία, να ασκήσουν από κοινού την κυριαρχία που παραμένει στα χέρια τους, υπό συνθήκες σεβασμού της εθνικής ταυτότητας⁸². Οι τομείς δραστηριότητας της Κοινότητας διέγνωσε είναι κατεξοχήν οικονομικοί, ενώ η πέραν του πρώτου πυλώνα συνεργασία παραμένει διακυβερνητική και άρα υποκείμενη στην κρατική εξουσία. Τα κομβικά πεδία συνεπώς της κρατικής κυριαρχίας, όπως η άμυνα, η εξωτερική πολιτική και οι εσωτερικές υποθέσεις παρακρατούνται από τα κράτη. Επομένως τα Κράτη-μέλη παραμένουν “κύριοι των Συνθηκών” καθώς κάθε νέα παραχώρηση αρμοδιοτήτων υπόκειται σε ομόφωνη έγκριση και επικύρωση βάσει των εθνικών συνταγματικών διαδικασιών⁸³. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν υπερβαίνει τα όρια των ανατεθειμένων αρμοδιοτήτων προς την Κοινότητα και άρα δεν έθιγε την έννοια της κυριαρχίας. Δεν υπερέβαινε άρα το μέτρο στο οποίο αρμοδιότητες του κράτους επιτρέπεται να εκχωρούνται, δεδομένου ότι τα εθνικά όργανα παρακρατάνε ουσιαστικές εξουσίες και επομένως, την κρατική κυριαρχία, ενώ το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να διεκδικήσει υπεροχή παρά μόνο ως προς τις παραχωρημένες από τα κυρίαρχα κράτη αρμοδιότητες. Αξιοσημείωτη είναι επίσης και η υπαναχώρηση του Δικαστηρίου, από την προηγούμενη στάση του, όπως είχε αποκρυσταλλωθεί στην απόφαση Solange II, παρακρατώντας εν τέλει την αρμοδιότητα ελέγχου για το αν οι πράξεις των ευρωπαϊκών οργάνων βρίσκονται εντός των ορίων των εκχωρηθέντων σ’ αυτά κυρίαρχων αρμοδιοτήτων ή αν τα παραβιάζουν. Δεχόμενο ότι πηγή νομιμοποίησης των κοινοτικών πράξεων παραμένουν οι επιμέρους λαοί των Κρατών-μελών, εξ αυτού του λόγου οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες στερούνται το σημαντικότερο, ίσως, γνώρισμα της κυριαρχίας : την “αρμοδιότητα της αρμοδιότητας”⁸⁴ και άρα κατά το Δικαστήριο οι πράξεις της Κοινότητας οι οποίες εκδόθηκαν αναρμοδίως δεν θα πρέπει να εφαρμόζονται. Αξίζει τέλος να επισημανθεί, κατά την εξέταση της συνταγματικότητας των διατάξεων της Συνθήκης, ως προς την ερμηνεία της “αρχής της επικουρικότητας” του άρθρου 3B παρ.2 ΣυνθΕΚ⁸⁵, η θέση του Δικαστηρίου

⁸² Βλ. Κ.Χ.Χρυσόγονου, “Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία : Η απόφαση Maastricht του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γερμανικού Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της”, ΕΕΕυρΔ, 1995, τεύχος Ι, σελ. 117

⁸³ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 337

⁸⁴ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, “Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου”, ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1097

⁸⁵ Η διάταξη προβλέπει ότι : “στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα Κράτη-

κατά την οποία, η αρχή της επικουρικότητας θα πρέπει να νοηθεί ως φραγμός στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Το πρόβλημα που σαφώς εν προκειμένω εντοπίζεται καθώς και η “ανησυχία” του Δικαστηρίου έγκειται στην ερμηνεία της αρχής αυτής, δεδομένου ότι οι σημαντικότερες κοινοτικές αρμοδιότητες περιγράφονται στη Συνθήκη κατά τρόπο λειτουργικό με αποτέλεσμα το περιεχόμενό τους να σκιαγραφείται αδρά⁸⁶ και άρα δεν αποκλείεται να επιχειρηθεί στην πρακτική των κοινοτικών οργάνων μια διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους με όχημα την αρχή αυτή⁸⁷.

β. Γαλλία. Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η αμοιβαιότητα και η ουσία της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας ως προϋπόθεση για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Ένωση .

Ενδιαφέρουσες , όσον αφορά την σχέση της γαλλικής εθνικής κυριαρχίας με την ευρωπαϊκή ενοποίηση, είναι και οι τρεις αποφάσεις⁸⁸ του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου (Conseil Constitutionnel). Χαρακτηριστικό μάλιστα είναι ότι το αρχικό έναυσμα για τη δικαιοδοτική κρίση έδωσαν άλλα συνταγματικά όργανα τα οποία επεδίωξαν την αποσαφήνιση της κατάστασης από συνταγματική άποψη πριν από την ψήφιση του κυρωτικού της Συνθήκης νόμου⁸⁹. Στις 11.3.1992 ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας, κάνοντας χρήση της δυνατότητας που του παρέχει το άρθρο 54⁹⁰ του γαλλικού Συντάγματος, ζήτησε από το Συνταγματικό Συμβούλιο να αποφανθεί αν είναι αναγκαίο να

μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο”

⁸⁶ Βλ. Κ.Χ.Χρυσόγονου, “ Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία : Η απόφαση Maastricht του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γερμανικού Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της ”, ΕΕΕυρΔ, 1995, τεύχος Ι, σελ. 114

⁸⁷ Ο Βενιζέλος σημειώνει σχετικά :” Ένα τόσο αόριστο και ρευστό τεκμήριο αρμοδιότητας είναι προφανές ότι εκτίθεται αναπόφευκτα σε δύο αντιφατικές προσεγγίσεις : Μια προσέγγιση κοινοτική και μαξιμαλιστική που επιδιώκει να διευρύνει τους σκοπούς και τη δράση της Ένωσης, δηλαδή τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και μια προσέγγιση εθνική και μινιμαλιστική που επιδιώκει να περιορίσει το πεδίο της κοινοτικής δράσης”, σε Ε.Β.Βενιζέλου, “ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος” , ΤοΣ, 1993, σελ. 482

⁸⁸ Αποφάσεις :92-308, 92-312, 97-394

⁸⁹ Βλ. Κ.Χ.Χρυσόγονου, “ Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία : Η απόφαση Maastricht του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γερμανικού Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της ”, ΕΕΕυρΔ, 1995, τεύχος Ι, σελ. 120

⁹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο : “Εάν το Συνταγματικό Συμβούλιο, ύστερα από προσφυγή του Προέδρου της Δημοκρατίας, του πρωθυπουργού , του προέδρου ενός από τα δύο νομοθετικά σώματα ή εξήντα βουλευτών ή εξήντα γερουσιαστών, θεωρήσει ότι μια διεθνής δέσμευση περιέχει ρήτρα αντίθετη προς το Σύνταγμα , η εξουσιοδότηση για την επικύρωσή της μπορεί να δοθεί μόνο ύστερα από αναθεώρηση του Συντάγματος.”

προηγηθεί της κύρωσης της Συνθήκης αναθεώρηση του Συντάγματος. Το Συμβούλιο έκρινε ότι η αναθεώρηση είναι απαραίτητη όταν διεθνείς συνθήκες, οι οποίες υπογράφονται με τον σκοπό της συμμετοχής στην ίδρυση ή εξέλιξη ενός διαρκούς διεθνούς οργανισμού, προσκρούουν στο Σύνταγμα ή επηρεάζουν τις ουσιώδεις προϋποθέσεις άσκησης της εθνικής κυριαρχίας. Κρίσιμες για τη σχετική δικανική κρίση αναδείχθηκαν οι διατάξεις σχετικά με την κύρωση των διεθνών συνθηκών καθώς και εκείνες οι οποίες ενσωματώνουν την θεμελιώδη αρχή της εθνικής κυριαρχίας και συγκεκριμένα το άρθρο 3⁹¹ της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη και το άρθρο 3 παρ.1⁹² του Συντάγματος. Από την υποχρέωση της Γαλλίας να τηρεί τις διεθνείς της υποχρεώσεις και τη ρητή συνταγματική αναφορά στην κοινή άσκηση αρμοδιοτήτων με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, το Δικαστήριο έκρινε ωστόσο ότι δεν μπορούν να τεθούν υπό εξέταση οι Συνθήκες, αποδεχόμενο ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων είναι επιτρεπτή όχι όμως άνευ ορίων. Το όριο το οποίο έθεσε το Δικαστήριο ως προς την εκχώρηση των αρμοδιοτήτων αυτών αποτελούσε η μη παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η αμοιβαιότητα και τέλος η ουσία της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας⁹³.

Στη συνέχεια ακολούθησε ο αναθεωρητικός του γαλλικού Συντάγματος νόμος 92-554 της 25.6.1992 με τον οποίο προστέθηκε⁹⁴ μεταξύ άλλων και το άρθρο 88-1 το οποίο έκανε λόγο για την από κοινού άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο των Κοινοτήτων, καθιστώντας σαφή την επιφύλαξη της εθνικής κυριαρχίας της Γαλλίας. Ωστόσο 70 μέλη της Γερουσίας προσέφυγαν στο Συνταγματικό Συμβούλιο ζητώντας να κριθεί σειρά διατάξεων της Συνθήκης αντισυνταγματική ενόψει και της απόρριψης της Συνθήκης από τη Δανία με δημοψήφισμα. Το Δικαστήριο δήλωσε ότι βάσει του άρθρου 54 του γαλλικού Συντάγματος, ρόλος του ήταν να κρίνει το κατά πόσο ήταν απαραίτητη προηγούμενη αναθεώρηση, προκειμένου να κυρωθεί μια διεθνής Συνθήκη, χωρίς η κρίση αυτή να επηρεάζεται από την εξέλιξη της κυρωτικής διαδικασίας σε άλλες χώρες, ενώ διευκρίνισε ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης είναι εκείνος ο οποίος μπορεί να προσδιορίζει το περιεχόμενο της κυριαρχίας αρκεί να σέβεται τις διαδικαστικές προϋποθέσεις⁹⁵ της αναθεώρησης και τη δημοκρατική αρχή. Λίγες μέρες αργότερα το γαλλικό εκλογικό σώμα υπερψήφισε τον κυρωτικό

⁹¹ "Η αρχή κάθε κυριαρχίας εδράζεται κατά κύριο λόγο στο Έθνος"

⁹² "Η εθνική κυριαρχία ανήκει στο λαό, που την ασκεί με τους αντιπροσώπους του ή με δημοψήφισμα"

⁹³ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ,2000, τεύχος7, σελ.1098

⁹⁴ Τα άρθρα 88-1,88-2,88-3 και 88-4 υπό τον τίτλο "Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η Ευρωπαϊκή Ένωση"

⁹⁵ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ,2000, τεύχος7, σελ.1098

νόμο, όπου ύστερα από αυτό , στην τρίτη κατά σειρά απόφασή του το Συνταγματικό Συμβούλιο αρνήθηκε να εξετάσει τη συνταγματικότητα του κυρωτικού νόμου δεδομένου ότι αυτός συνιστούσε άμεση έκφραση της εθνικής κυριαρχίας. Αποδεχόμενο ωστόσο την αναγκαιότητα της συνταγματικής αναθεώρησης σε περιπτώσεις που η μεταφορά αρμοδιοτήτων αγγίζει την ουσία της άσκησης της εθνικής κυριαρχίας⁹⁶ (τις ουσιαστικές προϋποθέσεις άσκησης της), σχετικά με τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ διακυβερνητικής συνεργασίας και υπερεθνικής ολοκλήρωσης ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ συνεχίζει να ρυθμίζει ζητήματα διακυβερνητικής συνεργασίας και άρα η αρμοδιότητα της Γαλλικής Δημοκρατίας παραμένει ανέπαφη και αλλάζει απλώς η ρύθμιση της άσκησης της αρμοδιότητας αυτής⁹⁷. Η διατύπωση αυτή του Δικαστηρίου φαίνεται πρακτικά να εξομοιώνει το κοινοτικό δίκαιο με τους λοιπούς κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς δεν ανταποκρίνεται στην φάση στην οποία εισήλθαν το 1992 με τη Συνθήκη ίδρυσης της Ε.Ε οι Κοινότητες. Όσον αφορά την αρχή της επικουρικότητας το Δικαστήριο επεσήμανε ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτός ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας από μια διευρυμένη εφαρμογή της αρχής αυτής. Τέλος, αξιοσημείωτο, όσον αφορά την “εθνική κυριαρχία”, είναι ότι το Δικαστήριο αναγιγνώσκει την έννοια αυτή με τρόπο θετικιστικό , χωρίς να την επεκτείνει πέραν των όσων το Σύνταγμα ορίζει⁹⁸. Στο βαθμό που το κοινοτικό δίκαιο επηρεάζει τις ουσιώδεις συνθήκες άσκησης της εθνικής κυριαρχίας, απαιτείται αναθεώρηση, εφόσον δεν υποσκάπτει τη μορφή του Πολιτεύματος. Άρα κατά το Δικαστήριο δεν προκύπτει κάποιο επιπρόσθετο όριο στην αναθεώρηση. Η πλειοψηφία του Συμβουλίου αναγνωρίζει ότι η αναθεωρητική εξουσία δεν περιορίζεται από συνταγματικά όρια πλην της δημοκρατικής αρχής, ως μορφής του Γαλλικού πολιτεύματος.

Γ. Η “αρμοδιότητα της αρμοδιότητας” ως έκφανση της υπεροχής και ο θεσμικός διάλογος μεταξύ του ΔΕΚ και των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων

Το μείζον θέμα που αναδύεται ως προς την αξίωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού, αφορά την αρμοδιότητα απόφασης σχετικά με το εφαρμοστέο δίκαιο και το ποιο δικαιοδοτικό όργανο θα έχει τον τελευταίο λόγο

⁹⁶ Ως άσκηση της εθνικής κυριαρχίας νοείται κάθε άσκηση μιας κυριαρχικής αρμοδιότητας που αφορά στον ουσιώδη πυρήνα των παραδοσιακών αρμοδιοτήτων του κράτους.

⁹⁷ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 346

⁹⁸ Βλ. Α. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 358

ως προς την περιχαράκωση της κοινοτικής αρμοδιότητας⁹⁹. Όσον αφορά όμως τις κοινοτικές αρμοδιότητες, δεν υφίσταται εξαντλητικός, αναλυτικός κατάλογος αυτών και πολλές από αυτές τις αρμοδιότητες προκύπτουν και από την εφαρμογή γενικών κριτηρίων και κατευθυντήριων αρχών και τεχνικών (όπως π.χ από το άρθρο 235 ΣυνθΕΚ) καθώς και στο πλαίσιο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων¹⁰⁰. Περαιτέρω, η ίδια η λογική της Ένωσης δεν αποβλέπει στην εφάπαξ περιχαράκωση των αρμοδιοτήτων της, αλλά αντιθέτως στην δυναμική εξέλιξη και επέκτασή τους, στο πλαίσιο της λειτουργίας της ολοκλήρωσης. Το κρίσιμο ερώτημα που προκύπτει επομένως, αφορά το ποιο όργανο έχει τον τελικό λόγο να αποφασίσει αν μια αρμοδιότητα είναι κοινοτική ή εθνική: Το ΔΕΚ ή τα ανώτατα εθνικά/συνταγματικά δικαστήρια έχουν την αρμοδιότητα αυτή; Κατ επέκταση όμως το ζήτημα το οποίο προκύπτει αφορά και πάλι το αρχικό θέμα της αξίωσης της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Το ΔΕΚ διεκδίκησε μέσα από πολλές αποφάσεις του την εξουσία να αποφασίζει επί των κοινοτικών ρυθμίσεων, θεωρώντας μάλιστα την αρμοδιότητα αυτή ως έκφανση της αξίωσης της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, αμφισβητώντας έτσι την εξουσία των εθνικών δικαστηρίων να ακυρώνουν μια κοινοτική πράξη ως *ultra vires*¹⁰¹. Από την πλευρά των εθνικών δικαστηρίων, εθνικών και κυρίως συνταγματικών, πολλά από αυτά αποδέχτηκαν την αποκλειστική αρμοδιότητα του ΔΕΚ να κρίνει σε τελευταίο βαθμό αν κάποιο ζήτημα εμπίπτει εντός του πεδίου των κοινοτικών αρμοδιοτήτων, ενώ άλλα την αμφισβήτησαν είτε άμεσα είτε έμμεσα παρακρατώντας την αρμοδιότητα αυτή κρίνοντας συχνά ότι ένα ρυθμιστέο πραγματικό περιστατικό δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου αλλά σε εκείνο του εθνικού. Μέσω μάλιστα της συνήθους πρακτικής, της αποφυγής αποστολής προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ, τα εθνικά δικαστήρια παρακρατούν πολλές φορές για τον εαυτό τους την αρμοδιότητα απόφασης ως προς το ισχύον δίκαιο(–κατά περίπτωση- προς αποφυγή της σύγκρουσης ενός κοινοτικού κανόνα με έναν εθνικό . Συγκεκριμένα, όπως και ανωτέρω ελέχθη, χαρακτηριστική ήταν η στάση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου όσον αφορά την “αρμοδιότητα της αρμοδιότητας” του ΔΕΚ, διακηρύσσοντας σε σειρά αποφάσεων του ότι η Κοινότητα δεν μπορεί να επεκτείνει την αρμοδιότητά της απεριόριστα παρακρατώντας έτσι για το ίδιο την αποκλειστική εξουσία θέσης των ορίων της κοινοτικής αρμοδιότητας¹⁰² . Ομοίως και στην απόφαση Maastricht, το ΓΟΣΔ διεκδίκησε και πάλι την αρμοδιότητα αυτή. Αποδεχόμενο αφενός την συνταγματικότητα της Συνθήκης,

⁹⁹ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, “Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου”, ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1101

¹⁰⁰ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, όπ.π, σελ. 1103

¹⁰¹ Βλ. ΔΕΚ, υπόθεση Foto Frost 314/85, Συλλ. 1987.4199

¹⁰² Αποφάσεις Solange I, Kloppenburg

παρακράτησε ωστόσο την έσχατη εξουσία απόφασης στο μέλλον-έστω και σε εξαιρετικές περιπτώσεις - σχετικά με τα ακραία όρια των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ή σχετικά με τα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα απαγορεύοντας και την εφαρμογή από κάθε γερμανικό δικαστήριο κάθε κοινοτικής πράξης που κατά την κρίση του εκδόθηκε αναρμοδίως¹⁰³. Της ίδιας επιχειρηματολογίας ήταν και η αντίστοιχη απόφαση Maastricht του Ανώτατου Δανικού Δικαστηρίου, το οποίο έκρινε ότι μπορεί να θέσει υπό έλεγχο το κοινοτικό δίκαιο με κριτήριο το εθνικό Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, παρά την αντίθεση του ΔΕΚ, το Δικαστήριο έκρινε ότι δύναται να αποφανθεί αν μια κοινοτική πράξη παραβιάζει το δανικό Σύνταγμα επειδή έχει τεθεί αναρμοδίως, αποκλείοντας τη δυνατότητα σε έναν διεθνή οργανισμό να αποφασίζει ο ίδιος σχετικά με το εύρος των αρμοδιοτήτων του. Ωστόσο, το Δικαστήριο αναγνώρισε την αποκλειστική αρμοδιότητα του ΔΕΚ για την ερμηνεία των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, εντούτοις όμως αναγνώρισε και την αρμοδιότητα ενός εθνικού Δικαστηρίου να εξετάζει σε εξαιρετικές περιπτώσεις, αν ένας κανόνας κοινοτικού δικαίου έχει τεθεί καθ' υπέρβαση των εκχωρημένων στην Ένωση αρμοδιοτήτων¹⁰⁴. Κατά σχεδόν κοινή παραδοχή, τα εθνικά δικαστήρια φαίνεται να εκλαμβάνουν ως έκφανση της "κυριαρχίας" του κράτους, την "αρμοδιότητα της αρμοδιότητας", με αποτέλεσμα να κατανοούν την εξουσία απόφασης περί της έκτασης και του περιεχομένου των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ως αποκλειστικά κρατική¹⁰⁵. Παρά την "διαμάχη" όμως αυτή, μεταξύ του ΔΕΚ και των ανώτατων εθνικών δικαστηρίων και οι δυο πλευρές έχουν δείξει ιδιαίτερη αυτοσυγκράτηση μέχρι σήμερα, καθώς το εξαιρετικό της αντίθεσης κοινοτικού και συνταγματικού κανόνα υπογραμμίζεται ακόμη και από τα εθνικά Δικαστήρια, όπως για παράδειγμα, η απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου της Δανίας του 1998, ρητά δέχεται ότι μόνο μια "κατάφωρη και προφανής" παράβαση του ΔΕΚ θα ανταποκρινόταν στην προϋπόθεση αυτή, ενώ το ίδιο υπογραμμίζεται και στην απόφαση Fragd , κατά την οποία το ιταλικό Δικαστήριο, το οποίο κατ'εξοχήν υπερασπίζεται την υπεροχή του Συντάγματος, παρακρατώντας την αρμοδιότητα ελέγχου του κοινοτικού δικαίου, αποδέχεται ωστόσο το ενδεχόμενο αυτό ως εξαιρετικά απίθανο¹⁰⁶. Από την άλλη πλευρά αξιοσημείωτη είναι και η ευαισθητοποίηση του ΔΕΚ ως προς εκείνα τα θέματα

¹⁰³ Βλ. Κ. Χρυσόγονου, "Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία. Η απόφαση Maastricht του γερμανικού ομοσπονδιακού δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της" ΕΕΕΔ 1995, σελ. 112

¹⁰⁴ Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1099

¹⁰⁵ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, "Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής", Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 378

¹⁰⁶ Βλ. Γ. Κατρούγκαλου, "Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ, 2000, τεύχος 7, σελ. 1107

τα οποία θεωρούνται κομβικής σημασίας για τα Κράτη-μέλη¹⁰⁷. Μέσα από το θεσμικό διάλογο των εθνικών δικαστηρίων και του ΔΕΚ, επηρεάστηκαν όχι μόνο τα πρώτα αλλά και το ίδιο το ΔΕΚ το οποίο συχνά προσάρμοσε τη νομολογία του στα όρια ανοχής των εθνικών έννομων τάξεων, μια “ισορροπία”, η οποία αφενός διαφύλαξε την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αφετέρου δε συνέβαλε στην ανάπτυξη του κοινοτικού δικαίου, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την επέκταση της νομολογίας του ΔΕΚ στον τομέα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μετά τη θεσμική “πρόκληση” που του απεύθυναν, κατά τις δεκαετίες 1960 και 1970, οι αποφάσεις του ιταλικού και του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου¹⁰⁸.

VI. Το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη

Το ζήτημα των σχέσεων μεταξύ Συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, απασχόλησε έντονα και απασχολεί μέχρι σήμερα και την ελληνική έννομη τάξη. Η ελληνική θεωρία ωστόσο φαίνεται μέχρι και σήμερα να “διχάζεται” ως προς το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος, με κριτήριο την ιεράρχηση των κανόνων δικαίου ως μέσο για την επίλυση της παραπάνω σύγκρουσης. Έτσι ένα μέρος της ελληνικής θεωρίας, δέχεται ότι τη σχέση κοινοτικού δικαίου και εθνικών δικαίων δεν την προσδιορίζει το εθνικό (κοινό ή συνταγματικό) δίκαιο, αλλά η ίδια η φύση της Συνθήκης και οι διατάξεις αυτής¹⁰⁹. Κατά την άποψη αυτή τα Κράτη- μέλη απέσπασαν από το σύνολο των κυριαρχικών δικαιοδοσιών τους ορισμένες, αποξενώθηκαν οριστικά απ’ αυτές και τις απένειμαν στην Κοινότητα, διατηρώντας τις υπόλοιπες. Έτσι η συμμετοχή στην Κοινότητα συνεπάγεται μια οριστική και αμετάκλητη παραίτηση από την εθνική κυριαρχία. Η νομική λοιπόν βάση της υπεροχής, της άμεσης ισχύος και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού (συμπεριλαμβανομένου και του Συντάγματος), δεν είναι άλλη από την αποξένωση ακριβώς των Κρατών- μελών από εκείνα τα θέματα που ανήκουν πλέον στην δικαιοδοσία της Κοινότητας. Στο ίδιο αποτέλεσμα οδηγεί και η συναφής άποψη που υποστηρίζει ότι ναι μεν μια συνταγματική διάταξη (παρ. 2 και 3 του άρθρου 28) αρκεί για να ρυθμίσει την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του νόμου και των μικρότερης ισχύος εσωτερικών κανόνων δικαίου, αλλά όχι και για να θεσμοθετήσει την υπεροχή έναντι του

¹⁰⁷ Βλ. Δ.Τσάτσου, “Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος”, σε, του ίδιου, “Η ερμηνεία του Συντάγματος”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1995, σελ.53

¹⁰⁸ Βλ. Γ.Κατρούγκαλου, όπ.π, σελ. 1108

¹⁰⁹ Βλ. Κ.Κακούρη, “Η σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των Κρατών-μελών”, ΕΕΕυρΔ 1986, σελ. 525 επ.

ίδιου του Συντάγματος¹¹⁰. Πάντως δέχεται ότι, αν και ανεπίδεκτος χαρακτηρισμού και ιεράρχησης, ο κοινοτικός κανόνας, αν συγκρούεται με διοικητική πράξη, έχει ισχύ ανώτερη αυτής, αν συγκρούεται με νόμο, έχει ισχύ ανώτερη αυτού και αν συγκρούεται με συνταγματική διάταξη, έχει ισχύ ανώτερη, όχι όλων των συνταγματικών διατάξεων, αλλά μόνο αυτής που εμποδίζει την εφαρμογή και την παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων που προσιδιάζουν σε αυτή. Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η πιο “ριζοσπαστική” άποψη της θεωρίας περί της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, δεχόμενη την “καθολική” υπεροχή της κοινοτικής έννομης τάξης¹¹¹ (οποιοσδήποτε κοινοτικός κανόνας υπερέχει οποιουδήποτε εθνικού κανόνα, συμπεριλαμβανομένων και όλων ανεξαίρετα των διατάξεων του Συντάγματος, αναθεωρήσιμων ή μη) , η οποία προκύπτει από την ίδια την υπέρτερη κοινοτική έννομη τάξη σύμφωνα με τις Συνθήκες της, στις οποίες αναφέρεται η Πράξη Προσχώρησης (άρθρο 2ΠΠ). Σημειώνεται ότι κατά την άποψη αυτή σε περίπτωση σύγκρουσης του Κοινοτικού δικαίου με το Σύνταγμα δεν υπάρχει δυνατότητα δικαστικού ελέγχου σε εθνικό επίπεδο, η δε πρωτοβουλία άρσης της αντίθεσης ανήκει στα πολιτικά όργανα του Κράτους-μέλους. Τέλος ,στο ίδιο ύφος ,με την διαφοροποίηση ότι δεν αποκλείεται η δυνατότητα του δικαστικού ελέγχου των κοινοτικών πράξεων σε σχέση με το Σύνταγμα¹¹²(τουλάχιστον ως προς τη συνδρομή της ουσιαστικής προϋπόθεσης που απαιτεί να μη θίγονται τα δικαιώματα του ανθρώπου) , αποτυπώνεται και η άποψη ενός μέρους της θεωρίας περί της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, βάσει της οποίας η υπεροχή του Κοινοτικού δικαίου και έναντι του Συντάγματος δεν γίνεται με επίκληση του εθνικού δικαίου, αλλά (με αναφορά μάλιστα στη νομολογία του ΔΕΚ) στην ίδια τη φύση του Κοινοτικού δικαίου, αλλά και στη φύση και τους σκοπούς της Κοινότητας¹¹³.

Η αντίθετη άποψη χωρίς ωστόσο να αμφισβητεί την νομική αναγκαιότητα του προβαδίσματος του Κοινοτικού δικαίου, δεν συμμερίζεται την “απόλυτη” υπεροχή του Κοινοτικού δικαίου, επιχειρώντας να αντλήσει από το εθνικό Σύνταγμα όρια και προϋποθέσεις συνύπαρξης, υποστηρίζοντας ότι χωρίς κανένα περιορισμό μεταξύ Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου, επικρατεί το πρώτο¹¹⁴ . Η υπεροχή του ελληνικού Συντάγματος θεμελιώνεται στο γεγονός ότι η όντως πρωτογενής νομοθετική βούληση εξακολουθεί να είναι και στην Ευρωπαϊκή Ένωση η λαϊκή βούληση, όπως οργανώνεται σε κάθε Κράτος-μέλος, δηλαδή η κρατική βούληση, ενώ η κοινοτική βούληση είναι παράγωγη. Κατά μια άλλη άποψη η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού θεμελιώνεται στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, πλην όμως, κρίνει ότι ειδικά για την περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου στο πεδίο περιορισμών του άρθρου 28 παρ.3 του Συντάγματος (δικαιώματα του ανθρώπου και βάσεις δημοκρατικού πολιτεύματος) η σύγκρουση αίρεται υπέρ

¹¹⁰ Βλ. Α.Καλογερόπουλου, “Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου”, ΤοΣ, 1980, σελ. 51 επ.

¹¹¹ Βλ. Ν.Σκανδάμη, “Ευρωπαϊκό Δίκαιο”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1994, σελ. 141 επ

¹¹² Βλ. Π.Δαγτόγλου, “ Το νέο Σύνταγμα και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες ”, ΝοΒ 1976, σελ. 497 -498, και του ίδιου “Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο , Ι ”, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα, 1985, σελ. 56,57,199

¹¹³ Βλ. Ε.Κρουσταλάκη, “Η εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια και τα προβλήματά της”, Δίκη, 1978, σελ. 225 επ.

¹¹⁴ Βλ. Μ.Σταθοπούλου, “ Κοινοτικό Αστικό Δίκαιο Ι ”, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα, 1995, σελ. 6-7

της εθνικής αρμοδιότητας διότι στα πεδία αυτά η εθνική αρμοδιότητα έμεινε αμετακίνητη¹¹⁵. Η “απόλυτη” άρα αυτή υπεροχή σχετικοποιείται διότι το Κοινοτικό δίκαιο ισχύει εφόσον οι κανόνες του δεν θίγουν τα δικαιώματα και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και εφόσον θεσπίστηκαν με τον όρο της ισότητας και της αμοιβαιότητας¹¹⁶. Τέλος αξίζει να σημειωθεί και μία άλλη εκδοχή η οποία επιχείρησε να λύσει την αντινομία μεταξύ Κοινοτικού και εθνικού κανόνα με κριτήριο όχι την ιεραρχία αλλά τη θεσμική κατανομή μεταξύ των δύο έννομων τάξεων (λύση η οποία φαίνεται να τυγχάνει αποδοχής από τις περισσότερες έννομες τάξεις). Η λύση εν προκειμένω αναζητείται στο κριτήριο κατανομής των αρμοδιοτήτων που εισάγεται με βάση την ερμηνεία του άρθρου 28 παρ.3 του Συντάγματος. Η διάταξη αυτή θέτει όρια στο πεδίο άσκησης κοινοτικών αρμοδιοτήτων, ορίζοντας αρνητικά τι δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και κατά την άποψη αυτή σχετικοποιείται η αρχή της υπεροχής του Κοινοτικού δικαίου, αφού γίνεται δεκτό το προβάδισμα του εφόσον δεν θίγεται ο σκληρός πυρήνας της ελληνικής δικαιοταξίας και δεν προσβάλλονται οι ατομικές και πολιτικές ελευθερίες των Ελλήνων¹¹⁷.

Η υπό όρους, εν τέλει, αυτή θεμελίωση της υπεροχής που αναζητείται στο άρθρο 28Σ έγινε κατά πολλούς για να αποφευχθεί ο κίνδυνος να τοποθετηθούν οι Συνθήκες σε θέση υπέρτερη του Συντάγματος¹¹⁸.

VII. Το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Όσον αφορά τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, δεν είχε, έως σχετικά πρόσφατα, απασχολήσει επισταμένα το ζήτημα της σχέσης αυτών, αλλά ακόμη και όταν το θέμα ετίθετο, συνήθως απέφευγε να τοποθετηθεί αναλυτικά¹¹⁹, με εξαίρεση κάποιες παρεμπόπτουσες αναφορές σε αποφάσεις του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η νομολογία αυτή ωστόσο φαίνεται να παρουσιάζει έντονες διακυμάνσεις και διαφορές ως προς τη προσέγγιση του ζητήματος των σχέσεων του Συντάγματος και του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια αυτού λαμβάνονταν από διαφορετικές συνθέσεις, τμήματα ή την Ολομέλεια του ΣτΕ αντίθετες μεταξύ τους αποφάσεις. Η “γκάμα” των διαφορετικών αυτών αποφάσεων, αποτυπώνεται παρακάτω ως αποτίμηση του συνόλου της νομολογίας του για το ζήτημα της σχέσεων του Συντάγματος με το κοινοτικό δίκαιο και αποκτά ξεχωριστό ενδιαφέρον.

¹¹⁵ Βλ. Κ.Ιωάννου, “Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου” σε Κ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χρ. Ροζάκη, Α. Φατούρου, “Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο”, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1990, σελ. 142.

¹¹⁶ Βλ. Ε.Σπηλιωτόπουλου, “Διοικητικό Δίκαιο”, Αντ.Σάκκουλα, 1993, σελ. 80.

¹¹⁷ Βλ. Α.Μανιτάκη, “Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους”, ΤοΣ, 1984, σελ. 472 επ.

¹¹⁸ Βλ. Θ.Αντωνίου, ΤοΣ, 1986, σελ.440 επ.

¹¹⁹ Β. Σκουρή, ο οποίος θεωρεί τη στάση αυτή “συνετή και μάλλον ενδεδειγμένη, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι δεν οδηγεί στον παραμερισμό του κοινοτικού κανόνα χάριν της εφαρμογής της εθνικής συνταγματικής διάταξης” (NoB 2004, σ. 1529-1530).

Α. Η απαγόρευση εξόδου από τη Χώρα των οφειλετών του ΙΚΑ: Η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του Συντάγματος.

α. Απόφαση 3502/1994 του ΣτΕ : Η υπερσυνταγματική ισχύς του κοινοτικού δικαίου

Στην απόφαση 3502/1994 το Δ' τμήμα του ΣτΕ, σχετικά με τη συμβατότητα των διατάξεων των νόμων 395/1976, 1882/1990 και 1902/1990, οι οποίοι θεσπίζουν απαγόρευση εξόδου από τη χώρα οφειλετών του ΙΚΑ, με τη ΣυνθΕΚ, και συγκεκριμένα του άρθρου 48 ΣυνθΕΚ (νέο άρθρο 39 ΣυνθΕΚ), περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και του άρθρου 52 ΣυνθΕΚ (νέο άρθρο 43 ΣυνθΕΚ) περί της ελευθερίας μετακίνησης και της απαγόρευσης περιορισμών ελεύθερης εγκατάστασης, έκρινε κατά πλειοψηφία αφενός την συμβατότητα του νόμου με κριτήριο το πρωτογενές δίκαιο, αφετέρου και χωρίς να απαιτείται, δεδομένου ότι στην συγκεκριμένη περίπτωση δεν ετίθετο θέμα σύγκρουσης των εφαρμοστέων κοινοτικών διατάξεων με το ελληνικό Σύνταγμα, διακήρυξε ότι η κοινοτική έννομη τάξη είναι "υπερσυνταγματικής" ισχύος¹²⁰, ενώ υπογραμμίσθηκε η συνακόλουθη υποχρέωση του έλληνα δικαστή να αφήσει ανεφάρμοστη οποιαδήποτε διάταξη του ελληνικού δικαίου παρεμποδίζει τα αποτελέσματα της Συνθήκης. Λόγω όμως και της σπουδαιότητας των κρινόμενων ζητημάτων, το Δ' τμήμα παρέπεμψε την υπόθεση στην επταμελή σύνθεση του Δικαστηρίου.

Η επταμελής σύνθεση ανασκεύασε την ανωτέρω άποψη, κρίνοντας κατά πλειοψηφία ότι οι διατάξεις των νόμων 395/1976, 1882/1990 και 1902/1990, κατά το προβλεπόμενο από αυτές μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα φυσικών προσώπων αναμεμειγμένων στη διαχείριση νομικών προσώπων οφειλετών του ΙΚΑ, δεν αντίκειται στα άρθρα 48 ΣυνθΕΚ και 8 παρ. 1 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με την αιτιολογία ότι η Συνθήκη ίδρυσης της ΕΟΚ και οι σχετικές οδηγίες του Συμβουλίου επιτρέπουν περιορισμούς για λόγους δημοσίου συμφέροντος, η δε ΣυνθΕΚ δεν έχει εν προκειμένω εφαρμογή λόγω του χρόνου ισχύος της, που είναι μεταγενέστερος των προσβαλλόμενων πράξεων. Η πλειοψηφία δηλαδή, απέφυγε, αφού δεν ήταν αναγκαίο, να πάρει θέση στο επίμαχο ζήτημα, ενώ μειοψηφία δύο μελών διατύπωσε την ίδια με την παραπεμπτική απόφαση θέση, ότι δηλαδή μετά την κύρωση και έναρξη ισχύος της ΣυνθΕΚ η κοινοτική έννομη τάξη έχει πλέον υπερσυνταγματική ισχύ και το

¹²⁰ Βλ. Φ. Αρναούτογλου, "Συμβούλιο της Επικρατείας και ευρωπαϊκά δικαστήρια", ΝοΒ 2005, σ. 1979.

επίδικο μέτρο, ως αντικείμενο στην κοινοτική νομοθεσία, δεν είναι πλέον νόμιμο¹²¹. Κρίνοντας το ίδιο με τις προηγούμενες αποφάσεις ζήτημα, δηλαδή τη συμβατότητα των απαγορεύσεων εξόδου από τη χώρα βάσει των διατάξεων των νόμων 395/1976, 1882/1990 και 1902/1990 με την ΕΣΔΑ και το κοινοτικό δίκαιο, το Δ' τμήμα του ΣτΕ, σε πενταμελή και πάλι σύνθεση, με την υπ' αριθμ. 249/1997 απόφασή του επανέλαβε τον συλλογισμό της υπ' αριθμ. 3502/1994, αναγνωρίζοντας εκ νέου την υπερσυνταγματική ισχύ της κοινοτικής έννομης τάξης αλλά και της ΕΣΔΑ, υπογραμμίζοντας και την υποχρέωση του δικαστηρίου να λάβει ακόμη και αυτεπαγγέλτως υπόψη τη συμβατότητα της προσβαλλόμενης πράξης με το κοινοτικό δίκαιο. Έτσι σύμφωνα με την άποψη της πλειοψηφίας στην επίδικη απόφαση, παρόλο που το Σύνταγμα δεν απαγορεύει τους επιβαλλόμενους από την επίδικη νομοθεσία περιορισμούς στο θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας, η αντίθεση εσωτερικής νομοθετικής διάταξης με το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την υπεροχή του τελευταίου και επομένως ο έλληνας δικαστής σε κάθε περίπτωση σύγκρουσης εθνικού κανόνα με το κοινοτικό δίκαιο, οφείλει να προκρίνει το τελευταίο. Εν συνεχεία, λόγω και της υπ' αριθμ. 1545/1995 απόφασης της επταμελούς σύνθεσης του Δικαστηρίου που έκρινε διαφορετικά το ίδιο ζήτημα κρίθηκε εκ νέου σκόπιμη η παραπομπή στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας αυτή τη φορά.

β. Αποφάσεις 4674 και 4675/1998 της Ολομέλειας του ΣτΕ: Η εφαρμογή του κριτηρίου της κατανομής αρμοδιοτήτων και η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Οι αποφάσεις 4674/1998 και 4675/1998 της Ολομέλειας του ΣτΕ έκριναν το επίδικο ζήτημα που δίχασε το Δ' τμήμα. Στις αποφάσεις της αυτές η Ολομέλεια κατά ισχυρή πλειοψηφία μολονότι αναγνώρισε ότι η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο έδαφος των κρατών-μελών, η οποία εξαγγέλεται στο άρθρο 8Α ΣυνθΕΚ αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου, εντούτοις τόνισε τη σημασία των καθιερούμενων από τα άρθρα 48 παρ.3, 56 παρ.1 και 66 ΣυνθΕΚ εξαιρέσεων, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι "η επίκληση των εν λόγω διατάξεων μπορεί να γίνει μόνο στο μέτρο κατά το οποίο η διεπόμενη από μία εθνική ρύθμιση κατάσταση εμπίπτει στη συγκεκριμένη περίπτωση στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου", γεγονός που, κατά το σκεπτικό της πλειοψηφίας, δεν συνέβαινε στην κρινόμενη περίπτωση.

¹²¹ Βλ. Γ.ΣΤ.Αποστολάκη, "Ελληνικό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Ποιο υπερέχει;", ΕλλΔνη 1999, σελ. 1022

Β. Το ζήτημα της αναγνώρισης των διπλωμάτων του “εξωτερικού” και η συνταγματική απαγόρευση των “ιδιωτικών πανεπιστημίων”.

Το ζήτημα της πιθανής σύγκρουσης μεταξύ εθνικού Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, ήρθε στην επιφάνεια λόγω της λειτουργίας επί της ελληνικής επικράτειας ιδιωτικών ιδρυμάτων (ιδιωτικά πανεπιστήμια), τα οποία προσφέρουν σπουδές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και είναι συμβεβλημένα με σχέση δικαιόχρησης (franchising), με πανεπιστήμια Κράτους-μέλους της Ένωσης και ως αποτέλεσμα οι τίτλοι σπουδών που απονέμονται, να εκδίδονται στο όνομα του μητρικού πανεπιστημίου. Στην περίπτωση αυτή οι απόφοιτοι τέτοιων “ιδιωτικών πανεπιστημίων” απευθυνόμενοι στην αρμόδια εθνική αρχή αναγνώρισης¹²², λάμβαναν αρνητική απάντηση ως προς το αίτημα τους αυτό¹²³. Πράγματι η άρνηση αναγνώρισης των παρεχόμενων τίτλων σπουδών από τα ιδιωτικά αυτά πανεπιστήμια, κατ’ επίκληση του άρθρου 16 του Συντάγματος¹²⁴, έθεσε το ζήτημα αν η τελευταία αυτή διάταξη, της οποίας η παράγραφος 5 ορίζει ότι “ η ανώτατη εκπαίδευση στην Ελλάδα παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση και τελούν υπό την εποπτεία του κράτους”, ενώ η παράγραφος 8 ότι “η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται” , έρχεται σε αντίθεση με το κοινοτικό δίκαιο και συγκεκριμένα τόσο με τις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου(άρθρο 52 ΣυνθΕΚ), που κατοχυρώνουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες της ελεύθερης εγκατάστασης¹²⁵ και κυκλοφορίας των

¹²² Η εθνική αρχή με αρμοδιότητα να προβαίνει σε στην αναγνώριση ισοτιμίας και αντιστοιχίας τίτλων σπουδών Α.Ε.Ι της αλλοδαπής ήταν παλαιότερα το ΔΙΚΑΤΣΑ (Διαπανεπιστημιακό Κέντρο Αναγνώρισης Τίτλων Σπουδών Αλλοδαπής) και είναι πλέον το ΔΟΑΤΑΠ (Διεπιστημονικός Οργανισμός Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης)

¹²³ Το ΔΙΚΑΤΣΑ έκρινε ότι ο απονεμηθείς τίτλος σπουδών δεν είναι ισότιμος προς τους απονεμόμενους από τα ελληνικά πανεπιστήμια και παρέχει απλώς τη δυνατότητα κατάταξης σε κάποιο εξάμηνο σπουδών αντίστοιχου τμήματος ελληνικού πανεπιστημίου.

¹²⁴ Να σημειωθεί η πρόταση του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας για τροποποίηση των παρ. 5,6 και 8 του άρθρου 16 Σ, προκειμένου να καταστεί δυνατή η σύσταση από πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου τομέα ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης, με νομική μορφή και οργανωτική δομή που θα προσδιορίζει ο νομοθέτης, απορρίφθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001.

¹²⁵ Η περισσότερη στη θεωρία υποστηριζόμενη άποψη, δέχεται ότι η παροχή παιδείας με οποιαδήποτε μορφή συνδέεται από το ελληνικό Σύνταγμα, ενόψει και των ορισμών του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντάγματος (“Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του κράτους”), με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και συνεπώς εμπίπτει στις εξαιρέσεις του άρθρου 55 ΣυνθΕΚ, το οποίο επιτρέπει τον αποκλεισμό από το πεδίο εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης εγκατάστασης εκείνων των δραστηριοτήτων που εντάσσονται εν γένει στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας. Βλ. Π. Δαγτόγλου, “Η υπαγωγή της παιδείας στην εξαίρεση του άρθρου 55 ΣυνθΕΚ”, ΝοΒ 1986, σελ. 1548

εργαζομένων, όσο και με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο ¹²⁶ που αφορά στην αναγνώριση των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ¹²⁷. Η “σύγκρουση” αυτή τελικά δεν δημιουργείται λόγω της σώρευσης των κοινοτικών και εθνικών πολιτικών εκπαίδευσης, αλλά από την συνάντηση των τελευταίων με τις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες και ειδικότερα την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και την ελεύθερη εγκατάσταση των ελεύθερων επαγγελματιών εντός της ενωσιακής επικράτειας ¹²⁸. Η άσκηση των δυο αυτών θεμελιωδών ελευθεριών προϋπέθετε την άρση όλων των κωλυμάτων και εμποδίων και έτσι θεωρήθηκε αναγκαία η αμοιβαία αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων των εργαζόμενων, βάσει του τίτλου σπουδών που έχει χορηγηθεί από εκπαιδευτικό ίδρυμα άλλου Κράτους-μέλους της Κοινότητας, καθόσον οι πολλαπλές απαιτήσεις των Κρατών-μελών, επί τη βάση εξετάσεων ή άλλων δοκιμασιών, δημιουργούσαν έντονη απροθυμία στους ευρωπαίους πολίτες για κυκλοφορία τους εντός της Ένωσης. Έτσι το άρθρο 47 ΣυνθΕΚ αναθέτει στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο την αρμοδιότητα να εκδίδουν οδηγίες σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων και βάσει της αρμοδιότητας αυτής εκδόθηκε και σειρά Οδηγιών για συγκεκριμένα επαγγέλματα.

α. Η σταθερή νομολογία του ΣτΕ επί του ζητήματος – Η υπεροχή του εθνικού Συντάγματος επί του κοινοτικού δικαίου

Οι αποφάσεις με τις οποίες τέθηκε το ζήτημα σύγκρουσης μεταξύ συνταγματικής διάταξης και κοινοτικής ρύθμισης είναι οι 2807-2809/1997 ¹²⁹ του ΣτΕ. Στις υποθέσεις αυτές, συγκεκριμένα κρίθηκε ότι δεν επιτρέπεται η αναγνώριση τίτλου σπουδών που χορηγήθηκε από ξένο πανεπιστήμιο, αν η φοίτηση έχει λάβει χώρα στην Ελλάδα, έστω και εν μέρει, σε φροντιστήριο ή κέντρο ελευθέρων σπουδών, αφού αυτό δεν ήταν ΝΠΔΔ, ούτε τελούσε υπό την εποπτεία του κράτους, όπως απαιτεί η κρίσιμη συνταγματική διάταξη του άρθρου 16, η οποία διαφορετικά, θα καταστρατηγείτο. Στη συνέχεια έγινε δεκτό ότι ο επίδικος τίτλος σπουδών εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού

¹²⁶ Η πρώτη οδηγία που εκδόθηκε ήταν η 89/48/ΕΟΚ, η οποία προέβλεπε ότι “κάθε απόφοιτος τριτοβάθμιου εκπαιδευτικού ιδρύματος Κράτους-μέλους που ασκεί νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα στη χώρα του μπορεί να το ασκήσει και σε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις που αναφέρονται διεξοδικά στην Οδηγία”.

¹²⁷ Βλ. Ε. Μουαμελετζή, “Η αναγνώριση των διπλωμάτων “εξωτερικού”, ΝοΒ 1999, σελ. 1056

¹²⁸ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 539

¹²⁹ Οι τρεις αποφάσεις αφορούν μεν τρεις διαφορετικές υποθέσεις, αλλά το νομικό θέμα (τμηματική φοίτηση) που θίγουν το διατακτικό του ΣτΕ, είναι σε όλες το ίδιο. Βλ. Σ.Ματθιά, “Η αναγνώριση τίτλου σπουδών από πανεπιστήμια χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.”, ΤοΣ 2003, σελ.1 επ.

δικαίου, οπότε και τίθεται ζήτημα σύγκρουσης μεταξύ αφενός της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 16 και αφετέρου των άρθρων 48 και 52 της ΣυνθΕΚ καθώς και της Οδηγίας 89/48/ΕΟΚ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι υπερισχύει των διατάξεων του ελληνικού Συντάγματος. Σύμφωνα με το σκεπτικό της πλειοψηφίας, από τις διατάξεις των άρθρων 28 παρ.1 και 2 και 110 Σ προκύπτει ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί μόνο με την προβλεπόμενη από το τελευταίο των ως άνω άρθρων του συνταγματικού κειμένου διαδικασία, η δε Βουλή, η οποία αποφάσισε δια του νόμου 945/1979 την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δεν είχε χαρακτήρα αναθεωρητικής ή συντακτικής Βουλής. Κατά συνέπεια, οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου δεν μπορούν να μεταβάλλουν το περιεχόμενο των συνταγματικών διατάξεων και υπόκεινται αυτών¹³⁰. Ένας εκ των συμβούλων της υπόθεσης είχε την άποψη ότι ο συντακτικός νομοθέτης, αν και γνώριζε το ενδεχόμενο ένταξης της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δεν θέσπισε την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος. Αντίθετα, κατά τη γνώμη του εισηγητή της υπόθεσης, οι διατάξεις του άρθρου 28 του Συντάγματος έχουν "οιονεί αναθεωρητικό χαρακτήρα" και επιτρέπουν την ουσιαστική αναθεώρηση του Συντάγματος. Συνεπώς κατά τη άποψη αυτή, όταν διαπιστώνεται ότι ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου έρχονται σε αντίθεση με συγκεκριμένη διάταξη του Συντάγματος, τότε πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι πρώτες υπερισχύουν αυτής. Λόγω όμως του μείζονος σημασίας ζητήματος, το Τμήμα παρέπεμψε την υπόθεση στην Ολομέλεια.

β. Απόφαση 3457/1998 ΣτΕ: Αποφυγή της σύγκρουσης κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος- Η διάκριση εθνικών και κοινοτικών αρμοδιοτήτων

Η Ολομέλεια στην υπόθεση 3457/1998, μετά την παραπεμπτική απόφαση του Τμήματος, έκρινε ότι ορθά δεν αναγνωρίζονται οι τίτλοι σπουδών που αποκτήθηκαν με διαδοχική φοίτηση σε ελληνικά Εργαστήρια Ελευθέρων Σπουδών και σε αλλοδαπά πανεπιστήμια, αφού μια τέτοια αναγνώριση θα επικύρωνε ουσιαστικά τη λειτουργία των ιδιωτικών πανεπιστημίων στην Ελλάδα, λειτουργία που απαγορεύεται από το άρθρο 16 παρ. 8 του Συντάγματος¹³¹. Η έμμεση καταστρατήγηση της συνταγματικής απαγόρευσης θεωρήθηκε ανεπίτρεπτη από το ΣτΕ, εφόσον δεν προσκρούει, κατά το συλλογισμό του σε καμία κοινοτικού δικαίου ρύθμιση. Το καίριο ζήτημα της απόφασης ήταν αν και κατά πόσο η αρμοδιότητα αναγνώρισης των αλλοδαπών τίτλων σπουδών ως ισότιμων προς τους εθνικούς αφορά τον εθνικό νομοθέτη ή επηρεάζεται από το κοινοτικό δίκαιο. Το ΣτΕ απέφυγε να απαντήσει στο ζήτημα

¹³⁰ . Λ. Παπαδοπούλου, "Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής", Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009,σελ. 483

¹³¹ Βλ. "ΟλΣτΕ 2274/1990,ΤοΣ, 1990,σελ. 617

των σχέσεων του Συντάγματος και του κοινοτικού δικαίου κάνοντας έναν σαφή διαχωρισμό της παιδείας και της οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος (άρθρο 126 ΣυνθΕΚ) αφενός, από την επαγγελματική εκπαίδευση αφετέρου (άρθρο 127 ΣυνθΕΚ) επιβεβαιώνοντας το συμπέρασμα ότι η Κοινότητα σέβεται “πλήρως την αρμοδιότητα των Κρατών- μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία” και ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απλώς “θεσπίζει δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς όμως να εναρμονίζει νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις των Κρατών – μελών”¹³². Το Δικαστήριο κατάληξε ότι η εκπαίδευση συγκαταλέγεται στις εθνικές αρμοδιότητες, παρά το γεγονός ότι αυτό ενδέχεται να επιφέρει δυσχέρειες στην εφαρμογή των ελευθεριών κίνησης προσώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών. Προκειμένου δε να αποφύγει την σύγκρουση Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου κατέληξε ότι η αναγνώριση ισοτιμίας των αλλοδαπών τίτλων σπουδών είναι συναφής προς το περιεχόμενο της διδασκαλίας και της οργάνωσης του εκπαιδευτικού συστήματος και δη στο χώρο της ανώτατης εκπαίδευσης που το ίδιο το άρθρο 126 παρ. 1 ΣυνθΕΚ υπάγει στην αρμοδιότητα των Κρατών- μελών. Τέλος, κρίθηκε, παρά την ισχυρή μειοψηφία, ότι δεν συντρέχει περίπτωση αποστολής σχετικού προδικαστικού ερωτήματος, κατ’ άρθρο 177 ΣυνθΕΚ, στο ΔΕΚ, εφόσον η διάταξη του άρθρου 126 δεν αφήνει περιθώρια αμφιβολιών.

γ. Το ζήτημα της αντίληψης του ΣτΕ για την αναγκαιότητα αποστολής προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΚ

Η άρνηση του Συμβουλίου να απευθύνει στην συγκεκριμένη περίπτωση προδικαστικό ερώτημα, γεγονός όμως που προκάλεσε επικριτικά σχόλια από τη θεωρία¹³³, μπορεί να ερμηνευτεί και ως διστακτικότητα του Δικαστηρίου απέναντι στη ολοένα και διασταλτικότερη ερμηνεία της έννοιας της επαγγελματικής δραστηριότητας, η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και στην οποία προβαίνει το ΔΕΚ, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα τη διαρκή συρρίκνωση της σχετικής εθνικής αρμοδιότητας¹³⁴. Σε όλες τις παραπάνω αποφάσεις το ΣτΕ δεν προέβη στην αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ σχετικά με το αν η συγκεκριμένη εθνική συνταγματική διάταξη, ερμηνευόμενη με το συγκεκριμένο τρόπο, έρχεται σε αντίθεση με το κοινοτικό δίκαιο και συγκεκριμένα με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Η κρίση της πλειοψηφίας περί της μη αναγκαιότητας υποβολής προδικαστικού ερωτήματος βασίστηκε στην ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου

¹³² Βλ. Ν.Φραγκάκη, “Σημείωση επί της ΣτΕ 3457/1998, ΝοΒ, σελ.1032

¹³³ Βλ. Ν.Φραγκάκη, σημείωση επί της ΣτΕ3457/1998, σελ. 1032 και Χ.Συνοδινό, “Αμοιβαία αναγνώριση πτυχίων προερχόμενων από άλλα Κράτη- μέλη και αποφυγή Ολομέλειας ΣτΕ να έλθει σε άμεσο διάλογο με το ΔΕΚ”, ΝοΒ 1999, σελ. 1033

¹³⁴ “Με την ευρεία ερμηνεία των σκοπών και των πολιτικών τους τα όργανα της Ένωσης διευρύνουν συνεχώς τα όρια δικαιοδοσίας τους σε βάρος της εθνικής”, Γ.Παπαδημητρίου, “Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης”, 1982, σελ.78-79

και συγκεκριμένα στο άρθρο 149 ΣυνθΕΚ σύμφωνα με την οποία η οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος παραμένει εθνική αρμοδιότητα, ενώ συνέχισε ως προς την ερμηνεία του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, ότι από καμία διάταξη της Οδηγίας 89/48 δεν προκύπτει ότι αυτή αναφέρεται σε ζητήματα οργάνωσης της Ανώτατης Εκπαίδευσης. Απέφυγε ουσιαστικά την ιεραρχική διαβάθμιση του κοινοτικού δικαίου και του Συντάγματος, ερμηνεύοντας το ίδιο το Δικαστήριο τη Συνθήκη, ακολουθώντας το παράδειγμα και άλλων εθνικών δικαστηρίων. Από την άλλη ο νομικός αυτός “ακτιβισμός”¹³⁵ του ΔΕΚ προκαλεί πράγματι προβληματισμό, ειδικά αν συνυπολογιστούν οι διαφορετικές αντιλήψεις του εθνικού Συντάγματος και της κοινοτικής έννομης τάξης στο θέμα της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης¹³⁶. Δεδομένης δε της ολοένα και διασταλτικότερης ερμηνείας της έννοιας της “επαγγελματικής δραστηριότητας” που έχει ως αποτέλεσμα την συρρίκνωση της σχετικής εθνικής αρμοδιότητας, δικαιολογείται έτσι και η διστακτικότητα του ΣτΕ να αποστείλει σχετικό προδικαστικό ερώτημα προς το ΔΕΚ. Ενώ, στο ερώτημα λοιπόν του κατά πόσο είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο η εθνική ρύθμιση της συνταγματικής απαγόρευση των ιδιωτικών πανεπιστημίων που παραβιάζει το κοινοτικό δικαίωμα της αναγνώρισης της ισοτιμίας των διπλωμάτων και την κοινοτική ελευθερία της εγκατάστασης κοινοτικών εκπαιδευτήριων στην Ελλάδα, η απάντηση αναζητείται από το ΣτΕ στο αν η συγκεκριμένη αρμοδιότητα έχει εκχωρηθεί στην Κοινότητα ή εξακολουθεί να ρυθμίζεται από το Κράτος-μέλος.

δ. Η απόφαση 778/2007, η στροφή της νομολογίας και η διεύρυνση της κοινοτικής αρμοδιότητας

Η μεταστροφή της νομολογίας στο εξεταζόμενο ζήτημα επήλθε με την απόφαση 778/2007, όπου και κρίθηκε ότι είναι υποχρεωτική η αναγνώριση πτυχίου που χορηγήθηκε από αλλοδαπό πανεπιστήμιο σε Έλληνα πολίτη, παρά το γεγονός ότι μέρος των σπουδών είχε πραγματοποιηθεί σε παράρτημα εγκατεστημένο στην Ελλάδα αλλά μη αναγνωρισμένο ως εκπαιδευτικό ίδρυμα. Η μεταστροφή αυτή μπορεί να αποδοθεί και στην επίδραση της περιβόητης πλέον απόφασης

¹³⁵ Η έκφραση ανήκει στον Γ.Κατρούγκαλο, Η σχέση Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, ΝοΒ 2000, σ. 1104

¹³⁶ “Παρ’ ότι τα και στα δυο συστήματα οι νομικές ρυθμίσεις ευνοούν την ανάπτυξη ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης οργανωμένων σύμφωνα με το λειτουργικό πρότυπο, δηλαδή προσανατολισμένων στην εξυπηρέτηση των αναγκών της κοινωνίας και της οικονομίας, η ενωσιακή πρόσληψη των υπηρεσιών εκπαίδευσης συνδέει στενά τις πανεπιστημιακές λειτουργίες με την απόκτηση επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων προσαρμογής στις οικονομικές, επιστημονικές και τεχνολογικές καινοτομίες. Αντίθετα, σε εθνικό επίπεδο, ο δημοκρατικός χαρακτήρας οργάνωσης του πανεπιστημίου ενσωματώνει το πρόταγμα για τη διαφύλαξη της αυτονομίας της έρευνας και της επιστήμης, που με τη σειρά της αποτελεί μια από τις προϋποθέσεις για την κριτική προσέγγιση των κοινωνικών σχέσεων και των δομών εξουσίας.”, όπως επισημαίνει, η ΙΦ.Καμτσίδου, “Η ανώτατη εκπαίδευση και το πρόβλημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων, σε Ξ.Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, εκδ. 2001, σελ.370

Neri κατά Ιταλίας¹³⁷, με την οποία το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι η πραγματοποίηση χρόνου σπουδών σε μη αναγνωρισμένο στην Ιταλία παράρτημα βρετανικού πανεπιστημίου, δεν συνιστά αυτή καθαυτή λόγο απόρριψης του αιτήματος αναγνώρισης του τίτλου σπουδών που οδηγεί στην απόκτηση επαγγελματικών δικαιωμάτων, αλλά και η νέα Οδηγία 36/2005 και δη το άρθρο 50 παρ.3 , υποχρεώνει τα Κράτη- μέλη να ελέγχουν *in concreto* τον κρινόμενο τίτλο σπουδών, από τον οποίο απορρέουν επαγγελματικά δικαιώματα, βάσει ουσιαστικών κριτηρίων, δίχως όμως να μπορούν πλέον να εμποδίσουν την αναγνώριση της επαγγελματικής ισοτιμίας βάσει χρονοβόρων εθνικών κριτηρίων, όπως η προηγούμενη αναγνώριση της ακαδημαϊκής ισοτιμίας ή λόγω του άκαμπτου εδαφικού κριτηρίου της απαγόρευσης της παροχής επαγγελματικής εκπαίδευσης από ιδιωτικούς οργανισμούς¹³⁸. Το ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου ή του εθνικού Συντάγματος τίθεται και σε αυτή την περίπτωση με αφορμή την υπόθεση αυτή περί αναγνώρισης του επίμαχου πτυχίου. Το ΣτΕ απηύθυνε αυτή τη φορά προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΚ για το αν ο τίτλος που πιστοποιεί επαγγελματική εκπαίδευση από εκπαιδευτικό ίδρυμα της ημεδαπής, μη αναγνωριζόμενο όμως ως τέτοιο από την εθνική νομοθεσία, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Με την απόφαση αυτή φαίνεται αφενός πλέον δυνατή η ρητά αποκλειόμενη μέχρι τότε αναγνώριση επαγγελματικών δικαιωμάτων, αποκτώμενων κατόπιν σπουδών σε ιδιωτικά πανεπιστήμια και αφετέρου διευκρινίστηκε σαφώς ότι ουδέν εμπόδιο στην αναγνώριση αυτή θέτει η συνταγματική απαγόρευση ίδρυσης ιδιωτικών ΑΕΙ, αφού η αναγνώριση αυτή αφορά μονάχα το ζήτημα των επαγγελματικών δικαιωμάτων, που εμπίπτει στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου και όχι στο ζήτημα της παροχής ανώτατης παιδείας, που παραμένει σαφής εθνική αρμοδιότητα ρυθμιζόμενη από το άρθρο 16 του Συντάγματος. Κατά την άποψη της πλειοψηφίας ,ερμηνεύοντας την επίμαχη συνταγματική διάταξη, τα σχετικά με την επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση δεν ρυθμίζονται από την παράγραφο 8 , η οποία απαγορεύει την σύσταση ιδιωτικών ανώτατων σχολών από ιδιώτες, αλλά από την παράγραφο 7, κατά την οποία σύμφωνα με το Δικαστήριο καθιερώνεται αφενός η πρωτοκαθεδρία του Κράτους στην παροχή ειδικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης ,αλλά δεν απαγορεύεται η ίδρυση τέτοιων σχολών από ιδιώτες, ενώ επαναλαμβάνοντας τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ¹³⁹ για τη νομολογιακώς διαμορφωθείσα αρχή περί αμοιβαίας αναγνώρισης τίτλων που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα δίπλωμα που εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο των κοινοτικών Οδηγιών 89/48 και 92/51 αναγνωρίζεται όχι λόγω ουσιαστικής του αξίας, αλλά επειδή παρέχει πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα. Άρα η αιτιολογία

¹³⁷ ΔΕΚ, C-153/2002, Valentina Neri k European school of economics, 13.11.2003, Συλλ.Νομ. 2003, σελ.Ι-13555

¹³⁸ "Υπάρχει μια σφαίρα εφαρμογής των γενικών συστημάτων όπου μπορεί κανείς να διαπιστώσει μια αντίφαση μεταξύ της προσέγγισης του ΔΕΚ και των εθνικών διοικήσεων " όπως αναφέρει ο Vincenzo Scordamaglia,με αφορμή την απόφαση "Βλασσοπούλου" του ΔΕΚ, V.Scordamaglia, "Συντονισμός νομοθεσίας και αμοιβαία αναγνώριση διπλωμάτων", "Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο", Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα 1993, σελ.133

¹³⁹ ΔΕΚ, Υποθέσεις : Βλασσοπούλου, Morgenbesser C-313/01, Fernandez de Bobadilla C-340/89

ότι ένα μέρος σπουδών έχει πραγματοποιηθεί σε εγκατεστημένο στην Ελλάδα, αλλά μη αναγνωρισμένο ως εκπαιδευτικό ίδρυμα, παράρτημα ιταλικού ινστιτούτου, αντίκειται ευθέως στις κρίσιμες διατάξεις των Οδηγιών και άρα η αιτιολογία αυτή δεν παρέχει νόμιμο και επαρκές έρεισμα για την απόρριψη του αιτήματος αναγνώρισης του επίμαχου τίτλου. Τέλος όσον αφορά την μειοψηφήσασα γνώμη θεώρησε ότι μια τέτοια ερμηνεία θα οδηγούσε στην εκ του αποτελέσματος αναγνώριση ως σπουδών ανώτατης εκπαίδευσης, των σπουδών εκείνων , οι οποίες πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα, σε τμήμα ομοταγούς αλλοδαπού ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος και κάτι τέτοιο θα συνιστούσε καταστρατήγηση του Συντάγματος, το οποίο απαγορεύει την λειτουργία τέτοιων ιδρυμάτων στην Ελλάδα από ιδιώτες. Μια τέτοια ερμηνεία μάλιστα θα κατέληγε σε παραβίαση της κρατικής κυριαρχίας , στο βαθμό που θα παραγνώριζε την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και Κοινότητας¹⁴⁰.

Η νομολογική αυτή εξέλιξη πάντως συρρικνώνει ακόμη περισσότερο την εθνική αρμοδιότητα-διαδικασία της ακαδημαϊκής αναγνώρισης τίτλων, καθιστώντας, αφού στην ουσία η έννοια της ισοτιμίας και η διαφοροποίηση μεταξύ επαγγελματικής και ακαδημαϊκής αναγνώρισης είναι πλέον δυσδιάκριτη. Παράλληλα το ΔΕΚ τείνει να διευρύνει ολοένα και περισσότερο το πεδίο της επαγγελματικής αναγνώρισης σε βάρος της ακαδημαϊκής με αποτέλεσμα την ταυτόχρονη διεύρυνση της κοινοτικής αρμοδιότητας έναντι της εθνικής. Διαμορφώνεται πάντως ένα κλίμα το οποίο “εξαναγκάζει” σε παράλληλη πορεία μεταξύ των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, χωρίς να μιλάμε για κοινή εκπαιδευτική πολιτική (εφόσον ο ρόλος της Κοινότητας κινείται ακόμα στα πλαίσια της αρχής της επικουρικότητας), ενώ στην Ελλάδα η κατάσταση φαίνεται ακόμα να είναι ρευστή και περίπλοκη λόγω του επιχειρούμενου συνδυασμού των ελληνικών συνταγματικών διατάξεων με τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου¹⁴¹ και η ως τώρα αποσπασματική αντιμετώπιση των διάφορων εκπαιδευτικών θεμάτων μέσα από ποικίλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου οδηγεί κατ’ ανάγκην και σε αποσπασματικές λύσεις με αποτέλεσμα να διαιωνίζεται το πρόβλημα¹⁴².

¹⁴⁰ 778/2007, παρ.12, σκέψη Β. η’.

¹⁴¹ Βλ. Ε. Μουαμελετζή, “Ιδιωτικά πανεπιστήμια και Κοινοτικό δίκαιο”, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα 1993, σελ.139

¹⁴² Βλ. Ε. Τροβά, “Η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης στις χώρες μέλη της ΕΟΚ και τα “ ιδιωτικά Πανεπιστήμια”, ΤοΣ, 1990, σελ.442

Γ. Το ζήτημα της πρόσβασης των ευρωπαίων πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Η σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 4 παρ.4Σ.

Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αφενός ευθείας σύγκρουσης του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου με το ελληνικό Σύνταγμα και αφετέρου της σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο τελικά ερμηνείας του Συντάγματος, όπως έχει επισημανθεί και από τη θεωρία¹⁴³, αποτελεί το ζήτημα της πρόσβασης των κοινοτικών αλλοδαπών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Τέθηκε συγκεκριμένα το ζήτημα αν το άρθρο 4 παρ. 4 του Συντάγματος¹⁴⁴ -μη υποκείμενο μάλιστα κατά το άρθρο 110 παρ. 1 σε αναθεώρηση-, το οποίο ορίζει ότι: “Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους”, είναι συμβατό με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που κατοχυρώνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και κυρίως με τις διατάξεις του άρθρου 39 (πρώην άρθρο 48 ΣυνΘΕΚ). Η διάταξη αυτή του Συντάγματος, αφενός δεν μπορεί να αναθεωρηθεί αφετέρου, η επιλογή αυτή του συντακτικού νομοθέτη, φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με το όλο πνεύμα ανοίγματος προς τη διεθνή κοινωνία που διατρέχει το Σύνταγμα¹⁴⁵. Το Σύνταγμα λοιπόν επιβάλλει ως προϋπόθεση για την πρόσληψη σε δημόσια θέση την κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας. Κατά συνέπεια οι αλλοδαποί δεν μπορούν καταρχήν να εργαστούν στην δημόσια διοίκηση. Ωστόσο το ίδιο το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί το νομοθέτη να θεσπίζει με “ειδικούς νόμους”, που έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, εξαιρέσεις από τον ανωτέρω πάγιο κανόνα της συνδρομής της ελληνικής ιθαγένειας¹⁴⁶. Το πρόβλημα το οποίο όμως ουσιαστικά προκύπτει, αφορά την προσέγγιση του ΔΕΚ, το οποίο ερμηνεύει στενά την εξαίρεση από την εν λόγω κοινοτική αρχή που προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 39 ΣυνΘΕΚ, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις του άρθρου αυτού “δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημοσία διοίκηση”, θεωρώντας έτσι, ότι για την υπαγωγή μιας θέσης προσωπικού στην εξαίρεση του άρθρου 39 παρ. 4 απαιτείται τα καθήκοντα που συνδέονται με τη συγκεκριμένη θέση να έχουν σχέση με την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή την διαφύλαξη εν γένει των συμφερόντων του κράτους ή ορισμένου οργανισμού ή επιχειρήσεως του δημοσίου τομέα¹⁴⁷. Από την άλλη πλευρά, τα Κράτη- μέλη επί χρόνια,

¹⁴³ Βλ. ΤΖ. Ηλιοπούλου-Στράγκα, “Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη”, (Με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης των σχετικών συνταγματικών διατάξεων), ΤοΣ 2000, σελ. 1123-1124.

¹⁴⁴ Η ρύθμιση αυτή επαναλαμβάνεται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα από το 1822 με διαφορετικές διατυπώσεις.

¹⁴⁵ Βλ. Α.Μπουργασλής, “Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση. Από την απαγόρευση στην απελευθέρωση”, σε Α.Πασσά και Θ.Ν Τσέκο (επιμ), “Εθνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, η Ελληνική εμπειρία”, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ.249

¹⁴⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν και οι νόμοι 1821/1988, 2071/1992 (επιτρέπουν το διορισμό σε θέσεις ιατρών και νοσηλευτών του Εθνικού Συστήματος Υγείας, αλλοδαπών πολιτών εφόσον γνωρίζουν την ελληνική γλώσσα) και 2413//1996(επιτρέπει τον διορισμό αλλοδαπών σε ορισμένες θέσεις εκπαιδευτικού προσωπικού)

¹⁴⁷ Βλ. Μ. Βηλαρα, “Ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, ΕΕυρΚ

επικαλούμενα την εξαίρεση του άρθρου 39 παρ.4 ΣυνθΕΚ, προβαίνοντας σε μια διασταλτικότερη -εν αντιθέσει με το ΔΕΚ -ερμηνεία της εξαίρεσης αυτής, είχαν καταστήσει τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις “απροσπέλαστες” για τους πολίτες των υπόλοιπων Κρατών- μελών. Το ΔΕΚ, κατόπιν και της επισήμανσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την ανάγκη της κατάργησης της “απόλυτης” αυτής απαγόρευσης¹⁴⁸, ήταν το όργανο εκείνο που με μια σειρά αποφάσεων καθιέρωσε τη συσταλτική ερμηνεία της επίμαχης διάταξης περιορίζοντας τον απόλυτο αυτό χαρακτήρα της. Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ θεώρησε ότι η διάταξη του άρθρου 39 παρ. 4 τυγχάνει εφαρμογής μόνο σε εκείνες τις θέσεις εργασίας στη δημόσια διοίκηση που συνεπάγονται την άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και αφορούν καθήκοντα, αρμοδιότητες ή ευθύνες που έχουν ως αντικείμενο τη διαφύλαξη των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων. Σε όλες τις υπόλοιπες θέσεις η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών πρέπει να είναι ελεύθερη¹⁴⁹. Αξιοσημείωτη είναι η περίπτωση καταδίκης της Ελλάδος, με την απόφαση της 2ης Ιουλίου 1996, όπου το ΔΕΚ καταδίκασε την Ελλάδα για παράβαση του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά την πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών σε ορισμένες θέσεις του δημόσιου τομέα¹⁵⁰. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με σειρά Πρακτικών Επεξεργασίας, υιοθέτησε πλήρως τη ανωτέρω νομολογία του ΔΕΚ κατά την ερμηνεία της έννοιας της “δημόσιας διοίκησης” που αναφέρεται στο άρθρο 39 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, προβαίνοντας έτσι έμμεσα σε μία συσταλτική ερμηνεία της κρίσιμης συνταγματικής διάταξης. Με τον τρόπο αυτό, τα κριτήρια για την ερμηνεία του κοινοτικού όρου “δημόσια διοίκηση” μεταφέρονται ουσιαστικά στην έννοια “δημόσιες λειτουργίες” του άρθρου 4 παρ. 4 του Συντάγματος, η οποία καθίσταται έμμεσα “κοινοτική”. Παράλληλα, η στενή ερμηνεία της εξαίρεσης του κανόνα του άρθρου 39 παρ. 4 ΣυνθΕΚ μεταφράζεται στο πεδίο του Συντάγματος, αφενός σε στενή ερμηνεία του κανόνα του άρθρου 4 παρ. 4 και, αφετέρου, σε διασταλτική ερμηνεία των εξαιρέσεών του. Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση του ΣτΕ, ως μεθόδου αποφυγής μιας ενδεχόμενης σύγκρουσης Συντάγματος – κοινοτικού δικαίου, προκρίνει εν τέλει την σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος.

1989, 6ο τεύχος, σ. 89 επ., όπου και αναφορά στη σχετική νομολογία του ΔΕΚ. Η αρχή έγινε με την απόφαση του ΔΕΚ στην υπ’ αριθμ. 149/1979 υπόθεση (Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. 1980, σ. 3881) και από τότε η νομολογία είναι σταθερή

¹⁴⁸ Ψήφισμα της 17.01.1972, “σχετικά με τον ορισμό των εννοιών δημόσια διοίκηση και δημόσια εξουσία”

¹⁴⁹ Οι σχετικές αποφάσεις του ΔΕΚ : Υπόθεση C- 152/73(Sotgiu), Υπόθεση C-307/84 Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Υπόθεση C-225/85 Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Υπόθεση C-33/88 Allue and Goonan, Υπόθεση C-473/93 Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Υπόθεση C-290/94 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας

¹⁵⁰ Λίγες μέρες μετά την καταδίκη της Ελλάδας το Ελληνικό Κοινοβούλιο ψήφισε το Ν.2431/1996 με τον οποίο τελικά καταργήθηκε το “άβατο” της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από τους ευρωπαίους πολίτες.

Δ. Η “ευθεία” σύγκρουση του κοινοτικού δικαίου και του Συντάγματος- Οι αποφάσεις περί “βασικού μετόχου”

α. Αποφάσεις 3242/2004 και 3243/2004 ΣτΕ: Η διακήρυξη της υπεροχής του Συντάγματος

Κατά την αναθεωρητική διαδικασία του 2001 κρίθηκε αναγκαία η θέσπιση ασυμβίβαστου μεταξύ της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσω ενημέρωσης και εκείνης του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει, έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα, την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών, ώστε να αποφευχθεί κάθε ουσιαστική διασταύρωση ή διαπλοκή της ραδιοτηλεοπτικής ή έντυπης δημοσιογραφίας με εκείνη των επιχειρήσεων δημοσίων έργων ή προμηθειών και να αποτραπεί η δυνατότητα άσκησης πίεσης ή επιρροής διά των μέσων ενημέρωσης προς την πολιτική εξουσία, με απώτερο σκοπό την ευνοϊκή ή χαριστική παραχώρηση δημοσίων έργων ή προμηθειών σε ιδιοκτήτες των μέσων¹⁵¹. Το ανωτέρω ασυμβίβαστο τυποποιήθηκε στο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος, όπου και επικράτησε να αναφέρεται ως διάταξη περί “βασικού μετόχου”. Η διάταξη αυτή προκάλεσε έντονη επιστημονική συζήτηση¹⁵². Με αφορμή δε την εν λόγω διάταξη εκδόθηκαν δύο αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁵³ όπου για πρώτη φορά στη νομολογία του Δικαστηρίου, έλαβαν θέση στο ζήτημα των σχέσεων Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου.

Οι αποφάσεις 3242/2004 και 3243/2004 του Συμβουλίου, διακήρυξαν, με τρόπο ιδιαίτερα σαφή και ανεπίδεκτο αμφισβήτησης, ότι ο εθνικός δικαστής αποδίδει υπέρτατη τυπική ισχύ στο Σύνταγμα. Το κρίσιμο ερώτημα που ανέκυψε, ήταν κατά πόσο οι κοινοί κανόνες συμμετοχής που ρυθμίζουν τη διαγωνιστική διαδικασία κοινοτικών διαγωνισμών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, αποδέχονται την ύπαρξη κριτηρίου συμμετοχής στο διαγωνισμό με βάση συνδρομή στο πρόσωπο του υποψηφίου αναδόχου του ασυμβίβαστου παράλληλης δραστηριοποίησης στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και των μέσων ενημέρωσης, που προβλέπεται από το εσωτερικό δίκαιο. Το άρθρο 24 της

¹⁵¹ Βλ. Αντ. Μανιτάκη, Γνωμοδότηση. “Η συνταγματικότητα της νομοθετικής απαλλαγής από το «ασυμβίβαστο» του άρθρου 14 παρ. 9 εδ. στ’ του Συντάγματος των «συζύγων» και των συγγενών, εφ’ όσον αποδείξουν την οικονομική τους αυτοτέλεια”, ΤοΣ 2003, σελ. 312-313

¹⁵² Βλ. Ξ. Κοντιάδη, “Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και ΜΜΕ: Πλουραλισμός και διαφάνεια στο επικοινωνιακό σύστημα κατά τα άρθρα 14 και 15 του νέου Συντάγματος”, σε Δ. Τσάτσου/Ε. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, 2001, σελ. 265 επ.

¹⁵³ Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, “Το Σύνταγμα και ο δικαστής:

μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3242/2004 και 3243/2004 του ΣτΕ για τον «βασικό μέτοχο»”, ΝοΒ 2005, σελ. 443 επ., Θ. Αντωνίου, “Η άποψη του Δ’ τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη σχέση Κοινοτικού και Συνταγματικού Δικαίου. Μερικές σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3242/2004 για το βασικό μέτοχο”, Εφαρμογές Ι, 2005, σελ. 29 επ., Δ. Κονδύλη, “Σχέση Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου”, ΕφημΔΔ, 2006, σελ. 7 επ.

τότε ισχύουσας Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ “περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων” προέβλεπε τις επαγγελματικές αναξιότητες του επιχειρηματία που κωλύουν τη συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία. Το Συμβούλιο έπρεπε να λάβει θέση στο ζήτημα της συμβατότητας του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, όπως αυτός εξειδικευόταν στα άρθρα 2 παρ. 2 εδ. α και 3 παρ. 2 του τότε ισχύοντα νόμου 3021/2002. Το κύριο αρχικώς ερώτημα το οποίο ετίθετο ήταν κατά πόσο οι εφαρμοστέοι αυτοί κοινοτικοί και εθνικοί κανόνες συγκρούονται και ειδικότερα αν τα ρυθμιστικά τους πεδία συμπίπτουν.

Η πλειοψηφία έκρινε ότι το εν λόγω ασυμβίβαστο δεν παραβιάζει το άρθρο 24 της Οδηγίας 93/37, με το σκεπτικό ότι αυτό το ασυμβίβαστο δεν σχετίζεται με επαγγελματικές αναξιότητες επιχειρήσεων που αναφέρονται στο υπόψη άρθρο και ως εκ τούτου δεν εμπίπτει στο ρυθμιστικό του πεδίο¹⁵⁴.

Επομένως, δεν τίθεται καταρχήν θέμα ιεράρχησης του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο, αφού τα ρυθμιστικά πεδία των δύο διατάξεων δεν συναντώνται, ενώ παράλληλα η πλειοψηφία δέχτηκε ότι δεν νοείται σε καμία περίπτωση διατύπωση προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ προκειμένου να διαπιστωθεί αν διάταξη επιτακτικού χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος είναι συμβατή κατά το περιεχόμενο της με διάταξη του πρωτογενούς ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, αφού και σε περίπτωση ακόμη που από την απόφαση του ΔΕΚ επί του προδικαστικού ερωτήματος προέκυπτε ότι η ερμηνεία που αποδίδεται στο κοινοτικό δίκαιο το φέρει σε αντίθεση με το ελληνικό Σύνταγμα, ο έλληνας δικαστής και πάλι δεν θα μπορούσε να παρακάμψει την επίμαχη διάταξη του ελληνικού Συντάγματος. Αξιοσημείωτο είναι λοιπόν, ότι το Δικαστήριο παρόλο που έκρινε μη σύμπτωση των πεδίων εφαρμογής των δυο επίμαχων διατάξεων, προχώρησε παρόλα αυτά στη διακήρυξη της υπεροχής του Συντάγματος έναντι του κοινοτικού δικαίου με την συλλογιστική ότι δεν είναι δυνατόν να αναγνωρισθεί στην ελληνική έννομη τάξη κανόνας υπέρτερης τυπικής ισχύος από οποιαδήποτε επιτακτικού χαρακτήρα συνταγματική διάταξη, ιδίως όταν δεν έχει θεσπισθεί ένα ενιαίο, ευρωπαϊκό συνταγματικό κείμενο. Το συμπέρασμα της πλειοψηφίας ερείδεται και επί της παραδοχής ότι στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων δεν θεσπίζεται ενιαία και εξαντλητική ρύθμιση, αλλά για το συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, έργων και υπηρεσιών, έχει επέλθει μερική μόνο εναρμόνιση στους τομείς αυτούς, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει σύμπτωση και πολύ περισσότερο

¹⁵⁴ Εν προκειμένω υποστηρίχθηκε ότι το ζήτημα του “βασικού μετόχου” δεν εμπίπτει στην κοινοτική αρμοδιότητα, εφόσον πρόκειται για ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στα Μέσα Μαζικής ενημέρωσης καθώς τα θέματα αυτά δεν έχουν εκχωρηθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και στο πεδίο εγγύησης της πολυφωνίας των ΜΜΕ η οποία αποτελεί όρο της δημοκρατικής μορφής του πολιτεύματος. Η ελληνική κυβέρνηση μάλιστα ενόψει της ένστασης περί απαράδεκτου ενώπιον του ΔΕΚ, βάσει του ισχυρισμού ότι η διαφορά της κύριας δίκης εντάσσεται σε αμιγώς εσωτερική κατάσταση, η οποία αφορά αποκλειστικά Έλληνες επιχειρηματίες και συνεπώς δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 93/37 και κατά συνέπεια ούτε στην ερμηνευτική αρμοδιότητα του ΔΕΚ, τόνισε ότι η “εν λόγω Οδηγία δεν εξαρτά την υπαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων στις διατάξεις της από καμία προϋπόθεση σχετική με την ιθαγένεια ή τον τόπο εγκατάστασης των υποβαλλόντων προσφορά”, Πρβλ. για τη θέση αυτή τη διεξοδική μελέτη του Β.Τζέμου, “Ο βασικός μέτοχος”, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2006, σελ. 149 επ.

σύγκρουση, μεταξύ εθνικού και κοινοτικού κανόνα¹⁵⁵ και επιπλέον τα Κράτη-μέλη είναι ελεύθερα να διατηρούν σε ισχύ και να θεσπίζουν σχετικούς κανόνες και περιπτώσεις απαγόρευσης σύναψης δημοσίων συμβάσεων με επιχειρήσεις, αν οι περιπτώσεις αυτές δεν συνιστούν επαγγελματικές αναξιότητες αλλά ειδικότερες περιπτώσεις ασυμβίβαστων, οι οποίες στοχεύουν στην προστασία της διαφάνειας, ενός σκοπού υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Στο παραπάνω συμπέρασμα κατέληξε η πλειοψηφία ακολουθώντας τις παρακάτω παραδοχές: Πρώτον, το άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος συνιστά διάταξη ισότιμη και ισόκυρη με όλες τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται στον κατάλογο των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων, δεύτερον, το άρθρο 110 του Συντάγματος συνιστά τη μόνη θεσμικά αναγνωρισμένη αναθεωρητική διαδικασία και αναγνωρίζει στον Έλληνα αναθεωρητικό νομοθέτη, σύμφωνα με την προβλεπόμενη σε αυτό διαδικασία και υπό τους όρους που αυτό θέτει, την εξουσία να αναθεωρεί ελεύθερος και αδέσμευτος το Σύνταγμα και τέλος, το άρθρο 87 παρ. 2 σε συνδυασμό με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος αναγνωρίζει ότι οι δικαστές υπόκεινται μόνο στο υπέρτερης τυπικής ισχύος Σύνταγμα και τους συνάδοντες με αυτό νόμους. Με βάση το παραπάνω σκεπτικό η πλειοψηφία κατέληξε στο ότι δεν είναι δυνατόν στην ελληνική έννομη τάξη να αναγνωριστεί κανόνας ανώτερης τυπικής ισχύος από οποιαδήποτε επιτακτικού χαρακτήρα συνταγματική διάταξη, έτσι ώστε να παρακαμφθεί η εφαρμογή της. Στο βαθμό που το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος συνιστά διάταξη επιτακτικού χαρακτήρα και μάλιστα μεταγενέστερη του άρθρου 28, το δε κοινοτικό δίκαιο έλκει τη νομιμοποίησή του από το τελευταίο, ενώ αντίθετα, η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου θα σήμαινε ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης εμποδίζεται από μια άλλη έννομη τάξη, εν προκειμένω την κοινοτική, να θεσπίζει νεότερες συνταγματικές διατάξεις, μόνο διότι άλλη συνταγματική διάταξη (άρθρο 28 Σ) το προέβλεψε και το επέτρεψε αυτό, καθότι έτσι θα αναγνωριζόταν στο άρθρο 28 Σ τυπική ισχύς υπέρτερη των υπολοίπων συνταγματικών διατάξεων¹⁵⁶. Το λογικό συμπέρασμα της σκέψης ήταν ότι η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ καθίστατο αλυσιτελής. Ωστόσο, ως προς το σημείο αυτό, καταγράφηκε στην 3242/2004 η μειοψηφική γνώμη των παρέδρων¹⁵⁷, σύμφωνα με την οποία η δοθείσα στην επίμαχη διάταξη ερμηνεία ούτε προφανής είναι, ούτε εύλογων αμφιβολιών στερείται¹⁵⁸, όπως εξάλλου αποδεικνύεται και μόνον από την ύπαρξη αντίθετης γνώμης και στις δύο αποφάσεις¹⁵⁹ και άρα είναι απαραίτητη

¹⁵⁵ Απόφαση 3242/2004, παρ.18

¹⁵⁶ Απόφαση 3242/2004, παρ. 19.

¹⁵⁷ Η οποία μετατράπηκε σε πλειοψηφία στη μεταγενέστερη απόφαση του ΣτΕ 3670/2066

¹⁵⁸ Απόφαση 3242/2004, Κατά τη μειοψηφούσα γνώμη κρίθηκε απαραίτητη η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ και μάλιστα ότι σε περίπτωση που κατά το ΔΕΚ οι λόγοι αποκλεισμού δεν ορίζονται εξαντλητικά από την Οδηγία, θα έπρεπε να τεθούν δυο περαιτέρω ερωτήματα, πρώτον αν η προστασία της διαφάνειας συμπορεύεται με τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου και δεύτερον αν η επιβολή του πλήρους και απόλυτου αποκλεισμού του άρθρου 14 παρ. 9 Σ από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, για την εξυπηρέτηση της αρχής της διαφάνειας, παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

¹⁵⁹ Απόφαση 3242/2004, παρ. 18 " ...ο προσδιορισμός των λόγων αποκλεισμού εργολήπτη από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό, στον οποίο προβαίνει το άρθρο 24 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ είναι

η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ. Σε κάθε πάντως περίπτωση, το γεγονός ότι το εθνικό δικαστήριο δίνει απάντηση στο ερώτημα της σύμπτωσης ή μη των ρυθμιστικών πεδίων των δυο αυτών κανόνων, χωρίς υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ, υπονοεί ότι το ίδιο εκλαμβάνει ως δική του αρμοδιότητα την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου¹⁶⁰. Παράλληλα αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την μειοψηφική κρίση, ο κατάλογος του προσδιορισμού των λόγων είναι εξαντλητικός και άρα αυτό δημιουργεί αναπόφευκτα δέσμευση στον εθνικό νομοθέτη σε ότι αφορά την εκ μέρους του θέσπιση επιπρόσθετων περιπτώσεων αποκλεισμού, ενώ σε περίπτωση που το ΔΕΚ έκρινε ακόμα και ότι αν οι λόγοι αυτοί δεν ορίζονται εξαντλητικά από την Οδηγία και πάλι τίθεται το ερώτημα του κατά πόσο η επιβολή πλήρους αποκλεισμού των επιχειρήσεων μέσων μαζικής ενημέρωσης από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, για την εξυπηρέτηση της διαφάνειας, ο οποίος τυποποιείται στο άρθρο 14 παρ. 9 Σ, παραβιάζει ή όχι την αρχή της αναλογικότητας, μια αρχή που αναγνωρίζεται τόσο στην ελληνική όσο και στην κοινοτική έννομη τάξη. Παράλληλα, η μειοψηφία, διατύπωσε τη γνώμη ότι η τυχόν αναγνώριση προτεραιότητας εφαρμογής ενός κοινοτικού κανόνα έναντι κάθε είδους εσωτερικής ρύθμισης, δεν ισοδυναμεί με πρόσδοση στο άρθρο 28Σ τυπικής ισχύος υπέρτερης σε σχέση με τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, απλώς οι κοινοτικοί κανόνες δικαίου εφαρμόζονται με βάση τον τρόπο που υπαγορεύουν οι θεμελιώδεις αρχές συγκρότησης της κοινοτικής έννομης τάξης, επειδή ο έλληνας συνταγματικός νομοθέτης το θέλησε και αποτύπωσε τη βούλησή του στο άρθρο 28Σ¹⁶¹. Τέλος, αναφερόμενη στην πάγια νομολογία του ΔΕΚ, η μειοψηφία γνώμη κατέληξε ότι κοινοτική έννομη τάξη υπερέχει της εθνικής έννομης τάξης των Κρατών-μελών και κατά συνέπεια ένα Κράτος-μέλος δεν δύναται να προβάλλει τις συνταγματικές του δεσμεύσεις για να αποφύγει την εκπλήρωση των κοινοτικών του υποχρεώσεων, γιατί έτσι το κοινοτικό δίκαιο θα παρέμενε ανεφάρμοστο. Το άρθρο 28 Σ αναγνωρίζει την προτεραιότητα του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος. Η προτεραιότητα αυτή εφαρμογής αναγνωρίζεται υπό μια αυτονόητη προϋπόθεση· η εφαρμοστέα κοινοτική πράξη να σέβεται τις αρχές προστασία των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος.

εξαντλητικός, επομένως παρανόμως το άρθρο 14 παρ. 9 θεσπίζει έναν ακόμα λόγο αποκλεισμού υποψηφίων αναδόχων από τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και δημιουργεί δέσμευση στον εσωτερικό νομοθέτη σε ότι αφορά τον εκ μέρους του καθορισμό των περιπτώσεων αποκλεισμού..”

Βλ. Ευ. Βενιζέλου, “Ερμηνευτικός σχετικισμός, δικονομικοί καταναγκασμοί, δογματικές αντιφάσεις και πολιτικά διλήμματα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις σχέσεις εθνικού συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου” – Η “παραδειγματική” λειτουργία της ΣτΕ (ΟΛ.) 3670/2006 για το άρθρο 14 παρ. 9 Σ, ΕφημΔΔ 2008, σελ. 85 επ

¹⁶⁰ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ.

Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009, σελ. 502

¹⁶¹ Βλ. Λ. Παπαδοπούλου, όπ.π, σελ. 516

β. Απόφαση 3670/2006 Ολομέλειας του ΣτΕ: Η αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση της Ολομέλειας επί του θέματος. Η εκδοθείσα υπ' αριθμ. 3670/2006 απόφαση της Ολομέλειας¹⁶² έθεσε όλα σχεδόν τα κρίσιμα ζητήματα της ερμηνείας του Συντάγματος και της σχέσης μεταξύ Συντάγματος και ευρωπαϊκής κοινοτικής έννομης τάξης. Ήδη από τις αρχικές σκέψεις της απόφασης, όταν η Ολομέλεια προέβαινε σε ερμηνεία του άρθρου 14 παρ. 9 και συγκεκριμένα τα ζητήματα της άμεσης εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης, τη σημασία και το εύρος των επιφυλάξεων υπέρ του νόμου, τη σημασία που έχει η έκδοση ή μη έκδοση εκτελεστικού νόμου με δεδομένη την άμεση εφαρμογή του Συντάγματος, τέθηκε το ζήτημα των σχέσεων του εθνικού Συντάγματος με το κοινοτικό δίκαιο. Η Ολομέλεια σχημάτισε πλειοψηφία υπέρ του ελέγχου της συμβατότητας του συνταγματικού κανόνα με το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και μάλιστα το παράγωγο. Το ζήτημα τίθεται μάλιστα αυτεπαγγέλτως και η διερεύνηση της τυχόν αντίθεσης του εθνικού κανόνα δικαίου προς την επίμαχη οδηγία, θεωρείται λυσιτελής. Η μη έρευνα, εξάλλου, του συμβατού των συνταγματικής διάταξης με την κοινοτική νομοθεσία θα ισοδυναμούσε, κατά την πλειοψηφία, με υιοθέτηση, εκ μέρους της Ολομέλειας, της άποψης που είχε διατυπωθεί στην παραπεμπτική απόφαση περί μη αντίθεσης των εθνικών διατάξεων με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Η θέση όμως αυτή της Ολομέλειας του ΣτΕ και η απόφαση περί αναγκαιότητας αποστολής των προδικαστικών ερωτημάτων συνιστά και την απάντηση του Δικαστηρίου στο ζήτημα των σχέσεων Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου. Εφόσον το ίδιο το εθνικό Σύνταγμα καθίσταται αντικείμενο ελέγχου της συμβατότητάς του προς το κοινοτικό δίκαιο και μάλιστα το παράγωγο, αυτό προφανώς υπερέχει του εθνικού Συντάγματος στο πεδίο εφαρμογής του. Από την οπτική αυτή γωνία, η πλειοψηφία της Ολομέλειας, ενεργώντας εν προκειμένω ως εφαρμοστής του κοινοτικού δικαίου, έκρινε, ουσιαστικά ότι το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος και η Οδηγία ρυθμίζουν ζητήματα που ανήκουν στο ίδιο καθ' ύλην αντικείμενο, έχουν δηλαδή το ίδιο πεδίο εφαρμογής, για το οποίο έχουν μεταφερθεί αρμοδιότητες των κρατών-μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ισχυρότατη μειοψηφία ωστόσο θεώρησε ότι το Σύνταγμα στοχεύει όχι στη διαμόρφωση της ενιαίας αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά στη διασφάλιση της ουσιώδους λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος, της πολυφωνίας στα ΜΜΕ και της διαφάνειας στην όλη οικονομική λειτουργία του κράτους. Άρα, κατά τη γνώμη αυτή, τα πεδία της συνταγματικής και της κοινοτικής ρύθμισης δεν συμπίπτουν, οπότε δεν τίθεται θέμα συμβατού. Ενόψει της ισχυρής αυτής μειοψηφίας, το Δικαστήριο έκρινε

¹⁶² Βλ. Ευ. Βενιζέλου, "Ερμηνευτικός σχετικισμός, δικονομικοί καταναγκασμοί, δογματικές αντιφάσεις και πολιτικά διλήμματα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις σχέσεις εθνικού συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου" – Η "παραδειγματική" λειτουργία της ΣτΕ (Ολ.) 3670/2006 για το άρθρο 14 παρ. 9 Σ, ΕφημΔΔ 2008, σελ. 85 επ

ότι η ερμηνεία που δόθηκε στο κρίσιμο άρθρο 24 της Οδηγίας, ότι δηλαδή οι λόγοι αποκλεισμού αναφέρονται περιοριστικά, και από την οποία εξαρτάται το ζήτημα κατά πόσον η εθνική ρύθμιση που διέπει την υπόθεση είναι συμβατή με αυτό, δεν είναι ούτε προφανής, ούτε απαλλαγμένη ευλόγων αμφιβολιών, συνεπώς ήταν αναγκαία η διατύπωση σχετικού προδικαστικού ερωτήματος προς το ΔΕΚ. Στην απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ ως προς το ζήτημα των σχέσεων Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, πρέπει να παρατηρηθούν τα εξής: Καταρχήν, το δικαστήριο ερμηνεύει με τον πιο αυστηρό τρόπο το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος, προσδίδει δηλαδή στη διάταξη αυτή το μεγαλύτερο και πληρέστερο δυνατό κανονιστικό περιεχόμενο και της αναγνωρίζει άμεση ισχύ, σε βαθμό που να εξουδετερώνεται πλήρως η διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη μέσω του εκτελεστικού νόμου, υπέρ του οποίου επιφυλάσσεται το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου αυτής. Συνακόλουθα, καθίσταται το ίδιο το Σύνταγμα πόλος της αντίθεσης με το κοινοτικό δίκαιο και μάλιστα το παράγωγο. Με τον τρόπο όμως αυτό, δεν γίνεται αποδεκτή η σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του άρθρου 14 παρ. 9 Σ ως κανόνας ερμηνείας που απορρέει από το άρθρο 28Σ. Περαιτέρω, το ΣτΕ αποδέχεται, με αιτιολογία αναγόμενη στην οικονομία της ακυρωτικής δίκης, τη δικαιοδοσία αλλά και την υποχρέωσή του να προβεί σε έλεγχο της συμβατότητας της κρίσιμης εθνικής διάταξης, δηλαδή της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 14 παρ. 9, με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Διατυπώνοντας το δεύτερο και ιδίως το τρίτο προδικαστικό ερώτημα (επίκληση στις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας), η Ολομέλεια κατά πλειοψηφία προσπαθεί να διαμορφώσει τις προϋποθέσεις για την αποδοχή της συμβατότητας του Συντάγματος προς τη σχετική κοινοτική οδηγία, είτε ο κατάλογος των λόγων αποκλεισμού που προβλέπει η τελευταία θεωρηθεί ενδεικτικός, είτε ακόμη κι αν κατάλογος θεωρηθεί περιοριστικός, επειδή προκύπτει στην περίπτωση αυτή αντίθεση της Οδηγίας προς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Αξιοσημείωτο πάντως είναι ότι και ενώ το Δικαστήριο φαινόταν να καταλήγει ότι το απόλυτο κώλυμα του άρθρου 14 παρ.9Σ παραβιάζει όντως την αρχή της αναλογικότητας, προτίμησε να μην παρέμβει κατά τρόπο άμεσο και ευθύ στην πολιτική διαμάχη που ήδη είχε ξεσπάσει, εναποθέτοντας έτσι το βάρος της διάγνωσης της αντίθεσης μεταξύ του συνταγματικού κανόνα και του κοινοτικού δικαίου στο ΔΕΚ. Οι απαντήσεις έτσι ζητείται να δοθούν από το ΔΕΚ, στο πλαίσιο μιας συνεργασίας μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαστή που καθιστά φορέα της τελικής ερμηνευτικής αρμοδιότητας το ΔΕΚ. Ίσως αυτό που ώθησε το Συμβούλιο της Επικρατείας στην διατύπωση των προδικαστικών ερωτημάτων στην συγκεκριμένη περίπτωση να ήταν, μεταξύ άλλων, η επίγνωση του γεγονότος ότι, ακόμη και αν δεν το έκανε, θα ήταν πάντα δυνατή μία προσφυγή κάποιας θιγόμενης από την εφαρμογή της επίμαχης ρύθμισης επιχείρησης με καταγγελία στην Επιτροπή ή μία προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά της Ελλάδας λόγω μη συμμόρφωσης σε Οδηγία. Και στη μία και στην άλλη περίπτωση δηλαδή, ο τελικός κριτής για το θέμα της συμφωνίας της συνταγματικής ρύθμισης με το δίκαιο της Ένωσης θα ήταν το ΔΕΚ και όχι το ΣτΕ¹⁶³.

¹⁶³ Βλ. Γ.Γεραπετρίτη, "Το Σύνταγμα και ο δικαστής, μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή

VIII. Επίλογος

Από τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων, όπως αυτή παρατέθηκε και αναλύθηκε ανωτέρω, καθίσταται εμφανής αφενός η ενοποιητική λειτουργία των εθνικών Συνταγμάτων, η οποία εκδηλώνεται μέσω της δυνατότητας εκχώρησης αρμοδιοτήτων προς την Ε.Ε, αφετέρου δε η αποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου συναντά συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις. Τα όρια της υπεροχής βρίσκονται στις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και στην κυριαρχία υπό την έννοια της “αρμοδιότητας της αρμοδιότητας”. Τα εθνικά δικαστήρια φαίνεται να αναγνωρίζουν τελικώς την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, όχι όμως ως απόλυτη και ιεραρχική λόγω της ιδιαίτερης φύσης του όπως το ΔΕΚ από την πρώιμη νομολογία του διακήρυξε. Αντιθέτως η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου εκλαμβάνεται ως προτεραιότητα εφαρμογής του και αποκλειστικά και μόνο ως προς τις εκχωρημένες προς την Ένωση αρμοδιότητες, ενώ παράλληλα η προτεραιότητα αυτή βρίσκει έρεισμα μέσα από τις οικείες εθνικές συνταγματικές διατάξεις των Κρατών-μελών και όχι από την ίδια τη φύση του κοινοτικού δικαίου. Έτσι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού, ακόμα και του Συντάγματος, τελεί υπό όρους και τελικώς “σχετικοποιείται”, εφόσον ,κατά την κοινή σχεδόν παραδοχή των εθνικών δικαστηρίων, οι αρχές και οι αξίες του πυρήνα του Συντάγματος, οι οποίες συνιστούν την εθνική συνταγματική ταυτότητα, δεν μπορούν να υπερκεραστούν από το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, τα όρια συναντώνται στο ίδιο το Σύνταγμα αλλά και στην “σιωπηρή” παρακράτηση της “αρμοδιότητας της αρμοδιότητας ” εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων.

Βιβλιογραφία

Ν.Σκανδάμης, "Η φυσιогνωμία του κοινοτικού δικαίου", σε του ίδιου, "Κράτος, Δίκαιο και Κοινωνία στην ενοποιημένη Ευρώπη, Διεπιστημονικές προσεγγίσεις με άξονα το Δίκαιο, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1994

V.Scordamaglia, "Συντονισμός νομοθεσίας και αμοιβαία αναγνώριση διπλωμάτων", "Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο", Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα 1993

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

Δαγτόγλου, Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1985

Δ.Τσάτσος, “Το πρόβλημα της ερμηνείας του Συντάγματος”, σε , του ίδιου, “Η ερμηνεία του Συντάγματος”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 1995

Α.Μπουργασλής, “Η πρόσβαση των Ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης στη Δημόσια Διοίκηση. Από την απαγόρευση στην απελευθέρωση ”,σε Α.Πασσά και Θ.Ν Τσέκο (επιμ), “Εθνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, η Ελληνική εμπειρία”, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2009

Ε. Μουαμελετζής, “Ιδιωτικά πανεπιστήμια και Κοινοτικό δίκαιο”, Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα 1993

Β.Τζέμος, “ Ο βασικός μέτοχος” , Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2006

Ε.Σπηλιωτόπουλος, “Διοικητικό Δίκαιο”, Αντ.Σάκκουλα, 1993

Δ.Παπαγιάννης, “Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999

Δ.Τσάτσος, “Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια Ευρωπαϊκή ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών, και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού”, Αθήνα, Λιβάνη, 2007

Κ.Ιωάννου ,“ Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου” σε Κ. Ιωάννου, Κ. Οικονομίδη, Χρ. Ροζάκη, Α. Φατούρου,” Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο”, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1990

Μ.Δ. Χρυσομάλλης, “Θεμελιώδεις αποφάσεις του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων”, Τομ.α΄, Κοινοτική Έννομη Τάξη και Κοινοτικό Σύστημα Έννομης Προστασίας, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990

Π.Δαγτόγλου, “Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο , Ι ”, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα, 1985

Λ. Παπαδοπούλου, “Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2009

Ν.Σκανδάμης, “Ευρωπαϊκό Δίκαιο”, Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1994,

Μ.Σταθοπούλος, “ Κοινοτικό Αστικό Δίκαιο Ι ”, Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα

Αρθρογραφία

Κακούρης,” Η σχέση της Κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών- μελών”, ΕΕΕυρΔ, 2-3, 1986

Ε.Σαχπεκίδου, "Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια", Αρμ. 2000

Γ.Στ.Αποστολάκης, "Ελληνικό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό δίκαιο. Ποίο υπερισχύει;", ΕλλΔνη, 1999, τεύχος 40

Γ.Κατρούγκαλος," Η σχέση Συντάγματος και Κοινοτικού δικαίου", ΝοΒ,2000,τεύχος7

Β.Κονδύλης, "Η συμβολή του ΔΕΚ στον προσδιορισμό της αρμοδιότητας ή δικαιοδοσίας των εθνικών δικαστηρίων", ΝοΒ, 1997

Σ.Ταλιαδούρου, "Τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και το κοινοτικό δίκαιο", ΝοΒ 1982

Π.Δαγτόγλου, "Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο". ΝοΒ 1982

Α.Κατράνης, "Και πάλι, το πρόβλημα της σχέσης ανάμεσα στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και το δίκαιο των κρατών- μελών, με αφορμή μια πρόσφατη απόφαση του ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου", ΤοΣ 1984

Θ.Αντωνίου, "Η νέα θέση του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου απέναντι στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο". ΤοΣ, 1987

Α.Κατράνης, "Δημοκρατία, θεμελιώδη δικαιώματα και υπεροχή του Ευρωπαϊκού δικαίου", ΤοΣ, 1987

Κ.Χ.Χρυσόγονος, " Ευρωπαϊκή ενοποίηση και εθνική κυριαρχία : Η απόφαση Maastricht του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Γερμανικού Δικαστηρίου και οι επιπτώσεις της ", ΕΕΕυρΔ, 1995,τεύχος Ι

Β.Βενιζέλος, "Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος. ΤοΣ, 1993

Καλογερόπουλου, "Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου", ΤοΣ, 1980

Π.Δαγτόγλου, " Το νέο Σύνταγμα και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες ", ΝοΒ 1978

Ε.Κρουσταλάκης, "Η εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια και τα προβλήματά της", Δίκη, 1978

Α.Μανιτάκης, " Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους ", ΤοΣ, 1984

Θ.Αντωνίου, "Η νομική θεμελίωση του άμεσου αποτελέσματος και της υπεροχής των κανόνων του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη" ΤοΣ, 1986

Φ. Αρναούτογλου, "Συμβούλιο της Επικρατείας και ευρωπαϊκά δικαστήρια", ΝοΒ 2005

Γ.ΣΤ.Αποστολάκης, "Ελληνικό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Ποιο υπερέχει;", ΕλλΔνη 1999

Π. Δαγτόγλου, "Η υπαγωγή της παιδείας στην εξαίρεση του άρθρου 55ΣυνθΕΚ", ΝοΒ 1986,

Ε. Μουαμελετζής, "Η αναγνώριση των διπλωμάτων "εξωτερικού", ΝοΒ 1999,

Σ.Ματθιάς, "Η αναγνώριση τίτλου σπουδών από πανεπιστήμια χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.", ΤοΣ 2003

Ν.Φραγκάκης, "Σημείωση επί της ΣτΕ 3457/1998, ΝοΒ 1999

Χ.Συνοδινός, "Αμοιβαία αναγνώριση πτυχίων προερχόμενων από άλλα Κράτη-μέλη και αποφυγή Ολομέλειας ΣτΕ να έλθει σε άμεσο διάλογο με το ΔΕΚ", ΝοΒ 1999

ΙΦ.Καμτσίδου, "Η ανώτατη εκπαίδευση και το πρόβλημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων, σε

Ε. Τροβάς, "Η οργάνωση της ανώτατης εκπαίδευσης στις χώρες μέλη της ΕΟΚ και τα "ιδιωτικά Πανεπιστήμια", ΤοΣ, 1990

ΤΖ. Ηλιοπούλου-Στράγκα, "Οι σχέσεις της ελληνικής με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη", (Με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης των σχετικών συνταγματικών διατάξεων), ΤοΣ 2000,

Μ. Βηλαρας, "Ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, ΕΕυρΚ 1989, 6ο τεύχος,

Αντ. Μανιτάκης, Γνωμοδότηση. "Η συνταγματικότητα της νομοθετικής απαλλαγής από το «ασυμβίβαστο» του άρθρου 14 παρ. 9 εδ. στ' του Συντάγματος των «συζύγων» και των συγγενών, εφ' όσον αποδείξουν την οικονομική τους αυτοτέλεια", ΤοΣ 2003

Ξ. Κοντιάδης, “Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και ΜΜΕ: Πλουραλισμός και διαφάνεια στο επικοινωνιακό σύστημα κατά τα άρθρα 14 και 15 του νέου Συντάγματος”, σε Δ.Τσάτσου/Ε.Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, 2001

Γ. Γεραπετρίτης, “Το Σύνταγμα και ο δικαστής: μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3242/2004 και 3243/2004 του ΣτΕ για τον «βασικό μέτοχο»”, ΝοΒ 2005

Θ. Αντωνίου, “Η άποψη του Δ’ τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη σχέση Κοινοτικού και Συνταγματικού Δικαίου. Μερικές σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3242/2004 για το βασικό μέτοχο”, Εφαρμογές Ι, 2005

Δ. Κονδύλης, “Σχέση Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου”, ΕφημΔΔ, 2006

Ευ. Βενιζέλος, “Ερμηνευτικός σχετικισμός, δικονομικοί καταναγκασμοί, δογματικές αντιφάσεις και πολιτικά διλήμματα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις σχέσεις εθνικού συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου”, ΕφημΔΔ 2008