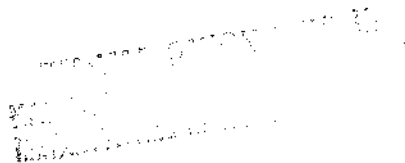


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

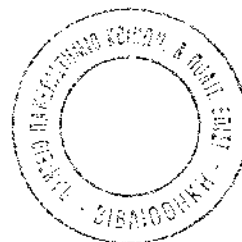


«Ο.Τ.Α. ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ: ΑΛΛΗΛΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ»

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Αστικής και
Περιφερειακής Ανάπτυξης

Αθήνα, Φεβρουάριος 1999

Μπριλάκη Γ. Αικατερίνη



ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

| | |
|-----------------------------------|---|
| AJDA | Actualité Juridique de Droit Administratif |
| Αποφ. | Απόφαση |
| Arch de phil de | Archives de philosophie de droit |
| Αρμ. | Αρμενόπουλος |
| ΑρχΝ | Αρχείο Νομολογίας |
| Βλ. | Βλέπε |
| CML REVIEW | Common Market Law Review |
| ΔΕΑΥ | Δημόσια Επιχείρηση Αποχέτευσης και Ύδρευσης |
| Δ.Ε.Κ. | Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων |
| ΔΦορΝ | Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας |
| εδ. | εδάφιο |
| ΕΔΔΔ | Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου |
| ΕΕΕΚ | Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων |
| ΕΕΠ | Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη |
| ΕΕΕυρΔ | Ενιαία Επιθεώρηση του Ευρωπαϊκού Δικαίου |
| ΕΚ | Ευρωπαϊκή Κοινότητα |
| ΕΚΕ | Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών |
| EL REVIEW | European Law Review |
| Ελλ. Δ/ση | Ελληνική Διεύθυνση |
| Εμπ.Δ | Επιθεώρηση Εμπορικού Δικαίου |
| Εργ.Δ | Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου |
| Επιθ. περιφ. Αναπτ. & τοπ. Αυτοδ. | Επιθεώρηση περιφερειακής Ανάπτυξης και τοπικής Αυτοδιοίκησης. |

| | |
|-----------|-----------------------------------|
| νπδδ | νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου |
| νπιδ | νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου |
| ΝοΒ | Νομικό Βήμα |
| οπ.π | όπου παραπάνω |
| ΟΤΑ | Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| παρ. | παραπάνω |
| πρβλ | παραβλεπε |
| RMC | Revue du Marché Commun |
| σελ. /σσ. | Σελίδα ή σελίδες |
| ΣυνΘΕΚ | Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων |
| Συντ. | Σύνταγμα |
| τευχ. | Τεύχος |
| τομ. | Τόμος |
| υπόθ. | Υπόθεση |
| υποσ. | υποσημείωση |

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | Σελ. |
|--|------|
| 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 7 |
| 2. Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΚΑΙ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ | 10 |
| 2.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ | 10 |
| 2.2 ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΑΛΛΗΛΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ | 11 |
| 2.2.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ | 11 |
| 2.2.2 ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ | |
| 2.2.3 ΟΙ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΕΣ ΑΡΧΕΣ | 14 |
| 2.3 Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ | 16 |
| 2.3.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ | 16 |
| 2.3.2 Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ: ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ | 18 |
| 2.3.3 Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ | 19 |
| 2.3.4 ΑΡΘΡΑ 48 ΠΑΡ. 4 ΣΥΝΘ ΕΚ ΚΑΙ 4 ΠΑΡ.4 ΣΥΝΤ: ΣΥΛΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ Ή ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ; | 20 |
| 2.3.5 ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ | 21 |
| 2.3.5.1 Η ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ | 21 |

| | |
|---|----|
| 2.3.5.2 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ (ΑΡΘΡΟ 4 ΠΑΡ. 4 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ) ΚΑΙ «ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (ΑΡΘΡΟ 48 ΠΑΡ. 4 ΣΥΝΘΕΚ) | 21 |
| 2.3.5.3 Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΞΑΙΡΕΣΕΩΝ | 23 |
| 2.3.6 ΚΡΙΤΙΚΗ: Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠ. ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ | 24 |
| 2.3.6.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ | 25 |
| 2.3.6.2 Η ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΚΡΙΤΗΡΙΟΥ | 26 |
| 2.3.6.3 ΚΡΙΤΙΚΗ: ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ | 32 |
| 2.3.6.4 ΕΡΜΗΝΕΙΑ STA ICTO SENSU | 32 |
| 2.3.6.5 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ | 33 |
| 2.3.6.6 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ | 36 |
| 2.4 Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ ΚΑΙ ΟΙ Ο.Τ.Α. | 38 |
| 2.4.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ | 38 |
| 2.4.2 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ | 41 |
| 3. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ | 44 |
| 3.1 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ | 44 |
| 3.2 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ: Η ΥΠΟΘΕΣΗ BODSON | 45 |
| 3.2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ | 47 |
| 3.3 ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ | 49 |
| 3.3.1 Η ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ | 49 |

| | |
|--|----|
| 3.3.1.1 Η ΥΠΟΘΕΣΗ BODSON | 51 |
| 3.3.2 Η ΚΑΤΑΧΡΗΣΗ - «ΔΕΣΠΟΖΟΥΣΑΣ ΘΕΣΗΣ» | 52 |
| 3.3.2.1 ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ | 52 |
| 3.3.2.2 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η «ΔΕΣΠΟΖΟΥΣΑ ΘΕΣΗ» ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ | 53 |
| 3.4 ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ | 55 |
| 3.4.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ | 55 |
| 3.4.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ | 56 |
| 3.4.3 ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΟΥ | 58 |
| 3.4.4 ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ | 60 |
| 3.4.4.1 ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ | 60 |
| 3.5 Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ | 62 |
| 3.5.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ | 62 |
| 3.5.2 ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ | 63 |
| 3.5.3 ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ | 67 |
| 3.5.3.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΠΕ | 67 |
| 3.5.3.2 ΑΛΛΑ ΜΕΤΡΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ | 71 |
| 3.5.3.3 Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ «ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ» (PARTENARIAT PARTNERSHIP) | 72 |

| | |
|---|-----|
| 4. ΚΡΙΤΙΚΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ | 76 |
| 4.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ «ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ» ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ | 79 |
| 5. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 81 |
| 5.1 ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 81 |
| 5.2 ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 114 |

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εσωτερική διάρθρωση των κρατών-μελών που δημιούργησαν τις ευρωπαϊκές κοινότητες δεν απασχόλησε τους ιδρυτές της.

Κατά το άρθρο 3β Συνθ Ε.Κ.: «Η κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη». Στην παράγραφο αυτή διατυπώνεται το καλούμενο «τεκμήριο της αρμοδιότητας»¹ το οποίο εν προκειμένω συντρέχει υπέρ των κρατών-μελών και κατά της Ένωσης.

Αυτό σημαίνει ότι όταν η Συνθήκη δεν αναθέτει κάποια συγκεκριμένη αρμοδιότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα κράτη είναι αποκλειστικά αρμόδια γι' αυτήν². Η εσωτερική διάρθρωση των κρατών-μελών, όσο και ο βαθμός συγκέντρωσης της διοικητικής οργάνωσης του αλλά και η έκταση των αρμοδιοτήτων με τις οποίες είναι εξοπλισμένες οι διάφορες περιφερειακές και τοπικές αρχές, εμπίπτουν στα πλαίσια εφαρμογής του παραπάνω κανόνα³.

Αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών

¹ Βλ. Ν. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ: Το «πολίτευμα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι μεταρρυθμίσεις στην Ε.Ε. : Προβλήματα και προτάσεις, Αθήνα 1996, σελ. 69.

² Υπενθυμίζεται ότι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, σύμφωνα με την υπάρχουσα θεσμική εξέλιξη, αποτελούν διακρατικές ενώσεις, που όμως δεν έχουν γενικές κρατικές αρμοδιότητες, αλλά μόνο ειδικούς, συγκεκριμένους στόχους και σκοπούς (στον οικονομικό κυρίως τομέα) και τούτο εξηγεί γιατί τα καταστατικά κείμενα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν περιέλαβαν εν γένει διατάξεις, ανάλογες με αυτές που υπάρχουν στα Εθνικά Συντάγματα και που ρυθμίζουν κατά τρόπο συγκροτημένο και συστηματικό, θέματα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους (Πρβλ. Σ. Π. ΤΑΛΙΑΔΟΥΡΟΥ. Τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και το κοινοτικό δίκαιο, ΝοΒ 30, σελ. 82. ΑΒ. ΤΣΑΜΠΑΣΗ: Η νομολογία του ΔΕΚ και τα ανθρώπινα δικαιώματα, το Σ 1986, σελ. 322, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Αθήνα 1979, σσ. 17 επ.).

³ Μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι η πρωτοβουλία αυτή διαμορφώνει ένα ευρύχωρο πεδίο συνύπαρξης ανάμεσα στην κοινοτική, την εθνική και την περιφερειακή ή τοπική έννομη τάξη. Έναν χώρο, με τις μικρότερες δυνατές τριβές και τη μεγαλύτερη δυνατή εναρμόνιση (Πρβλ. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟ: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο Ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος, Αθήνα - Κομοτηνή 1994, σελ. 43).

Κοινοτήτων (ΔΚΚ), η επίκληση της αρχής της ουδετερότητας⁴ απέναντι στην εσωτερική διάρθρωση του κράτους-μέλους. Η εφαρμογή της αρχής αυτής επάγεται δύο συνέπειες: I) Το κράτος-μέλος είναι ελεύθερο να ορίσει μέσα στην εσωτερική έννομη τάξη του, το φορέα εκείνο που θα αναλάβει την αρμοδιότητα εκτέλεσης των κοινοτικών επιταγών. II) Κάθε κράτος-μέλος είναι ελεύθερο να οργανώσει το διοικητικό του σύστημα, όπως αυτό επιθυμεί καλύτερα. Μπορεί να επιλέξει ως σύστημα διοικητικής οργάνωσης το συγκεντρωτικό σύστημα, ή αντίθετα να προχωρήσει στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων του δημιουργώντας διαδοχικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης⁵.

Ωστόσο οι παραπάνω αρχές δεν είναι απόλυτες γίνεται δεκτό, ότι η αρχή της ουδετερότητας μπορεί να καμφθεί σε ορισμένες περιπτώσεις: I) Η ευχέρεια επιλογής του κατάλληλου φορέα ή του αντίστοιχου διοικητικού συστήματος για την εκπλήρωση των κοινοτικών σκοπών δεν σημαίνει ότι το κράτος-μέλος μπορεί να επικαλεστεί «πρακτικές» της εσωτερικής του τάξης, ακόμη και συνταγματικά κατοχυρωμένες, προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη

⁴ Βλ. τις υποθέσεις, ΔΕΚ Υποθ. 51.54/31 INTERNATIONAL FRUIT COMPANY. Συλλ. 1971, σελ. 1107, Υποθ. 240/78. ATALANTA AMSTERDAM C/PRODUKTSHAP, Συλλ. 1979, σελ. 2137, Υποθ 96/81 COMMISSION C/PAYS. BAS, Συλλ. 1982, σελ. 1791, αφ' εξής δε με πάγιο τρόπο.

⁵ Βλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη. ΕΔΔΔ 1993, σελ. 333 Πρβλ. την άποψη του Λ. Τσούκαλη, σύμφωνα με την οποία «η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα λειτουργεί σαν πολιορκητικός κριός ενάντια στην αδράνεια και τις αγκυλώσεις της κοινωνίας μας, χωρίς όμως την άκριτη εισαγωγή ξένων προτύπων. Δεν είναι καθόλου τυχαίο ότι ο άξονας εκσυγχρονισμός/συντηρητισμός τέμνεται κάθετα (Εισαγωγή. Ευρωπαϊκή προσαρμογή και εθνικές ιδιαιτερότητες, στον τομ. Λ. ΤΣΟΥΚΑΛΗ: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η πρόκληση της προσαρμογής, Αθήνα 1993, σελ. 29).

συμμόρφωση του προς τις κοινοτικές υποχρεώσεις⁶. II) Δεσμεύσεις και υποχρεώσεις είναι δυνατό να υπάρχουν σε όλα τα οργανωτικά σχήματα και επίπεδα της διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους-μέλους. Η εφαρμογή της αρχής της ουδετερότητας δεν σημαίνει την κατάργησή τους⁷.

Κατά συνέπεια, οι ΟΤΑ, αν και δεν αναγνωρίζονται ως αυτοτελή υποκείμενα των κοινοτικών κανόνων, εντούτοις αποτελώντας δημιουργήματα του ίδιου του κράτους στο πλαίσιο της διοικητικής του διάρθρωσης⁸, δέχονται έως ένα βαθμό τις επιδράσεις που δέχεται το τελευταίο⁹. Μάλιστα, σε τομείς, όπως η οικονομική και κοινωνική συνοχή, καλούνται οι ΟΤΑ να συμβάλουν αποφασιστικά στην υλοποίηση των θεμελιωδών πολιτικών της Κοινότητας.

Τις συνέπειες αυτές, και την έντονη αλληλεπίδραση που παρατηρείται ανάμεσα στους ΟΤΑ και τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου επιχειρεί να παρουσιάσει η μελέτη αυτή, στα κεφάλαια που ακολουθούν ...

⁶ Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, η συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν μπορεί να αποτελέσει δικαιολογητικό έρεισμα της τυχόν αντικοινοτικής συμπεριφοράς τους. Στην περίπτωση αυτή το ίδιο το κράτος καθίσταται υπόλογο και υποκείμενο στους καταστροφικούς μηχανισμούς της κοινοτικής έννομης τάξης (Υποθ. 301/84, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Ε.Ε. 1980 c 40/44 και Ε.Ε. 1985 c 275/6), Υποθ 199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1985, σελ. 1039).

⁷ Εξέλιξη που έχει συνέπεια στον τομέα της προστασίας των κοινοτικών δικαιωμάτων που έχουν παραβιασθεί από έναν ΟΤΑ, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ. ενδεικτικά, Υποθ. 103/88 FRATELLI CONSTANZO SPA κατά του Δήμου του Μιλάνου, Συλλ. 1988, σελ. 1839, Υποθ. 9/74, CASAGRANDE LANDESHA UPSTADT MÜNCHEN, Συλλ. 1974, 773).

⁸ Από τον κανόνα αυτό εξαιρείται το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στην Αγγλία, σύμφωνα με το οποίο οι ΟΤΑ συνιστούν άμεσα όργανα του Στέμματος («αυτοκυβέρνηση», SELF GOVERNMENT). Πρβλ σχετικά Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ: Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, Αθήνα 1985, σελ. 165.

⁹ Η αρχή αυτή υιοθετήθηκε από το ΔΕΚ στην υπόθεση FRATELLI CONSTANZO SPA, όπου ο όρος Κράτος γίνεται δεκτός με την ευρεία έννοια. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι με τον όρο κράτος νοούνται όλα τα όργανα της διοικητικής συμπεριλαμβανομένων των περιφερειακών αρχών, ιδιαίτερα των τοπικών, άρα η παραβίαση μιας κοινοτικής οδηγίας μπορεί να προταθεί όχι μόνο εναντίον του κράτους-μέλους αλλά και εναντίον κάθε άλλης αρχής, που θα μπορούσε να θεωρηθεί απορροή του πρώτου, όπως η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Υποθ. 183/88, οπ,π, σελ. 1839).

2. Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΚΑΙ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ

2.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ

Η οικονομική ελευθερία είναι μια ειδικότερη εκδήλωση της ελευθερίας. Η συνταγματική κατοχύρωση της ελευθερίας περιλαμβάνει και την κατοχύρωση της οικονομικής ελευθερίας¹⁰. Η λογική του παραδοσιακού φιλελεύθερου συστήματος καταλήγει να επιφυλαχθεί στην ιδιωτική πρωτοβουλία ένα δικό της πεδίο, που δεν μπορεί να το σφετερισθεί η κρατική δράση¹¹.

Η κατοχύρωση των καλούμενων κοινοτικών ελευθεριών στο πλαίσιο της Συνθήκης Ε.Κ. είχε ως άμεσο σκοπό την κατοχύρωση της λειτουργίας της κοινής αγοράς¹². Αναμφισβήτητα, η διασφάλιση των τεσσάρων βασικών ελευθεριών που συνθέτουν την ενιαία αγορά (ελευθερία διακίνησης αγαθών, εργαζομένων, υπηρεσιών και κεφαλαίων)¹³, θα επηρεάσει κάθε μονάδα οικονομικής δραστηριότητας και κάθε σύστημα διοικητικής οργάνωσης. Κατά συνέπεια, αναμένεται ότι θα είναι έντονη η επίδραση της ολοκλήρωσης της ενιαίας εσωτερικής αγοράς στους ΟΤΑ, εφόσον οι τελευταίοι συμμετέχουν

¹⁰ ΣΤ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ: Οικονομική ελευθερία και κρατικός παρεμβατισμός, ΝοΒ 1992 (40), σελ. 1180.

¹¹ D. LOSCHAK: Les problèmes juridiques posés la concurrence des services publics et des activités, AJDA 1971, σσ. 261 επ. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, η οικονομική ελευθερία ανάγεται σε «ατομικό δικαίωμα που θεμελιώνει αποχή του κράτους από το πεδίο της ιδιωτικής οικονομικής δραστηριότητας» (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗ: Συνταγματικά δικαιώματα Α', Ατομικές ελευθερίες, εκδ. Γ', 1981, σελ. 151, Ι. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΥ: Σημειώσεις δημοσίου οικονομικού δικαίου, Αθήνα 1986, σελ. 25).

¹² Η βελτίωση του νομικού status των πολιτών της κοινότητας ήταν έμμεση μόνο συνέπεια των διατάξεων αυτών (Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο Ι, Αθήνα 1985, σελ. 357, αρ. 1001).

¹³ Με την αναγνώριση περαιτέρω της άμεσης ισχύος στις περισσότερες περιπτώσεις των διατάξεων που κατοχυρώνουν τις κοινοτικές ελευθερίες από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι κοινοτικές ελευθερίες έγιναν γνήσια ατομικά δικαιώματα που μπορούν να επικαλεστούν ιδιώτες και που τα δικαστήρια των κρατών-μελών οφείλουν να προστατεύουν (βλ. γενικά, ΔΕΚ, Υποθ. 118/75 Watson και BeImann, Συλλ. 1976, σελ. 1185).

ποικιλοτρόπως στην οικονομική ζωή της κοινότητας.

2.2 ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΑΛΛΗΛΕΠΙΔΡΑΣΕΙΣ

2.2.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων¹⁴ στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελεί ένα πλαίσιο ευρείας αλληλεπίδρασης ανάμεσα στο πρωταρχικό τομέα κοινοτικής δράσης και τη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οριοθετώντας έτσι ένα ακόμα πεδίο υπεροχής του κοινοτικού δικαίου απέναντι στο αντίστοιχο εθνικό¹⁵.

Το μέσο της διοικητικής σύμβασης καθιστά τη διοίκηση δημοκρατικότερη στις σχέσεις της με τους πολίτες, αλλά κύρια εξασφαλίζει τη συναίνεση των ιδιωτών και επομένως την εκούσια υπαγωγή των ενδιαφερομένων σε διοικητικές ρυθμίσεις, ιδιαίτερα στον τομέα άσκησης της οικονομικής πολιτικής¹⁶.

¹⁴ Η σύγχρονη κυριαρχική διοίκηση δεν χρησιμοποιεί μόνο το μέσο της μονομερούς διοικητικής πράξης, για την επίτευξη των στόχων που της έχουν ανατεθεί, αλλά συχνά προσφεύγει και στο μέσο της διοικητικής σύμβασης, η ανάπτυξη της οποίας συνδέεται τόσο με την παρεμβατική δραστηριότητα του κράτους στον οικονομικό τομέα, όσο και με την εξέλιξη του σύγχρονου κράτους προς μια μορφή πολιτικού πλουραλισμού που προσανατολίζεται στην ενεργό συμμετοχή των ιδιωτικών φορέων συμφερόντων στην αναζήτηση, ανεύρεση και επεξεργασία λύσεων στα σύνθετα πολιτικοοικονομικά συμφέροντα (βλ. γενικά, Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ. 5^η, 1991, σσ. 180 επ. αρ. 182 επ.).

¹⁵ Βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σελ. 185, Α. ΓΕΡΟΝΤΑ: Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Συμβολή στις νέες μορφές οικονομικής παρέμβασης του κράτους, Αθήνα 1985, σελ. 81).

¹⁶ Βλ. Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗ: Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, 1984, σελ. 41, Α. ΓΕΡΟΝΤΑ: Ibid.

Η αρχή της ιδιωτικής αυτονομίας ή ελευθερίας, σε συνδυασμό με την τάση διεθνοποίησης της αρχής της οικονομικής ελευθερίας¹⁷ οδήγησαν στην ανάγκη της απελευθέρωσης των συμβάσεων στην Κοινότητα¹⁸.

Η απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων στην Κοινότητα, (προμήθειες, υπηρεσίες, έργα)¹⁹ αποτελεί ένα βασικό τομέα κοινοτικής δράσης, ο οποίος επηρεάζει άμεσα τις λειτουργίες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ: Η αρχή της οικονομικής ελευθερίας αποτελεί τη δικαιολογητική βάση της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων²⁰. Το νομοθετικό καθεστώς για το θέμα αυτό περιλαμβάνει μία σειρά από ρυθμίσεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου (οδηγίες)²¹. Στόχος της παρέμβασης αυτής είναι η υπαγωγή κάποιων προμηθειών ή έργων που η αξία τους ξεπερνά

¹⁷ βλ. Γ. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟ: Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας, 1982, σς. 233 επ.

¹⁸ βλ. έτσι, J. P. BERTREL: *Liberté contractuelle et sociétés*, RTD com 1996, (45), σελ. 617, J. PRILLUS EAU: *La modernisation du droit des sociétés commerciales* "Une conception du droit des sociétés commerciales", D, 1996, chron, σελ. 287.

¹⁹ βλ. για το θέμα αυτό, Α. ΓΕΡΟΝΤΑ: *Ibid*, σσ, 82 επ.

²⁰ Η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων στηρίζεται συγκεκριμένα στην κατοχύρωση βασικών αρχών, όπως η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών (άρθρο 30), η αρχή της ελεύθερης εγκατάστασης (άρθρο 52) και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 52) και η αρχή της απαγόρευσης κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας (άρθρο 7).

²¹ Οι οδηγίες που έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα είναι: Οι οδηγίες 77/62 (ΕΕ 13/1/15.1.1977), 90/768 (ΕΕ 251/1/18.8.1980), 88/295 (ΕΕ 127/1/20.5.1988) σχετικά με τις προμήθειες, και οι οδηγίες 71/305 (ΕΕ 185/5/16.8.1971) και 89/440 (ΕΕ 210/1/21.7.1989). Με βάση επίσης την Οδηγία του Συμβουλίου της 21.12.1989 (89/665) επέρχεται ο συντονισμός των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την εφαρμογή των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων. Στόχος της οδηγίας αυτής είναι η εγκαθίδρυση αποτελεσματικών διαδικασιών στον τομέα αυτό, για την επίλυση των διαφορών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Ακόμα, η οδηγία 90/531 (ΕΕ 297/1/29.10.1990), αφορά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, στους εξαιρούμενους από τις προηγούμενες οδηγίες τομείς (νερό, ενέργεια, μεταφορές, τηλεπικοινωνίες) ενώ η οδηγία 92/50 (ΕΕ 209/1/24.7.1992), αναφέρεται στο συντονισμό της σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών.

ορισμένο όριο (κατώφλι) σε ειδικότερες ρυθμίσεις²², οι οποίες μπορεί να αφορούν τη διαδικασία προκήρυξης του σχετικού διαγωνισμού (:υποχρεωτική δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) ή τον τρόπο επιλογής του τελικού προμηθευτή ή αναδόχου²³.

Πρέπει να τονιστεί, ότι κάθε περίπτωση σύναψης διοικητικής σύμβασης, ακόμα και όταν αφορά την εκτέλεση μικρών δημοτικών και κοινοτικών έργων, υπάγονται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, όπως αυτές εξειδικεύονται από τις διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης²⁴. Κατά συνέπεια, πρέπει πάντα να προηγείται έλεγχος της συμβατότητας των όρων, που περιλαμβάνει π.χ. η προκήρυξη του διαγωνισμού ενός κοινοτικού έργου, προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και όταν δεν επιβάλλεται από τις σχετικές διατάξεις, ο τύπος της δημοσίευσης στην εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων²⁵. Παραδείγματα στο ημεδαπή νομοθεσία, όρων ασυμβίβαστων προς το κοινοτικό

²² Στο ημεδαπό δίκαιο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η σύμβαση μετά την υπογραφή της κυρώνεται με νομοθετική πράξη. Η διαδικασία αυτή είναι αναγκαία, επειδή είτε η σύμβαση καταρτίστηκε με διαδικασία διαφορετική από εκείνη που προβλέπουν οι γενικές ή ειδικές διατάξεις, είτε περιέχει όρους που δεσμεύουν τους τρίτους (μη συμβαλλόμενους) θεσπίζοντας απρόσωπες ρυθμίσεις χωρίς σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, είτε τέλος επειδή περιέχει όρους που αντίκεινται στην ισχύουσα νομοθεσία (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. 5^η, Αθήνα 1991, σελ. 195: αρ. 198).

²³ Η υποχρέωση αυτή απορρέει από το άρθρο 5 ΣυνθΕΚ, το οποίο ορίζει ρητά ότι: «Τα κράτη-μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από τις πράξεις των οργάνων της κοινότητας». Η μη τήρηση της υποχρέωσης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, συνεπάγεται την καλούμενη «κοινοτική ευθύνη του παραβιάζοντος κράτους», (βλ. ενδεικτικά, Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ: Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση I Δυτική Ευρώπη, εκδ. 2^η, 1991, σσ. 124 επ., Ρ. PESCATORE: Le droit de l'intégration, 1974, σσ. 91 επ., G. FERJAT: Droit Economique, Paris, σελ. 180).

²⁴ Η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς την αντίστοιχη κοινοτική έχει γίνει για μεν τις προμήθειες με το ΠΔ 105/89, το οποίο ενσωματώνει στην εσωτερική έννομη τάξη την οδηγία 77/62 ΕΚ. Για τα δημόσια έργα η διαδικασία ολοκληρώθηκε με το ΠΔ 23/93, το οποίο ενσωματώνει στην εσωτερική έννομη τάξη, όλες τις σχετικές κοινοτικές οδηγίες καθώς και την οδηγία 89/665 για τις διαδικασίες προσφυγής.

²⁵ Βλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σελ. 335.

δίκαιο αποτελούν η υποχρέωση για ιδιόχειρη κατάθεση των προσφορών²⁶, η έκδοση εγγυητικών επιστολών μόνο από πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν μόνιμα στην Ελλάδα²⁷, η αναφορά σε τεχνικές εθνικές προδιαγραφές²⁸ κλπ.

2.2.3 ΟΙ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΕΣ ΑΡΧΕΣ

Ως αναθέτουσες αρχές για την εκπλήρωση των σκοπών, όπως προκαθορίζονται από το περιεχόμενο των παραπάνω οδηγιών, θεωρούνται, το δημόσιο, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές και όλοι οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το κριτήριο της υπαγωγής ενός οργανισμού στο πλαίσιο κυριαρχίας του δημόσιου τομέα είναι λειτουργικό και όχι τυπικό. Στα πλαίσια ισχύος της «λειτουργικής αντίληψης», το ισχύον κριτήριο είναι ουσιαστικό και αντικειμενικό και στηρίζεται σε αρμοδιότητες και ευθύνες που συνδέονται με συγκεκριμένους τομείς ή δραστηριότητες²⁹. Έτσι, αν ένας φορέας που με βάση τη συναφή λειτουργία του, θεωρείται δημόσιου χαρακτήρα, θα θεωρείται αναθέτουσα αρχή, με βάση το περιεχόμενο των συγκεκριμένων οδηγιών, ακόμα και αν τη

²⁶ Βλ. ενδεικτικά, την παραγρ. 7 του άρθρου 17 του ΠΔ 609/85, 70, το οποίο υποχρεώνει τον επιχειρηματία σε αυτοπρόσωπη εμφάνιση για την υποβολή προσφοράς. Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται έμμεση διάκριση, με βάση το δίκαιο της ιθαγένειας, σε βάρος αλλοδαπών εργοληπτών και αλλοδαπών πιστωτικών ιδρυμάτων.

²⁷ Με το ίδιο π.χ. Π.Δ. 609/85 (άρθρο 27, παρ. 6), ορίζεται για παράδειγμα, ότι η εγγυητική επιστολή πρέπει να προέρχεται από πιστωτικό ίδρυμα που νόμιμα λειτουργεί στην Ελλάδα.

²⁸ Για παράδειγμα, είναι άκυρος όρος σύμβασης ο οποίος περιέχει ρήτρα εναρμόνισης ειδικότερων όρων προς προκαθορισμένα εθνικά πρότυπα (: Υποθ. 45/87, αποφ. της 22.9.1988, επιτροπή κατά Ιρλανδία, Συλλ. 1988, σελ. 4929).

²⁹ Η θέση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο της ευελιξίας που διέπει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, βλ. εκτενέστερα, για τη δικαιολογητική βάση υιοθέτησης του κριτηρίου αυτού Μ. ΒΗΛΑΡΑ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών, στον τομ. «Μ. ΒΗΛΑΡΑ / Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση, Αθήνα 1993, σσ. 34 επ.

νομοθεσία του κράτους-μέλους δεν υπάγεται τυπικά στο δημόσιο τομέα³⁰. Σύμφωνα με την ερμηνεία αυτή, αναθέτουσες αρχές πρέπει να θεωρούνται όχι μόνο οι ΟΤΑ, αλλά και οι επιχειρήσεις τους, έστω και αν αυτές εξαιρούνται ρητά από το δημόσιο τομέα, κατά την ημεδαπή νομοθεσία³¹. Εφαρμογή των παραπάνω κανόνων αποτελεί το ΠΔ 23/93, το οποίο σε αντίθεση με το προϊσχύσαν ΠΔ 265/91, προχωρεί υιοθέτηση του λειτουργικού κριτηρίου σε ότι αφορά τη φύση των αναθετόντων φορέων, επιδοκιμάζοντας και νομοθετικά τη νομολογιακή αυτή θέση του ΔΕΚ³².

Ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα μπορεί να αφορά την έκταση της υποχρέωσης των οργάνων της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων και των οργάνων της αυτοδιοίκησης, όπως οι δήμοι και οι κοινότητες, να εφαρμόζουν τις διατάξεις που απορρέουν από την εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στην υπόθεση FRATELLI COSTANZO SPA / Κατά του Δήμου του Μιλάνου³³ έκρινε τελικά ότι όταν οι σχετικές προϋποθέσεις πληρούνται, κατά συνέπεια, οι διατάξεις μιας οδηγίας μπορούν να αναπτύξουν άμεση ισχύ, άρα και οι δημοτικές αρχές έχουν υποχρέωση να τις εφαρμόζουν παραμερίζοντας την εθνική νομοθεσία που είναι ασυμβίβαστη με αυτές.

³⁰ Υπ. 31/87, BEENTLES BY STAAT DER NEDERLANDEN, Συλλ. 1988, σελ. 4635.

³¹ Άρθρο 51 του ν. 1892/90. Κατά εφαρμογή των αντίστοιχων κοινοτικών κανόνων, σημειώνεται ότι οι Δ.Ε.Υ.Α. και συνιστούν ν.π.ι.δ., εντούτοις υπάγονται στην οδηγία 90/531 για τους εξαιρούμενους τομείς.

³² Ωστόσο, κατά παρέκκλιση των κοινοτικών κανόνων, το ημεδαπό δίκαιο φαίνεται σε ορισμένες περιπτώσεις, να παραμένει προσηλωμένο στις αρχές του οργανικού κριτηρίου (ΠΕΔ 10/87).

³³ Υποθ. 103/88, Συλλ. 1988, σελ. 1839. Το ζήτημα που απασχόλησε το ΔΕΚ, κατόπιν προδικαστικής παραπομπής του Tribunale Amministrativo Regionale της Λομβαρδίας, αφορούσε την ερμηνεία και την έκταση εφαρμογής του άρθρου 29 παρ. 5 της οδηγίας 71/305 του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων.

2.3 Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ ΚΑΙ Η ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

2.3.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ ΤΩΝ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Το άρθρο 8Α³⁴ της συνθ ΕΟΚ απαριθμεί την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ των στοιχείων του χώρου, χωρίς εσωτερικά σύνορα, αναγορεύοντας έτσι την αρχή αυτή σε βασική συνιστώσα της κοινοτικής διάστασης της κοινοτικής αγοράς³⁵. Ειδική έκφανση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων³⁶.

Η αρχή της ελευθερίας της κυκλοφορίας των εργαζομένων³⁷ βρίσκει τη δικαιολογητική της αρχή της ισότητας³⁸, η οποία στηρίζεται στην αρχή της αξιοπρέπειας του ανθρώπου και αποτελεί χαρακτηριστικό των αρχών της δημοκρατικής κοινωνίας.

Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου η έννοια της δημοκρατικής

³⁴ Η διάταξη αυτή προστέθηκε με το άρθρο 13 της ΕΕΠ και αριθμείται στο άρθρο 7 (με το άρθρο 7Α) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Maastricht).

³⁵ Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τα επιμέρους κράτη-μέλη καλούνται ως υπερασπιστές του δικαιώματος αυτού των πολιτών με βάση τις αρχές της «κοινοτικής αντίληψης», όπου η Κοινότητα (ΕΕ) είναι υπεύθυνη για την απόδοση των δικαιωμάτων και τα κράτη-μέλη οι εγγυητές της κατοχύρωσης και προστασίας τους (Πρβλ. ΑΔ. ΠΟΛΛΙΣ: Κράτος, Δίκαιο και Ανθρώπινα στην Ελλάδα, Αθήνα 1988, σελ. 61).

³⁶ Βλ. εκτενή ανάπτυξη σε Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Η ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων και κεφαλαίων στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Αθήνα 1996, σελ.3 επ., και την εκεί σημειούμενη πλούσια βιβλιογραφία. Συγκριτική Έρευνα στον τομέα αυτό, επιχειρεί και ο J.J. BIBAS: *La politique sociale des communautés Europeennes*, Paris 1969, σσ. 5 επ.).

³⁷ Μια ιστορική θεώρηση του δικαιώματος προς εργασία του αλλοδαπού στην Ελλάδα παραθέτει ο Χρ. Αγαλλόπουλος (: Μελέται εργατικού δικαίου και κοινωνικής πολιτικής, τομ. Β', Αθήνα 1974, σσ. 26 επ.).

³⁸ Βλ. γενικότερα, ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ: *Συνταγματικό Δίκαιο*, τομ. Β', τευχ. Β', 1954, σσ. 181 επ., ΑΛ. ΣΒΩΛΟΥ - Γ. ΒΛΑΧΟΥ: *το Σύνταγμα της Ελλάδος*, τομ. Β', 1954, σσ. 117 επ., Κ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ: *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τευχ. Γ', 1970, σσ. 195 επ., Σ. ΤΑΧΟΥ: *Διοικητικόν Οικονομικόν Δίκαιον*, 1976, σσ. 13 επ. Ειδικές μελέτες παραθέτουν οι ΑΝΤ. ΜΑΙΤΑΚΗΣ: *Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος*, το Σ 1978, σσ. 434 επ., Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟ: *Ο έλεγχος της ισότητας υπό το Συμβουλίου της Επικρατείας*, τον τόμο «Νομικά Μελέται», 1976, σσ. 145-146, ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ: *Η συνταγματική αρχή της ισότητας και ο έλεγχος αυτής υπό των δικαστηρίων*, ΕΕΝ (25), σσ. 444 επ.

κοινωνίας ελειτούργησε όχι για την κατοχύρωση και προστασία του ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, αλλά για την άμυνα της ίδιας της δημοκρατικής κοινωνίας³⁹. Έτσι, ενόψει των ειδικών συνθηκών δεν αποκλείεται η θέση διαφορετικής μεταχείρισης, που δικαιολογείται κυρίως από τη συνδρομή λόγω γενικού συμφέροντος⁴⁰.

Ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται στην περίπτωση της παραγράφου 4 του άρθρου 48, η οποία απαγορεύει την κατάργηση κάθε διάκρισης μεταξύ των πολιτών των κρατών-μελών της Κοινότητας με βάση την ιθαγένεια, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους όρους εργασίας. Έτσι, ορίζει η διάταξη αυτή, ότι είναι δυνατό να θεσπιστούν περιορισμοί που αφορούν την ελεύθερη πρόσβαση των εργαζομένων στην Κοινότητα σε τομείς της δημόσιας διοίκησης⁴¹.

Όπως θα αποδειχθεί στα παρακάτω κεφάλαια, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, με τους περιορισμούς που τίθενται σε αυτή με το άρθρο 48 παραγρ. 4 της Συνθήκης ΕΚ, αποτελεί έναν ακόμα τομέα κοινοτικής παρέμβασης, οι λειτουργίες του οποίου διαπλέκονται με τις αντίστοιχες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

³⁹ Πρβλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ: Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Αθήνα 1982, σελ. 86.

⁴⁰ Βλ. ενδεικτικά, ΣΕ 3160/1976, Κατ' αυτόν τον τρόπο προκύπτει η αρχή της σχετικότητας της αρχής της ισότητας (βλ. Ι. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΥ: Σημειώσεις Δημοσίου Οικονομικού Δικαίου, Αθήνα 1986, σελ. 41

⁴¹ Η νομολογία του ΔΕΚ για το θέμα αυτό είναι πάγια. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι αποφάσεις :Υποθ. 41/84, αποφ. της 15^{ης} 12. 1986, Ρίννα, Συλλ. 1986, σσ. 1 επ., Υποθ 33/83, αποφ. της 30ης. 5. 1989, Βίλλε και Caenan, Συλλ 1989, σσ. 159 επ.

2.3.2 Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ: ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Το άρθρο 48 παρ. 1.3⁴² της ΣυνθΕΟΚ αναφέρεται στην ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Στο κανονιστικό πάντως πλαίσιο του δεν εμπίπτουν κατ' αρχήν, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, όσοι απασχολούνται στη «δημόσια διοίκηση». Η δικαιολογητική βάση της διάταξης αυτής λαβαίνει υπόψη της το δικαιολογημένο ή νόμιμο συμφέρον (Intirkt Pigitime) των κρατών-μελών, να προορίζουν για τους πολίτες τους τις θέσεις εκείνες, οι οποίες έχουν σχέση με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και την προάσπιση των γενικών συμφερόντων του κράτους και άλλων δημόσιων φορέων.

Με τον τρόπο αυτό δεν ανατρέπεται τελικά η σχέση κανόνα-εξαίρεσης που καθιερώνεται στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας και της ίσης μεταχείρισης όλων των κοινοτικών πολιτών από τις αντίστοιχες έννομες τάξεις

⁴² Άρθρο 48 παρ. 1: «Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας εξασφαλίζεται το αργότερο κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου».

Άρθρο 48 παρ. 2: «Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών-μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας».

Άρθρο 48 παρ. 3: «Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφάλειας και δημοσίας υγείας, η ελευθερία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμα τους α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας, β) να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό εντός της επικράτειας των κρατών-μελών, γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη-μέλη με σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους-μέλους, δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους-μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θ' αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών εφαρμογής που θα εκδώσει η Επιτροπή».

των κρατών-μελών⁴³. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η εξαίρεση αυτή του άρθρου 48 παρ. 4, έχει ερμηνευτεί στενά από το Δικαστήριο των Κοινοτήτων, το οποίο έχει δεχτεί τον περιορισμό της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων μόνο στην περίπτωση που αυτή θα επέβαλε στο κράτος απαράδεκτες καταστάσεις⁴⁴.

2.3.3 Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Το Σύνταγμα 1975/1986⁴⁵, στο άρθρο 4 παραγρ. 4 ορίζει ότι: «Μόνον Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους»⁴⁶.

Το άρθρο αυτό έχει προσαρτηθεί στο γενικό άρθρο περί ισότητας, με το οποίο αρχίζει το κεφάλαιο για τα «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα». Ανήκει στον σκληρό πυρήνα των διατάξεων που απαριθμούνται στο άρθρο 110

⁴³ Βλ. Μ. ΒΗΛΑΡΑ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών, στον τομ. Μ. ΒΗΛΑΡΑ / Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση - Διοίκηση και Πολιτεία - Μελέτες 6, Αθήνα - Κομοτηνή 1993, σελ. 25.

Στην επίτευξη της τομής αυτής ανάμεσα στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας και του δημοσίου συμφέροντος αναφέρεται ο Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, όταν δέχεται ότι η δικαιολογητική βάση του άρθρου 48 είναι ότι «αναγνωρίζει εντός των κρατών-μελών αφενός έναν απαραβίαστο πυρήνα εθνικής εξουσίας και αφετέρου τη διαμόρφωση κρατικής πολιτικής από την εκάστοτε εξουσία» (:Η υπαγωγή της παιδείας στην εξαίρεση του άρθρου 55 ΣυνθΕΟΚ (Γνωμοδότηση), ΝοΒ 54, σσ. 1548 επ.).

⁴⁴ Βλ. σχετικά τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλ. 1986, σσ. 1725 επ.

⁴⁵ Ανάλογη ρύθμιση απαντάται και στο πρώτο Ελληνικό Σύνταγμα του 1822 (άρθρο στ'), επαναλαμβάνεται δε στα άλλα Συντάγματα της επαναστατικής περιόδου (Σύνταγμα του: 1823 (άρθρο Ε') και Σύνταγμα του 1827 (άρθρο 8 παρ.1)). Στη συνέχεια, υιοθετείται στο Σύνταγμα του 1844 (άρθρο 3 προτ. 2), στο Σύνταγμα του 1864 (άρθρο 3 προτ. 2), στο Σύνταγμα του 1911 (άρθρο 3 προτ. 2), - όπου για πρώτη φορά ο νομοθέτης προχωρεί στην εισαγωγή εξαιρέσεων από τον γενικό κανόνα της συνδρομής του όρου της ελληνικής ιθαγένειας - στο Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 6 παρ. 1 προτ. 2) και τέλος στο Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 3 παρ.2).

⁴⁶ Η γενικότητα της διάταξης αυτής προκύπτει τόσο από τους γενικούς ορισμούς του άρθρου 18 παρ. 1 ΥΚ, όσο και στα ειδικά νομοθετήματα που διέπουν τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης (Πρβλ. σχετικά Β. ΚΑΡΑΚΩΣΤΑ / Ε. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ - ΑΘΑΝΑΣΟΥΛΗ: Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά σχόλια, Νομολογία, τομ. Α', άρθρα 1-4, Αθήναι, σσ. 136 επ).

παραγρ. 1 του Συντάγματος και δεν υπόκειται στη διαδικασία της αναθεώρησης, ούτε αναστέλλεται με τη διαδικασία του άρθρου 48 του Συντάγματος⁴⁷.

Γίνεται δεκτό, ότι η διάταξη αυτή του άρθρου 4 παρ. 4 Συντ.⁴⁸ καλείται να εκπληρώσει διπλή αποστολή: α) επιφυλάσσει τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης κατά κανόνα στους Έλληνες, β) διασφαλίζει την ισότητα των Ελλήνων ως προς την πρόσβαση τους σε αυτήν⁴⁹. Στα πλαίσια της μελέτης αυτής ενδιαφέρον παρουσιάζει μόνον η πρώτη περίπτωση.

2.3.4 ΑΡΘΡΑ 48 ΠΑΡ. 4 ΣΥΝΘ ΕΚ ΚΑΙ 4 ΠΑΡ. 4 ΣΥΝΤ: ΣΥΛΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ Ή ΔΙΑΦΟΡΟΠΟΙΗΣΗ:

Το ερώτημα που τίθεται είναι αν οι υποχρεώσεις από το άρθρο 48 παρ. 4 του Συνθ ΕΚ τελούν σε αρμονία με την επιταγή του άρθρου 4 παρ. 4 του

⁴⁷ Η αναγόρευση μιας διάταξης ως μη αναθεωρήσιμης, δεν σημαίνει απαραίτητα ότι ο συντακτικός (ή αναθεωρητικός) νομοθέτης, στερείται τη δυνατότητα να προβαίνει σε διαφορετική συγκεκριμενοποίηση και εξειδίκευση του. Πάντως, επικρατεί η θέση ότι σε ανάλογες περιπτώσεις οι προτάσεις, πρέπει να διατυπώνονται με σταθερό γνώμονα την τήρηση του κανονιστικού περιεχομένου και την μη αποδυνάμωση αρχών και διατάξεων, στις οποίες το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος αναγνωρίζει διαβαθμισμένη ποιοτική υπεροχή (:Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, Αθήνα 1993, σελ. 100, ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ: Η αναθεώρησης του Συντάγματος Συμβολή εις την ερμηνείαν του άρθρου 108, Θεσσαλονίκη - Αθήνα 1966, σσ. 15 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ: Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Θεσσαλονίκη 1984, σσ. 47 επ., 157 επ., ΑΛ. ΣΒΩΛΟΥ: Η αναθεώρησης του Συντάγματος, Αθήναι 1933, σσ. 69 επ., Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Σύνταγμα και μικτά ορκωτά δικαστήρια, Ελλ. Δικ. 1991 (32), σσ. 257-258.

⁴⁸ Η θεωρία δέχεται ότι με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται πολιτικό δικαίωμα υπέρ των Ελλήνων πολιτών με ομόλογο περιεχόμενο (βλ. σχετικά, ΠΡ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τομ. Β', 1991, σελ. 1083, Β. ΚΑΡΑΚΩΣΤΑ / Ε. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ - ΑΘΑΝΑΣΟΥΛΗ: Το Σύνταγμα, Ερμηνευτικά σχόλια - Νομολογία, σπ.π. σσ. 136 επ., ΑΘ. ΡΑΪΚΟΥ: Συνταγματικό Δίκαιο, τομ. Α', Εισαγωγή - Οργανωτικό μέρος, τευχ. Γ', Αθήνα 1991, σσ. 10 επ., Δ. ΤΣΑΤΣΟ: Συνταγματικό Δίκαιο, τομ. Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα Ι, Γενικό μέρος, Αθήνα 1988, σελ. 199, ΧΑΡ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ: Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων Ι, Συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, Αθήνα 1992, σσ. 121 επ., ΕΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ / ΧΡ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ: Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, Αθήνα 1993, σσ. 47 επ.

⁴⁹ Βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Ibid, σελ. 1087 επ.

Ελληνικού Συντάγματος σε ότι αφορά την απασχόληση κοινοτικών αλλοδαπών σε θέσεις του ευρύτερου ή στενότερου δημόσιου τομέα⁵⁰. Η συγκριτική ερμηνευτική προσέγγιση των αντίστοιχων άρθρων θα δώσει την απάντηση στο ερώτημα αυτό.

2.3.5 ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ

2.3.5.1 Η ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ

Κοινή προϋπόθεση και στις δύο περιπτώσεις αποτελεί η ύπαρξη του όρου της ιθαγένειας^{50α}, η οποία για το ελληνικό δίκαιο, ισχύει ως γενικό τυπικό προσόν, χωρίς να επιτρέπονται επιμέρους διαφοροποιήσεις και όταν ακόμη στηρίζονται σε αντικειμενικά κριτήρια είναι αδιάφορο εάν η ελληνική ιθαγένεια αποκτήθηκε με τη γέννηση ή με πολιτογράφηση. Δεν έχει ακόμα σημασία, ο χρόνος που διανύθηκε από την έκδοση της σχετικής πράξης⁵¹.

2.3.5.2 «ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ» (ΑΡΘΡΟ 4 ΠΑΡ. 4 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ)

ΚΑΙ «ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ» (ΑΡΘΡΟ 48 ΠΑΡ. 4 ΣΥΝΘ ΕΚ)

Το άρθρο 48 παραγρ. 4 Συνθ ΕΚ ομιλεί για «απασχόληση στη δημόσια διοίκηση» ενώ το άρθρο 4 παρ. 4 του Συντάγματος καταφεύγει στην ασαφή

⁵⁰ Για τον προβληματισμό αυτό βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ ...: Η πρόσβαση των ευρωπαϊκών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα, Κείμενα έρευνας 5, Αθήνα 1994, σσ. 12 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ: Κοινοτικό Δίκαιο και εθνικό διοικητικό δίκαιο, Κοινό διοικητικό δίκαιο, στον τομ. Π. ΣΤΑΓΚΟΣ / Γ. ΜΟΥΤΣΙΟΥ: Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδας στις ευρωπαϊκές κοινότητες. Η συνταγματική θεώρηση, Θεσσαλονίκη - Αθήνα 1987, σελ. 121, Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ: Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, 1984, σσ. 34 και 59 επ., Α. ΤΑΧΟ: Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο, 1991, σσ. Επ.

^{50α} Για την προϋπόθεση της ιθαγένειας βλ. εκτενέστερα, ΑΘ. ΔΕΡΒΕΝΑΓΑ: Το Σύνταγμα της Ελλάδας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Θεσσαλονίκη - Αθήνα 1976, σσ. 45 επ.

⁵¹ : Βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, οπ.π., σελ. 97.

έννοια των «δημοσίων λειτουργιών»⁵². Με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται ασαφή περιθώρια ερμηνείας της αόριστης αυτής έννοιας, η οποία δεν διαθέτει από τεχνική και συστηματική άποψη σαφές περιεχόμενο.

Η εναρμόνιση μεταξύ του άρθρου 4 παρ. 4 του Συντάγματος και του άρθρου 48 παραγρ. 4 Συνθ ΕΚ, μπορεί να επιτευχθεί χωρίς μείζονες δυσχέρειες, στον βαθμό που τα πορίσματα του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια για την ερμηνεία της διάταξης του ελληνικού Συντάγματος⁵³. Με τον τρόπο αυτό, αν γίνει δεκτό ότι οι «δημόσιες λειτουργίες», κατά το άρθρο 4 παρ. 4 του Συντάγματος είναι εκείνες που συνεπάγονται άσκηση δημόσιας εξουσίας και εξυπηρετούν παράλληλα το δημόσιο συμφέρον, τότε επέρχεται πλήρης εναρμόνιση του άρθρου 4 παρ. 4 του ελληνικού Συντάγματος με το αντίστοιχο άρθρο 48 παρ. 4 της Συνθ ΕΚ. Έτσι, η μέθοδος αυτή θεωρείται δόκιμη και συνήθης, επιφέρει δε ευεργετικά αποτελέσματα καθόσον προκαλεί την ευνοϊκή προσαρμογή του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στους κόλπους της εθνικής έννομης τάξης⁵⁴. Η ερμηνεία δε αυτή αποτρέπει, κατά τον Π. Δαγτόγλου, τη σύγκρουση μεταξύ Συντάγματος

⁵² Στον όρο «δημόσιες λειτουργίες» με ευρεία έννοια, υπάγονται όχι μόνο η εκτελεστική αλλά και η δικαστική εξουσία. Ενόψει όμως της ιστορίας της διατύπωσης και της συστηματικής ερμηνείας της διάταξης, επιβάλλεται να γίνει αποδεκτό ότι η έννοια αυτή καταλαμβάνει στην περιοχή της εκτελεστικής λειτουργίας μόνο την *stricto sensu* δημόσια διοίκηση. Για τις περαιτέρω δυσκολίες στον προσδιορισμό της ακριβούς έννοιας του όρου βλ. Β. ΚΑΡΑΚΩΣΤΑ / ΕΛ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΗ - ΑΘΑΝΑΣΟΥΛΗ; *Ibid*, σσ. 142 επ., Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ; *Ibid*, σσ. 1084 επ., Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ; *Ibid*, σελ. 98.

⁵³ Σύμφωνα πάντως με τη νομολογία του ΔΕΚ, η έννοια της δημόσιας διοίκησης πρέπει να ερμηνευτεί κατά τρόπο ενιαίο στο σύνολο της Κοινότητας, ότι η οριοθέτηση της δεν μπορεί να αφεθεί στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια και ότι επιβάλλεται να αποφευχθεί ο περιορισμός του «ωφελίμου αποτελέσματος» (*effet utile*) και του περιεχομένου των διατάξεων της Συνθήκης όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία και την ίση μεταχείριση των πολιτών όλων των κρατών-μελών από ερμηνείες της έννοιας της δημόσιας διοίκησης οι οποίες θα αντλούσαν από το εθνικό μόνο δίκαιο και θα εμπόδιζαν την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων (:Υποθ. 149/79, απόφ. της 17.12.1980, σκεψ. 12, 18 και 19).

⁵⁴ Βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗ: Η πρόσβαση των ευρωπαϊκών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα, σπ.π., σελ. 13.

και κοινοτικού δικαίου, χωρίς να αφαιρεί από τη διάταξη του Συντάγματος τη σπουδαιότητα και τη σημασία της⁵⁵.

2.3.5.3 Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΕΞΑΙΡΕΣΕΩΝ

Η ερμηνεία που προηγήθηκε ήδη καταδεικνύει την εναρμόνιση μεταξύ ελληνικού Συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, στο επίπεδο των γενικών ρυθμίσεων. Ωστόσο, ο συντακτικός νομοθέτης εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη, στα πλαίσια εφαρμογής του ημεδαπού δικαίου, εκτιμώντας κάθε φορά τα δεδομένα του προβλήματος που καλείται να αντιμετωπίσει, να εισάγει εξαιρέσεις από τον κανόνα της συνδρομής της ελληνικής ιθαγένειας ως γενικού τυπικού προσόντος για τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης ή κατά τον ορισμό του Συντάγματος των δημοσίων λειτουργιών. Οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να προβλέπονται με «ειδικούς νόμους»⁵⁶.

Η εκδοχή αυτή εμφανίζει το μειονέκτημα ότι δεν επιλύει το πρόβλημα «εφάπαξ», αλλά υιοθετεί τη μέθοδο των ειδικών και συγκεκριμένων εξαιρέσεων, οι οποίες όμως κατά τη θέση ορισμένων συγγραφέων⁵⁷ δεν μπορεί να είναι αριθμητικά απεριόριστες, ούτε επιτρέπεται να ανατρέψουν τον κανόνα. Σε διαφορετική περίπτωση, θα μπορούσε να οδηγήσει στον εκτεταμένο περιορισμό του κανόνα και την εσωτερική ανατροπή της σχέσης κανόνα -

⁵⁵ : Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, τομ. Β', 1991, σελ. 1085.

⁵⁶ Βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Ibid, σελ. 1086, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση, σπ.π., σσ. 99 και 106-109.

⁵⁷ Έτσι, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ: Ibid, σελ. 14, Αντίθετα, ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ υποστηρίζει ότι δεν αποκλείεται η θέσπιση «εφάπαξ» ή «κατά κύματα» κανόνων, με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια, που να επιτρέπουν την απασχόληση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση (: Ibid, σσ. 99 και 107-108).

εξαίρεσης⁵⁸.

Η προοπτική αυτή και η συναφής πρακτική, δεν θα συνιστούσε κατ' ανάγκη περιγραφή και υπέρβαση δια της τεθλασμένης οδού του συνταγματικού ορισμού, και των περιορισμών που αυτός θέτει⁵⁹. Αντίθετα, η εναρμόνιση του Συντάγματος και του ευρωπαϊκού δικαίου είναι δυνατή και στην περίπτωση αυτή⁶⁰.

Τέλος, όπως σημειώνει ο Γ. Παπαδημητρίου, ο ίδιος ο νομοθέτης πρέπει να επωμίζεται την ευθύνη της θέσπισης των συναφών κανόνων, και να μην την μετακυλύει στον κανονιστικό νομοθέτη με την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.)⁶¹.

2.3.6 ΚΡΙΤΙΚΗ: Η ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Η βελγική νομοθεσία, η οποία ανήγαγε τη βελγική ιθαγένεια ως βασικό τυπικό προσόν για την πρόσληψη στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, έδωσε την αφορμή στην

⁵⁸ Βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Ibid, σσ. 59 και 108. Και ο ίδιος όμως ομολογεί, ότι ο νομοθέτης, κατά την ενεργοποίηση των ειδικών κριτηρίων, πρέπει να παραμένει προσηλωμένος στο συντακτικό πλαίσιο που προσδιορίζει την αρμοδιότητα τους και να μην αναζητούνται πρακτικές που διαμορφώνονται κατά αντίθεση ή καθ' υπέρβαση του. (:Ibid, σελ. 109).

⁵⁹ : Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Ibid, σελ. 99.

⁶⁰ : Π. ΣΚΟΥΡΗΣ: Ibid, σελ. 14.

⁶¹ Μία ανάλογη πρακτική θα έθετε αφενός μεν πρόβλημα νομιμότητας του εξουσιοδοτικού ερείσματος, αφετέρου δε, η ρύθμιση της πρόσβασης των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση με κανονιστικές πράξεις, θα υπερέβαινε σαφώς τις προδιαγραφές της σχετικής διάταξης του άρθρου 4 παρ. 4 Συντ. (: Βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Ibid, σελ. 109).

Επιτροπή⁶² να φέρει τη βελγική κυβέρνηση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο⁶³, στο δε τελευταίο να προβάλλει τις απόψεις του σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 48 παραγρ. 4 και τους όρους συνδρομής της διάταξης αυτής. Το Δικαστήριο κατά την ερμηνεία αυτή, προχώρησε στην υιοθέτηση δύο κριτηρίων: τον «οργανισμό» και το «λειτουργικό κριτήριο»⁶⁴.

2.3.6.1 ΤΕΧΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η ακριβής έκταση του δημόσιου τομέα δεν είναι εκ των προτέρων δυνατή⁶⁵. Η έλλειψη συγκεκριμένου ορισμού στο θέμα αυτό, οδηγεί στην ανάγκη της απλής περιγραφής της δημόσιας διοίκησης, καθώς και της διάκρισης της με βάση διάφορα κριτήρια, αντλούμενα κυρίως από νομοθετική και νομολογιακά δεδομένα. Η διάκριση έτσι, ανάμεσα στη διοίκηση με

⁶² Άρθρο 169 Συνθ ΕΟΚ. Η τάση της Επιτροπής να προχωρεί σε ευρεία εφαρμογή του κριτηρίου αυτού καθίσταται όλο και πιο συχνή (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗ...: Η πρόσβαση των ευρωπαϊκών πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημοσίου τομέα, κείμενα έρευνας 5 - Αθήνα, 1993, σελ. 19).

⁶³ Υπόθεση Επιτροπής κατά Βελγίου 149/79 Συλλ. νομολογ. ΔΕΚ (1979), σσ. 38-81 και Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. νομολογ. ΔΕΚ 1982, σελ. 185.

⁶⁴ Στην αλλοδαπή, έχει αναπτυχθεί μία πλουσιότατη φιλολογία σχετικά με τις προϋποθέσεις ισχύος της εξαίρεσης του άρθρου 48 παρ. 4 Συνθ ΕΟΚ. Ενδεικτικά αναφέρονται τα έργα των G. DRUESNE: *La liberté de circulation des personnes dans l'administration publique* *Révue trumeta dr europ.* 1981, p. 281 et S, J. HANDOLL: *Art 48 (4) EEC and vot national access to public employment*, *EL REVIEW* 1988, p. 223 et S, H. GOERLING / P. BRATH. *Europäische Freizügigkeit und nationaler Ämterzugang: Die öffentliche Verwältung*, 1987, p. 1038 et. S, J. JILLEB: *Intégration Européenne et emplois dans l'administration locale: AJDA*, p. 855 et. S, M. JAEGER: *La notion d' "emploi dans l'administration publique" au sens de l'acticle 48, paragraphe 4, da traité, CEE, à travers la jurisprudence de la cour*, *Rivista di diritto europeo*, 1990, p. 377 et S, E. TRAVERSA: *L' interdiction de discrimination en raison de la nationalité en matière d'accès en l'enseignement*, D. WYATT: *Article 48 (4) EEC: Scope of the Public Service proviso*, *European Law Review*, 1981, p. 459 et S.

⁶⁵ Κατά τον Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, «Ορισμός σημαίνει οριοθέτηση, επομένως περιορισμό, ενώ η σύγχρονη διοίκηση ασκεί σχεδόν απεριόριστες δραστηριότητες» (Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1984, σσ. 24 επ.)

«οργανική» και στη διοίκηση με «λειτουργική» έννοια καθίσταται με την έννοια αυτή θεμελιώδης⁶⁶.

Η αναγωγή της «απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση» σε κοινοτική (ευρωπαϊκή) έννοια, είχε ως συνέπεια την απόρριψη από το ΔΕΚ της οργανικής ή θεσμικής (*organique* ou *institutionnelle*) ερμηνεία του όρου «δημόσια διοίκηση», σύμφωνα με την οποία η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν εφαρμόζεται σε κάθε είδος απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση. Αντίθετα, στα πλαίσια της «λειτουργικής» αντίληψης, το εφαρμοζόμενο κριτήριο είναι αντικειμενικό και ουσιαστικό και στηρίζεται στις αρμοδιότητες και τις ευθύνες⁶⁷ που συνδέονται με τη συγκεκριμένη θέση οι οποίες αποτελούν στην πραγματικότητα τη δικαιολογητική βάση των συμφερόντων, τα οποία το άρθρο 48 παρ. 4 καλείται να προστατεύσει.

2.3.6.2 Η ΥΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΚΡΙΤΗΡΙΟΥ

Η καθιέρωση του αυστηρά οργανικού κριτηρίου, ως προϋπόθεση ισχύος της εξαίρεσης του άρθρου 48 παρ. 4 είναι επισφαλής και δεν παρέχει αξιόπιστα κριτήρια για την οριοθέτηση της κοινοτικής έννοιας «απασχόληση στη δημόσια

⁶⁶ Βλ. και Μ. ΒΗΛΑΡΑ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών, στον τομ. «Μ. ΒΗΛΑΡΑ / Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση, Αθήνα 1993, σσ. 30-31.

⁶⁷ Από την νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι οι ευθύνες και τα καθήκοντα αυτά, συνδέονται με τις, παραδοσιακά, «τυπικές διοικητικές λειτουργίες» (*fonctions typiques de l'administration*), χαρακτηριστικό των οποίων είναι η χρήση κυριαρχικών μέσων, δηλ. της διαταγής και του καταναγκασμού (: ΔΕΚ Υπόθ. 307/84, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Συλλ. 1986, σσ. 172 επ. προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Mancini, Υποθ. 2/74 της 21^{ης}. 6.1974, σελ. 665.

διοίκηση»⁶⁸. Αντίθετα, το λειτουργικό κριτήριο, παρά τις σχετικές αδυναμίες που εμφανίζονται, παρουσιάζει κατά τον Μιχ. Βηλαρά⁶⁹ το πλεονέκτημα ότι κατοχυρώνει το ωφέλιμο αποτέλεσμα των σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων διατάξεων της Συνθήκης, εγγυάται την ενότητα στην εφαρμογή τους, είναι σύμφωνα με τη στενή ερμηνεία της διάταξης, και τέλος, εναρμονίζεται πλήρως με το δικαιολογητικό λόγο ύπαρξης της διάταξης του άρθρου 48 παραγρ. 4.

Έτσι, το Δικαστήριο, ξεκινώντας από τη θέση ότι η παράγραφος 4 του άρθρου 48 ΣυνθΕΚ πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά⁷⁰, θα διευκρινίσει ότι η εξαίρεση που καθιερώνει από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, αφορά τη διασφάλιση των απολύτως αναγκαίων μέτρων που επιτρέπεται στα κράτη να προστατεύουν. Με βάση τις εκτιμήσεις αυτές, η Επιτροπή στην Ανακοίνωση της 18.3.1988, επιχειρεί την κατάταξη των δημόσιων θέσεων γύρω από δύο πόλους. Στη μια πλευρά βρίσκονται οι θέσεις που αντιστοιχούν στις «ειδικές δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης», όπως τις προσδιορίζει η νομολογία⁷¹. Στο άλλο άκρο συνυπάρχουν οι δημόσιες θέσεις που θεωρούνται εμφανώς ως

⁶⁸ Τα επιχειρήματα που προτάθηκαν υπέρ του οργανισμού κριτηρίου στηρίζονται στο γράμμα του νόμου (: του άρθρου 48 παρ. 4), το οποίο δεν διακρίνει μεταξύ διαφόρων τομέων ή δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης, άρα, κατά τη θεωρία αυτή, καθιερώνει γενική εξαίρεση, σε αντίθεση με το άρθρο 48 παρ. 3, που εισάγει «επί μέρους» παρεκκλίσεις ως άλλο κριτήριο χρησιμοποιείται το εξ αντιδιαστολής επιχείρημα που στηρίζεται στο άρθρο 55. Η απουσία κάθε παραπομπής στην έννοια των «δραστηριοτήτων» που συνδέονται ... με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως αναφέρονται στο άρθρο 55 εδαφ. 1, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ. 4 έχει ευρύτερο περιεχόμενο (: Μ. ΒΗΛΑΡΑ: *Ibid*, σελ. 36).

⁶⁹ : Η πρόσβαση των πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση οπ.π., σελ. 38.

⁷⁰ : Β. ΣΚΟΥΡΗ: Η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα, οπ.π., σελ. 21.

⁷¹ Πρόκειται για τις ένοπλες δυνάμεις, την αστυνομία για τις άλλες δυνάμεις για την τήρηση της τάξης, το δικαστικό σώμα, τη φορολογική διοίκηση, το διπλωματικό σώμα, καθώς και τις θέσεις που υπάγονται στα υπουργεία, στις περιφερειακές κυβερνήσεις, στους ΟΤΑ ή στις κεντρικές τράπεζες, κατά το μέτρο που συνεπάγονται ευθύνες, όπως η επεξεργασία των νομικών πράξεων, ο έλεγχος της εφαρμογής τους και η εποπτεία των εξαρτώμενων οργανισμών.

αρκετά απομακρυσμένες από τις ειδικές δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης και άρα, δεν εμπίπτουν, παρά σε εντελώς εξαιρετικές περιπτώσεις, στο ρυθμιστικό πλαίσιο της εξαίρεσης του άρθρου 48 παρ. 4⁷². Η Επιτροπή, αν και απέφυγε να εκφράσει ρητή θέση για την πρώτη περίπτωση, για τις θέσεις αντίθετα που ανήκουν στη δεύτερη ενότητα, αποφάσισε να ασκήσει συστηματική και γενικού χαρακτήρα δράση, υπό την έννοια, ότι όλες, κατ' αρχήν οι θέσεις αυτές δεν εμπίπτουν, με βάση τη λειτουργική θεώρηση, στο πλαίσιο εφαρμογής της παρέκκλισης.

Για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης, εναντίον όλων των κρατών-μελών, των οποίων η νομοθεσία είναι αντίθετη με το κοινοτικό δίκαιο⁷³. Η διαδικασία αυτή δεικνύει την ανάγκη της ενιαίας ερμηνείας του όρου «απασχόληση στη δημόσια διοίκηση»⁷⁴, με στόχο την ασφάλεια του δικαίου και την αποτελεσματικότητα των διατάξεων της Συνθήκης⁷⁵.

⁷² Είναι ειδικότερα οι θέσεις εκείνες που υπάγονται στους καλούμενους τέσσερις «τομείς προτεραιοτήτων» (secteurs prioritaires), στους οποίους αναφέρεται η Επιτροπή (:δημόσια εκπαίδευση, δημόσια υγεία, έρευνα για μη στρατιωτικούς σκοπούς στα δημόσια ιδρύματα καθώς και οργανισμοί επιφορτισμένοι με τη διαχείριση υπηρεσιών εμπορικού χαρακτήρα, όπως π.χ. δημόσιες μεταφορές, διανομή ενέργειας, αεροπορικές ή θαλάσσιες μεταφορές, μεταφορές και τηλεπικοινωνίες, οργανισμοί ραδιοφωνίας και τηλεόρασης).

⁷³ Με εξαίρεση την Ολλανδία, Ιρλανδία και Μεγ. Βρετανία, κράτη των οποίων η νομοθεσία στους συγκεκριμένους τομείς, κρίθηκε σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο.

⁷⁴ Έτσι, για παράδειγμα, στη Γαλλία ο νόμος 91.715 της 26.7.1991, προέβλεψε το «προοδευτικό άνοιγμα» όλης της γαλλικής δημόσιας διοίκησης (η οποία περιλαμβάνει την κρατική δημόσια διοίκηση, τη διοίκηση των ΟΤΑ και την νοσοκομειακή διοίκηση) μέσω διαταγμάτων που θα τροποποιήσουν τα επί μέρους «ειδικά καθεστώτα» (status particuliers). Νόμος, ο οποίος κρίθηκε σύμφωνος με το γαλλικό Σύνταγμα, με την απόφαση 91.293 της 23.7.91 του Conseil Constitutionnel.

⁷⁵ Κατά το γενικό εισαγγελέα H. Mayras, η αναφερόμενη στην παράγρ. 4 του άρθρου 48 έννοια «πρέπει να αποδοθεί με ορισμό κοινοτικό, αυτοτελή, άσχετο προς τα ποικίλα εθνικά κριτήρια τα οποία εξαρτώνται από την αντίληψη που έχει κάθε κράτος περί της αποστολής του και της δομής των οργάνων στα οποία η αποστολή αυτά έχει ανατεθεί» (: Υποθ 152/73, αποφ. της 20ης/7/1973 Συλλ. 1974, σελ. 170).

Βασικό επίσης κριτήριο, σύμφωνα με τα παραπάνω για την υπαγωγή μιας δραστηριότητας στο άρθρο 48 παρ. 4 ΣυνθΕκ είναι ο καθορισμός της νομικής φύσης του φορέα ή οργανισμού στον οποίο ανήκει ορισμένη θέση καθώς και της νομικής φύσης που συνδέει τον εργαζόμενο με τη διοίκηση που τον απασχολεί.

Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση τονίζεται ότι η αποδοχή του λειτουργικού κριτηρίου, αποκλείει τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής της εξαίρεσης αποκλειστικά και μόνο με βάση τη νομική φύση του φορέα ή οργανισμού, στον οποίο ανήκει ορισμένη θέση. Έτσι, η εξαίρεση μπορεί να αφορά τα «δημόσια νομικά πρόσωπα» του ευρύτερου φορέα, ενώ δεν αρκεί η υπαγωγή μιας θέσης σε ένα ν.π.δ.δ. δεν αρκεί κατά κανόνα, συνεξετάζεται και η φύση των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων. Γίνεται δεκτό, ότι η ενάσκηση καθαρά τεχνικών ή καθαρά εκτελεστικών καθηκόντων⁷⁶ δεν εμπίπτει στα πλαίσια εξαίρεσης του άρθρου 48 παρ. 4.

Το ίδιο πρέπει να θεωρηθεί ότι ισχύει και αναφορικά με το κριτήριο της νομικής φύσης που συνδέει τον εργαζόμενο με τη διοίκηση που τον απασχολεί. Το Δικαστήριο, στην υπόθεση *Sotgiu*⁷⁷ διευκρινίζει ότι η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ. 4 ΣυνθΕΚ, αφορά στην πρόσβαση στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, ανεξάρτητα από το νομικό χαρακτηρισμό της σχέσης του

⁷⁶ Ρητά το Δικαστήριο δέχεται, στην υπόθεση *c.3/88*, ότι τα καθήκοντα τεχνικού χαρακτήρα είναι «ξένα προς την άσκηση δημόσιας εξουσίας (:Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλ. 1989, σσ. 4035 επ.).

⁷⁷ Υποθ. 152/73, *Sotgiu*, (αποφ. της 20ης.7.73), Συλλ. σ. 170, σκέψη 6.

εργαζομένου με τη διοίκηση⁷⁸. Εξάλλου το κριτήριο αυτό δεν είναι ασφαλές, καθόσον οι νομικοί χαρακτηρισμοί ποικίλουν ανάλογα με τις εθνικές νομοθεσίες και άρα δεν μπορούν να παράσχουν ένα σταθερό κριτήριο ερμηνείας⁷⁹.

Η εφαρμογή της εξαίρεσης με βάση τα λειτουργικά κριτήρια της νομολογίας, είναι ευκολότερη στις χώρες, όπου η δημόσια διοίκηση είναι οργανωμένη, με βάση τα συστήματα διορισμού ή πρόσληψης του προσωπικού σε ορισμένη θέση (*systeme de l'emploi*)⁸⁰ αντίθετα, η εφαρμογή δεν είναι εξίσου ευχερής στα κράτη-μέλη, όπου εφαρμόζεται το αντίστοιχο σύστημα της σταδιοδρομίας (*systeme de carrière*)⁸¹. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο, δέχτηκε ότι οι πολίτες των άλλων κρατών-μελών μπορούν να αποκλειστούν από ορισμένες «προαγωγές ή μετατάξεις» (και ενδεχόμενα και από μεταθέσεις ή αποσπάσεις), σε εξαιρετικές ανώτερες «θέσεις εξουσίας»⁸². Πρόκειται για δυσμενή μεταχείριση σε βάρος των αλλοδαπών ερ. πολιτών, είναι όμως προτιμότερη από τον πλήρη αποκλεισμό τους από το σύνολο των δημοσίων θέσεων απασχόλησης, ο οποίος θα υπερέβαινε, κατά τον M. Jaeger, το

⁷⁸ Εξάλλου, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο, η έννοια «εργαζόμενος» είναι επίσης έννοια του κοινοτικού δικαίου, η οποία, κατά κανόνα, πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως (:Υποθ. 53/81, αποφ. της 23^{ης}.3.89, Levin, Συλλ. 1982, σσ. 1035 επ.). Κύριο χαρακτηριστικό της σχέσης εργασίας είναι το γεγονός ότι ένα πρόσωπο παρέχει κατά τη διάρκεια ορισμένου χρόνου προς ένα άλλο πρόσωπο και υπό τη διεύθυνση του οποίου υπηρεσίες, έναντι των οποίων λαβαίνει αμοιβή. Οι δραστηριότητες δεν πρέπει να είναι περιθωριακές ή δευτερεύουσες (βλ. ενδεικτικά, υποθ. C.357/89, αποφ. της 26^{ης}.2.92 Bauilin, Συλλ. 1992, σσ. I-1027 επ.).

⁷⁹ Βλ. την ανάπτυξη σε M. ΒΗΛΑΡΑ: Ibid, σελ. 40.

⁸⁰ Το σύστημα αυτό ισχύει στην Ολλανδία και στην Αγγλία και σε ορισμένη έκταση στη Δανία. Στα πλαίσια ισχύος του δεν δίνεται στον κοινοτικό πολίτη δυνατότητα πρόσβασης σε συγκεκριμένη θέση, η οποία πληροί τις αυστηρές προϋποθέσεις της εξαίρεσης. Στην αντίθετη περίπτωση, η υποψηφιότητα του πρέπει να γίνει δεκτή.

⁸¹ Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, με τη βασική αρχή της σταδιοδρομίας, πρέπει να δίδεται σε όλους τους υπαλλήλους η δυνατότητα εξάντλησης της ιεραρχίας με την προαγωγή και στις ανώτατες βαθμίδες.

⁸² : Υποθ. 149/79 (No.1 προδικαστική). Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. 1980, σελ. 3881.

αναγκαίο μέτρο για τη διασφάλιση των επιδιωκόμενων από το άρθρο 48 παραγρ. 4 της Συνθήκης σκοπών (αρχή της αναλογικότητας)⁸³.

Πρόβλημα επίσης δημιουργείται από ένα πρόσθετο εμπόδιο που οφείλεται στον προβληματικό χαρακτήρα της κατάταξης πολλών θέσεων σε εξαιρετές και μη⁸⁴. Πρόκειται ειδικότερα για τις θέσεις εκείνες των οποίων τα καθήκοντα και οι ευθύνες λόγω της στενής τους αλληλεξάρτησης άλλοτε συνδέονται με τις «ειδικές δραστηριότητες της δημόσιας διοίκησης», ως επιφορτισμένης με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και με την ευθύνη της διαφύλαξης των γενικών συμφερόντων του κράτους και άλλοτε όχι. Κρίσιμη θεωρείται η αναφορά στα κύρια καθήκοντα που συνδέονται με τη θέση ή τον πυρήνα της σχετικής δραστηριότητας. Οι λοιπές ενέργειες ή δραστηριότητες, που συνοδεύουν την κύρια πράξη, έχουν δευτερεύοντα μόνο σημασία και δεν εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 48⁸⁵. Αντίθετα, στην επιφύλαξη του άρθρου 48 παρ. 4, μπορούν να εμπίπτουν οι δραστηριότητες σχετικά με τη βασική παιδαγωγική κατεύθυνση ή τη γενική οργάνωση του μαθήματος, τη θέσπιση γενικών αρχών για τη βαθμολόγηση και την απονομή ενδεικτικών και απολυτηρίων, δηλαδή καθήκοντα που δεν αποτελούν το κύριο αντικείμενο της

⁸³ :La notion d' «emploi dans l'administration publique au sens de l'article 48 par. 4 du traité CEE à travers la jurisprudence» ce de la cour, *Rivista di diritto europea*, αριθμ. 4/1990, σελ. 797.

⁸⁴ Τη θέση αυτή έχουν συχνά υιοθετήσει τα κράτη-μέλη, για να υποστηρίξουν ότι το λειτουργικό κριτήριο ερμηνείας μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την ενότητα μιας δημόσιας υπηρεσίας (: Υποθ. 307/84, Mancini, Συλλ. 1986, σσ. 173 επ., Υποθ. 66/85, Lawrie Blum, Συλλ. 1986, σσ. 2135).

⁸⁵ Τούτο ισχύει π.χ. στην περίπτωση των συγκεκριμένων μέτρων που λαβαίνει ένας καθηγητής στην καθημερινή σχολική ζωή (π.χ. την παράδοση του μαθήματος, την τήρηση της πειθαρχίας, τη βαθμολόγηση των μαθητών στα διάφορα μαθήματα ή την επιβολή πειθαρχικών μέτρων) (Πρβλ. Υποθ. 66/85 οπ.π., η οποία αναφέρεται σε ορισμένες «ευκαιριακές» ή «δευτερεύουσες» δραστηριότητες των νοσοκόμων στα δημόσια νοσοκομεία, αν και εκδηλώνεται άσκηση δημόσιας εξουσίας (όπως π.χ. η έγκριση των παροχών που βαρύνουν τον κρατικό ή τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ)

καθαυτό παιδαγωγικής δραστηριότητας, αλλά ασκούνται κυρίως από τις αρμόδιες κεντρικές ή περιφερειακές διοικητικές υπηρεσίες που έχουν την ευθύνη για τη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής⁸⁶.

2.3.6.3 ΚΡΙΤΙΚΗ: ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Στην ελληνική έννομη τάξη ισχύει η διάταξη του άρθρου 14 του ν. 1188/1981, που θεσπίζει ως αναγκαία προϋπόθεση για το διορισμό στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης την ελληνική ιθαγένεια, καθώς και το ΠΔ 410/1988, το οποίο στο άρθρο 7 ορίζει ότι για την πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη οργανικών θέσεων απαιτούνται τα γενικά προσόντα που απαιτούνται κάθε φορά για τους μόνιμους δημόσιους, πολιτικούς και διοικητικούς υπαλλήλους, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η ελληνική ιθαγένεια⁸⁷. Οι διατάξεις αυτές εναρμονίζονται με το αντίστοιχο άρθρο 48 παρ. 4 της Συνθ ΕΕ.

2.3.6.4 ΕΡΜΗΝΕΙΑ STRICTO SENSU

Σύμφωνα με την άποψη του Π. Δαγτόγλου⁸⁸, ο όρος «δημόσια λειτουργία» πρέπει να ερμηνευτεί στενά⁸⁹ και σε αυτόν να εμπίπτουν μόνο οι απασχολούμενοι στη stricto sensu δημόσια διοίκηση. Η άποψη αυτή είναι ασφαλής και ταυτίζεται με την αντίστοιχη ερμηνεία του ΔΕΚ, επιτυγχάνοντας

⁸⁶ : Μ. ΒΗΛΑΡΑ, *Ibid*, σελ. 46.

⁸⁷ Σύμφωνα δε με τη γενική διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 ΥΚ προβλέπεται ως γενικό τυπικό προσόν για την πρόσληψη στο δημόσιο η ελληνική ιθαγένεια.

⁸⁸ :Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, τομ. Β', 1979, σελ. 1084.

⁸⁹ Βλ. ενδεικτικά, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, στον τομ. Μ. ΒΗΛΑΡΑ - Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση. Διοίκηση και Πολιτεία - Μελέτες 6, Αθήνα 1993, σελ. 105.

έτσι τη σύμπτωση μεταξύ συνταγματικών και κοινοτικών διατάξεων⁹⁰. Ειδικότερα, πρόκειται για τη διάκριση ανάμεσα: α) στις επιμέρους περιοχές της δημόσιας διοίκησης που ανήκουν στον «σκληρό πυρήνα» της κρατικής εξουσίας, β) σε όσες τον περιβάλλουν και βρίσκονται επέκεινα του «σκληρού πυρήνα»⁹¹. Βέβαια, η ασάφεια ως προς την ακριβή οριοθέτηση της έννοιας του δημόσιου τομέα εξακολουθεί να παραμένει. Εξάλλου και κατά τον Marcel Waline⁹² «dans la lanque juridique du droit public, le mot administration ne signifie à la Pettre rien de précis».

2.3.6.5 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΗΜΗ: ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η παραπάνω διάκριση δεν είχε απασχολήσει μέχρι σήμερα σοβαρά ούτε

⁹⁰ Βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Ibid.

⁹¹ Για το διαχωρισμό αυτό βλ. Μ. ΒΗΛΑΡΑ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη διοίκηση των κρατών-μελών, στον τομ. Μ. ΒΗΛΑΡΑ - Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση. Αθήνα 1993, σελ. 33 επ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Ibid.

⁹² : Droit Administratif, εκδ. 9». 1963, σελ. 1. Και ο J. Boulauiσ ομολογεί «il est très difficile sinon même impossible de reduire l'administration à une definition» (:Cours de droit administratif, Les Cours de droit 1967-1968, σελ.18) . Τέλος, άλλοι συγγραφείς επιχειρούν να οριοθετήσουν τη δημόσια διοίκηση με έναν αποθετικό ορισμό. Στο γαλλικό δίκαιο ο M. Maline παρατηρεί ότι τη δημόσια διοίκηση συγκροτεί «l' ensemble des organismes de l'etat, qui n' ont pas la qualite d'autorite legislativw ni d'autorite juridictionnelle» (M. Waline: Ibid, σελ. 14, Πρβλ. και EB. FLEINER: Institutionen des verwaltungsrechtlichen Rechts, εκδ. Β', σελ. 8, CARRÉ DE MALDERG: Contribution à la théorie générale de l'Etat, τομ. I, 1920, σελ. 482).

Ωστόσο, αν και ο Γ. Παπαχατζής δέχεται ότι το πιο ασφαλές επιστημονικό κριτήριο του καθορισμού της διοικητικής λειτουργίας είναι το αποθετικό (:Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι διοικητικού δικαίου εκδ. βη, 1983, σελ. 67, παρ. 10), ορθότερα ο Π. Δαγτόγλου δέχεται ότι «... ένας αρνητικός ορισμός δεν είναι ούτε πλήρης, ούτε ακριβής» (:Γενικό διοικητικό δίκαιο, εκδ. 3^η, Αθήνα 1992, σελ. 7, παρ. 12).

την ελληνική επιστήμη και θεωρία⁹³, ούτε την ελληνική νομοθεσία⁹⁴. ωστόσο, με το άνοιγμα του ελληνικού εθνικού χώρου και την αλληλοδιείσδυση του στις αρχές του αντίστοιχου κοινοτικού, η διάκριση αυτή θα απατήσει αναμφίβολη ιδιαίτερο κύρος και σημασία. Ενδιαφέρον επίσης παρουσιάζει από ελληνικής πλευράς η γνωμοδότηση του καθηγητού Γ. Κουμάντου⁹⁵ για την εγκατάσταση ξένων σχολείων στην Ελλάδα, η οποία καταλήγει στο συμπέρασμα ότι με βάση την ανάλυση του άρθρου 55 εδαφ. 1 της Συνθ ΕΟΚ και το άρθρο 16 του Συντ. του 1975 «η δραστηριότητα της παροχής εκπαιδευτικού έργου με οποιαδήποτε μορφή (σχολεία, φροντιστήρια, οικοδιδάσκαλοι) συνδέεται κατά το Σύνταγμα της Ελλάδος με την άσκηση δημοσίας εξουσίας». Επομένως, εμπίπτει στην εξαίρεση του άρθρου της Συνθήκης της Ρώμης, άρα δεν υφίσταται υποχρέωση της Ελλάδας να δεχθεί την εφαρμογή των διατάξεων περί ελεύθερης εγκατάστασης ξένων σχολείων γενικού χαρακτήρα και ειδικότερα, φροντιστηρίων ξένων γλωσσών που προέρχονται από χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

⁹³ Στο σημείο αυτό πρέπει όμως να αναφερθούν οι σημαντικές μελέτες που επιχειρούν οι Μ. ΒΗΛΑΡΑΣ: Ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, Επιθ. Ευρωπ. Κοινοτ. 1989 (τεύχ. 6), σσ. 85-130 ΣΠ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ: Δημόσιος υπάλληλος και κοινοτικό δίκαιο, Ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 48 παρ. 4 της Συνθήκης ΕΟΚ, Επιθ. Ευρωπ. Κοινοτ. 1989 (τεύχ. 6), σσ. 77-84.

⁹⁴ Σημειώνεται όμως η μέριμνα της ελληνικής νομοθεσίας (:όπως το ν.δ. 3832/1958) να επιτρέπει την πρόσληψη στο Δημόσιο των ομογενών που προέρχονται από τη Βόρεια Ήπειρο, την Κύπρο, την Κωνσταντινούπολη, τα νησιά Ίμβρο και Τένεδο κλπ. (βλ. και τις αναφορές σε Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σπ.π., σσ. 1082 επ., ΗΛ. ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟ: Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον, τομ. Γ', 1961, σσ. 188 επ., Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, σπ.π., σσ. 103 επ., Π. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟ: Υπαλληλικός Κώδιξ, 1951, σσ. 43 επ., Β. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ: Βασικοί θεσμοί του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου 1984, σσ. 33 επ., Α. ΤΑΧΟ: Δημοσιοϋπαλληλικό Δίκαιο, 1985, σσ. 56-57, Χ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗ: Τα συστήματα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων, Συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, 1992, σσ. 125 επ)

⁹⁵ :NoB 1986, σελ. 384, Η άποψη αυτή θεωρείται και η κρατούσα Πρβλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Η υπαγωγή της παιδείας στην εξαίρεση του άρθρου 55 ΣυνθΕΟΚ, NoB 1986, σσ. 1548 επ., ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ: Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σελ. 60 και 61.

Όμως, η θέση αυτή είναι επισφαλής. Ήδη το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε απόφασή του⁹⁶ υιοθετεί το κριτήριο ότι η συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας πρέπει να είναι «άμεση και ειδική» (*directe et spécifique*)⁹⁷. Έτσι, δεν θα γίνεται δεκτή η εξαίρεση του άρθρου της Συνθήκης της Ρώμης, όταν στα πλαίσια ελευθερίου επαγγέλματος οι δραστηριότητες που μετέχουν ενδεχόμενα της ασκήσεως δημοσίας εξουσίας, αποτελούν στοιχείο δυνάμενο να αποσπασθεί από την επαγγελματική δραστηριότητα. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή, σε περίπτωση που το κρίνει αναγκαίο, θα κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 Συνθ ΕΟΚ κατά του κράτους, και συγκεκριμένα, του φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης που έχει διαπράξει την παράβαση^{98,98α}.

Γενικά πάντως επικρατεί η τάση στη δημόσια διοίκηση να διορίζονται ή προσλαμβάνονται και αλλοδαπού κατ' εξαίρεση, «δυνάμει ειδικών νόμων», ακόμα και σε τομείς που βρίσκονται επέκεινα του «σκληρού πυρήνα». Πρόκειται για απλή δικαιιοτεχνική μέθοδο, η οποία γίνεται δεκτό ότι

⁹⁶ :Απόφαση του ΔΕΚ της 21.6.1974, υπόθεση 7/24 Reyners κατά του βελγικού κράτους, Συλλ. 1974, σελ. 648.

⁹⁷ Βλ. Π. ΜΠΕΡΝΙΤΣΑ: Οι «παραβιάσεις» του κοινοτικού καθεστώτος από την ελληνική δημοκρατία στο διάστημα των ετών 1981-1985 στο τομ. «Π. ΚΑΖΑΚΟΣ / Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ: Η Ελλάδα στην ευρωπαϊκή κοινότητα: Η πρώτη πενταετία. Τάσεις - προβλήματα - προοπτικές, Αθήνα 1987, σελ. 194. Contra. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Ibid, σελ. 1548, Γ. ΚΟΥΜΑΝΤΟ: Εγκατάσταση ξένων σχολείων στην Ελλάδα, ΝοΒ 1986, σσ. 384 επ., Α. ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟ: Η παιδεία και το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, το Σ 1979, σσ.579 επ. ιδίως 619.

⁹⁸ Βλ. περαιτέρω ανάπτυξη, Β. ΣΚΟΥΕΝΑ ...:Η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα, Κείμενα έρευνας -, Αθήνα, σσ. 19-20.

^{98α} Σημειώνεται επίσης, ότι το ΔΕΚ έχει κρίνει μέχρι σήμερα πως δεν υπάγονται στην εξαίρεση του άρθρου 48 παρ. 4: Οι θέσεις ασκούμενων εκπαιδευτικών στη δημόσια διοίκηση (Υποθ. 66/85), οι θέσεις ερευνητών σε δημόσια κέντρα επιστημονικών ερευνών (Υποθ. 225/85), οι θέσεις λεκτόρων ξένων γλωσσών στα πανεπιστήμια (Υποθ. 33/88), οι θέσεις εκπαιδευτικών στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση (Υποθ. c-4/91).

συμβιβάζεται με το άρθρο 4 παράγρ. του Συντάγματος, παρά το γεγονός ότι θα μπορούσε να οδηγήσει στην εσωτερική αντιστροφή κανόνα και εξαίρεσης^{99,99α}.

2.3.6.6 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Η θέση της Ελληνικής νομολογίας στο ζήτημα αυτό υπήρξε τολμηρή και πρωτότυπη. Πρόσφατο παράδειγμα αποτελούν δύο αποφάσεις πρωτοβάθμιων πολιτικών δικαστηρίων (Ειρηνοδικείου¹⁰⁰ και Πρωτοδικείου¹⁰¹), όπου κρίθηκε το νόμιμο ή μη της πρόσληψης γερμανού μουσικού σε φιλαρμονική ορχήστρα δήμου. Κοινό χαρακτηριστικό των αποφάσεων αυτών υπήρξε η προσπάθεια εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου με το αντίστοιχο κοινοτικό αλλά και ο σεβασμός ταυτόχρονα προς τις θεμελιώδεις αρχές και διατάξεις το ημεδαπού δικαίου¹⁰². Οι αποφάσεις αυτές επιχειρούν να θεμελιώσουν το δικαίωμα κάθε

⁹⁹ Βλ. γενικότερα, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση, οπ.π., σελ. 92, 99, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, τομ. Β', 1979, σελ. 1081.

^{99α} Κατά μία άποψη στη θεωρία, το άρθρο 48 ΣυνθΕΚ έχει το χαρακτήρα, «ειδικού νόμου», που προβλέπει το άρθρο 4 παρ. 4 Συντ. και μάλιστα αυξημένης τυπικής ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος (βλ. ΤΖ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ - ΣΤΡΑΓΓΑ; Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Αθήνα 1996, σελ. 59, Ε. ΣΠΗΛΙΟΤΟΠΟΥΛΟΣ: Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό Δίκαιο, ΕΕυρΔ 1989(87), σσ. 77 επ. Αντίθετα, Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ: Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων προς μια ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ΕΕυρΔ 1992, σσ. 201 επ. Σύμφωνα με τη θέση αυτή, η λύση που προτάθηκε «έρχεται σε αντίθεση και με το γράμμα και με το πνεύμα της διατάξεως του άρθρου 4 παρ. 4 Σ», δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις αυτές μπορεί να είναι μόνον ειδικές, να αναφέρονται δηλαδή σε συγκεκριμένες θέσεις.

¹⁰⁰ Ειρ. Αθηνών 66/90. ΕΕΕυρΔ 1992, σελ. 193.

¹⁰¹ Μονομ. Πρωτ. Αθηνών 2228/92, αδημοσίευτη.

¹⁰² Η τάση αυτή ήδη προϋπήρχε στην ελληνική θεωρία. Συγγραφείς, όπως οι Αντ. Μανιτάκης, Γ. Δρόσος, χωρίς να αμφισβητήσουν τη λογική και τη νομική αναγκαιότητα του προβαδίσματος του κοινοτικού κανόνα απέναντι στον Εθνικό, επιχείρησαν να αντιπάζουν όρια και να αναζητήσουν όρους «συμβίωσης» των δύο επιπέδων (:Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ: Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρηση, το Σ 1984, σσ. 290-293, Γ. ΔΡΟΣΟΣ: Ελληνική Συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις, Αθήνα 1987, σελ. 80 επ.). Επιφύλαξη στη θέση αυτή διατυπώνει ο Ν. Σκανδάμης, ο οποίος ομιλεί στην περίπτωση αυτή για «έλεγχο της συνταγματικότητας» του κοινοτικού κανόνα (:Ευρωπαϊκό κοινοτικό Δίκαιο και ελληνικό δικαιο προσαρμογής ΙΒ. Αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης. Λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξης (Α), Αθήνα 1992, σελ. 91).

κράτους-μέλους να προσληφθεί ως εργαζόμενος στο ελληνικό δημόσιο στο άρθρο 48 παραγρ. 1 και 2 της Συνθήκης ΕΟΚ, ως ειδικού κόσμου, ο οποίος εισάγει εξαιρέσεις στη γενική αρχή της αποκλειστικής πρόσβασης μόνο των Ελλήνων στις δημόσιες (άρθρο 4 παρ. 4 Συντ.). Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η εναρμόνιση του κοινοτικού με το εσωτερικό δίκαιο, η οποία όμως δεν οδηγεί σε κατάργηση του τελευταίου¹⁰³ θέση που καθίσταται πιο εμφανής αν ληφθεί υπόψη ότι το άρθρο 4 παραγρ. 1, ανήκει, σύμφωνα με το άρθρο 101 παραγρ.1 του Συντάγματος, στον κατάλογο των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων¹⁰⁴.

Έτσι, το Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών με την υπ' αριθ. 2228/92 απόφαση του, δέχθηκε ότι ο ενάγων, ο οποίος είχε αρχικά προσληφθεί από τον εναγόμενο Δήμο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, μπορούσε με βάση τις διατάξεις του ν. 1874/90 (άρθρο 5), να μετατρέψει την αρχική του σύμβαση σε αορίστου χρόνου, παρά το γεγονός ότι εστερείτο την ελληνική ιθαγένεια. Σύμφωνα με το σκεπτικό αυτό, η εφαρμογή των διατάξεων του ν.1874/90, μόνο σε όσους διαθέτουν ελληνική ιθαγένεια, θα συνιστούσε διακριτική μεταχείριση σε βάρος υπηκόων κάποιων άλλων κρατών-μελών¹⁰⁵.

¹⁰³ Στο σημείο αυτό εμφανής είναι η λειτουργία της «ρυθμιστικής ενοποίησης» του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου. Έτσι οδηγείται κανείς στην αρχή της υπεροχής της κοινοτικής έννομης τάξης», η οποία λειτουργεί ως «υπαρξιακός όρος» για τη λειτουργία του όλου κοινοτικού οικοδομήματος (: Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ: *Ibid*, σελ. 95).

¹⁰⁴ Βλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΕΔ 1993, σελ. 339. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι το θέμα της συσχέτισης των δύο διατάξεων δεν έχει μέχρι σήμερα απασχολήσει σοβαρά την ελληνική θεωρία. (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα*, τομ. Β', 1979, σελ. 1082. Π. ΠΑΡΑΡΑ: *Το Σύνταγμα, 1975, Corpus I*, Άρθρα 1-50, Αθήνα 1982, σελ. 87).

¹⁰⁵ Έτσι και Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: *Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική δημόσια διοίκηση*, οπ.π., σελ. 100 Πρβλ. γενικά, Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ: *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Θεσσαλονίκη 1984, σσ. 47 επ. 157 επ, ΑΘ. ΜΑΝΕΣΗ: *Η αναθεώρησης του Συντάγματος Συμβολή εις την ερμηνείαν του άρθρου 108*, Θεσσαλονίκη - Αθήνα 1966, σσ. 15 επ., Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: *Σύνταγμα και μικτά ορκωτά δικαστήρια*, Ελλ. Δικ. 1991 (32), σσ. 257 επ.

2.4 Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ ΚΑΙ ΟΙ Ο.Τ.Α.

2.4.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η ελευθερία διακίνησης κεφαλαίων κατοχυρώνεται στο άρθρο 8^A της ΣυνθΕΚ. Το άρθρο αυτό αποσκοπεί στην επίτευξη του στόχου μιας ενιαίας αγοράς, η οποία προϋποθέτει την κατάργηση των υπολειπόμενων ενδοκοινοτικών εμποδίων στον τομέα αυτό¹⁰⁶.

Ωστόσο, το άρθρο αυτό, στερείται της δυνατότητας να αναπτύξει άμεση ισχύ. Αυτό σημαίνει ότι κύρια ισχύει η δυνατότητα ύπαρξης περιορισμών στις εσωτερικές νομοθεσίες των κρατών-μελών με την έννοια ότι τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να θεσπίζουν μονομερώς μέτρα προστατευτικά της οικονομικής και συναλλαγματικής πολιτικής τους¹⁰⁷.

Η συλλογική επιφυλακτικότητα παρέμεινε σταθερό χαρακτηριστικό για σειρά πολλών ετών. Ωστόσο, γρήγορα κατέστη αναγκαία η ανάγκη απελευθέρωσης της κινήσεως κεφαλαίων ανάμεσα στα κράτη-μέλη, με την έκδοση οδηγιών, στις οποίες αυτά θα προσαρμόζονται σταδιακά. Το 1960 και 1962 εκδόθηκαν δύο οδηγίες, που αποτέλεσαν το πρώτο βήμα για την ελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων. Έδιναν έμφαση στις συναλλαγές που

¹⁰⁶ Για την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Συνθήκη προβλέπει τη δημιουργία μιας «κοινής αγοράς» (: Άρθρο 2 ΣυνθΕΚ), ενός ενιαίου δηλ. οικονομικού χώρου, στον οποίο κυκλοφορούν ελεύθερα αγαθά και υπηρεσίες, στο πλαίσιο ενός κοινού δικαίου του ανταγωνισμού και η «εσωτερική αγορά» την εγκαθίδρυση της οποίας εξαγγέλλει η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η οποία περιλαμβάνει:

«ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων» (:Άρθρο 7Α ΣυνθΕΚ).

¹⁰⁷ :ΔΕΚ, Υποθ 203/80 CASATI, Συλλ. 1981, σελ. 2595 Πρβλ επίσης για το θέμα αυτό, Α. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΙΔΗ / Α. ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΟΠΟΥΛΟΥ: Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης ΕΟΚ, σσ. 163 επ., Ρ. OLIVER / J. BACHE Free movement of capital between member states Recent developments, CML REVIEW 1989, σσ. 61 επ.

αφορούσαν τη διακίνηση εμπορευμάτων, το δικαίωμα εγκατάσταση, τις άμεσες επενδύσεις και την αγορά μετοχών διαπραγματευσίμων στα χρηματιστήρια¹⁰⁸.

Τα βήματα προς την ελευθερία διακίνησης κεφαλαίων υπήρξαν μικρά και προχώρησαν ελάχιστα πέρα από το «αναγκαίο μέτρο για την καλή λειτουργία της αγοράς» (Άρθρο 67 της Συνθήκης της Ρώμης). Η κατάσταση έγινε πιο πιεστική στη δεκαετία του 1975, όταν αρκετές χώρες, κατά παράβαση των προηγούμενων συμφωνιών καθιέρωσαν αυστηρότερους ελέγχους στην κίνηση των κεφαλαίων. Οι έλεγχοι αυτοί χρησιμοποιήθηκαν ως μέσο κυρίως διατήρησης κάποιας σταθερότητας στις ενδοκοινοτικές συναλλαγματικές ισοτιμίες και ως μέσα διεύρυνσης των περιθωρίων για ανεξάρτητους ελιγμούς στη νομισματική πολιτική¹⁰⁹.

Στη δεκαετία του 1980 διαφάνηκε μία νέα οπτική στο διεθνή ορίζοντα. Η δεκαετία αυτή χαρακτηρίστηκε από τη συνεχιζόμενη διεθνοποίηση του εμπορίου και της παραγωγής την επανάσταση των καινοτομιών, τις καινοτομίες στο χρηματοπιστωτικό τομέα και τον έντονο ανταγωνισμό μεταξύ των χρηματοπιστωτικών κέντρων. Κατά την περίοδο αυτή, η βαθμιαία στροφή προς την αγορά ως μέσου αποτελεσματικής κατανομής των πόρων ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο από την ανάγκη επιβίωσης στο διεθνή ανταγωνισμό. Τα μέτρα ελευθέρωσης σε μεμονωμένες χώρες, όπως για παράδειγμα, στον

¹⁰⁸ :Α. ΤΣΟΥΚΑΛΗ: Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία. Η πολιτική και οικονομική διάσταση της ολοκλήρωσης, Αθήνα 1998, σελ. 161.

¹⁰⁹ Ωστόσο, οι ρυθμίσεις των κρατών-μελών δεν υπήρξε ενιαίες, ενώ το 1970 η Γερμανία και η Ολλανδία είχαν προχωρήσει στην κατάργηση όλων των περιορισμών στη διεθνή κίνηση κεφαλαίων (διαδικασία, η οποία ολοκληρώθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1970), άλλες χώρες, όπως η Γαλλία και όλες οι χώρες της νότιας Ευρώπης, εξακολούθησαν επί χρόνια να θωρακίζονται, εφαρμόζοντας πολυάριθμους ελέγχους κυρίως στην κίνηση βραχυπρόθεσμων κεφαλαίων.

τραπεζικό και χρηματοπιστωτικό τομέα, υπήρξαν οι προπομποί της νομοθεσίας που εγκρίθηκε αργότερα σε κοινοτικό επίπεδο¹¹⁰.

Πραγματικά, οι εξελίξεις που παρατηρήθηκαν στον τομέα της κίνησης κεφαλαίων υπήρξαν θεαματικές. Το 1986, υιοθετήθηκε νέα οδηγία, η οποία σηματοδότησε το πρώτο βήμα προς την απελευθέρωση, μετά τις ξεχασμένες οδηγίες του 1960 και 1962. Το 1988 ακολούθησε νέα οδηγία (υπ' αριθμ. 88/361 της 24^{ης} Ιουνίου 1988). Ο σκοπός της νέας αυτής, φιλόδοξης οδηγίας ήταν να προχωρήσει στην απελευθέρωση πλήρως όλων των μορφών διακίνησης των κεφαλαίων ανάμεσα στους κατοίκους των κρατών-μελών. Σύμφωνα με το άρθρο 1 της οδηγίας «Τα κράτη-μέλη καταργούν τους περιορισμούς των κινήσεων κεφαλαίων που πραγματοποιούνται μεταξύ των κρατών-μελών»¹¹¹.

Η υιοθέτηση της νέας αυτής οδηγίας υπήρξε ένα αποφασιστικό θέμα στον τομέα της ελευθέρωσης της κίνησης των κεφαλαίων στην Κοινότητα. Παρά το ότι η ελευθέρωση είναι μια διεθνής τάση και η νέα οδηγία δεν επιχειρεί διάκριση μεταξύ των ενδοκοινοτικών και εξωκοινοτικών κινήσεων κεφαλαίων, σαφές είναι ότι η κοινότητα επηρέασε αποφασιστικά, μετά από πολλά χρόνια,

¹¹⁰ Ειδικότερα, έκφανση της τάσης αυτής αποτέλεσε η κοινοτική στρατηγική για την ελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, όπως διατυπώθηκε για πρώτη φορά στη Λευκή Βίβλο του 1985. Η πλήρης απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων θεωρήθηκε απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού χώρου. Ένα δεύτερο τμήμα της στρατηγικής αυτής αφορούσε την εναρμόνιση των ρυθμιστικών πλαισίων, ενώ υπάρχει καθυστέρηση στην αναγνώριση των κινδύνων φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής σε έναν κόσμο, όπου τα κεφάλαια θα διακινούνται δίχως περιορισμούς.

¹¹¹ Χαρακτηριστικό της αποτελεσματικότητας αυτής υπήρξε και η ευλυγισία που απέδειξε η οδηγία αυτή ως προς την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων για την κατάργηση των ελέγχων στα διακινούμενα κεφάλαια. Οι διαφορετικές προθεσμίες που προέβλεπε η οδηγία του 1985 αποτελεί ακόμα μαρτυρία και έμπρακτη αναγνώριση της οικονομικής ανομοιογένειας ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Α. ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ: Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία, οπ.π., σελ. 167.

τις εθνικές πολιτικές και συμπεριφορές στον τομέα αυτό¹¹².

2.4.2 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εξοπλισμένοι με την ιδιότητα του δημόσιου νομικού προσώπου αντλούν δικαιώματα από τις κοινοτικές ρυθμίσεις. Το ερώτημα που προκύπτει αφορά το πλαίσιο των υποκειμένων που εμπίπτουν στη ρυθμιστική αρμοδιότητα της οδηγίας 88/361 της 24^{ης} Ιουνίου 1988¹¹³.

Στο παράρτημα I της οδηγίας περιλαμβάνεται μια γενική καταγραφή όλων των κινήσεων κεφαλαίου που προβλέπονται σε αυτή. Ανάμεσα σε αυτές συμπεριλαμβάνονται όλες οι πράξεις που πραγματοποιούνται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Οι πράξεις αυτές μπορεί να αφορούν σε περιουσιακά στοιχεία ή υποχρεώσεις των κρατών-μελών και των άλλων διοικήσεων και δημοσίων οργανισμών, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 68 παραγρ. 3 της Συνθήκης. Το άρθρο αυτό ορίζει όχι τα δάνεια που προορίζονται για άμεση ή έμμεση χρηματοδότηση ενός κράτους-μέλους ή των τοπικών

¹¹² Στα ίδια πλαίσια, το 1989, η Κοινότητα εξέδωσε τρεις οδηγίες, που αποτελούν τη βάση για την ελευθέρωση στον τραπεζικό τομέα και το πρότυπο της ελευθέρωσης των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών γενικότερα. Η πιο σημαντική υπήρξε η Δεύτερη Τραπεζική Οδηγία, η οποία εισάγει το μέτρο της ενιαίας τραπεζικής άδειας. Η ενιαία τραπεζική άδεια έχει σκοπό να καταργήσει όλους τους υπολειπόμενους περιορισμούς και τα εμπόδια που δημιουργούν οι απαιτήσεις ως προς τη χορήγηση άδειας για το άνοιγμα υποκαταστήματος σε οποιαδήποτε χώρα της Κοινότητας. Η ελευθέρωση αυτή θα εντείνει τον διατραπεζικό ανταγωνισμό τόσο μεταξύ όσο και εντός των κρατών-μελών.

Με την υιοθέτηση επίσης, του μοντέλου της «πολυδιάστατης τράπεζας», κατέστη δυνατή μια πιο φιλελεύθερη προσέγγιση των επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων των τραπεζών σε σχέση τόσο με την Η.Π.Α. όσο και την Ιαπωνία. Η εξέλιξη αυτή εκτιμάται ότι θα υποχρεώσει τις εθνικές ρυθμιστικές αρχές να άρουν τους υφιστάμενους περιορισμούς για να αποτρέψουν τον αθέμιτο ανταγωνισμό εις βάρος των εγχώριων τραπεζών στην ίδια τους την αγορά (βλ. εκτενή ανάπτυξη, Α. ΤΣΟΥΚΑΛΗ: Ibid, σσ. 168 επ.).

¹¹³ Για το θέμα από βλ. κυρίως τις ειδικές μελέτες, ER COLLY: CEE et finances des collectivités locales, AJDA 1981, σσ. 861 επ., P. LE MIRE, Les repercussions de la construction européenne sur les collectivités locales, AMC 1991.

οργανισμών του δεν είναι δυνατό να εκδοθούν ή τοποθετηθούν σε άλλα κράτη-μέλη, παρά μόνο όταν τα κράτη αυτά συμφωνούν.

Από τον παραπάνω ορισμό καθίσταται φανερό ότι και οι ΟΤΑ, εξοπλισμένος με την ιδιότητα του δημόσιου νομικού προσώπου εξαρτούν δικαιώματα από τις κοινοτικές ρυθμίσεις. Ωστόσο, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο στο ημεδαπό δίκαιο λειτουργεί περιοριστικά. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι σχετικές διατάξεις του Δημοσίου και Κοινοτικού κώδικα (ΔΚΚ)¹¹⁴, οι οποίες ρυθμίζουν το θέμα χορήγησης δανείων στους ΟΤΑ τείνουν να αποκλείουν τη δυνατότητα των τελευταίων να προσφύγουν, για την εξερεύνηση κεφαλαίων, σε αλλοδαπούς πιστωτικούς οργανισμούς¹¹⁵.

Ωστόσο, η τάση απελευθέρωσης κάθε μορφής διακίνησης κεφαλαίων τείνει να επικρατήσει και στο ημεδαπό δίκαιο. Η οδηγία 88/361 ορίζει την απελευθέρωση όλων των πράξεων σε τρεχούμενους λογαριασμούς και καταθέσεων σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που νόμιμα λειτουργούν στο εσωτερικό της κοινότητας¹¹⁶. Έτσι, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα αποδεσμευτούν από την υποχρέωση που έχουν να εμπιστεύονται τη διαχείριση

¹¹⁴ : Άρθρο 220 του ΔΚΚ (ΠΔ 323/89, Πρβλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σσ. 340-341.

¹¹⁵ Τα δυσμενή αποτελέσματα τείνει να περιορίσει η υπ. αριθμ. 1976/19.9.1991 απόφαση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας, σύμφωνα με την οποία, υπό ορισμένους όρους (: σύμφωνη γνώμη του ΥΠ.ΕΘ.Ο και του Υπουργείου Εσωτερικών), επιτρέπεται ο δανεισμός σε συνάλλαγμα των ΟΤΑ και των επιχειρήσεων τους από πιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού για την απόκτηση πάγιων εγκαταστάσεων, εξοπλισμού και μεταφορικών μέσων καθώς και για την κάλυψη πάσης φύσεως αναγκών τους σε κεφάλαια κίνησης.

¹¹⁶ Ωστόσο, στο ισχύον νομικό σύστημα υπάρχουν αναχρονιστικές διατάξεις, οι οποίες αποτελούν θεσμικό εμπόδιο για τη μετεξέλιξη αυτή. Έτσι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, (Πρβλ. Β.Δ. 175/156/1959 «περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»). Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, καθίσταται αποκλειστικός και προνομιακός θεματοφύλακας των εσόδων του ΟΤΑ. Η ρύθμιση αυτή αναμένεται να δημιουργήσει προβλήματα, ιδίως μετά τη μετεξέλιξη του σε Δημοτική Τράπεζα.

των περιουσιακών τους στοιχείων και των εν γένει διαθεσίμων τους στο κράτος ή σε άλλα περιοριστικά αναφερόμενα πιστωτικά ιδρύματα του εσωτερικού¹¹⁷.

Το θέμα όμως της δέσμευσης των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εμπιστεύονται τη διαχείριση των διαθεσίμων τους σε κρατικές τράπεζες ή σε πιστωτικά ιδρύματα, πρέπει να συνεξετασθεί και υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 90 ΣυνθΕΚ, και συγκεκριμένα, της θεμελιώδους αρχής του κοινοτικού δικαίου που προβλέπει την ίση μεταχείριση ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων¹¹⁸. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η διάσταση αυτή μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση το ήδη υπάρχον θεσμικό πλαίσιο.

Το ερώτημα που προκύπτει, κατά πόσον ο οικονομικός παρεμβατισμός των ΟΤΑ επιδρά και επηρεάζει τις κοινοτικές διατάξεις περί παρεμβατισμού σχετίζεται άμεσα με τη θέση κατά πόσο ο δημόσιος τομέας, και κατ' επέκταση οι επιχειρήσεις που ελέγχονται από αυτόν υπάγονται σε αυτές τις διατάξεις¹¹⁹.

¹¹⁷ : Άρθρα 215 και επ του ΔΚΚ (ΠΔ 323/89) Πρβλ όμως και την απόφαση υπ' αριθμ. 486/31.10.91 της επιτροπής νομισματικών και πιστωτικών θεμάτων της τράπεζας της Ελλάδας, παρέχεται η δυνατότητα σε νπδδ (και κατ' επέκταση στους ΟΤΑ), να τηρούν λογαριασμούς σε συνάλλαγμα, οι οποίοι θα τροφοδοτούνται από εμβάσματα της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στα πλαίσια της υλοποίησης κοινοτικών προγραμμάτων.

¹¹⁸ Πρβλ. την απόφαση της Επιτροπής (ΕΕ 86/276 ΕΕ L152/25/11.6.85), η οποία έκρινε ότι η διάταξη της παραγρ. 2 του άρθρ. 13 του Ν. 1256/82, που προέβλεπε την υποχρεωτική ασφάλιση των περιουσιακών στοιχείων του δημόσιου τομέα, καθώς και των Δήμων και Κοινοτήτων σε θυγατρικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις των κρατικών τραπεζών ερχόταν σε σύγκρουση με τα άρθρα 90 παρ. 1 και 5 της Συνθήκης, στο μέτρο που η ρύθμιση αυτή εισήγαγε περιορισμούς στην εγκατάσταση αλλοδαπών ασφαλιστικών εταιριών και ευνοούσε κρατικές επιχειρήσεις σε βάρος αντίστοιχων ιδιωτικών, νοθεύοντας έτσι τον ανταγωνισμό.

¹¹⁹ Τονίζεται ότι με την επαναοριοθέτηση του δημόσιου τομέα (άρθρο 51 του ν. 1892/90). Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάχθηκαν ρητά στο δημόσιο τομέα (σε αντίθεση με τον προγενέστερο νόμο 1256/82, άρθρο 1 παραγρ. 6). Από τη ρύθμιση αυτή όμως εξαιρέθηκαν οι επιχειρήσεις που συνιστούν οι ΟΤΑ.

3. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

Οι Συνθήκες περί Κοινοτήτων διέπονται από φιλελεύθερα πνεύμα¹²⁰. Γι' αυτό αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού μέσα στην Κοινή Αγορά¹²¹.

Πράγματι, το νέο (μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ) άρθρο 3^Α της Συνθεκ ορίζει ότι η οικονομική πολιτική «ασκείται σύμφωνα με την οικονομία της αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό». Προκύπτει, ότι στην έννομη τάξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είναι αναγκαία η κατοχύρωση ενός ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού¹²². Το συμπέρασμα αυτό, στηρίζεται κατά τον Π. Δαγτόγλου, στην άποψη ότι μόνο ο ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός¹²³ εγγυάται αφενός την συνεχή προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στον Καταναλωτή, με τους ευνοϊκότερους δυνατούς όρους και αφετέρου την τεχνική και οικονομική πρόοδο που πάλι ωφελεί τον καταναλωτή¹²⁴.

3.1 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

Οι Συνθήκες για τις Ευρωπαϊκές κοινότητες αφιερώνουν ένα σημαντικό

¹²⁰ Κατά τον Ι.Κ. Δρυλλεράκη ο ανταγωνισμός είναι η ψυχή και το νεύρο της ελεύθερης οικονομίας (: Η προστασία του ανταγωνισμού με τον Ν. 703/77, ΕΕΝ 1977 (44), σελ. 603, Λ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ: Η νομική φύσις του αθεμίτου ανταγωνισμού ΕΕμπΔ 1954, σσ. 120 επ., Κ. ΚΑΡΑΒΑ: Εγχειρίδιον Εμπορικού Δικαίου, 1962, σελ. 190, παρ. 169, Ν. ΡΟΚΑ: Η ελευθερία του ανταγωνισμού και οι περιορισμοί της ΕΕμπΔ 1974, σσ. 461 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ: Αθέμιτος Ανταγωνισμός, 1975).

¹²¹ :Ν. ΜΟΥΣΗ: ΕΟΚ Ανάλυση της κοινοτικής πολιτικής, τομ. 205, Αθήνα 1980, σελ. 349, Α. ΤΣΟΥΤΣΟΣ: Κράτος και οικονομία, Αθήνα 1989, σελ. 114-115, Θ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ: Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεσμοί και προοπτικές, Αθήνα - Πειραιάς 1995, σελ. 89 επ., όπου παρατίθενται και οι λόγοι δημιουργίας μίας κοινής αγοράς.

¹²² Η κατοχύρωση του στις ευρωπαϊκές συνθήκες συνιστά μία από τις πιο θεμελιώδεις αποφάσεις που συναρτούν το κοινοτικό «οικονομικό σύνταγμα» (: Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Η ελευθερία ανταγωνισμού στο Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Αθήνα 1996, σελ. 11).

¹²³ Η ιδιωτική πρωτοβουλία και η σύνδεση αυτής με τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της προόδου διαφαίνεται και κατά την ιστορική συνέχεια του γαλλικού κράτους (: Μ. ΒΟΥΑΖΟΛ: Les institutions régionales de 1789 à nos jours, Paris 1969, p.p. 227, 228).

¹²⁴ : Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Η ελευθερία ανταγωνισμού, σπ.π.

μήμα των διατάξεων τους στην προστασία των κανόνων του ελεύθερου ανταγωνισμού μέσα στην Κοινή Αγορά. Δύο κεφάλαια της Συνθήκης της ΕΚΑΧ, τα V και VII και το πρώτο κεφάλαιο του πρώτου τίτλου περί ΕΟΚ, περιέχουν τους κανόνες περί ανταγωνισμού που πρέπει να διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των κοινοτικών επιχειρήσεων και μεταξύ αυτών και των κρατών-μελών.

Τα άρθρα της Συνθήκης που είναι ήδη ευρέως γνωστά είναι τα άρθρα 85, περί των συμπράξεων επιχειρήσεων, το άρθρο 86, που αναφέρεται στην κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης και το άρθρο 92 που αφορά τη νομιμότητα των κρατικών βοθημάτων ή ενισχύσεων.

3.2 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ: Η ΥΠΟΘΕΣΗ

BODSON¹²⁵

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στο πλαίσιο της διαφοράς μεταξύ της SOCIETE DES POMPES FUNEBRES DES REGIONS LIBEREES (:επιχείρηση στην οποία ο Δήμος της Chaeville - Mezigres (Γαλλίας), είχε παραχωρήσει κατ' αποκλειστικότητα τις εξωτερικές υπηρεσίες κηδειών) και της CORINNF BODSON, η οποία ασκούσε δραστηριότητες που υπάγονται στις εξωτερικές υπηρεσίες κηδειών στο έδαφος του παραπάνω Δήμου, είχε την ευκαιρία να προβεί σε μια γενική θεώρηση, η οποία αφορά την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στους ΟΤΑ.

Το πρώτο πρόβλημα που τέθηκε υπόψη του ΔΕΚ στην υπόθεση αυτή, μετά από προδικαστική παραπομπή γαλλικού δικαστηρίου, αφορούσε τη

¹²⁵ :Υπόθεση 30/80 CORILE BODSON κατά SA POMPES FUNEBRES DES REGIONS LIBEREES, Συλλ. νομολ. ΔΕΚ, 1997, σελ. 2479, καθώς και τις παρατηρήσεις στην απόφαση αυτή, ΕΕυρΔ 1990, σελ. 409.

δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 90, εκτός από τα κράτη-μέλη και στους ΟΤΑ, οι οποίοι παραχωρούν κατά τρόπο μονοπωλιακό, ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα σε επιχειρήσεις. Το ΔΕΚ, δέχθηκε την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα, και υποστήριξε ότι, η διάταξη του άρθρου 90, απευθύνεται στα κράτη-μέλη.¹²⁶ Τούτο όμως δεν αποκλείει και την εφαρμογή της στην περίπτωση των δήμων, δηλαδή, αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών, οι οποίες ενεργούν στο πλαίσιο της ασκήσεως εξουσιών δημοσίου δικαίου¹²⁷.

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο δέχθηκε: «Στο μέτρο που οι δήμοι επιβάλλουν, ενδεχομένως, ορισμένο επίπεδο τιμών στους παραχωρησιούχους, υπό την έννοια, ότι δεν θα είχαν παραχωρήσει τις εξωτερικές υπηρεσίες στις επιχειρήσεις αν οι τελευταίες δεν είχαν δεχτεί να εφαρμόσουν τις ιδιαίτερα υψηλές τιμές, οι εν λόγω δήμοι εμπίπτουν στην περίπτωση του αρθ. 90, παράγραφος 1. Πράγματι η διάταξη αυτή διέπει τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών, στην έννοια δε αυτή περιλαμβάνονται, στην περίπτωση αυτή, οι δημόσιες αρχές σε επίπεδο περιφέρειας, επαρχίας ή δήμου, έναντι των επιχειρήσεων «στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα». Η παραχώρηση της αποκλειστικότητας των εξωτερικών υπηρεσιών κηδειών εμπίπτει ακριβώς στην περίπτωση αυτή.

¹²⁶ Το Δικαστήριο επιβεβαιώνει τη θέση αυτή, στο πλαίσιο έκδοσης αρκετών αποφάσεων, όπου ορίζεται ότι με «το γενικό συμφέρον του κράτους εξομοιούνται και τα συμφέροντα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» (: Υπόθεση 149/79 της 17.12.1980, Επιτροπή κατά Βελγίου).

¹²⁷ Η ίδια ρύθμιση ισχύει και στην ελληνική νομοθεσία, η οποία με τη αριθμ. 51 του ν. 1892/90 εντάσσει ρητά τους ΟΤΑ στο δημόσιο τομέα, εξαιρώντας όμως από το καθεστώς αυτό τις κοινοτικές επιχειρήσεις (βλ. Κ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟ: Θεσμικό πλαίσιο Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, εκδ. Β', 1990, σσ. 26 επ).

3.2.1 ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ: ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ποτέ μία δημοτική ή κοινοτική επιχείρηση θα θεωρηθεί ως δημόσια επιχείρηση¹²⁸ και θα τύχει εξαιρέσεως από τους κανόνες περί ανταγωνισμού κατά την παραγρ. 2 του άρθρ. 90 ΣυνθΕΚ, είναι θέμα πραγματικό και θα κρίνεται ad hoc σε κάθε περίπτωση¹²⁹.

Κρίσιμη θεωρείται στο θέμα αυτό η ερμηνεία που προτάσσει το Κοινοτικό δίκαιο. Αντίθετα, ο νομικός προσδιορισμός που επιχειρεί ο εθνικός νομοθέτης για τις δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις είναι στην περίπτωση αυτή αδιάφορος¹³⁰.

Ειδικότερα, η Επιτροπή προχώρησε σε έναν ορισμό στα πλαίσια του άρθρου 2 της οδηγίας 80/723, για τη διαφάνεια των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών-μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων. Κατά την οδηγία αυτή, χαρακτηρίζεται ως Δημόσιας Επιχείρησης¹³¹ «κάθε επιχείρηση στην

¹²⁸ Επιχειρηματική δραστηριότητα ασκούν και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ), προβλέπει την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους Δήμους και Κοινότητες σχετικά είναι τα άρθρα 139 του ΠΔ 933/1975 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού. Κώδικας 205 Ν. 1069/80 35 ΦΕΚ 1416/84. Εκτενέστερα για το θέμα βλ. Σ. ΠΑΝΤΑΖΟΠΟΥΛΟ: Περί δημοσίας επιχείρησης Οικονομική και Νομική έρευνα, Αθήνα 1983, σσ. 50.

¹²⁹ βλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σελ. 343.

¹³⁰ :Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ: Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ στα πλαίσια του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, Επιθ. Τοπ. Αυτοδ. Περιφερ. Αναπτ. 1988 (No 11), σελ. 45.

¹³¹ Υπενθυμίζεται γενικότερα ότι ο όρος «δημόσια επιχείρηση» έχει δύο έννοιες: α) οικονομική, με την έννοια ότι αποτελεί μία οργανωτική μονάδα, η οποία διαθέτει παραγωγικά μέσα - τα οποία έχουν παραχωρήσει από το κράτος ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα - , δικό της προσωπικό, και η οποία ασκεί ορισμένη επιχειρηματική δραστηριότητα, β) οργανική, που αντιστοιχεί σε μία κατηγορία δημοσίων νομικών προσώπων, τα οποία είναι νομικά υποκείμενα ορισμένων επιχειρήσεων με οικονομική έννοια (βλ. Ε. Σ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ. 5^η 1991, επαν. 1997, σελ. 347, υποσ. 27), Πρβλ. Μ. COTINIS: La CEE et les regles de concurrence, 1964 these, σελ. 31, Η. DELION: La notion d'entreprise publique, 1979, p.3, J. DUFAL: Remorques sur la notion d'entreprise publique, AJDH 1956. 1, σελ. 89.

οποία το δημόσιο (και κατ' επέκταση οι ΟΤΑ) δύναται να ασκήσει άμεσα ή έμμεσα λόγω κυριότητας, οικονομικής συμμετοχής ή δυνάμει διατάξεων που την διέπουν αποφασιστική επιρροή». Σύμφωνα με το περιεχόμενο της ίδιας οδηγίας¹³² προκύπτει ότι ασκείται αποφασιστική επιρροή όταν το δημόσιο άμεσα ή έμμεσα¹³³:

α) διαθέτει την πλειοψηφία του καλυφθέντος Κεφαλαίου στις επιχειρήσεις,

β) διαθέτει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου που συνδέονται με τα μερίδια της επιχείρησης,

γ) δύναται να ορίζει τον αριθμό των μελών της διοικήσεως σε ποσοστό άνω του ημίσεως.

Έτσι, με βάση τα παραπάνω κριτήρια, αν και στην ημεδαπή νομοθεσία, οι δημοτικές επιχειρήσεις του άρθρου 260 και επ. του ΔΚΚ (ΠΔ 323/89) εξαιρούνται ρητά από το δημόσιο τομέα¹³⁴, σε κάθε περίπτωση θα είναι δυνατή, για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου θα διερευνάται αν συντρέχουν οι αναγκαίες προϋποθέσεις για το χαρακτηρισμό τους ως δημοσίων επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 90 ΣυνθΕΟΚ¹³⁵.

Κατ' αντιστοιχία, όλες οι επιχειρήσεις που προβλέπονται στα σχετικά άρθρα του ΔΚΚ, μπορούν να θεωρηθούν κατά τον Δ. Παπαγιάννη¹³⁶ κατ' αρχήν

¹³² : Οδηγία 80/723, ΕΕ L 195/1/29.7.80, όπως αυτό τροποποιήθηκε με την οδηγία 85/413 ΕΕ L 229/20/28.8.85.

¹³³ Για το θέμα αυτό βλ. σχετικά, Μ. BROTHWOOD: *The commission directive on the transparency of financial relations between member states and public undertaking*, CML Review 1981, σελ. 207

¹³⁴ :Άρθρο 31 του ν. 1892/90.

¹³⁵ Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σελ. 345, Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ: Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ, οπ.π., σελ. 45.

¹³⁶ :Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ, οπ.π., σελ. 45.

ως δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια του άρθρου 90 ΣυνθΕΚ, στο βαθμό που οι επιχειρήσεις αυτές συστήνονται με κεφάλαια των Δήμων και Κοινοτήτων (είτε αποκλειστικά είτε κατά πλειοψηφία) και διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, το οποίο ορίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο¹³⁷..

Και οι ίδιοι οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκώντας επιχειρηματική δραστηριότητα, είναι δυνατό να θεωρηθούν ως «επιχειρήσεις» κατά την έννοια των άρθρων 85 και 86 ΣυνθΕΚ, και να αναλαμβάνουν τις ευθύνες που προκύπτουν από τις διατάξεις αυτές¹³⁸.

3.3 ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ:

3.3.1 Η ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Το δεύτερο θέμα που απασχόλησε το Δικαστήριο στην υπόθεση αυτή αφορούσε την εφαρμογή του άρθρου 85 ΣυνθΕΚ. Το άρθρο αυτό αναφέρεται στην περίπτωση της σύμπραξης των επιχειρήσεων και ορίζει ότι: «θεωρούνται ασυμβίβαστες και απαγορεύονται από την κοινή αγορά όλες οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, όλες οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων και κάθε εναρμονισμένη πρακτική, που δύναται να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών-μελών και που έχουν ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση τον περιορισμό

¹³⁷ Άρθρο 270, 290 ΔΚΚ. Τα κριτήρια αυτά πληρούν και οι αμιγείς δημοτικές επιχειρήσεις του άρθρου 268 του ΔΚΚ καθώς και οι δημοτικές εταιρίες λαϊκής βάσης και οι ανώνυμες εταιρίες του άρθρου 271 παρ. 1 του ΔΚΚ (ΠΔ 323/89).

¹³⁸ :Β. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ: *Ibid*, ΣΤΕΦΑΝΟΥ: Η ευθύνη του κράτους για τις δημόσιες επιχειρήσεις στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΟΚ, ΝοΒ 36, σελ. 1045. Η ρύθμιση αυτή κρίνεται απαραίτητη ενόψει του σημαντικού δικαιιοπολιτικού ρόλου που καλούνται να διαδραματίσουν οι κοινοτικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης (Πρβλ. Ν. CATALE: *Droit du travail l'entreprise*, Paris 1980, σελ. V, Ι. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟ: Οι Δημόσιες επιχειρήσεις (Νομική θεσμική θεώρηση), Αθήνα 1987, σελ. 53).

ή τη νόθευση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς»¹³⁹.

Η επιβολή των απαγορεύσεων, τις οποίες απαγγέλλει το άρθρο 85, έχει ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το άρθρο 89 και διάφορους κανονισμούς¹⁴⁰ του Συμβουλίου, που έχουν υιοθετηθεί σε εφαρμογή του άρθρου 85, όπως ορίζει το άρθρο 87.

Η Επιτροπή κατά την κρίση αυτή ακολουθεί μια πολιτική ρεαλιστική και λιγότερο αυστηρή από ότι της επιτρέπουν τα άρθρα 85 και 89 της Συνθήκης. Προβάνει στη στάθμιση των χαρακτηριστικών μιας συμφωνίας ή κατηγορίας συμφωνιών, όχι με στενά νομικιστικά κριτήρια, αλλά με κριτήριο το γενικό συμφέρον των παραγωγών και των καταναλωτών ενός κλάδου, κριτήριο εκ των πραγμάτων ρευστό και αόριστο¹⁴¹.

Έτσι, η Επιτροπή απαγορεύει τις συμφωνίες εκείνες, όπου οι συμβαλλόμενοι αποτελούν μεγάλο μέρος της εθνικής παραγωγής και αντίστοιχα οι αγοραστές, με τους οποίους συναλλάσσονται αποτελούν σημαντικό μέρος της τοπικής ή εθνικής αγοράς¹⁴². Επειδή τότε περιορίζονται οι

¹³⁹ Η απαρίθμηση των παραδειγμάτων του άρθρου 85 είναι ενδεικτική. Κατά συνέπεια, στο ρυθμιστικό εύρος της διάταξης της απαγόρευσης του κανόνα των συμπράξεων ανήκουν όλες οι συμπράξεις που πετυχαίνουν ή έστω επιδιώκουν να περιορίσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο και τον ανταγωνισμό (: Ν. ΜΟΥΣΗ ΕΟΚ Ανάλυση της κοινοτικής πολιτικής, βιομηχανικής έρευνας, ενέργειας, μεταφορών, φορολογικής, ανταγωνισμού, τομ. 2^{ος}, Αθήνα 1980, σελ. 354, Α. BRAVA / Α. GLEISS) Μ. HIRSCH: *Droit des ententes de la Communauté Economique*, Européenne, Bruxelles, Paris, 1967).

¹⁴⁰ Σπουδαιότερος από τους Κανονισμούς αυτούς, είναι ο Κανονισμός 17 του 1962. Ο κανονισμός αυτός, ερμηνεύοντας το άρθρο 85 αναφέρει ότι οι συμπράξεις απαγορεύονται κατ' αρχήν χωρίς να χρειάζεται άδεια της Επιτροπής. Αντίθετα προηγούμενη άδεια της Επιτροπής χρειάζεται για να αρθεί η κατ' αρχήν απαγόρευση και ακυρότητα μιας συμφωνίας ή άλλης σύμπραξης.

¹⁴¹ Βλ. Ν. ΜΟΥΣΗ: *Ibid*, σελ. 359.

¹⁴² Στη θεωρία γίνεται διάκριση των περιορισμών που απειλούν την αρχή της οικονομικής ελευθερίας, σε «οριζόντιους» και «κάθετους». Η πρώτη κατηγορία αφορά τον ανταγωνισμό μεταξύ δύο ή περισσότερων ανταγωνιστών ενώ η δεύτερη περίπτωση αναφέρεται στις σχέσεις επιχειρηματιών ή δικτύου επιχειρήσεων και πελατών (βλ. Α. BRAUN / Α. GLEISS / Μ. HIRSCH: *Droit des ententes*, οπ.π., σσ. 66-67).

δυνατότητες πωλήσεων άλλων επιχειρήσεων ή και επιχειρήσεων άλλων κρατών-μελών¹⁴³.

3.3.1.1 Η ΥΠΟΘΕΣΗ BODSON

Το κρίσιμο θέμα που αφορά την εφαρμογή του άρθρου 85 ΣυνθΕΚ, αναφέρεται στη δυνατότητα εφαρμογής του στα πλαίσια της υπόθεσης BODSON.

Είναι γνωστό ότι το άρθρο 85 εφαρμόζεται μόνο σε συμπράξεις μεταξύ επιχειρήσεων, άρα, δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί στις περιπτώσεις των συμβάσεων παραχώρησης που συνάπτονται μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως φορέων δημόσιας αρχής και των επιχειρήσεων στις οποίες παραχωρείται η εκτέλεση ορισμένης δημοτικής υπηρεσίας.

Συγγραφείς, όπως οι D. Waytt και A. Dashwood¹⁴⁴ υποστηρίζουν την έννοια του κράτους με την ευρεία έννοια του όρου, στα πλαίσια της οποίας το κράτος - και κατ' επέκταση οι ΟΤΑ - εξομοιώνεται με επιχείρηση όταν συμμετέχει ενεργά στην παραγωγή και διανομή αγαθών ή παροχή υπηρεσιών αλλά όχι όταν ενεργεί στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας ή συμμετέχει στην οικονομική ζωή ως καταναλωτής.

¹⁴³ Για τα ειδικότερα στοιχεία της αξιολόγησης αυτής Βλ. Ι. ΣΧΙΝΑ: Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η πρακτική της ΕΠΑ/ΕΑ). Μελέτες δικαίου των επιχειρήσεων, τομ. 2^ο, και ειδικότερα το άρθρο Α. ΠΛΙΑΚΟ: Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου κατά την εφαρμογή του ελληνικού δικαίου του ανταγωνισμού, σελ. 268 και 269 επ.

¹⁴⁴ Όπως ομολογούν: «The state itself and its regional or local subdivisions, it is thought constitute undertakings. When they participate in the production or distribution of goods or in the provision of services, but not when they act in the exercise of sovereignty or purely as consumers» (:the substantive law of the EEC, σελ. 520, Πρβλ DERINGER: The competition law of the European Economic Community, σσ. 229)

Το Δικαστήριο έκρινε ότι στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης αποκλειστικότητας που συνάπτονται μεταξύ Δήμων και επιχειρήσεων με αντικείμενο την παραχώρηση ορισμένης δημοτικής υπηρεσίας, ο δήμος ενεργεί ως δημόσια αρχή¹⁴⁵. Κατά συνέπεια, δεν υπόκειται στον έλεγχο του άρθρου 85, της Συνθήκης¹⁴⁶. Δεν αποκλείεται βέβαια η εφαρμογή του άρθρου 85, σε άλλες περιπτώσεις όταν οι ΟΤΑ, ενεργεί ως ιδιώτης, δηλ. συμβάλλεται ισότιμα με επιχειρήσεις και όχι ως φορέας δημόσιας εξουσίας¹⁴⁷. Πρέπει πάντως να παρατηρηθεί ότι στην ελληνική έννομη τάξη, οι ΟΤΑ, στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, σπάνια καταφεύγουν στο σύστημα της «εις αναδόχον παραχωρήσεως»¹⁴⁸.

3.3.2 Η ΚΑΤΑΧΡΗΣΗ ΤΗΣ «ΔΕΣΠΟΖΟΥΣΑΣ ΘΕΣΗΣ»

3.3.2.1 ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

Κατά την εξέταση της υπόθεσης BODSON προέκυψε ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 86 της Συνθήκης, το οποίο αναφέρεται στην καταχρηστική εκμετάλλευση επιχείρησης που κατέχει «δεσπάζουσα θέση» στην αγορά. Η εφαρμογή του άρθρου 86, δεν αφορούσε συγκεκριμένα τους ΟΤΑ, αλλά τον

¹⁴⁵ Υποθ. c - 159/91, c - 160/91, C. ROUCET κλπ κατά ASSUR ANCES GENERALES DE FRANCE, Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, φορείς δημόσιας εξουσίας, όπως οργανισμοί κοινωνικών ασφαλίσεων, δεν θεωρούνται επιχειρήσεις, κατά την έννοια των άρθρων 85, 86 ΣυνθΕΚ, αφού δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

¹⁴⁶ Κατά το ημεδαπό δίκαιο, η προϋπόθεση αυτή συντρέχει όταν τα όργανα της έννομης τάξης έχουν την αρμοδιότητα να θεσπίζουν κανόνες δικαίου κατά τρόπο μονομερή, που υποχρεώνουν τα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνονται χωρίς τη βούληση τους ή και εναντίον αυτής (βλ. και Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ: Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Γ', 1991, σελ. 5, αρ. 6).

¹⁴⁷ Στο ημεδαπό σύστημα, τέτοιες συμβάσεις παραχώρησης αποκλειστικότητας, θα μπορούσαν ενδεχομένως να συναφθούν με νομική βάση το άρθρο 29 του ΔΚΚ (ΠΔ 323/89).

¹⁴⁸ βλ. Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ: Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι διοικητικού δικαίου, εκδ. 6^η, 1983, σελ. 509, Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σσ. 344-345.

όμιλο παραχωρησιούχων επιχειρήσεων ο οποίος διέθετε κατ' αποκλειστικότητα στο έδαφος κάθε δήμου τις δημοτικές υπηρεσίες. Το ζήτημα, το οποίο απασχόλησε το Δικαστήριο είναι, κατά πόσο, η συμπεριφορά του ομίλου αυτού συνιστούσε κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. Το ΔΕΚ δέχθηκε τη δεσπόζουσα θέση του ομίλου, απέφυγε όμως να διαγνώσει την κατάχρηση αυτής, παραπέμποντας την υπόθεση αυτή στο εθνικό δικαστήριο.

Ωστόσο, η εφαρμογή του άρθρου 86 της ΣυνθΕΚ, τέθηκε σε νέες βάσεις με την απόφαση HOFNER¹⁴⁹.

3.3.2.2 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ Η «ΔΕΣΠΟΖΟΥΣΑ ΘΕΣΗ»¹⁵⁰ ΤΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Ο ρόλος του Δικαστηρίου ως θεματοφύλακα των ατομικών ελευθεριών καθόρισε και τη μεταστροφή της νομολογίας του στην υπόθεση HOFNER. Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο προχώρησε σε μία θεαματική διεύρυνση της έννοιας της επιχείρησης. Σε αντίθεση με την απόφαση BODSON, η οποία έκρινε ότι οι ΟΤΑ οι οποίοι παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα δημοτικές υπηρεσίες, δεν θα έπρεπε να θεωρηθούν «επιχειρήσεις» αφού ενεργούν ως φορείς δημόσιας εξουσίας, το Δικαστήριο υιοθετεί τώρα μία νέα τακτική. Θεωρεί ότι ο οποιοσδήποτε φορέας, ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που το διέπει, εμπίπτει στην έννοια της

¹⁴⁹ :Υπόθεση c-41/90 HOFNER AND ELSON MACROTHON GMBH, αδημοσίευτη Πρβλ. σχόλιο στην απόφαση, CML REVIEW 1992, pp. 964-989, EL REVIEW, pp. 501-506.

¹⁵⁰ Ο όρος «δεσπόζουσα θέση» δεν αρκεί για την καταστρατήγηση της αγοράς του ελεύθερου ανταγωνισμού. Αντίθετα, απαιτείται η «καταχρηστική εκμετάλλευση» από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις της δεσπόζουσας θέσης τους εντός της κοινής αγοράς ή σημαντικού τμήματος της (: Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ: Η ελευθερία ανταγωνισμού στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Αθήνα, 1996, σελ. 44-45 επ).

επιχείρησης¹⁵¹. Κατά συνέπεια, προσφυγή στο άρθρο 86 ΣυνθΕΚ δεν αποκλείεται¹⁵², στην περίπτωση εκείνη όπου Δήμος ή Κοινότητα ασκεί δημοτική υπηρεσία. Κατά τρόπο, ώστε να πληρούνται οι προϋποθέσεις συνδρομής του παραπάνω άρθρου.

Το δικαστήριο δέχθηκε περαιτέρω ότι επιχείρηση προβαίνει σε καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπίζουσας θέσης όταν η κατά τρόπο, μονοπωλιακή προσφορά της δημόσιας υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί δεν ικανοποιεί τις ανάγκες των πολιτών και περιορίζει την είσοδο στην αγορά πιθανών ανταγωνιστών οι οποίοι θα μπορούσαν να την ασκήσουν αποτελεσματικότερα^{153,154}.

Κατά συνέπεια, στο συγκεκριμένο παράδειγμα, η κατά τρόπο μονοπωλιακή άσκηση μιας δημοτικής υπηρεσίας, όπως αυτή της αποκομιδής των απορριμμάτων θα μπορούσε να θεωρηθεί στα πλαίσια της υπόθεσης HOFNER, ως καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπίζουσας θέσης στο βαθμός

¹⁵¹ Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί ότι η θέση αυτή μπορεί να καταστεί επικίνδυνη καθώς θα μπορούσε να οδηγήσει σε διάθρωση της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας και περιορισμό της οικονομικής δραστηριότητας του κράτους, μόνο σε εκείνους τους τομείς όπου ένας ιδιώτης δεν θα αναλάμβανε να αξιοποιήσει επιχειρηματικά (βλ. τον προβληματισμό σε Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οπ.π., σελ. 345).

¹⁵² Βλ. και Κανονισμό 17 (ΕΕ Ν 204/62), ο οποίος εκδίδεται βάσει της εξουσιοδότησης του άρθρου 87 της Συνθήκης ΕΚ.

¹⁵³ Για τη διοικητική και δικαστική προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, βλ. σχετικά, Ε. ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ: Σχετικά με τη διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 85 ΣυνθΕΟΚ. Παρατηρήσεις στην απόφαση της Επιτροπής των ΕΚ της 13.7.1983, Αρμ. 1983, σσ. 912 επ., Α. ΚΟΤΣΙΡΗΣ: Διαδικασία και όργανα εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού στο κοινοτικό δίκαιο, ΕΕΕυρΔ 1982, σσ. 39 επ., Α. ΠΛΙΑΚΟΣ: Το σύστημα της έννομης προστασίας κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού ΕΕΕυρΔ 1986, σελ. 735 επ., ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ: Έρευνα και υπεράσπιση στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού, ΕΕΕυρΔ 1995, σσ. 1 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ: Το κοινοτικό δίκαιο και η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων: η διαδικασία ελέγχου των κανόνων του ανταγωνισμού, ΕΕΕυρΔ 1986, σσ. 593 επ.

¹⁵⁴ : Βλ. και την ανάπτυξη που παραθέτει ο Π. Δαγτόγλου: Η ελευθερία του ανταγωνισμού πο.π., σσ. 49 επ.. Για το θέμα αυτό πάγια είναι και η νομολογία του ΔΕΚ (:ΔΕΚ C-323/93, Centre d'insémination de la crespelle, Συλλ. 1994, I-5077 (σκέψη 18), ΔΕΚ c-179/90 Merci convenzionali di Genova, Συλλ. 1991, I-5889 (σκέψη 17).

που δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες και στις προσδοκίες των δημοτών και συρρικνώνει τον ζωτικό χώρο του εμπορίου, περιορίζοντας την είσοδο στην αγορά ιδιωτικών επιχειρήσεων, που θα μπορούσαν να δραστηριοποιηθούν στον ίδιο χώρο¹⁵⁵. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η σχετική κρίση προϋποθέτει ένα σημαντικό μερίδιο αγοράς, στο οποίο δραστηριοποιείται ορισμένη επιχείρηση¹⁵⁶. Προϋπόθεση που είναι αμφίβολο εάν συντρέχει πάντοτε στα στενά συχνά όρια της διοικητικής περιφέρειας ενός Δήμου.

3.4 ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

3.4.1 ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Ο ελεύθερος ανταγωνισμός δεν νοθεύεται όμως μόνο με συμφωνίες μεταξύ των επιχειρήσεων, με την καταχρηστική εκμετάλλευση μίας δεσπίζουσας θέσης στην αγορά ή ακόμα και με τη συγχώνευση μεταξύ επιχειρήσεων. Η νόθευση του ελεύθερου ανταγωνισμού μπορεί να πραγματοποιηθεί και με τη μορφή των κρατικών ενισχύσεων προς συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Οι κρατικές ενισχύσεις μπορούν να λάβουν διάφορες μορφές. Οι πιο έκδηλες και συνήθεις μορφές αυτών είναι η χορήγηση

¹⁵⁵ Σε αρκετές περιπτώσεις, μοναδικό κριτήριο για την κατάργηση της ύπαρξης δεσπίζουσας θέσης της επιχείρησης αποτέλεσε το υψηλό μερίδιο αγοράς (Βλ. αποφ. ΕΔΑ, αριθ. 19/1981: *l'Air Liquide*: μερίδιο αγοράς 80%, Α' 85, αποφ. 22/1984, Α' 120 (Λαυρεωτική: μερίδιο αγοράς 67%-71% και 85, 84% αντίστοιχα για τα διάφορα προϊόντα).

¹⁵⁶ Μια ευρύτερη οριοθέτηση των κριτηρίων εμπεριέχεται στη γνωμοδότηση 64/1988 της ΕΑ (Β.68 και ΕμπΔ 1989, σελ. 136, παρατηρ. ΤΖΟΥΓΑΝΑΤΟΥ). Τα κριτήρια αυτά είναι:

- το μερίδιο αγοράς της συγκεκριμένης επιχείρησης
- η ύπαρξη άλλων ανταγωνιστών με τον ίδιο βαθμό καθετοποίησης
- το εύρος του φάσματος προϊόντων που προσφέρουν οι ανταγωνιστές
- οι δυνατότητες πρόσβασης, όσο και επιβίωσης ανταγωνιστών νέων στην αγορά
- η δυνατότητα πραγματοποίησης μεγαλύτερης οικονομικής κλίμακας έναντι των ανταγωνιστών, που εξαρτάται κυρίως από τις ιδιαιτερότητες του κλάδου
- το κόστος μεταφοράς, παράγοντας, που μπορεί να αποκλείσει εκ των προτέρων το δυνητικό ανταγωνισμό (βλ. και Ι. ΣΧΙΝΑ: Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού (Μελέτες δικαίου των επιχειρήσεων), Αθήνα, 1992, σελ. 197.

οικονομικών επιδοτήσεων ή δανείων με ευνοϊκούς όρους, η απαλλαγή από φόρους και τέλη, η πριμοδότηση της αγοράς ορισμένων υλικών, η παραχώρηση κτιρίων ή οικοπέδων δωρεάν ή με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους και οι εγγυήσεις που παραχωρούνται σε πιστωτικές δραστηριότητες, είτε οι εγγυήσεις μερισμάτων¹⁵⁷.

Οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούν οπωσδήποτε φραγμό στην πραγμάτωση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού¹⁵⁸. Για το λόγο αυτό, ορισμένοι συγγραφείς θεωρούν τις ενισχύσεις ως "οικονομικά σύνορα" στο ελεύθερο παιχνίδι του ανταγωνισμού, που μπορεί να θέσουν σε κίνδυνο την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, εάν δεν ακολουθηθεί μια ιδιαίτερα αυστηρή κοινοτική πειθαρχία¹⁵⁹.

3.4.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΕΝΙΣΧΥΣΕΩΝ

Η παράγραφος 1 του άρθρου 92 της Συνθήκης Ε.Κ. ορίζει: "Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό δια της ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα

¹⁵⁷ Υπάρχουν όμως και περισσότερο επινοητικές μορφές παρεμβάσεων, όπως η χορήγηση πριμ στους εργαζόμενους ενός προβληματικού τομέα και η πολιτική των ευνοϊκών προεξοφλητικών επιτοκίων (Βλ. περαιτέρω, ALF. MATTERA Η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Οι κανόνες και η λειτουργία της, μετάφρ. Αριστ. Γαβριλιάδη / Βασ. Μαραγκού, Αθήνα 1992, σελ. 93).

¹⁵⁸ ALF. MATTERA: Η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, οπ.π., σελ. 88.

¹⁵⁹ Βλ. Α. PAPPALARDO: Government equity participation under EEC rules on State aids: Recent developments, σσ. 314-315 (Παραπομπή από Alf. Mattera, οπ.π., σσ. 88-89, υποσ. 47).

συνθήκη ορίζει άλλως”.

Στο άρθρο αυτό, δεν ορίζεται η έννοια της ενισχύσεως η οποία χορηγείται από τα κράτη-μέλη, ούτε με βάση τις σκοπιμότητες, ούτε με βάση τις αιτίες της¹⁶⁰. Σύμφωνα και με τη νομολογία του ΔΕΚ, ο όρος αυτός πρέπει να νοηθεί ευρύτατα. Έτσι, στην υπόθεση Intermills της 14.4.1984, διευκρίνισε ότι “... η Συνθήκη αφορά όλες τις ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη ή από κρατικούς πόρους “υπό οποιαδήποτε μορφή”. Η προσέγγιση αυτή του Δικαστηρίου διευκρινίζεται σε άλλες περιπτώσεις ακόμα περισσότερο¹⁶¹, δεχόμενο ότι, στην έννοια των κρατικών ενισχύσεων περιλαμβάνεται και κάθε πλεονέκτημα το οποίο απολαμβάνει η επιχείρηση χωρίς κάποια αντιπαροχή.

Κατά συνέπεια, προκύπτει, ότι μία ενίσχυση με βάση το άρθρο 92, μπορεί να κριθεί μόνο με βάση τις “συνέπειές” της. Ανάμεσα σε αυτές τις συνέπειες συγκαταλέγεται και η ελάφρυνση του κόστους που υφίσταται η επωφελούμενη επιχείρηση¹⁶².

Άλλοτε, χρησιμοποιούνται και έμμεσα κριτήρια. Έτσι, το Δικαστήριο, δέχθηκε ότι “για την εκτίμηση του αν ορισμένο κρατικό μέτρο συνιστά ενίσχυση, πρέπει να προσδιορισθεί εάν η ωφελούμενη επιχείρηση αντλεί οικονομικό

¹⁶⁰ Βλ. για το θέμα αυτό, ALF. MATTERA: Η νέα ευρωπαϊκή αγορά, οπ.π., σσ. 89 επ., ΜΟΥΑΜΑΛΕΤΖΗ: Κρατικές και κοινοτικές ενισχύσεις: έλεγχος νομιμότητας και διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση απάτης ΕΕΕυρΔ 1997, σελ. 225, Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ: Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, Επιθ. Τοπ. Αυτοδ. και Περιφ. Ανάπτ. 1998 (11), σελ. 46, Μ. ΦΕΦΕ: Συνεταιριστικά χρέη: κρατική πολιτική και κοινοτικό δίκαιο, ΝοΒ 1997, σελ. 361, V. SKOUBIS: Der Begriff der staatlichen Beihilfen nach dem Europaoschen Gemein. Schaftrrecht und die Folgen der Verletzung des Art G3 Abs, 3 ECV, ΕΕΕυρΔ 1996, σσ. 251 επ.

¹⁶¹ ΔΕΚ υποθ. 78/76, Steinike, Συλλ. 1977, σελ. 595 επ. Υπόθ. 57/86, Ελλάδα. Επιτροπή, Συλλ. 1988, σελ. 2865 επ. Υπόθ. 173/73, Ιταλία. Επιτροπή, Συλλ. 1971, σελ. 709 επ. Υπόθ. 310/85, Deuffl. Επιτροπή, Συλλ. 1987, σελ. 921 επ. Πρβλ. Γ. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟ: Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας. Συμβολή στην έρευνα της παρεμβατικής δράσεως της διοικήσεως, Αθήνα 1982, σελ. 26-28.

¹⁶² Υπόθ. της 2.7.1974, Allocations familiales dans le secteur textile.

όφελος το οποίο δεν θα είχε αποκομίσει υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς”¹⁶³.

Σε κάθε περίπτωση, η διαφάνεια των χορηγούμενων ενισχύσεων συνιστά απαραίτητο όρο, ο οποίος επιτρέπει στην Επιτροπή να εκτιμά με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια τη σημασία τους, όσον αφορά την επένδυση¹⁶⁴.

3.4.3 ΟΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΑΣΥΜΒΙΒΑΣΤΟΥ

Η αρχή του ασυμβίβαστου προς την κοινή αγορά χαρακτήρα των κρατικών ενισχύσεων οι οποίες ευνοούν ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής δεν είναι απόλυτη. Σύμφωνα με τους ορισμούς του

¹⁶³ ΔΕΚ Υποθ. C-39/94, απόφ. της 11.7.1996, SFEI LA POSTE. Επικρατούσα επίσης στη θεωρία του κοινοτικού δικαίου είναι η αρχή του “ιδιώτη επενδυτή”, όπου με βάση την αρχή της αναλογικότητας καθορίζεται, αν υπό παρόμοιες περιστάσεις, ένας ιδιώτης επιχειρηματίας, μεγέθους συγκρίσιμου προς το μέγεθος των οργανισμών που διαχειρίζονται τον δημόσιο τομέα, θα μπορούσε να οδηγήσει στο να προβεί σε τόσο σημαντικές εισροές κεφαλαίου (: ΔΕΚ Υποθ. C-278, Απόφ. της 14.9.1994, Ισπανία-Επιτροπή Μ. ΦΕΦΕ: Συνεταιριστικά χρέη: κρατική πολιτική και κοινοτικό δίκαιο, ΝοΒ 1997, σελ. 361).

¹⁶⁴ Γενικότερα, η “προληπτικού” και “κατασταλτικού” χαρακτήρα δράση που ασκεί η Επιτροπή για να εξασφαλίσει την ορθή εφαρμογή του κριτηρίου, καθοδηγείται από έναν αριθμό γενικών αρχών και κριτηρίων, που προσδεδυτικά ανέπτυξαν η νομολογία και η επιστήμη τα σημαντικότερα είναι τα εξής:

- Η αρχή της αναλογικότητας (: η ύπαρξη δηλαδή, αιτιώδους συνδέσμου ανάμεσα στην ενίσχυση η οποία θα χορηγηθεί ή θα αποφασισθεί και τον νόμιμα επιδιωκόμενο στόχο.
- Τα κριτήρια της “Κοινοτικής προοπτικής” (: η χορήγηση των ενισχύσεων πρέπει να αποσκοπούν στην πραγματοποίηση θεμιτών αναπτυξιακών σκοπιμοτήτων, στα πλαίσια μιας κοινοτικής προοπτικής, μόνη εγγύηση αποτελεσματικότητας και ελάχιστου κόστους των εθνικών ενεργειών).
- Το κριτήριο της “προσαρμογής της επιχειρήσεως ή του ευνοουμένου κλάδου παραγωγής στον κοινοτικό ανταγωνισμό” και περιορισμένη διάρκεια ενισχύσεως.
- Το κριτήριο της “αντισταθμιστικής δικαιολογήσεως” (: ένα σχέδιο ενισχύσεως θεωρείται θεμιτό, όταν περιλαμβάνει μια αντισταθμιστική δικαιολόγηση με την έννοια ότι το ωφελούμενος από την ενίσχυση αναλαμβάνει την υποχρέωση να προσφέρει μια συμβολή, η οποία μπορεί να διευκολύνει την πραγμάτωση των κοινοτικών στόχων του άρθρου 92 παρ. 3.
- Το κριτήριο της “διαφάνειας”.
- Το κριτήριο της “λειτουργίας” (: οι ενισχύσεις πρέπει να αναλύονται σε μορφές παρεμβάσεως “κατά το ξεκίνημα” μιας επιχειρήσεως ή ενός κλάδου παραγωγής. Η αποτελεσματικότητα και η αναγκαιότητα των ενισχύσεων πρέπει να βρίσκονται σε αντιστοιχία με τους ειδικότερους σκοπούς χορήγησής τους (Βλ. εκτενέστερα για τη θεωρία των αρχών ή κριτηρίων: ALF. MATTERA: Η ενιαία Ευρωπαϊκή αγορά, σπ.π, σσ. 114 επ.).

άρθρου 92 παράγρ. 1, η κρατική ενίσχυση είναι αντίθετη με το κοινοτικό δίκαιο, όταν πληρούνται σωρευτικά δυο προϋποθέσεις:

- α. Η κρατική ενίσχυση απειλεί ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό.
- β. Η κρατική ενίσχυση επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών-μελών.

Έτσι όπως προκύπτει και από τη νομολογία του Δικαστηρίου και την επιστημονική άποψη της Επιτροπής, αυτοί οι όροι είναι στενά συνδεδεμένοι.

Ειδικότερα, νόθευση ή απειλή της νόθευσης του ανταγωνισμού υπάρχει, όταν η παραχώρηση ενός πλεονεκτήματος, το οποίο χορηγείται δωρεάν (χωρίς το ανάλογο αντίτιμο) και επιλεκτικά σε ορισμένες επιχειρήσεις ή κλάδους παραγωγής. Θα μπορούσαν να συντελέσουν σε μια παρούσα ή μέλλουσα αλλοίωση των όρων ανταγωνισμού, οι οποίοι ελλείψει αυτού του πλεονεκτήματος, θα μπορούσαν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην αγορά¹⁶⁵. Όσον αφορά τον δεύτερο όρο, σημειώνεται ότι επηρεασμός των μεταξύ των κρατών-μελών συναλλαγών υπάρχει όταν η παρασχεθείσα κρατική ενίσχυση καθιστά τις συναλλαγές περισσότερο δύσκολες ή αυξάνει το κόστος τους ή ευνοεί τις εθνικές εξαγωγές.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου αλλά και τη θέση της Επιτροπής δεν απαιτείται απόδειξη αλλά αρκεί πιθανολόγηση του κινδύνου νόθευσης του ανταγωνισμού ή επηρεασμού του διακοινοτικού εμπορίου, ακόμα και όταν οι συνέπειες δεν έχουν εμφανιστεί στην αγορά¹⁶⁶. Η Επιτροπή πάντως συνεξετάζει πάντοτε την ύπαρξη ελάχιστων προϋποθέσεων, σχετικά με το

¹⁶⁵ Η προϋπόθεση αυτή δεν εφαρμόζεται, στην περίπτωση όπου οι συνέπειες αυτού του πλεονεκτήματος θα ήταν τόσο ασήμαντες ή διάσπαρτες που δεν θα ήταν δυνατόν αντιληπτές και θα ήταν επομένως σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο (Βλ. ALF. MATTERA: Ibid, σελ. 101).

¹⁶⁶ Βλ. και Δ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ: Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ, οπ.π., σελ. 47.

ύψος των ενισχύσεων, το μέγεθος των εργασιών της, τον κύκλο εργασιών της κ.λπ. για να κρίνει, αν η σχετική ενίσχυση εμπίπτει στην απαγόρευση ή όχι¹⁶⁷.

3.4.4 ΟΙ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ

3.4.4.1 ΟΙ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΣΚΟΠΙΜΟΤΗΤΑΣ

Οι περιφερειακές ενισχύσεις αποτελούν το βασικό μέσο των κρατών-μελών, στο πλαίσιο της οικονομικής τους πολιτικής, με κύριο σκοπό την προώθηση της ανάπτυξης περιοχών, οι οποίες υποφέρουν από οικονομικό μαρασμό. Οι επεμβάσεις αυτές σκοπό έχουν να οδηγήσουν στην πραγματοποίηση επενδύσεων, στην εισροή παραγωγικών μέσων και στην αντιστάθμιση των επιπλέον βαρών και δυσλειτουργιών που υφίσταται μία επιχείρηση εξαιτίας της περιφερειακής θέσης της¹⁶⁸.

Ο ειδικότερος χαρακτήρας των ενισχύσεων περιφερειακής σκοπιμότητας και η δυνατότητα χορήγησής τους σε ορισμένες περιφέρειες (σε διάκριση των

¹⁶⁷ ΕΕ 1992, C-213/2 Πάντως, όπως προκύπτει και από την “14η Έκθεση περί Ανταγωνισμού” (παράγρ. 203), η Επιτροπή απήλλαξε από την υποχρέωση γνωστοποίησης τις ενισχύσεις των οποίων οι συνέπειες είναι άνευ σημασίας, αυτές δηλαδή για τις οποίες είτε η σημασία είτε ο όγκος των επενδύσεων είναι περιορισμένος.

¹⁶⁸ Η δυαρχία στο χώρο εμφανίζεται και ενισχύεται διαχρονικά στα περισσότερα κράτη. Το ισχύον μοντέλο ενσωματώνει τις ανισότητες στην πολιτική και οικονομική δύναμη και την ασυμμετρία στους ρυθμούς πολιτιστικής μεταβολής μεταξύ των περιφερειών. Έτσι αυτές οι δυνάμεις επηρεάζουν τη διάχυση της τεχνολογίας, τις επενδύσεις, τη διανομή πόρων από το κράτος και τη μετανάστευση. Τελικά όμως η εισροή των πόρων στις προβληματικές περιοχές, οδήγησε στον περιορισμό των διαφορών ανάμεσα στις περιφέρειες. Η διχοτόμηση μεταξύ κέντρου και περιφέρειας εξασθενίζει, οι αγορές επεκτείνονται οι επικοινωνίες βελτιώνονται, οι συμπεριφορές μεταβάλλονται και διαχέεται η αστική ανάπτυξη (Πρβλ. και το μοντέλο ανάπτυξης για τα αναπτυσσόμενα κράτη που παραθέτει ο Friedmann, αποδεικνύοντας έτσι την οικουμενικότητα και την αποτελεσματικότητα των μοντέλων ενεργούς κρατικής παρέμβασης για την επίτευξη των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης (Πρβλ. H. RICHARDSON / P. TOWNADE: Οι περιφερειακές πολιτικές στις αναπτυσσόμενες χώρες, Αθήνα 1986, σελ. 9).

καλούμενων “γενικών ενισχύσεων”)¹⁶⁹, ισχύει κατά τους ορισμούς του άρθρου 92 παράγρ. 1 στις εξής περιπτώσεις:

- στις ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχών που χαρακτηρίζονται ως φθίνουσες ή προβληματικές και ειδικότερα όπου το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση.

- στις ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος¹⁷⁰, με ευρύτερες επιπτώσεις για το ρυθμό κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης των κρατών-μελών.

- στις ενισχύσεις για την προώθηση της ανάπτυξης ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, με την προϋπόθεση ότι δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών, ώστε να αντιτίθενται στην έννοια του κοινού συμφέροντος.

- στις ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφ’ όσον δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών και

¹⁶⁹ Οι γενικές ενισχύσεις χορηγούνται για λόγους, όπως, ο “εκσυγχρονισμός της εθνικής οικονομίας”, η “γενική οικονομική ανάπτυξη” και η “αναδιάρθρωση των επιχειρήσεων οι οποίες αντιμετωπίζουν δυσχέρειες προσαρμογής”. Μέτρα, που αν και είναι παράνομα από νομικής πλευράς, σε τελευταία ανάλυση μπορεί να γίνουν δεκτά, εφόσον κατά τους ορισμούς της Επιτροπής τα κράτη-μέλη μπορούν “να νιώθουν την ανάγκη να διαθέτουν μέσα που τους επιτρέπουν να επεμβαίνουν στην οικονομική ζωή όταν είναι αναγκαίο και χωρίς να περιορίζονται α priori σε ορισμένα κλαδικά ή περιφερειακά όρια” (Δεύτερη Έκθεση). Σύμφωνα με τον G. Bernini, αντίθετη ερμηνεία “θα είχε δημιουργήσει ανυπερέβλητα, πολιτικά προβλήματα, δεδομένου ότι τα κράτη δεν ήταν ούτε είναι διατεθειμένα να απαρνηθούν ένα τόσο σημαντικό μέσο για την οικονομική τους πολιτική (...). Γι’ αυτό αποδέχθηκε η Επιτροπή τη δυνατότητα να εξετάζονται οι ενισχύσεις γενικού χαρακτήρα σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά τους κατά περιφέρεια και κατά τομέα” (: Παραπομπή από Alf. Mattera: Η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, σπ.π, σελ. 130, 131, υποσ. 67).

¹⁷⁰ Η προϋπόθεση αυτή συντρέχει όταν ένα πρόγραμμα συγκεντρώνει τη συναίνεση των κυβερνήσεων των κρατών-μελών ή όταν εντάσσεται στο πλαίσιο της συντονισμένης δράσης διαφόρων κρατών-μελών για την καταπολέμηση κοινής απειλής όπως για παράδειγμα, η προστασία του περιβάλλοντος (Βλ. ενδεικτικά, ΔΕΚ Υποθ. 62/87 και 72/87, Executif regional Wallon et S.A. Chaverbel, Συλλ. 1988, σελ. 1573).

ανταγωνισμού στην Κοινότητα, κατά τρόπο αντίθετο προς το κοινό συμφέρον¹⁷¹.

Επίσης, άλλες κατηγορίες ενισχύσεων καθορίζονται από το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής. Η κατηγορία αυτή των ενισχύσεων κρίθηκε απαραίτητη καθόσον είναι αδύνατη να προβλεφθούν όλες οι κατηγορίες ενισχύσεων που θα μπορούσαν να κριθούν από τη Συνθήκη ως συμβιβάσιμες με την κοινή αγορά.

3.5 Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.5.1 ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η έννοια της συνοχής αποτελεί μία εντελώς νέα ρύθμιση στις κοινοτικές Συνθήκες. Έννοια πιο κατάλληλη από αυτή της σύγκλισης¹⁷², περιγράφεται στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 130B της Ενιαίας Πράξης, όπου ορίζεται ότι:

“Για να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της Κοινότητας, η Κοινότητα αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση

¹⁷¹ Βλ. σχετικά, Κ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟ / Ι. ΒΛΑΣΗΣ / Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ. Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τομ. Α', Αθήναι 1966, σσ. 33 επ.

¹⁷² Η έννοια της σύγκλισης έχει χρησιμοποιηθεί με τρεις διαφορετικές σημασίες στα πλαίσια της κοινοτικής έννομης τάξης.

I. στην περίπτωση της σύγκλισης μακροοικονομικών πολιτικών (προσφορά χρήματος, δημοσιονομική επέκταση, επενδύσεις).

II. στην περίπτωση της σύγκλισης της απόδοσης των οικονομιών (πληθωρισμός, ανάπτυξης).

III. στην περίπτωση της σύγκλισης των οικονομικών δομών, των επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης και των βιοτικών επιπέδων ευημερίας των κρατών-μελών και της Κοινότητας.

Κατά τους ορισμούς της Επιτροπής, οι δύο πρώτες μορφές συγκλήσεων αντιστοιχούν στην “ονομαστική σύγκλιση”, ενώ η τρίτη στην καλούμενη “πραγματική σύγκλιση” (: Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ, Ibid).

της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής”.

Ο γενικός αυτός ορισμός εξειδικεύεται στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου και στο άρθρο 130Γ. Έτσι, το άρθρο 130Α ορίζει ότι: “Η κοινότητα αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτούντων περιοχών”.

Η διαπίστωση της ανάγκης για μία ευρύτερη αναδιανεμική πολιτική προς όφελος των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών καθίσταται πιο επιτακτική ενόψει της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς. Αν δε, η πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς καθιστά αναγκαίες τις διαρθρωτικές προσαρμογές στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και άρα απαιτεί αυξημένη κοινοτική χρηματοδοτική αλληλεγγύη η πορεία προς την οικονομική και νομισματική ένωση, φαίνεται ότι καθιστά τις διαρθρωτικές προσαρμογές ακόμα επιτακτικότερες¹⁷³.

3.5.2 ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η αυξανόμενη διαφοροποίηση (diversity) και ετερογένεια στην Κοινότητα εκδηλώνεται με τις διευρυνόμενες διαπεριφερειακές ανισότητες και τις φθίνουσες βιομηχανικές περιοχές¹⁷⁴. Οι ανισότητες αυτές προκύπτουν από την τάση διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μέσα στην οποία συνυπάρχουν οντότητες με έντονες κοινωνικοοικονομικές ανισότητες, πολιτιστικές ιδιαιτερότητες και αποκλίνουσες ιδεολογικές τάσεις. Όπως χαρακτηριστικά

¹⁷³ Ι. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ: Νέες θεσμικές ισορροπίες των κοινοτικών οργάνων μετά το Μάαστριχτ, στον τομ. “Β. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗ / Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση, Αθήνα 1993, σσ. 265-266.

¹⁷⁴ Πρβλ. Ν. ΒΑΪΟΥ / Κ. ΧΑΤΖΗΜΙΧΑΛΗ: Τοπικές αγορές εργασίας και άνιση περιφερειακή ανάπτυξη στη Βόρεια Ελλάδα, ΕΚΕ 1990 (77), σελ. 16.

τονίζεται στην Ετήσια Οικονομική Έκθεση της επιτροπής (1986-1987)¹⁷⁵, με την ελληνική και ιβηρική διεύρυνση της Κοινότητας συνυπάρχουν σε αυτή "ολόκληρες χώρες με ευπροσδιόριστο και προεξέχοντα μεσογειακό χαρακτήρα"¹⁷⁶, γεγονός που υπαγορεύει όχι μόνο τους στόχους για μεσογειακά προγράμματα, αλλά αναγνώριση, ότι οι εταίροι είναι συγχρόνως διαφορετικοί και άνισοι σε δραματικό βαθμό".

Εύστοχη είναι η κρίση του Π. Ιωακειμίδα, ότι η Κοινότητα βρίσκεται αντιμέτωπη με την "πρόκληση των ανισοτήτων". Πληθώρα στρατηγικών έχουν χρησιμοποιηθεί για να αντιμετωπίσουν την πραγματικότητα αυτή. Νεφελώδεις φράσεις, ενδεικτικές μιας αργιστή κοινωνικής ανισότητας, όπως "Ευρώπη των δύο ταχυτήτων", "Ευρώπη των δύο στρωμάτων", "Europe a la carte", "μεταβλητή γεωμετρία", οριοθετούν την τάση αυτή. Ωστόσο κοινό χαρακτηριστικό των στρατηγικών αυτών είναι ότι εντείνουν μάλλον το πρόβλημα, παρά να το εξαλείφουν¹⁷⁷.

Αντίθετα, η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, θεωρείται η κατάλληλη στρατηγική που μπορεί να οδηγήσει στη "συμμετρική ενοποίηση"¹⁷⁸. Βέβαια, η συνοχή μπορεί να περικλείει τη δυνατότητα διαφοροποιημένης εφαρμογής κάποιων κοινοτικών υποχρεώσεων σε ορισμένα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη¹⁷⁹ για το διάστημα εκείνο που κρίνεται αναγκαίο ώστε οι χώρες αυτές να προσεγγίσουν τις υπόλοιπες.

¹⁷⁵ Επιτροπή, Ετήσια Οικονομική Έκθεση 1986-1987, COM (86) 50 τελικό, σελ. 380.

¹⁷⁶ Τα προβλήματα του χώρου της Μεσογείου φιλοσοφικά αποτυπώνονται στο άρθρο "χώροι" του Μωρίς Αϊμάρ (στον τομ. F. BAAUDEL: Η Μεσόγειος - ο χώρος και η ιστορία, Αθήνα 1990, σσ. 173 επ.).

¹⁷⁷ Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ: Η Ευρώπη σε μεταλλαγή. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ελλάδα στη νέα προοπτική, Αθήνα 1990, σελ. 200.

¹⁷⁸ Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ: Ibid.

¹⁷⁹ Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ: Ibid.

Ωστόσο η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, μέσω της πλήρους απελευθέρωσης της διακίνησης αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων, σε αντιστοιχία με την αυξανόμενη σύγκλιση των μακροοικονομικών μεγεθών, θα μπορούσε να οδηγήσει σε πιθανά ασυμβίβαστα και συγκρούσεις¹⁸⁰. Εκείνο που πρέπει να επιζητείται σε κάθε περίπτωση είναι η επίτευξη των στόχων του συντονισμού και της σταθεροποίησης¹⁸¹.

Η απρόσκοπτη επομένως προσπάθεια, άρα μία μεγάλη κοινοτική προσπάθεια. Έτσι η διαδικασία αυτή εγκυμονεί κινδύνους¹⁸². Το ενδιαφέρον και η προσοχή μπορεί να στραφεί μόνο στις δυναμικά αναπτυσσόμενες περιοχές, οξύνοντας έτσι τις περιφερειακές ανισότητες. Αυτό επισημαίνεται και στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής, η οποία δέχεται ότι "Η Επιτροπή [...] έχει συνείδηση ότι μπορεί να υπάρχουν κίνδυνοι ότι αυξάνοντας τις δραστηριότητες των ανθρώπων, αγαθών και υπηρεσιών να μετακινούνται χωρίς εμπόδια [...], οι υφιστάμενες διαφορές μεταξύ των περιοχών θα επιδεινωθούν και κατά

¹⁸⁰ Τα παραδείγματα είναι πολλά. Έτσι, ορισμένα κράτη, μέσω της πολιτικής αυτής μπορεί να χάσουν το πλεονέκτημα της φθηνότερης εργασίας. Σε ένα καθεστώς ενιαίας αγοράς η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η καλύτερη πληροφόρηση ως προς τις προσφερόμενες θέσεις απασχόλησης, οι κοινές διεκδικήσεις των συνδικαλιστικών οργανώσεων, θα τείνουν προς μια εξίσωση των μισθών και ημερομισθίων με τα επίπεδα που υφίστανται στις πλουσιότερες περιοχές. Το αποτέλεσμα αυτό είναι θετικό από κοινωνική άποψη, αλλά συνεπάγεται πληθωριστικές πιέσεις και θέτει σε δυσμενή θέση τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε περιοχές όπου η παραγωγικότητα είναι χαμηλά. Εάν οι επιχειρήσεις αυτές θα αναγκαστούν να κλείσουν, οι εργαζόμενοι θα χάσουν την εργασία τους και έτσι η αύξηση των αποδοχών τους θα παραμείνει απραγματοποίητη (: βλ. Ν. ΜΟΥΣΗ: Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θέσεις και πολιτικές, Αθήνα 1993, σελ. 164).

¹⁸¹ Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ: Ibid.

¹⁸² Ν. ΜΟΥΣΗ: Ibid, σελ. 165.

συνέπεια, ο στόχος της σύγκλισης θα τεθεί σε κίνδυνο...¹⁸³. Η ανάγκη επομένως διορθωτικής δράσης καθίσταται εμφανής, ώστε η διαδικασία της σύγκλισης να βασίζεται σε υψηλότερους βαθμούς ανάπτυξης για τις καθυστερημένες περιοχές, κάτι που μπορεί να υλοποιηθεί μόνο με την οργανωμένη εισροή των κεφαλαίων στις περιοχές αυτές¹⁸⁴.

Από τα παραπάνω καθίσταται φανερό ότι για να καταστεί η ενοποίηση αποδεκτή από όλους τους εταίρους¹⁸⁵, απαιτείται ένας μηχανισμός ανακατανομής των υφιστάμενων εισροών και κερδών από τον ενοποίηση, κατά ένα πολιτικά αποδεκτό τρόπο. Μία αποτυχία στο θέμα αυτό θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα τη στασιμότητα της διαδικασίας ενοποίησης και στη χειρότερη περίπτωση αποχώρηση ή και διάλυση.

¹⁸³ Σύμφωνα με τη σοσιαλιστική ιδεολογία, εκείνο που πρέπει να επιτευχθεί είναι μία μορφή "πρωτογενούς αναδιανομής", δηλαδή ανακατανομής των παραγωγικών δραστηριοτήτων στο χώρο. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υιοθετηθεί μία επεκτατική δημοσιονομική και νομισματική πολιτική και δυνατότητα ελέγχου της εγκατάστασης της Βιομηχανίας σε ΕΟΚικό επίπεδο. Η εγκατάσταση των Βιομηχανιών στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, με βάση τα σημερινά δεδομένα φαίνεται ασύμφορη (: Βλ. τη διάλεξη του Α. Τσοχατζόπουλου: Πορεία της Ελλάδας στη νέα Ευρώπη, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 54) Πρβλ. ΙΩ. ΧΑΣΣΙΔ - ΓΚΑΤΣΟΣ: Ευρωπαϊκή ενοποίηση και Ελληνική Βιομηχανία. Διάρθρωση-Επιδόσεις-Προοπτικές, Αθήνα 1992, σελ. 513 επ.

¹⁸⁴ Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει την υλοποίηση ενός ευρέως προγραμματικού σχεδίου, σε συνεργασία με τις κεντρικές εξουσιοδοτικές δομές του κράτους (βλ. και Ν. NUGENT: The government and politics of the European community, 1989, p. 317 Πρβλ. την ανάπτυξη γενικότερα, ULR. EVERLING: Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Wirtschafts, gemeinschaft als Rechtsproblem, Töbingen 1964, pp 33 et s.

¹⁸⁵ Όπως επισημαίνει και ο Π.Κ. Ιωακειμίδης, αυτό μπορεί να αποτελέσει προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων της εξωτερικής πολιτικής, που συνδέονται με την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (Ε.Π.Ε.). Ειδικότερα, η μεγαλύτερη συνοχή θα μπορούσε να συντελέσει στην επίτευξη της αναγκαίας ομοφωνίας μεταξύ των κρατών μελών για τη λειτουργία του ΕΠΕ (Ibid, σελ. 204).

3.5.3 ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ

Η υλοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής επιτυγχάνεται μέσω της αναδιανομής¹⁸⁶, δηλαδή της μεταφοράς χρηματοδοτικών και δημοσιονομικών πόρων προς τις λιγότερο ευνοημένες περιοχές. Το βασικό μήνυμα της πολιτικής αυτής είναι κατά τον Δ. Τσούκαλη¹⁸⁷, το γεγονός ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για να αναμείνουμε την επίλυση των περιφερειακών προβλημάτων μέσω της ελεύθερης αλληλεπίδρασης των δυνάμεων της αγοράς αντίθετα, χωρίς αντισταθμιστικές κυβερνητικές παρεμβάσεις οι περιφερειακές ανισότητες και τα προβλήματα τείνουν να επιδεινωθούν.

3.5.3.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΤΑΜΕΙΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ (Ε.Τ.Π.Α.)

Το 1975 τίθεται σε ισχύ ο Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.)¹⁸⁸. Έλλειψη ορθολογιστικού προγραμματισμού¹⁸⁹ και ρεαλιστικών στόχων χαρακτήρισαν την προσπάθεια αυτή. Το πρώτο βασικό της μειονέκτημα είναι κατά τον Α. Παπαβασιλείου¹⁹⁰, ότι λειτουργεί σαν ένας απλός χρηματοδοτικός οργανισμός, δίχως να εκφράζει μία συγκεκριμένη κοινοτική πολιτική. Το δεύτερο συνίσταται στην πλήρη απουσία

¹⁸⁶ Όπως σημειώνει ο Α. Τσούκαλης “η αναδιανομή μπορεί να θεωρηθεί δείκτης της πολιτικής και κοινωνικής συνοχής ενός νέου συστήματος” (: η νέα Ευρωπαϊκή οικονομία. Η πολιτική και οικονομική διάσταση, της ολοκλήρωσης, Αθήνα 1993, σσ. 293 και επ.

¹⁸⁷ Ibid, σελ. 295.

¹⁸⁸ Κανονισμός 724/79 της 18ης Μαρτίου 1975.

¹⁸⁹ Η έννοια του προγραμματισμού είναι στενά συνδεδεμένη με την έννοια της ανάπτυξης, όπως επισημαίνει ο Κ. Σημίτης (: Ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας, Αθήνα 1989, σελ. 13).

¹⁹⁰ Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, ΣΕΛ. 346 Πρβλ. Η. ΠΛΑΣΚΟΒΙΤΗ: Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σσ. 447-448.

των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο σχεδιασμό και στην πλήρη απουσία των περιφερειακών και τοπικών αρχών στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης¹⁹¹.

Το 1984 τίθεται σε εφαρμογή ο νέος Κανονισμός του ΕΤΠΑ και παραχωρείται στην Κοινότητα (Επιτροπή) το δικαίωμα να προχωρεί στο σχεδιασμό προγραμμάτων για την υλοποίηση των περιφερειακών στόχων. Έτσι, αρχίζει να διαμορφώνεται στην Κοινότητα μια νέα, δυναμική αντίληψη της έννοιας της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής¹⁹². Ωστόσο ελλιπής παραμένει εκτός από κάποιες παραινέσεις προς τα κράτη-μέλη, η πολιτική κινήτρων και εγγυήσεων για τη θεσμική συμμετοχή των περιφερειών και των αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στον κοινοτικό μηχανισμό λήψεως αποφάσεων μέσω της προετοιμασίας των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Όμως ενώ οι κοινοτικές δαπάνες για τις περιφέρειες αυξάνονται κατά το στάδιο αυτό, παρουσιάζεται μία ακόμη εγγενής δυσκολία¹⁹³ ελάχιστες είναι οι ενδείξεις ότι τα χρήματα που ξόδευε το ΕΤΠΑ έρχονταν να προστεθούν στις ενισχύσεις που έτσι κι αλλιώς θα χορηγούσαν στις περιφέρειες οι εθνικές κυβερνήσεις. Πρόκειται για το καλούμενο πρόβλημα της προσθετικότητας κατά το οποίο, τα χρήματα της Κοινότητας θεωρούνταν ως υποκατάστατο των εθνικών δαπανών για την περιφερειακή ανάπτυξη, δηλαδή ουσιαστικά, ως μέσο

¹⁹¹ Κανονισμός 1783/84 της 19ης Ιουνίου 1984, Ε.Ε. 1984 L. 189.

¹⁹² Με τον τρόπο αυτό όμως εντοπίζεται η πρώτη, έστω και περιορισμένη αναγνώριση του ρόλου που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στη χάραξη αυτής της καινούριας πολιτικής (Βλ. άρθρα I παρ. 3, 2 παρ. 3α, 11 παρ. 1, 34 παρ. 2 του Κανονισμού 1787/84, Ε 169).

¹⁹³ Βλ. Α. ΤΣΟΥΚΑΛΗ: Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία, οπ.π., σσ. 304-306.

αναδιανομής μεταξύ των χωρών, με μικρές επιπτώσεις στην πραγματική περιφερειακή πολιτική¹⁹⁴.

Ενώ η αποτελεσματικότητα των παροχών του ΕΤΠΑ αποδεικνύεται αμφίβολη, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων εξακολούθησε τις δραστηριότητες, αντλώντας κεφάλαια από τις εισφορές των κρατών-μελών και την υψηλή αξιοπιστία της στις διεθνείς κεφαλαιαγορές, η οποία της παρείχε τη δυνατότητα να αντλεί αυτά τα κεφάλαια με ευνοϊκά επιτόκια¹⁹⁵.

Εμφανής ήταν όμως η ανάγκη συντονισμού των παρεμβάσεων που ασκούσαν τα διαρθρωτικά ταμεία. Έτσι, στις 24 Ιουνίου 1988, το Συμβούλιο θέσπισε τον Κανονισμό 2052/88¹⁹⁶, σχετικά με τις αποστολές των ταμείων με διαρθρωτική σκοπιμότητα, την αποτελεσματικότητα και τον συντονισμό των παρεμβάσεων τους και με εκείνες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων¹⁹⁷.

Σύμφωνα με τους αντικειμενικούς σκοπούς των άρθρων 130Α και 130Γ της Συνθήκης, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την Ενιαία Πράξη, ο Κανονισμός 2052/88 προχώρησε στον καθορισμό πέντε πρωταρχικών στόχων για τα διαρθρωτικά ταμεία.

Στόχος 1: προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των περιοχών με καθυστερημένη ανάπτυξη.

¹⁹⁴ Η έλλειψη επίσης του αναγκαίου συντονισμού με τα άλλα μέσα της κοινοτικής πολιτικής, οδηγούσε περαιτέρω στη μείωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας του ΕΤΠΑ για την αντιμετώπιση των περιφερειακών προβλημάτων στην Κοινότητα (: Λ. ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ: Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία, οπ.π., σελ. 30).

¹⁹⁵ Ταυτόχρονα το 1979 ιδρύθηκε και το Νέο Κοινοτικό Μέσο (Ν.Κ.Μ.), με σκοπό την παροχή, μέσω της ΕΤΕ στο λιγότερο εύπορα κράτη.

¹⁹⁶ ΕΕ ΕΕ L185 της 15.7.1988.

¹⁹⁷ Βλ. εκτενέστερα Ν. ΜΟΥΣΗ: Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οπ.π., σσ. 175 επ.

Στόχος 2: μετατροπή των περιοχών, μεθόριων περιοχών και τμημάτων περιοχών (συμπεριλαμβανομένων των λεκανών απασχόλησης και των αστικών κέντρων) που υποφέρουν σοβαρά από την παρακμή της βιομηχανίας.

Στόχος 3: καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας.

Στόχος 4: διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων.

Στόχος 5: επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων.

Στόχος 6: προώθηση της ανάπτυξης των γεωργικών ζωνών¹⁹⁸.

Η διαδικασία όμως της πραγματικής σύγκλισης επιδιώχθηκε στο πλαίσιο εργασίας διαφόρων επιτροπών, υπό την προεδρία του Delors. Αποτέλεσμα της πρωτοβουλίας αυτής υπήρξε η υιοθέτηση του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης και του αντίστοιχου κοινοτικού πλαισίου στήριξης (: ΣΠΑ και ΚΠΣ), μέσω των οποίων επιδιώκεται να επιταχυνθεί η διαδικασία της πραγματικής σύγκλισης της Ελληνικής οικονομίας προς την αντίστοιχη της ΕΕ¹⁹⁹.

Ο Κανονισμός 2025/82 καθορίζει επίσης τη μέθοδο των διαρθρωτικών παρεμβάσεων που έχουν ταχθεί στην εξυπηρέτηση.

Τέλος, πρωταρχικό ρόλο διαδραμάτισε ο Κανονισμός 2088/85 του Συμβουλίου για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ)²⁰⁰. Η

¹⁹⁸ Η παρέμβαση των Κοινοτικών χρηματοδοτικών μέσων, πραγματοποιείται είτε μέσω της συγχρηματοδότησης των λειτουργικών προγραμμάτων των κοινοτικών πλαισίων στήριξης, είτε μέσω της παροχής μιας συνολικής επιχορήγησης, την οποία διαχωρίζεται ένας δημόσιος φορέας, που ορίζεται από το κράτος μέλος, σε συμφωνία με την Επιτροπή: Ένα πρόγραμμα δράσης αντιστοιχεί σε ένα πρόγραμμα πολυετών μέτρων, για την πραγματοποίηση του οποίου μπορεί να συνεισφέρουν ένα ή περισσότερα χρηματοδοτικά μέσα. Επίσης, η συνολική επιχορήγηση στοχεύει να καλύψει όλες τις δραστηριότητες χρηματοδοτικής κινητοποίησης που ενδιαφέρουν ιδιαίτερα τις Μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ).

¹⁹⁹ Επισημαίνονται όμως ορισμένες αδυναμίες (όσο και αντίστοιχες προτάσεις για βελτίωση) του ΣΠΑ, όπως η απουσία μακροχρόνιου σχεδιασμού, που να ιεραρχεί τις προτεραιότητες της περιφερειακής πολιτικής και η απουσία μελετών σκοπιμότητας ή αποτελεσματικότητας (Βλ. Γ. ΑΛΟΓΟΣΚΟΥΦΗ - Κ. ΠΡΟΔΡΟΜΙΔΗ: Το πακέτο Delors II, 1995, σσ. 38 επ.).

²⁰⁰ Κανονισμός 4253 ΕΕ L185/12/27.7.85.

συμμετοχή των περιφερειακών αρχών στην υλοποίηση των προγραμμάτων²⁰¹ αυτών είναι σημαντική. Η εφαρμογή τους, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Κανονισμού αποτελεί το αντικείμενο συμβάσεων προγράμματος ανάμεσα στα ενδιαφερόμενα μέρη (Επιτροπή, κράτη-μέλη, περιφερειακές αρχές ή άλλες αρχές που ορίζουν τα κράτη-μέλη), οι οποίες και ορίζουν τις αντίστοιχες υποχρεώσεις τους.

3.5.3.2 ΑΛΛΑ ΜΕΤΡΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Με τη συμφωνία δε για την τροποποίηση των Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η οποία επιτεύχθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ στις 9-10 Δεκεμβρίου 1991²⁰², η ενίσχυση της οικονομίας και κοινωνικής συνοχής κατέστη πιο αποτελεσματική²⁰³, με την ίδρυση κυρίως του Ταμείου Συνοχής²⁰⁴ αλλά και λοιπών μέτρων, στα οποία κυρίως συμπεριλαμβάνονται η σύσταση της "Επιτροπής των Περιφερειών"²⁰⁵ και ο προσανατολισμός της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων

²⁰¹ Η δημιουργία των ΜΟΠ, που προορίζονταν για τις λιγότερο ευνοημένες περιοχές του νότου (: Γαλλίας, Ιταλίας, Ελλάδας και αργότερα Ισπανίας και Πορτογαλίας), σήμαινε την επίσημη αναγνώριση των ειδικών αναπτυξιακών προβλημάτων του νότου και της σχετικής μεροληψίας της κοινοτικής πολιτικής σε βάρος των γεωργικών προϊόντων του νότου (βλ. Λ. ΤΣΟΥΚΑΛΗ: Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία, Αθήνα 1993, σελ. 89).

²⁰² βλ. Συμβούλιο των Ε.Κ. - Επιτροπή των Ε.Κ. στο τεύχ. "Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση" Λουξεμβούργο 1992.

²⁰³ Στα άρθρα 130 Α, Β, Γ, Δ, Ε της Συνθ. του Μάαστριχτ προβλέπονταν οι στόχοι και οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου των περιφερειών της. Τα άρθρα αυτά αναφέρονταν στους στόχους της κοινοτικής δράσης στον τομέα αυτό, στον προσανατολισμό των διαρθρωτικών ταμείων (Γεωργικό Ταμείο - Ταμείο Προσανατολισμού, Κοινωνικό Ταμείο, Ταμείο της Περιφερειακής Ανάπτυξης) καθώς επίσης και στη δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

²⁰⁴ Άρθρο 130Δ, στο οποίο προστίθεται μια νέα παράγραφος, που ορίζει ότι το ταμείο αυτό θα συμμετέχει χρηματοδοτικώς σε σχέδια περιβάλλοντος και διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα της υποδομής μεταφορών.

²⁰⁵ Άρθρο 198Α. Ο ρόλος αυτής είναι κύρια συμβουλευτικός, είτε ζητείται η διατύπωση γνώμης από άλλα κοινοτικά όργανα (Συμβούλιο, Επιτροπή), είτε με δική της πρωτοβουλία.

προς τη χρηματοδότηση “σχεδίων που αποβλέπουν στην αξιοποίηση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών²⁰⁶”.

Ωστόσο, η επίτευξη των στόχων της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής αποδεικνύεται έργο αρκετά δύσκολο αλλά όχι ακατόρθωτο στην πράξη. Μία πολιτική συμβιβαστική,²⁰⁷ και η βαθιά γνώση των προβλημάτων της Κοινότητας για την επίτευξη μιας ισόρροπης και αρμονικής περιφερειακής ανάπτυξης θα μπορούσε να αποτελέσει τη λύση αλλά και ταυτόχρονα το κύριο αίτημα στην περίπτωση αυτή²⁰⁸.

3.5.3.3 Η ΕΝΙΑΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΑΞΗ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το πρόβλημα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής ανάγεται σε μείζονα πολιτική της κοινότητας. Η αποτυχία των προηγούμενων περιφερειακών πολιτικών οδήγησε σε μία δυναμική αντίδραση. Τα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για τον σκοπό αυτό ήταν δύο, η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας και η όσο το δυνατόν πληρέστερη αξιοποίηση της “εταιρικής σχέσης” (Partnership, partenariat), μίας νέας αρχής που εισάγεται στην κοινοτική έννομη τάξη.

²⁰⁶ Άρθρο 198Ε. Στον κοινωνικό τομέα, προβλέπεται η ίδρυση του περιφερειακού και του Κοινωνικού Ταμείου της Κοινότητας, των οποίων η δράση αλληλοσυμπληρούται (Βλ. Ν. ΜΟΥΣΗ: ΕΟΚ Ανάλυση της κοινοτικής πολιτικής, τομ. 1ος, εκδ. 2η, Αθήνα 1981, σελ. 200).

²⁰⁷ Πρβλ. Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑ: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον τομ. Θ. Χριστοδουλίδης - Κ. Στεφάνου. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση, Αθήνα 1993, σελ. 266 επ., 285.

²⁰⁸ Χαρακτηριστικά ο Σ. Πάνου σημειώνει ότι με βάση τη φιλοσοφία του Μόνσχολντ “η Ευρώπη χρειάζεται ένα όραμα, μια νέα συνείδηση σε πείσμα των νεοσυντηρητικών “λύσεων” που μας οδηγούν στον λυσσαλέο ανταγωνισμό και στη βαρβαρότητα” (: Ποια Ευρώπη; στον τομ. “Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σσ. 16-17 και 15).

Η αρχή αυτή στοχεύει στη στενότερη συνεργασία μεταξύ των συντελεστών που συμβάλουν στην υλοποίηση των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης²⁰⁹ σύμφωνα με τον κανονισμό-πλαίσιο των διαρθρωτικών Ταμείων (άρθρο 4) η εταιρική σχέση ορίζεται ως "στενή συνεννόηση ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος και οι αρμόδιες αρχές που έχουν οριστεί από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο όπου όλα τα μέρη είναι εταίροι και επιδιώκουν έναν κοινό στόχο²¹⁰".

Η αρχή αυτή, η οποία αποτελεί συγκεκριμενοποίηση της αρχής της αλληλεγγύης²¹¹ σε κοινοτικό επίπεδο, συνεπάγεται την όσο το δυνατόν στενότερη συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το κράτος-μέλος και τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές, εξειδικεύεται δε στις παρακάτω αρχές:

α. στην κατάρτιση των προγραμμάτων, για τα οποία απαιτείται η μεγαλύτερη δυνατή συνεννόηση.

β. στον τομέα της διαπραγμάτευσης των κοινοτικών πλαισίων στήριξης.

²⁰⁹ Η κίνηση αυτή εδράζεται στο αίτημα για διεύρυνση των δημοκρατικών ελευθεριών, το οποίο δεν αποτελεί πλέον μέσο για την επίτευξη κάποιου απώτερου σκοπού, αλλά αυτοσκοπό που η κατάκτηση του δημιουργεί ευνοϊκότερες προϋποθέσεις στην πορεία προς το πέραςμα σε μια ανώτερη ποιότητα πολιτικής και κοινωνικής οργάνωσης στο πλαίσιο της διεθνικής έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Πρβλ. Ξ. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑ: Η κρίση της φιλελεύθερης δημοκρατίας, ΤΟΣ 1976, σελ. 285).

²¹⁰ Η εταιρική σχέση αποτελεί έτσι γνήσια έκφραση της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία, η διαρθρωτική δράση που έχει αναλάβει η Επιτροπή, πρέπει να είναι συμπληρωματική με τις επιτόπιες πρωτοβουλίες (βλ. ειδικότερα, Κ. ΜΠΑΚΟΠΟΥΛΟ: Αρχή της επικουρικότητας και κοινοτικός κοινωνικός χώρος, ΕΕργΔ 1991 (24), σσ. 1041 επ., Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σελ. 347, Ν. ΕΜΙΛΙΟΥ: An effective barrier against the enterprises of ambition, EL REVIEW 1992, σσ. 383 επ.).

²¹¹ Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τους όρους της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, όπως αυτοί διαμορφώνονται με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη "η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη θα υλοποιηθεί περισσότερο παρά ποτέ, έτσι ώστε να επιτευχθεί ο βασικός στόχος της μείωσης των αποκλίσεων ως προς την ανάπτυξη, όπως προβλέπεται ρητά στο άρθρο 130Α". Αντίστοιχα, η αλληλεγγύη στον τομέα συνεργασίας των διακυβερνητικών οργάνων, αποδεικνύεται με τους όρους υλοποίησης της καλούμενης "εταιρικής σχέσης" (Πρβλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Δελτίο της Ε.Ε. (Συμπλήρωμα 5/97): Πρόγραμμα Δράσης 2000. Για μια ισχυρότερη και ευρύτερη Ευρώπη, σσ. 22 επ.).

γ. στην εφαρμογή των λειτουργικών προγραμμάτων σε ιδιαίτερα αποκεντρωμένο επίπεδο, καθώς και στη χορήγηση των συνολικών επιδοτήσεων.

δ. στην παρακολούθηση και αξιολόγηση των δράσεων που έχουν αναληφθεί.

Η ασάφεια και η γενικότητα των παραπάνω στόχων απαιτεί τη συγκεκριμενοποίησή τους. Τούτο επαφίεται σύμφωνα με την αρχή της ουδετερότητας, στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους και εξαρτάται από την εσωτερική του διάρθρωση²¹². Έτσι, το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος έχει το δικαίωμα να ορίσει τις κατά τη γνώμη του αρμόδιες αρχές σε εθνικό περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο²¹³.

Μια ωστόσο βαθύτερη προσέγγιση της ιδιαιτερότητας του νέου αυτού θεσμού αναδεικνύει τελικά μία νέα δυναμική, η οποία ίσως αποτελέσει τον καταλυτικό εκείνο παράγοντα που θα ωθήσει τα κράτη-μέλη να αποκεντρώσουν τη δομή τους, προκειμένου να ανταποκριθούν στις πρακτικές ανάγκες που δημιουργεί η εφαρμογή της²¹⁴. Οι τελευταίες εξελίξεις στην Ελλάδα²¹⁵ στον τομέα αυτό, όπως και σε άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (π.χ. Πορτογαλία²¹⁶, Ολλανδία²¹⁷) αποδεικνύουν, κατά τον πλέον πειστικό τρόπο,

²¹² Βλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: *Ibid*, σελ. 348, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ - ΔΕΛΤΙΟ ΤΗΣ ΕΕ (ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑ 5/97): *Ibid*, σσ. 27 επ.

²¹³ Η διακριτική αυτή ευχέρεια του κάθε κράτους εκδηλώνεται συχνά με τη μορφή μιας στενής συνεργασίας όλων των τοπικών και περιφερειακών αρχών με αποκεντρωμένα κρατικά όργανα (νομάρχες), στο πλαίσιο της υποστήριξης επεξεργασίας και εκτέλεσης κοινοτικών προγραμμάτων (: C. CHICOYE: *La politique communautaire de cohésion économique et sociale*, AJDA 1991, σελ. 869.

²¹⁴ Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: *Ibid* σσ. 348-349.

²¹⁵ Βλ. Ν. 1622/1981, με τον οποίο θεσπίζεται ο θεσμός της "Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση" Πρβλ. τα νομοθετήματα που εισήχθησαν για την εφαρμογή του Ν. 2218/1994, Ν. 2240/1994, Ν. 2503/1997 κ.ά. (Εκτενή ανάπτυξη βλ. Κ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟ: *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τομ. Β', εκδ. Δ', Αθήναι 1998, σσ. 62 επ.).

²¹⁶ Με την παραχώρηση στις επαρχίες της αρμοδιότητας της διαχείρισης των διαρθρωτικών ταμείων.

²¹⁷ Με τη δημιουργία νέων βαθμίδων αυτοδιοίκησης (σε επίπεδο περιφέρειας)

αφενός μεν, το βαθμό πίεσης των κοινοτικών ρυθμίσεων, αφετέρου δε την προσαρμοστικότητα που επέδειξαν τα κράτη αυτά.

4. ΚΡΙΤΙΚΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στα κεφάλαια που προηγήθηκαν, παρουσιάστηκε ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη. Ρόλος όχι μόνο παθητικός, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των επιδράσεων που δέχονται οι ΟΤΑ, στο πλαίσιο διαμόρφωσης και λειτουργίας της ενιαίας εσωτερικής αγοράς, αλλά και ενεργητικός, όπως συμβαίνει στη διαμόρφωση της πολιτικής της Κοινότητας, στο ζήτημα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Το ερώτημα που προκύπτει αναφέρεται στο ρόλο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη νέα δυναμική της περιφερειακής ανάπτυξης στα πλαίσια της κοινοτικής έννομης τάξης. Ερωτάται, ο Δήμος (ή η Κοινότητα) ως διοικητική και οικονομική μονάδα, αρκεί για να ανταποκριθεί στις έντονες προκλήσεις και ανακατατάξεις στο χώρο του κοινοτικού γίνεσθαι; Ή μήπως απαιτείται η υιοθέτηση ευρύτερων αποκεντρωτικών σχημάτων, όπως εκείνο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ν. 1622/1986), ή το αντίστοιχο της Περιφέρειας;

Η απάντηση στα ερωτήματα αυτά, προϋποθέτει την αντιπαράθεση των δύο παρακάτω συχνά αντικρουόμενων πολιτικών που προδιαγράφουν τα πλαίσια της αλληλεπίδρασης μεταξύ των Ο.Τ.Α. και της Κοινοτικής έννομης τάξης.

Ι. Η αρχή της αποκέντρωσης και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποτελούν έννοιες δύσκολα συμβατές²¹⁸. Η σύγκρουση μπορεί να αποβεί τελικά σε βάρος των τοπικών αρχών. Ένα παράδειγμα, χαρακτηριστικό τέτοιας σύγκρουσης αποτελεί ο τομέας της απελευθέρωσης των δημοσίων συμβάσεων. Η αρχή της

²¹⁸ Βλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οπ.π., σελ. 349-350.

ελευθερίας των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η υποχρέωση που αναλαμβάνουν οι τοπικές αρχές να ανοίξουν τις συμβάσεις τους στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό²¹⁹, ναρκοθετεί την ευχέρεια που είχαν προηγουμένως, δια μέσου μιας ειδικής πολιτικής στον τομέα αυτό, να ασκήσουν οικονομική και κοινωνική παρέμβαση, επιδιώκοντας την ενίσχυση της τοπικής οικονομίας ή την καταπολέμηση της ανεργίας στην περιοχή²²⁰²²¹. Το ίδιο ισχύει και σε επίπεδο κρατών-μελών, όπου το ιδιαίτερο καθεστώς των περιφερειακών προτιμήσεων που θεσπίζει κάθε κράτος-μέλος έρχεται σε σύγκρουση με τους κοινοτικούς κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων²²².

Σε κάθε περίπτωση, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι η πίεση και η άμεση επίδραση των αρχών του κοινοτικού δικαίου στο αντίστοιχο εθνικό, αποδυναμώνει ουσιαστικά την ευχέρεια που έχουν οι ΟΤΑ να παρεμβαίνουν αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο για την επίτευξη στόχων, που σκοπό έχουν

²¹⁹ Η υποχρέωση αυτή απορρέει από τη Συνθήκη της Ρώμης, εφαρμόζεται δε ακόμα και στις μικρές δημοτικές και κοινοτικές συμβάσεις, που συνάπτει ο Δήμος ή η Κοινότητα (βλ. παραπ. σελ. 15, lb, υποσ. 23, 24).

²²⁰ Έτσι το ΔΕΚ έχει καταδικάσει την πρακτική αυτή και έκρινε ότι το άρθρ. 30 Συνθ. αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση, που παρέχει αποκλειστικά, σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε ορισμένες περιοχές της εθνικής επικράτειας ένα ποσοστό των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών (: Υπ. C-21/88, DU PONT DE NEMOURS ITALIANA SPA/UNITA SANITARIA LOCALE No2 DI CARRERA).

²²¹ Εξάλλου, η οικονομική πολιτική, υποτάσσεται κάθε φορά σε επιλογές που αποφασίζονται υπό την πίεση μακροοικονομικών προσδοκιών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι μικροοικονομικές επιπτώσεις αυτών των επιλογών (: Κ. ΓΑΤΣΙΟΣ: Η λειτουργία της αγοράς, ο ανταγωνισμός και η κρατική παρέμβαση στην Ελλάδα, στον τομ. Α. ΤΣΟΥΚΑΛΗ: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η πρόκληση της προσαρμογής, Αθήνα 1993, σελ. 194).

²²² Επισημαίνονται στην ημεδαπή, οι νόμοι: Ν. 3215/55 "περί προτιμήσεως των προϊόντων της εγχωρίου βιομηχανίας και βιοτεχνίας", ΝΔ. 3982/59 "περί κυρώσεως της υπ' αριθμ. 163/23.1.1958 πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου "περί παροχής εγκρίσεως του Υπουργείου Εμπορίου προ πάσης ενεργείας προμηθειών εκ του εξωτερικού". Η ισχύς των διατάξεων αυτών αντιτίθεται άμεσα στις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

την προαγωγή των συμφερόντων των ιδιωτών αλλά και των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες στην περιφέρειά τους²²³.

II. Η αντιμετώπιση των νέων προοπτικών και προκλήσεων στα πλαίσια ενός συνεχώς μεταβαλλόμενου διεθνούς σκηνικού²²⁴, απαιτεί την ενεργότερη συμμετοχή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις κοινοτικές διεργασίες. Τούτο απαιτεί ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση²²⁵. Αρμοδιότητα που ασκείται με βάση τις επιμέρους νομοθεσίες των κρατών-μελών²²⁶, καθόσον οι σχετικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν δίνουν καμία αρμοδιότητα στα όργανα εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής, να παρέμβουν νομοθετικά σε θέματα που αφορούν την εσωτερική οργάνωση των κρατών-μελών. Κατά συνέπεια, η υιοθέτηση ενός ευρύτερου αποκεντρωτικού σχήματος, καθίσταται όρος απαραίτητος για την επίτευξη των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης. Τούτο θα επιτευχθεί με τη δημιουργία νέων βαθμίδων αυτοδιοίκησης, παρέμβαση η οποία αποτελεί κατά τον Α. Παπαβασιλείου "οικειοθελή

²²³ Βλ. ΑΛ. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: *Ibid*, σελ. 350.

²²⁴ Πρβλ. την ανάπτυξη που παραθέτει ο Roy Price: *The Maastricht Treaty and the new Europe*, στον τομ. "A. DUFF / J. PINDER / A. PRYCE: *Maastricht and beyond. Building the European Union*, London and New York, σσ. 4 επ.

²²⁵ Η τάση αυτή είναι ήδη εμφανής στις νομοθεσίες των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη Γαλλία, ο νόμος της 2ας Μαρτίου 1982, ο οποίος δρομολογεί το καθεστώς της "νέας αποκέντρωσης" (*nouvelle decentralisation*), πραγματοποιεί μία τριπλή "ρήξη": μετασχηματισμό των περιφερειών σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς και χαλάρωση, αν όχι κατάργηση της διοικητικής και της οικονομικής εποπτείας. Η αποκέντρωση, η οποία συμπληρώνεται από μία σειρά οικονομικά μέτρα, επιχειρεί ένα είδος "νέας μοιρασιάς", ανάμεσα στο κράτος και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (βλ. και I. MORRU: *Οι συμβάσεις του οικονομικού προγράμματος μεταξύ κράτους και περιφέρειας στο γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο*, στον τομ. "Συμβασιακές πολιτικές της τοπικής Αυτοδιοίκησης, Νομικό Συμπόσιο, Αθήνα, 20-22 Ιανουαρίου 1989, Αθήνα 1991, σελ. 27).

²²⁶ Τούτο καθίσταται φανερό, ιδιαίτερα σε ορισμένους νευραλγικούς τομείς όπως στον αντίστοιχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Οι προϋποθέσεις ευόδωσης της εταιρικής σχέσης θα επιτευχθούν μόνο μέσω μιας ισότιμης ΟΤΑ στη διαμόρφωση και υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών. Τούτο απαιτεί μία ενδυνάμωση του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, τόσο από πλευράς αρμοδιοτήτων, όσο και από πλευράς σχηματισμού ευρύτερων αυτοδιοικητικών σχημάτων, τα οποία θα μπορούν να προασπίζουν αποτελεσματικά τα συμφέροντά τους (Πρβλ. Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: *Ibid*, σελ. 351).

προσαρμογή του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις πρακτικές ανάγκες που γεννά η εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών²²⁷ .

4.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ “ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ”: ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Ο μικρός γεωγραφικός χώρος των Δήμων και Κοινοτήτων είναι αμφίβολο αν θα μπορέσει να ανταποκριθεί στις δυναμικές προκλήσεις του μέλλοντος. Το παλαιό πρότυπο της περιφερειακής ανάπτυξης έχει διαβρωθεί από την αδυναμία του να συμβάλει στους όρους επίτευξης των προϋποθέσεων της βιώσιμης ανάπτυξης των περιφερειών. Για να αποκτήσει ορμή το σύστημα της βιώσιμης ανάπτυξης, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει την ευκαιρία ως νέος θεσμός να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην περίπτωση αυτή²²⁸.

Ο λόγος είναι προφανής. Οι περιφέρειες θα αντικαταστήσουν τη διαρκώς συρρικνούμενη εμβέλεια της εθνικής κυριαρχίας των κρατών-μελών και η αξιοποίηση αυτών καθίσταται επιτακτική με βάση τις αρχές της εταιρικής

²²⁷ Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σελ. 351.

²²⁸ Σημειώνεται πάντως ότι ο Έλληνας νομοθέτης φάνηκε διστακτικός να προχωρήσει στην εφαρμογή του συστήματος του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τούτο οφείλεται στην απροθυμία της εκάστοτε Κεντρικής Διοίκησης να παραχωρήσει και νέες αρμοδιότητες της, σε άλλα “μη ελεγχόμενα” πλήρως από αυτήν διοικητικά επίπεδα, όσο και “ανταγωνιζόμενες” και “αντιπαλαίουσες” κεκτημένα συμφέροντα, καθεστηκυίως νοοτροπίες, που οφείλονται σε εγγενείς ίσως αδυναμίες του εν γένει διοικητικού συστήματος της χώρας. Την αδυναμία αυτή επιτείνουν και πρακτικές δυσκολίες, όπως οι κρίσιμες εσωτερικές ή εξωτερικές συνθήκες, υπό τις οποίες κατά καιρούς διατελεί η χώρα, η έλλειψη ικανών στελεχών σε τοπικό επίπεδο και η έλλειψη πόρων δυναμένων να “μετακινηθούν” από το κέντρο προς την περιφέρεια (βλ. Κ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟ: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τομ. Β', εκδ. Δ', Αθήναι 1998, σσ. 62-63 Πρβλ. C. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: L' administration locale en Grece et ses tendances recentes, La Rev. Admin, 1987, σσ. 237 επ., Ε. ΠΑΠΠΑΣ: Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Επιθ. Αποκ. Τοπ. Αυτοδ. Περιφ. Αναπτ., 1996 (6), σελ. 79 επ., ΧΡ. ΚΛΕΙΩΣΗ: Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Αθήναι 1977, σσ. 316 επ., Μ. ΓΚΙΟΚΑΣ: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιθ. Αποκ. Τοπ. Αυτοδ. Περιφ. Αναπτ. 1996.

σχέσης και της επικουρικότητας^{229,230}.

Η πρόκληση καθίσταται πιο έντονη ενόψει της Δυναμικής των ευρωπαϊκών περιφερειών. Ποιος είναι ο ρόλος τους και ποία η θέση τους απέναντι στην προοπτική των ευρωπαϊκών περιφερειών; Εξέλιξη που πρέπει να απασχολήσει το νομοθέτη κατά την υλοποίηση του επόμενου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

²²⁹ Α. ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ: *Ibid*, σελ. 352.

²³⁰ Η επίρρωση αντίστοιχα της Τριτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίνεται ασύμφορη προς το παρόν, καθόσον με δεδομένη την έλλειψη των κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών, ανθρώπινου δυναμικού και τεχνικο-υλικής υποδομής, “θα δημιουργήσει φαινόμενα σύγχυσης παρά θα συμβάλει στην εξυπηρέτηση των πολιτών και του κράτους” (: Χ. ΚΛΕΙΩΣΗ: *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα 1987, σελ. 238).

5. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

5.1 ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΑΓΑΛΟΠΟΥΛΟΥ ΧΡ.: Μελέτες εργατικού δικαίου και κοινωνικής πολιτικής, том. Α', Αθήναι 1974.
- ΑΓΑΠΗΤΟΣ Γ.: Η νέα Ευρώπη του Μάαστριχτ: Η Ελλάδα του 2000.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Τα χρηματοδοτικά κίνητρα στο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης, 1983, επαν. 1990.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Δάνεια και Επιχορηγήσεις προς τους ΟΤΑ. Νέοι θεσμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΕΕΤΑΑ 1990.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Η έννοια της δημόσιας επιχείρησης στον том. "Χαριστήριον: σύμμεικτα προς τιμήν του Γ.Μ. Παπαχατζή, 1990.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης, том. Α', Περίοδος 1952-1992, εκδ. Β', Αθήναι 1992.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Περιφερειακή Διοίκηση και τοπική Αυτοδιοίκηση, том. Β', εκδ. Γ', Αθήναι 1995.
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Κ. / ΒΛΑΣΗΣ Ι. / ΔΕΛΗΘΕΟΥ Β.: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, том. Α', Αθήναι 1996.
- ΑΪΜΑΡ Μ.: Χώροι, στον том. "Bernard Braudel: Η Μεσόγειος: ο χώρος και η ιστορία, Αθήνα

- 199, εκδόσ. Αλεξάνδρεια, σελ. 173 επ.”.
- ΑΛΙΠΡΑΝΤΗ Ν.: Δικαϊκό σύστημα και συλλογικά εργασιακά φαινόμενα, Κομοτηνή 1984.
- ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΥ Δ.: Το δίκαιο και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Σκέψεις με αφορμή το ομότιτλο έργο του Michel Villey, τοΣ 1986, σελ. 381 επ.
- ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι.: Οι δημόσιες ενισχύσεις της οικονομίας. Συμβολή στην έρευνα της παρεμβατικής δράσεως της διοικήσεως, Βιβλιοθήκη δημοσίου δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι.: Οι δημόσιες επιχειρήσεις (Νομική-Θεσμική θεώρηση), Αθήνα-Κομοτηνή 1982, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ Ι.: Σημειώσεις δημοσίου οικονομικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε.: Περιφερειακή πολιτική στη δεκαετία του 1980 και προοπτικές, Αθήνα.
- ΑΝΤΩΝΙΟΥ Θ.: Νεώτερες εξελίξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων: προς μία ευρωπαϊκή ιθαγένεια, ΕΕΕυρΔ 1992, σσ. 201 επ.
- ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΟΥ Δ.: Η έννοια της συνταγματικής ισότητας εις το

- εργασιακόν δίκαιον, ΕΔΔ 1944, σελ. 227 επ.
- ΑΡΟΥΞΕΝΙΔΟΥ Σ.: Τα δημόσια έργα (ερμηνεία και νομολογία, Αθήναι 1961, εκδόσ. "Το Νομικόν" Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΒΑΒΟΥΡΑΣ Ι.: Οικονομική πολιτική, Αθήνα 1998, εκδόσ. Παπαζήση.
- BADURA P.: Θεμελιώδη προβλήματα του οικονομικού συνταγματικού δικαίου. Επισκόπησις αυτών ιδίως από την άποψιν του θεμελιώδους Νόμου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ΝοΒ 1976 (24), σελ. 833 επ.
- ΒΑΪΟΥ Ν. / ΧΑΤΖΗΜΙΧΑΛΗΣ Κ.: Λιμενοβιομηχανικά συγκροτήματα, Οικολογικά 1978, σελ. 14 επ.
- ΒΑΪΟΥ Ν. / ΧΑΤΖΗΜΙΧΑΛΗΣ Κ.: Τοπικές αγορές εργασίας και άνιση περιφερειακή ανάπτυξη στη Βόρεια Ελλάδα, ΕΚΕ 1990 (No. 77), σελ. 15 επ.
- ΒΑΣΙΛΑΚΗ - ΜΠΟΥΓΙΟΥΚΑ Κ. / ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ Ε. / ΑΔΑΜΑΝΤΙΔΟΥ Α. / ΣΓΟΥΡΙΔΟΥ Δ.: Το κοινοτικό δίκαιο στην ελληνική νομολογία. Συλλογή αποφάσεων 1981-1990, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε.: Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος του 1975, Θεσσαλονίκη 1984.
- ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε.: Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Θεσσαλονίκη 1991.

- BENIZELOS E.: Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια και το Ελληνικό Σύνταγμα, ΕΕΕυρΔ 1993, σελ. 268 επ.
- BENIZELOS E.: Προς Ευρωπαϊκό Σύνταγμα; στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 121 επ."
- BENIZELOS E.: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΒΕΓΛΕΡΗ Φ.: Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως, Αθήνα 1946.
- ΒΕΓΛΕΡΗ Φ.: Η σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Σύνταγμα, Αθήνα 1971, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΒΕΓΛΕΡΗ Φ.: Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων του ανθρώπου και το Σύνταγμα, Αθήνα 1977, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- BLANPAIN P. / ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ Ι.: Το κοινοτικό δίκαιο της εργασίας πριν και μετά το Μάαστριχτ, Θεσσαλονίκη 1993, εκδόσ. Παρατηρητής.
- ΒΗΛΑΡΑ Μ.: Ελεύθερη κυκλοφορία και απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, ΕΕυρ. Κοιν. 1989 (6).
- ΒΗΛΑΡΑ Μ.: Το οχυρό της δημόσιας διοίκησης και η ενιαία Ευρώπη χωρίς σύνορα, Το Βήμα 10 Μαΐου 1992, σ. Ε11.

- ΒΗΛΑΡΑ Μ.:** Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση των κρατών-μελών, στον τομ. "Μ. Βηλαρά - Γ. Παπαδημητρίου: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση, Διοίκηση και Πολιτεία - Μελέτες 6, Αθήνα - Κομοτηνή 1993, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 15 επ."
- ΓΑΛΑΝΟΠΟΥΛΟΣ Κ.:** Κάποτε, στο Μάαστριχτ, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 198 επ."
- ΓΕΜΤΟΣ Π.:** "Οικονομική ελευθερία και προστασία του καταναλωτή στη σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία, τοΣ 1998, σελ. 19 επ."
- ΓΕΡΟΝΤΑΣ Α.:** Διοικητικό οικονομικό Δίκαιο. Συμβολή στις νέες μορφές οικονομικής παρέμβασης του κράτους, Αθήνα 1985, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΓΙΑΤΑΓΑΝΑ Ξ.:** Η κρίση της φιλελεύθερης δημοκρατίας. Στοιχεία για την επανεξέταση των θεωρητικών θεμελίων του πολιτεύματος, τοΣ 1976, σελ. 266 επ.
- ΓΙΑΤΑΓΑΝΑ Ξ.:** Η αρχή της επικουρικότητας, Ευρ. Κοιν. 1992, σελ. 47 επ.
- ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Θ.:** Η Ευρωπαϊκή Ένωση, θεσμοί και πολιτικές,

- Αθήνα-Πειραιά 1995, εκδόσ. Α. Σταμούλης.
- ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ Κ.: Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, τευχ. Γ', Αθήνα 1970.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, τομ. Α', Αθήνα-Κομοτηνή 1979, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Περί κυριαρχίας, εκδ. Β' Κομοτηνή 1986, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Η υπαγωγή της παιδείας στην εξαίρεση του άρθρου 55 Συνθ. ΕΟΚ (Γνωμοδότηση), ΝοΒ (34), σελ. 1548 επ.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. 3η 1992, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Η ελευθερία κυκλοφορίας προσώπων υπηρεσιών και κεφαλαίων στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Η ελευθερία ανταγωνισμού στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π.: Η ελευθερία κυκλοφορίας εμπορευμάτων στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΑΜΙΤΣΑ Σ.: Η λειτουργική αρμοδιότητα ως έκφραση της νομικής αυτονομίας των διεθνών οργανισμών, ΕΔΔ 1985, σελ. 221 επ.
- ΔΑΡΖΕΝΤΑ Μ.: Ερμηνεία, πραγμάτωση και άμεση από το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμογή του Συντάγματος, ΝοΒ 1989, σελ. 401 επ.
- DAUSES M.: Η νομολογία του Δικαστηρίου ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ΕΕΕυρΔ 1984, σελ. 283 επ.
- ΔΕΛΗ Κ.: Κριτήρια αποτελεσματικής διαχείρισης της δημοσίας επιχειρήσεως, Αθήνα 1976, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ Γ.: Οικονομική ελευθερία και κρατική παρέμβαση, ΝοΒ 1992, σελ. 1180 επ.
- ΔΕΝΔΙΑ Μ.: Διοικητικόν Δίκαιον, τομ. Α', Αθήναι 1961.
- ΔΕΡΒΕΝΑΓΑ Α.: Το Σύνταγμα της Ελλάδας. Ερμηνεία κατ' άρθρον, Αθήναι-Θεσσαλονίκη 1976, εκδόσ. Αφοί Π. Σάκκουλα.
- ΔΕΣΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Η έννοια του κράτους δικαίου, στον τομ. Μελετήματα Πολιτικής Φιλοσοφίας.

- ΔΡΟΣΟΣ Ι.: Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις. Μελέτη για ορισμένες σύγχρονες διαστάσεις της πρακτικής των διεθνών συμβατικών ρυθμίσεων, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΔΡΥΛΛΕΡΑΚΗΣ Ι.: Η προστασία του καταναλωτή κατά τον Ν. 703/1977, ΕΕΝ 1977, σελ. 601 επ.
- ΔΡΥΛΛΕΡΑΚΗΣ Ι.: Κίνητρα για περιφερειακή και οικονομική ανάπτυξη. Ανάλυση των διατάξεων του ν. 1116/81, ΔΦΝ 1982, σελ. 242 επ.
- ΕΥΑΓΓΕΛΙΔΗ Σ.: Η "ανάπτυξίς" του Συντάγματος, Βόλος 1992.
- ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΙΝΗΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ Απολογισμός της πρώτης δεκαπενταετίας. ΕΝΩΣΗ: Προοπτικές, Αθήνα 1996, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΔΕΛΤΙΟ ΤΗΣ Πρόγραμμα δράσης 2000. Για μία Ε.Ε. ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑ 5/97: ισχυρότερη και ευρύτερη Ευρώπη.
- ΖΑΒΒΟ Γ.: Η χρηματοδότηση των δημοσίων επιχειρήσεων από το κράτος και οι περιορισμοί της ΕΟΚ "Οικονομικός Ταχυδρόμος" 1.12.1983, σελ. 53 επ.
- ΖΟΡΜΠΑΛΑ Μ.: Το κοινοτικό καθεστώς για τις δημόσιες

- επιχειρήσεις, ΝοΒ 1983 (31), σελ. 709 επ.
- ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ Τ.: Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο και ευρωπαϊκή ενοποίηση. Κριτική θεώρηση των σχέσεων πριν και μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΘΑΝΑΣΟΥΛΙΑΣ Α.: Πρακτικός επιχειρησιακός οδηγός της ΕΟΚ, Αθήναι 1991, εκδόσ. Εστία.
- ΘΕΟΔΩΡΙΔΗ Π. / ΜΑΝΤΖΟΥΦΑ Π.: Έθνος και Ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, τοΣ 1998, σελ. 271 επ.
- ΘΕΟΦΑΝΙΔΗΣ Σ.: Οικονομική των διεθνών ενοποιήσεων: Ελλάδα-ΕΟΚ. Στοιχεία θεωρητικής και εμπειρικής διερεύνησης, τευχ. Α', Αθήνα 1982.
- ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ: Το πακέτο Delors II και η πραγματική σύγκλιση. Τα συμπεράσματα σχετικής ημερίδας και η μελέτη των Γ. Αλογοσκούφη και Η. Προδρομίδη, Αθήνα 1995.
- ΙΡΣΕΝ Η.Ρ.: Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, τομ. Ι., Αθήνα-Κομοτηνή 1987, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π.: Η Ευρώπη σε μεταλλαγή. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ελλάδα στη νέα προοπτική, Αθήνα 1990, εκδόσ. Θεμέλιο.

- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π.: Συνθήκη του Μάαστριχτ. Γραφειοκρατικό και ατελές κείμενο Συνθήκης που μπορεί όμως να βελτιωθεί, ΕΕυρΚοιν 1992, σελ. 37 επ.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π.: Ένωση με δημοκρατικούς θεσμούς, "Το Βήμα" 24 Σεπτεμβρίου 1992.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π.: Ευρωπαϊκή πολιτική Ένωση, θεωρία-διαπραγμάτευση. Θεσμοί και πολιτικές. Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα, Αθήνα 1993, εκδόσ. Θεμέλιο.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π.: Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht, Βιβλιοθ. Ευρωπ. Θεμάτων, Αθήνα 1995, εκδόσ. Θεμέλιο.
- ΙΩΑΝΝΙΔΟΥ Σ.: Η απασχόληση στις δημόσιες επιχειρήσεις και κοινοτική παρέμβαση, Κοινοτικό δίκαιο και δημόσιες επιχειρήσεις, Αθήνα 1990.
- ΙΩΑΝΝΟΥ Κ.: Ο εθνικός δικαστής και το κοινοτικό δίκαιο περί ανταγωνισμού (πρώτα στοιχεία για ένα μικρό οδηγό), ΕΕυρΔ 1984, σελ. 423 επ.
- ΙΩΑΝΝΟΥ Κ. / ΟΙΚΟΝΟΜΙΔΗ Κ. / Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο. Σχέσεις διεθνούς και εσωτερικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1990, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΙΩΑΝΝΟΥ Κ.: Ανταγωνισμός - Εκτελεσιτότητα των αποφάσεων της Επιτροπής, ΕΕΕυρΔ 1996, σελ. 565 επ.

- ΚΑΛΛΙΑΝΤΖΙΔΗΣ Α.: Δημοτικές και κοινοτικές επιχειρήσεις, ΕΔΔ 1965, σελ. 492 επ.
- ΚΑΛΑΒΡΟΣ Γ.: Στοιχεία Ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, Θεσσαλονίκη, εκδόσ. Αφοί Π. Σάκκουλα.
- ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ Α.: Τα πολιτικά δικαιώματα στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, τοΣ 1986, σελ. 37 επ.
- ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ Α.: Η παιδεία και το Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, τοΣ 1989, σσ. 579 επ.
- ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΥ - ΣΤΡΑΤΗ: Δημόσιον Δίκαιον, Αθήναι 1963
- ΚΑΛΤΣΟΓΙΑ-ΤΟΥΡΝΑΒΙΤΟΥ Ν.: Το Σύνταγμα του 1975, Πάντειος Ανωτάτη Σχολή Πολιτικών Επιστημών. Σπουδαστήριο Δημοσίου Δικαίου, Αθήναι 1976.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Α.: Δημόσιες επιχειρήσεις. Μία πραγματικότητα σκεπασμένη με σύγχυση, άγνοια και αφορισμούς, Αθήνα 1984, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Α.: Η Ευρώπη και ο χώρος του μέλλοντός μας, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 25 επ."
- ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Α.: Ο ρόλος της δημόσιας επιχείρησης στην Ελληνική οικονομία. Προβλήματα και τρόποι αντιμετώπισής τους, στον τομ. "Συνέδριο για

- το δημόσιο τομέα, 22, 23, 24 Οκτώβρη 1984. Τα προβλήματα του δημόσιου τομέα και ο ρόλος τους στα πλαίσια της εθνικής οικονομίας. Οικονομικό Επιμελητήριο της Αθήνας, σελ. 635 επ..
- ΚΑΡΑΒΑ Κ.: Εγχειρίδιον Εμπορικού Δικαίου, Αθήνα 1962.
- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ.: Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ. Οι λειτουργίες του κράτους, Παν/κές παραδόσεις, τευχ. α' Αθήνα 1980, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ.: Το ζήτημα της "τριτενέργειας" των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, τοΣ 1981, σσ. 1 επ.
- ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ Γ.: Νέες μορφές παρέμβασης στο σύστημα οικονομικής παρέμβασης, στον τομ. "Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Ένωση Ελλήνων συνταγματολόγων, Αθήνα 13-15 Οκτώβρη 1983, Αθήνα-Κομοτηνή 1983, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΚΙΑΝΤΟΥ-ΠΑΜΠΟΥΚΗ Α.: Οι κρατικές ενισχύσεις στη ναυτιλία ΕΕΕυρΔ 1996, σελ. 490 επ.
- ΚΛΕΙΩΣΗ Χ.: Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αθήναι 1981.
- ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ Β. / ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ - Το Σύνταγμα. Ερμηνεία: Σχόλια-Νομοθεσία,

- ΑΘΑΝΑΣΟΥΛΗ Ε.: Αθήνα, εκδόσ. Χάρης Καρατζάς.
- ΚΟΝΔΥΛΗ Β.: Το σύστημα της υπεροχής του δημοσίου διεθνούς και ιδίως του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο και ο ρόλος του εσωτερικού δικαστή, τοΣ 1987, σελ. 663 επ.
- ΚΟΝΣΟΛΑ Π.: Περιφερειακή διάρθρωση και αναπτυξιακή πολιτική, παν/κές παραδόσεις.
- ΚΟΝΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ Β.: Με συναίνεση και αλληλεγγύη, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 39 επ.
- ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ: Η αρχή του δυαδισμού της δικαιοσύνης, Θεσσαλονίκη 1973.
- ΚΟΡΕΟΣ Δ.: Η σύμβαση του διοικητικού δικαίου, έκδ. 2η, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΚΟΤΣΙΡΗΣ Ι.: Δίκαιο ανταγωνισμού, έκδ. 2η, Αθήνα 1986.
- ΚΟΤΣΙΡΗΣ Ι.: Η σύμβαση του διοικητικού δικαίου, έκδ. 2η, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ Ι.: Εργατικό Δίκαιο - Συλλογικές εργασιακές σχέσεις, τομ. Ι, Θεσσαλονίκη 1997, εκδόσ. Σάκκουλα.
- ΚΟΥΜΑΝΤΟΣ Γ.: Εγκατάσταση ξένων σχολείων στην Ελλάδα, ΝοΒ 1986.

- ΚΟΥΡΤΗ Κ.: Το διοικητικόν κράτος, ΕΔΔ 1971, σελ. 146 επ., 257 επ., 358 επ.
- ΚΟΥΤΟΥΠΑ Ε.: Η υποτέλεια των δημοσίων επιχειρήσεων ένας μύθος που σβήνει, ΕΔΔ, σελ. 316 επ.
- ΚΟΥΤΣΟΥΚΗ Δ.: Η σχέση μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου στον τομέα του ανταγωνισμού, ΕΕΕυρΔ 1987.
- ΚΡΕΜΛΗ Γ.: Γενικές Αρχές του Δικαίου και Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕΕυρΔ 1982, σελ. 455 επ.
- ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Η.: Ελληνικόν διοικητικόν δίκαιον, τομ. Γ', Αθήναι 1961.
- ΚΥΠΡΑΙΟΥ Μ.: Ο μονισμός και ο δυαδισμός στο διεθνές και στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο στον τομ. "Σύμμεικτα" Ρ. Βεγλερή, 1988, σελ. 467 επ.
- ΚΩΣΤΟΠΟΥΛΟΣ: Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, τομ. Ι. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, Αθήνα 1996, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΛΑΓΟΣ Δ.: Περιφερειακή Ανάπτυξη, στον τομ. "Περιφερειακή Ανάπτυξη", Αθήνα 1987, εκδόσ. Σύγχρονη Εποχή.
- ΛΑΖΑΡΗΣ Α.: Ποιο μέλλον για την Ευρώπη, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ,

- Αθήνα 1993, εκδ. Παπαζήση, σελ. 19 επ.
- ΛΕΒΕΝΤΗΣ Γ.: Τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη, τοΣ 1976, σελ. 1 επ.
- ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Θ.: Η προστασία του καταναλωτή και το Σύνταγμα, στον τομ. Ένωση ελλήνων συνταγματολόγων. Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Αθήνα, 13-15 Οκτ. 1983, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Θ.: Η οικονομική ελευθερία, αντικείμενο προστασίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού, Αθήνα 1981, εκδόσ. Αφοί Π. Σάκκουλα.
- ΛΙΡΣΤΕΙΝ Κ.: Το Δίκαιον της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, μετάφρ. Αλ. Μιχαηλίδης, Αθήνα 1984, εκδόσ. Αντ. Ν. Σόκκουλα.
- ΛΟΓΟΘΕΤΗΣ Σ.: Τοπική Αυτοδιοίκηση και δημόσιες επιχειρήσεις, στον τομ. Δημόσιες επιχειρήσεις και περιφερειακή ανάπτυξη, εκδόσ. Σύγχρονη Εποχή, σελ. 83 επ.
- ΜΑΪΟΡ Τ.: Βρετανία και Ευρώπη, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 83 επ.
- ΜΑΛΑΙΝΟΥ Γ.: Ο δήμος ως επιχειρηματίας. Γενικότερα: Η οικονομική δράσις των οργανισμών εις τας

- διαφόρους χώρας, ΕΤΑ 1929.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Μ.: Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η εφαρμογή αυτής υπό των δικαστηρίων, ΕΕΝ 1958 (25), σελ. 444 επ.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Α.: Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, τομ. II, Θεσσαλονίκη 1965, Αφοί Π. Σάκκουλα.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Α.: Το πρόβλημα της ασφαλείας του κράτους και η ελευθερία, ΕΔΔ 1962, σελ. 5 επ.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Α.: Η αναθεώρησης του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη-Αθήναι 1966.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Μ.: Το συνταγματικόν δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας, Αρμ. 1962, σελ. 535 επ.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Μ.: Συνταγματική θεωρία και πράξη, Θεσσαλονίκη 1980.
- ΜΑΝΕΣΗΣ Μ.: Συνταγματικά δικαιώματα α'. Ατομικές ελευθερίες, Θεσσαλονίκη 1978, επαν. 1980.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.: Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, τοΣ 1978, σελ. 433 επ.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.: Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα, ΝοΒ 1981 (29), σελ. 199 επ.
- ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.: Η νομική φύση και ο πολιτικός χαρακτήρας

της Ερμηνείας του Συντάγματος, τοΣ 1985, σελ.

ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.:

Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975 στον τομ. Ένωση Ελλήνων συνταγματολόγων. Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Αθήνα 13-15 Οκτώβρη 1993, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α.:

Κράτος και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Θεσσαλονίκη 1994, εκδόσ. Αφοί Π. Σάκκουλα.

ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν.:

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στον τομ. "Θ. Χριστοδουλίδη / Κ. Στεφάνου: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση". Πάντειο Παν/μιο, Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και Μελετών, Αθήνα 1993, εκδόσ. Ι. Σιδέρης, σελ. 261 επ.

ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν.:

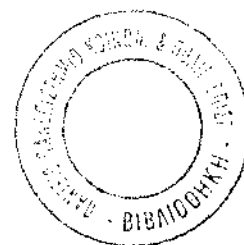
Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και περιφερειακή ανάπτυξη: μία αναδρομή στο ζήτημα της σύγκλισης: ΤΟΠΟΣ. Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, 1990 (No 1).

- ΜΑΡΓΕΛΟΣ Β.: Η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αθήνα 1993.
- ΜΑΡΙΝΟΣ Μ.: Η ανάκληση των αποφάσεων της Επιτροπής ανταγωνισμού κατά το Ν. 703/1977. Μελέτες δικαίου των επιχειρήσεων, Αθήνα 1994, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΜΑΤΤΕΡΑ ΑΛΦ. Η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Οι κανόνες και η λειτουργία της (μετ. Η. Γαβριλιάδη / Β. Μαραγκού), Αθήνα 1992, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΜΑΥΡΙΑΣ Κ.: Νομικά και Πολιτικά Μελετήματα, Αθήνα 1982, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ ΑΠ.: Μάαστριχτ και ανάπτυξη, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 171 επ.
- ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ Μ.: Δημόσιαι εμπορικαί ή βιομηχανικαί επιχειρήσεις κατά το γαλλικόν δίκαιον, ΕΔΔ 1975, σελ. 57 επ.
- ΜΟΥΣΗΣ Ν.: Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θεσμοί και πολιτικές, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΜΟΥΣΗΣ Ν.: ΕΟΚ και ανάλυση της κοινοτικής πολιτικής, τομ. 2ος, Αθήνα 1980, εκδόσ. Παπαζήση.

- ΜΟΥΣΗΣ Ν.: Βιομηχανική ανάλυση της κοινοτικής πολιτικής, τομ. 1ος, εκδ. 2η, Αθήνα 1981, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΜΠΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Αρχή της επικουρικότητας και κοινοτικός κοινωνικός χώρος, ΕΕργΔ 1949 (50).
- ΜΠΑΡΜΠΑ Ν.: Αι εγγυήσεις του ελληνικού δημοσίου υπό το πρίσμα των διατάξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, ΕΕυρΔ 1996, σελ. 64 επ.
- ΜΠΕΡΝΙΤΣΑΣ Π.: Το Ευρωπαϊκό δίκαιο του ανταγωνισμού και η επίδραση του στη θέσπιση και εφαρμογή του Ν. 703, Αθήνα 1988.
- ΝΕΣΤΩΡ Σ.: Το κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού και ο κρατικός παρεμβατισμός. Στοιχεία για την οριοθέτηση της κρατικής εξουσίας σε θέματα λειτουργίας της αγοράς, ΕΕυρΔ 1987, σελ. 61 επ.
- ΝΙΚΑΣ Δ.: Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος (ιδιαίτερα της προστασίας από τον αεροπορικό θόρυβο), Αθήνα 1986, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ Φ.: Η αυριανή Ευρώπη; στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 167 επ.

- ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ Δ.: Αι δημόσιαι επιχειρήσεις και οι δημόσιαι υπηρεσίαι, ΕΔΔ 1957, σελ. 68 επ.
- ΟΙΚΟΝΟΜΟΠΟΥΛΟΣ Γ.: Δημόσιαι και μικτής οικονομίας επιχειρήσεις εις την Ελλάδα, ΕΔΔ 1966, σελ. 128 επ.
- ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ Θ.: Αι επιχειρήσεις μεικτής οικονομίας εις τας χώρας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ΕΔΔΔ 1970, σελ. 253 επ.
- ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ Θ.: Η ευρωπαϊκή ανώνυμος εταιρεία και η ευρωπαϊκή δημόσια επιχείρησις, ΕΕΝ (34), σελ. 722.
- ΠΑΠΑΒΑΣΙΛΕΙΟΥ Α.: Ο ρόλος της τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτικής έννομη τάξη, ΕΔΔΔ 1993, σελ. 332 επ.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ Δ.: Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ στα πλαίσια του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, Επιθ. Τοπ. Αυτοδ. και Περιφ. Ανάπτυξ. 1998, τεύχ. ΙΙ, σελ. 41 επ.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΙΔΗΣ-ΧΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ: Ερμηνεία της Συνθήκης ΕΟΚ, Αθήνα 1980.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.: Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η συνταγματική θεμελίωση και άρθρωση της ενοποιητικής λειτουργίας, τομ. Α', Αθήνα 1982, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.: Συνταγματικό δίκαιο και θεμελιώδη δικαιώματα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.: Το μεθοδολογικό οικοδόμημα της ερμηνείας του Συντάγματος, τοΣ 1991, σελ. 201 επ.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.: Σύνταγμα και μικτά ορκωτά δικαστήρια, Ελλ. Δ/νη 1991 (32), σελ. 257 επ.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.: Η επάρκεια του συνταγματικού θεμελίου, στον τομ. Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Απολογισμός της πρώτης δεκαπενταετίας - προοπτικές, Αθήνα 1996, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 35 επ.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΙΔΗ Α.: Σε άνοιγμα του δημόσιου τομέα για απασχόληση των κοινοτικών πολιτών θα πρέπει να προχωρήσει η Ελλάδα, Οικ/κός Ταχυδρόμος, 30 Ιουλίου 1992, σελ. 21 επ.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΙΔΗ Α. / Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης ΕΟΚ.
- ΚΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ:
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ.: Το Σύνταγμα και η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στην ελληνική διοίκηση, στον τομ. Μ. ΒΗΛΑΡΑ / Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ: Η πρόσβαση των κοινοτικών πολιτών στη δημόσια διοίκηση, Διοίκηση και πολιτεία - Μελέτες 6, Αθήνα-



- Κομοτηνή 1993, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ Π.: Πως να διοριστείτε στο Δημόσιο των χωρών της ΕΟΚ. Το Βήμα, 22 Μαρτίου 1992, σελ. Ε16.
- ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ Π.: Κρατικοποίηση, κοινωνικοποίηση και μερική αποκρατικοποίηση, στον τομ. "Συνέδριο για το δημόσιο τομέα" 22, 23, 24 Οκτώβρη 1984. Τα προβλήματα του δημόσιου τομέα και ο ρόλος του στα πλαίσια της εθνικής οικονομίας. Οικονομικό Επιμελητήριο της Αθήνας, σελ. 380 επ.
- ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Α.: Το "πολίτευμα" της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ. Τάσεις και προοπτικές, Αθήνα 1996, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ Β.: Το Μάαστριχτ. Δεν έχουμε άλλη επιλογή, στον τομ. "Ποιά Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 101 επ.
- ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΙΣΗ Δ.: Διοικητικός Δίκαιον, Αθήνα 1972.
- ΠΑΠΑΝΤΩΝΙΟΥ Ν.: Γενικές Αρχές του Αστικού Δικαίου, Αθήνα 1983.
- ΠΑΠΑΝΤΩΝΙΟΥ Ν.: Η ελευθερία των συμβάσεων εις το σύγχρονον δίκαιον, ΕΕΝ 1965 (32), σελ. 301 επ.

- ΠΑΠΠΑΣ Ε.: Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Επιθ. Αποκ. Τοπ. Αυτοδ. και περιφ. Ανάπτ. 1996 (6), σελ. 79 επ.
- ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ Κ.: Σύστημα του ισχύοντος εν Ελλάδι διοικητικού δικαίου, έκδ. 6η, Αθήνα 1983.
- ΠΑΡΑΡΑΣ Π.: Το Σύνταγμα 1975 Corpus 1, Άρθρα 1-50, Αθήνα 1982, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΠΑΠΟΥΤΣΗΣ ΧΡ.: Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 85 επ."
- ΠΑΣΧΟΣ Γ.: Κράτος και πολιτεύματα στο έργο του Αλ. Σβώλου. Συμβολή στην ιστορία της ελληνικής πολιτικής επιστήμης, Θεσσαλονίκη 1981, εκδόσ. Σάκκουλα.
- ΠΛΑΣΚΟΒΙΤΗΣ Η.: Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα.
- ΠΛΙΑΚΟΣ: Σύστημα έννομης προστασίας κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, ΕΕυρΔ 1996, σελ. 735 επ.
- ΠΛΙΑΚΟΣ: Οι εξαγωγικές ενισχύσεις και το κοινόν δίκαιον, ΝοΒ 1988, σελ. 151 επ.
- ΠΛΙΑΚΟΣ: Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου κατά την εφαρμογή του ελληνικού δικαίου του ανταγωνισμού, Αθήνα 1978.

- ΠΟΛΛΙΣ Ε.: Κράτος, Δίκαιο και Ανθρώπινα Δικαιώματα, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1988.
- ΠΟΛΥΖΩΓΟΠΟΥΛΟΣ Κ.: Η κρατικοποίηση επιχειρήσεων ΕΔΔ 1957, σελ. 309 επ.
- ΡΑΪΚΟ ΑΘ.: Συνταγματικό Δίκαιο, τομ. Α', Αθήνα 1991, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΡΑΪΚΟ ΑΘ.: Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τομ. Β', Τα θεμελιώδη δικαιώματα, τομ. Α' 1983, τεύχ. Β', 1984.
- RICHARDSON A. / TOWNADE P.: Οι περιφερειακές πολιτικές στις αναπτυσσόμενες χώρες (μετάφρ. Μιχ. Νικηταρίδης), Αθήνα 1987.
- ΡΙΖΟΣ Σ.: Η κρίση του συνταγματικού κράτους, τοΣ 1986, σελ. 342 επ.
- ΡΟΚΑ: Η ελευθερία ανταγωνισμού ο αθέμιτος ανταγωνισμός και οι περιορισμοί αυτής ΕΕμπΔ 1974, σελ. 461 επ.
- ΡΟΥΚΟΥΝΑΣ ΕΜΜ.: Διεθνές Δίκαιον Ι, Αθήνα 1985, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ Α.: Πορίσματα εκ τού Συνεδρίου, στον τομ. Ένωση Ελλήνων Συνταγματολόγων. Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, Αθήνα 13-15 Οκτώβρη 1983, Αθήνα-

- Κομοτηνή 1986, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ Ν.: Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, τομ. Β', Αθήναι 1915.
- ΣΒΩΛΟΥ Α. / Γ. ΒΛΑΧΟΥ: Το Σύνταγμα της Ελλάδος, μέρος Ι, τομ. Α'.
- ΣΒΩΛΟΥ Α.: Η αναθεώρησις του Συντάγματος, Αθήναι 1933.
- ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ Ε.: Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποτρέπει την προσχώρησι της Κοινότητος στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του ανθρώπου, ΕΕΕυρΔ 1996, σελ. 581 επ.
- ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ Ε.: Η ένδικη προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, στον τομ. "Κ. Στεφάνου: Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη, Θεσσαλονίκη 1983, εκδόσ. Παρατηρητής.
- ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ ΧΡ.: Συνταγματικόν Δίκαιον, τευχ. Β', Αθήναι 1933.
- ΣΗΜΙΤΗΣ Κ.: Ο εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας, Αθήνα 1989, εκδόσ. Γκιώνη.
- ΣΗΜΙΤΗΣ Κ.: Διστακτικά βήματα της Ευρώπης, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 29 επ."
- ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Ν.: Προστασία των δικαιωμάτων οικονομικού

- πολιτικού και κοινωνικού χαρακτήρα στην κοινοτική δικαιοταξία, τοΣ 1986, σελ. 61 επ.
- ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Ν.: Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης, Αθήνα 1990.
- ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ Ν.: Εθνική διοίκηση και κοινοτικό δίκαιο. Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Απολογισμός της πρώτης δεκαπενταετίας, Προοπτικές, Αθήνα 1996.
- ΣΚΛΙΑ Ν.: Η εναρμόνιση των φόρων στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΚΟΥΡΗΣ Β.: Η πρόσβαση των ευρωπαίων πολιτών σε θέματα απασχόλησης του δημόσιου τομέα, Κείμενα έρευνας 5, Αθήνα 1994, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΟΥΡΛΑΣ Π.: Νομοθετική θεωρία και νομική επιστήμη, Αθήνα 1981, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΟΥΡΛΑΣ Π.: Νομοθετική θεωρία και νομική επιστήμη, Αθήνα 1981, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΛΑΒΟΠΟΥΛΟΣ Φ.: Ένδοκοινοτικές εξαγωγικές ενισχύσεις, το consensus των εξαγωγικών πιστώσεων του ΟΟΣΑ και η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ, ΕΕυρΔ 1984, σελ. 39 επ.
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε.: Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, έκδ. 3η,

- Αθήνα-Κομοτηνή 1991, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Ε.: Δημόσιοι υπάλληλοι και κοινοτικό δίκαιο. Ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 48 παρ. 4 της Συνθήκης ΕΟΚ, Επιβ. Ευρ. Κοιν. 1989, σελ. 78 επ.
- ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ Μ.: Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και Σύνταγμα, τοΣ 1981, σελ. 517 επ.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ.: Υπαλληλικός Κώδιξ, Αθήνα 1951.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ.: Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, Αθήνα 1957.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ.: Μερικά προβλήματα των δημοσίων επιχειρήσεων εν Ελλάδι, Διδάγματα εκ της κοινής πείρας, ΕΔΔΔ 1968.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση Δυτική Ευρώπη, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.: Το καθεστώς για τις δημόσιες επιχειρήσεις, Αθήνα 1988.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.: Η ευθύνη του κράτους για τις δημόσιες επιχειρήσεις στα πλαίσια της Συνθήκης ΕΟΚ, ΝοΒ 1988, σελ. 1045 επ.
- ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.: Προς την ομοσπονδιακή οργάνωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Ευρ. Κοιν. 1990

(8), σελ. 65 επ.

ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.:

Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη, Θεσσαλονίκη 1993, εκδοσ. Ιια.

ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.:

Ιθαγένεια και θεμελιώδη δικαιώματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στον τομ. "Θ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ / Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση, Αθήνα 1993, εκδόσ. Ι. Σιδέρης.

ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ.:

Προς ένα κοινοτικό κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, στον τομ. "Κ. Στεφάνου: Τα θεμελιώδη δικαιώματα του πολίτη στην κοινωνική έννομη τάξη, Θεσσαλονίκη 1993, εκδόσ. Παρατηρητής.

ΣΤΡΙΦΤΑΡΗΣ Σ.:

Δεν είναι μονόδρομος το Μάαστριχτ, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 65 επ.

ΣΧΙΝΑ Ο.:

Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού (Η πρακτική της ΕΠΑ/ΕΑ), Αθήνα 1992, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

ΣΩΜΕΡΙΤΗΣ Ρ.:

Γιατί "ναι" στο Μάαστριχτ, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 190 επ.

ΤΑΓΑΡΑΣ Χ.:

Ενημέρωση για το Μάαστριχτ, στον τομ.

- “Γοια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 187 επ.”.
- ΤΑΛΙΑΔΟΥΡΟΣ Σ.: Τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου και το κοινοτικό δίκαιο, ΝοΒ (30) 1982, σελ. 82 επ.
- ΤΑΤΣΟΣ Ν.: Θύματα δημοσιονομικής αποκέντρωσης, Αθήνα 1988, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΤΑΤΣΟΣ Ν.: Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 1988, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΤΑΧΟΣ Α.: Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου, 1968, εκδόσ. Αφοί Π. Σάκκουλα.
- ΤΑΧΟΣ Α.: Δημοσιούπαλληλικό Δίκαιο, 1985.
- ΤΑΧΟΣ Α.: Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο, Εκδ. 6η, 1990.
- ΤΖΕΒΕΛΕΚΑΚΗΣ Ι.: Ζητήματα εκ της εφαρμογής του κρατικού οικονομικού προγραμματισμού εις τα δυτικές χώρας, ΕΔΔ 1972, σελ. 124 επ.
- ΤΟΥΜΠΗ Δ.: Προγραμματικές συμβάσεις. Από την “πρώτη” στη “δεύτερη γενιά”, στον τομ. “Συμβασιακές πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, Αθήνα 1991.
- ΤΡΑΓΑΚΗΣ Γ.: Οι κανόνες του ανταγωνισμού στην

- Ευρωπαϊκή Κοινότητα, τομ. ΙΙ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΤΡΑΥΛΟΣ-ΤΖΑΝΕΤΑΤΟΣ Δ.: Το εργατικό δίκαιο σε κρίσιμη καμπή, Αθήνα 1990, εκδόσ. Οδυσσέας.
- ΤΣΑΜΠΑΣΗ ΑΘ.: Η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τα ατομικά δικαιώματα και η σημασία της στο εσωτερικό δίκαιο, τοΣ 1986, σελ. 321 επ.
- ΤΣΑΟΥΣΗ Δ.: Η ανάπτυξις ιδεολογίας, Αθήνα 1970, διατριβή.
- ΤΣΑΤΣΟΣ Κ.: Μελέτες της φιλοσοφίας του δικαίου, Αθήναι 1960.
- ΤΣΑΤΣΟΣ Δ.: Συνταγματικό Δίκαιο, τομ. Α', έκδ. δ', Αθήνα-Κομοτηνή 1994, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΤΣΑΤΣΟΣ Δ.: Η κατά το άρθρον 105 Εισαγωγικού Νόμου Α.Κ. έννοια του γενικού συμφέροντος, Αθήναι 1960.
- ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗ Μ. / ΧΡΥΣΟΓΟΟΥ: Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία. Δομικές συνθήκες και πολιτική διαδικασία, Αθήνα 1995, εκδόσ. Ι. Σιδέρης.
- ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ Α.: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η πρόκληση της προσαρμογής, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση.
- ΤΣΟΥΚΑΛΗΣ Α.: Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία, Αθήνα 1993,

- εκδόσ. Παπαζήση.
- ΤΣΟΥΤΣΟΣ Α.: Κράτος και οικονομία, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΦΑΚΙΝΟΣ Α.: 53 εκατομμύρια ευρωφτωχοί, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Παπαζήση, σελ. 195 επ."
- ΦΑΤΟΥΡΟΣ Α.: Προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η συνταγματική θεώρηση, Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1987.
- ΦΑΤΟΥΡΟΣ Α.: Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Απολογισμός της πρώτης δεκαπενταετίας προοπτικές: Συμπεράσματα, Αθήνα.
- ΦΕΦΕ Μ.: Συνεταιριστικά χρέη: κρατική πολιτική και κοινοτικό δίκαιο, ΝοΒ 1997, σελ. 351 επ.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σ.: Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού, Αθήνα 1984, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σ.: Η άσκηση πολιτικής διαμέσου συμβάσεων. Η προσφυγή στη συμβατική μέθοδο ως σύγχρονος τρόπος άσκησης πολιτικής, Αθήνα 1991.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σ.: Θεμελιώδεις έννοιες της διοικητικής οργάνωσης, Αθήνα 1985, εκδόσ. Αντ. Ν.

Σάκκουλα.

ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ Ν.:

Κατανομή αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η αρχή της επικουρικότητας, στον τομ. "Θ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗ / Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ: Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, εκδόσ. Ι. Σιδέρης.

ΧΑΛΑΣΤΑΝΗ Κ.:

Τα οικονομικά κίνητρα της διοικήσεως στη Γαλλία, ΕΔΔ 1971, σελ. επ.

ΧΑΡΙΤΟΣ Σ.:

Ελλάδα-ΕΟΚ: 1969-1979. Από τη σύνδεση στην ένταξη, μέρος Α', Αθήνα 1981, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

ΧΑΣΣΙΔ Ι. / ΚΑΤΣΟΣ Γ.:

Ευρωπαϊκή ενοποίηση και ελληνική βιομηχανία. Διάρθρωση-επιδόσεις-προοπτικές, Ινστιτούτο οικονομ. και βιομηχ. ερευνών, Αθήνα 1992.

ΧΑΤΖΗΓΑΚΗΣ Σ.:

Στα χωράφια το Μάαστριχτ άρχισε πριν από εκατό χρόνια, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 75 επ."

ΧΑΤΖΗΣΩΚΡΑΤΗΣ Δ.:

Διάλογος για Μάαστριχτ, στον τομ. "Ποια Ευρώπη; Διάλογος για το Μάαστριχτ, Αθήνα 1993, σελ. 61

ΧΙΩΤΕΛΗΣ Α.:

Οι αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος. Ένα πρόβλημα αντινομιών

μεταξύ πρωτογενών συνταγματικών κανόνων, τοΣ 1977, σελ. 71 επ.

ΧΟΥΒΑΡΔΑΣ Γ.:

Η συνταγματική προστασία της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, Αθήναι 1990.

ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ. / ΣΤΕΦΑΝΟΥ:

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση, Αθήνα 1993.

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ.:

Το σύστημα προσλήψεως των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκρότηση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος, Κομοτηνή 1992, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ.:

Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, εκδόσ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

5.2 ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ANDERSEN S. / ELIASSEN K.: Making policy in Europe. The Europeification of National policy-making. London, Thousand Oaks, New Delhi 1993, επαν. 1994, εκδόσ. Sage Publications.
- APOLLONIO W.: La réglementation nella CEE suppla concorrenza, Roma 1970, εκδόσ. Istituto per l' economia europea.
- ART J. / D. van LIEDECECKE: Developments in E.C. competition Law in 1995. An overview, CML Rev. 1996 (33), p. 719 er.
- ATHANASSOPOULOS C.: L' Administration locale en Grèce et ses tendances récentes: La Rev. Admin. 1987, p. 237.
- AUBERT J-B.: Les sociétés d' économie mixte. Université de Paris. Faculté de droit, Paris 1937, thèse.
- AUBY J-M. / BON P.: Droit administratif des biens. Domaine, travaux publics, expropriarson pour couse d' utilité publique, Dalloz.
- AUBY J-M: Droit Administratif, Paris, Dalloz 1970.
- BASTID: L' idée de constitution, Paris 1975, εκδόσ. "Economica".
- BERLIN D.: Droit fiscal communautaire, έκδ. 9η, Paris 1988, Presses Universitaires de France.
- BEATREL J-P: Liberté contractuelle et sociétés. AIDA 1996 (49), σελ. 617 επ.
- BIENVENU J-J.: Droit fiscal, Paris, έκδοσ. Presses Universitaires de France.

- BLAEVOLT C.: Le contentieux des établissements publics industriels et commerciales, RDP 1957, σελ. 6 επ.
- BLUMANN C.: L' Europe des citoyens, RMC 1991, σελ. 219 επ.
- BONTEMPS J.: La liberté d' établissement et libre prestation des services dans le Marché commun, Bruxelles 1968, εκδόσ. Établissements Emile Bruylant.
- BOULOUSS J.: Fonction publique et nationale, quelques réflexions à de l'ouverture des emplois publics aux ressortissants des États membres des Communautés Européennes, in Mélanges René chapus, Paris 1992, Montchrestein, σελ. 81 επ.
- BOURJOL M.: Les institutions régionales de 1789 à nos jours, 1969, εκδόσ. Berger-Levrault.
- BRANGER J.: Les groupements d'intérêt Economique Presses Universitaires de France, Paris 1968.
- BROTHWOOD M.: The commission Directive on transparency of financial relations between member-states and public undertakings. CML REVIEW 1981 (18), p. 200.
- BROWN A. / GLEISS A. / HIRSCH M.: Droit des ententes de la Communauté Économique Européenne Bruxelles: Maison Ferd, Larcier S.A., Paris: Libr. Dalloz 1967.
- CALOGEROPOULOS A.: Les fondements constitutionnelles de l'adhésion de la Grèce aux communautés Européennes. RDP σελ. 97

επ.

- CARTOU L.: Der gemeinsame Markt und das öffentliche Recht. "Verlag August Lutzeyer-Baden-Baden-Bonn.
- CATALANO N.: Manuel de droit des communaures Européennes, Paris 1972, εκδόσ. Dalloz και Sirey.
- CATALE A.: Droit de travail l'enterprise publique, Paris Dalloz 1975.
- CASSESE S.: Il controllo delle partecipazioni statuali, Riv. Trim di dirit pubbl. 1980, σελ. 1215 επ.
- CASTEELE Y.: Libre concurrence et intervention des états dans la vie économique. CDE, Paris 1979.
- COCOZZA E.: Les droits fondamentaux en Europe entre justice constitutionnelle "transfrontière" de la CEE. Les lignes incertaines d'une relation structurée, Paris, Presses Univ. de France 1997.
- COCKBURN C.: The local State Management of cities and people, England, εκδ. 1977, επαν. 1978, 1980.
- COHEN C.D.: The common Market: Ten years after. An economic review of British membership of the EC 1973-1981, Philip Allan.
- COHEN C.D.: Justice constitutionnelle et convention européenne. Les droits de l'homme, Paris Presses Universitaires de France, 1977.
- COLLIARD C.A.: Libertés publicques, έκδ. 5^η, Paris 1982, εκδ. "Dalloz".
- COLLY FR.: CEE et Finances des collectivités locales, AJDA 1981,

- σελ. 861 επ.
- COSNARD: Concession exclusive et repus de vente, D. 1962, chron, p. 237.
- DEBBASCH CH. / PONTIEA J- Droit constitutionnel et Institutions politiques, έκδ. 3^η, M. / BOURDON J. / RICCI J-C: Paris, Economica.
- DELCAMP A. : Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation, Bev. franc de const. 1997, σελ. 23 επ.
- DELION A.: L'Etat et les entreprises publiques, S. 1958, σελ. 21 επ.
- DELION A.: Enterprises et CEE, RMC REVIEW 1967, σελ. 67 επ.
- DERINGER H.: Les rigles concernant la concurrence dans la cadre du marché commun entrent en viqueur, RMC REVIEW 1962, σελ. 70 επ.
- DERINGER H.: Les règles de la consurrence au sein de la CEE (Analyse et commentaires des articles 85 à 94 du traité), RMC REVIEW 1962, σελ. 486 επ. 1963, σελ. 37 επ., 84 επ.
- DERWITZ TH.: Verwaltungsrechtliches system aus Europäische Integration, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Sieheck) Tübingen.
- DESWARTE M-R: Droits sociaux et état de droit, RDP 1965, σελ. 951 επ.
- DURRY: Duragan "européen " Sur les contrats d'exclusivité, D. 1963, chron, σελ. 177 επ.

- DUFF A. / PINDER J. / PAYCE R.: Maastricht and beyond building the European Union, London and New York, "Routledge".
- DUBUPTY: Existe-t-il un critère de l'entreprise publique?, R.A 1984, σελ. 7 επ.
- DUTHEIL J. DE LA ROCHERE / VANDAMME J.: Interventions publiques et droit communautaire, Bruxelles T.E.P.S.A.
- EHLERMANN C-D: The contribution of EC competition policy to the single market, CML REVIEW 1992 (29), σελ. 257 επ.
- EISENMANN: Une nouvelle conception du droit subjectif, ADP 1954, σελ. 753 επ.
- EISENMANN: La théorie des bases constitutionnelles, RDP 1972, σελ. 1345 επ.
- ELLIS: L'interprétation du mot "affecter" dans l'art 85 du Traité de la CEE par rapports aux mots "empêcher", restreindre ou "pauser" le jeu de la concurrence, D. 1933 chron, σελ. 221 επ.
- ELLIS: Les règles de concurrence du traité de Rome applicables aux entreprises, Rev. trimestr du dr comp. 1963, σελ. 299 επ.
- ERLE: Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Band 35, Göttingen 1968.
- EYERLING ULR.: Die Koordinierung der Wirtschafts politik in der Europäischen Wirtschafts politik als Rechtsnormen, "Recht und Staat", Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul

- Siebeck) Tübingen 1964.
- FABRE L.: Les pratiques commerciales restrictives et le traité du Marché commun, CML REVIEW 1958, σελ. 260 επ.
- FABRE – ALIBERT: Le principe d'egal acces aux emplois publics dans la jurisprudence constitutionnelle. RDP 1992, σελ. 425 επ.
- FARJAT G.: Droit économique, Thémis 1979, Presses universitaires de France.
- FAVOREU L.: Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaires des nationalisations, RDP 1982, σελ. 377 επ.
- FERNARDEZ-FABRECAS F. / Le Budget 1991 – Le déroulement de la procédure budgétaire: ses incidences et ses aboutissements, CML REVIEW, σελ. 293 επ.
- LENTZ J.: La propriété industrielle et le M commun, RMC REVIEW 1959, σελ. 156 επ.
- FORSTHOFF E.: Lehrbuch des Verwaltung srechts. Bruxelles 1966, Bruylant.
- FOSCANNEAU: Les ententes et les pratiques concertées dans la CEE et la CECA, AMC REW. 1962, σελ. 241 επ.
- FRIEDEL G.: Rapport présenté dans un colloque international sur "Le droit de l'entreprise et droit social" Rev. intern. De dr. comp. 1954, σελ. 557 επ.
- GALA F.: Les interactions entre les juris, prudences de la Cour Européenne des droits de l'homme, et le conseil

- constitutionnel, Rev. Franc de dr const. 1995 (23), σελ. 725 επ.
- GADAMER H.: Le problème Hermeneutique, Arch de philos. 1970 (33), σελ. 1 επ.
- GARGIN W.: Initiation au droit des affaires des pays du Marché commun. Vente er prat commerciales: Paris 1971, idit. "Jupiter".
- CERBEN W.: Principes du droit des ententes de la communauti Economique Européenne, Bruxelles 1966, Etablissements Emile Bruyland.
- GEWIRTH H.: The community of rights, Chicago & London, The University of Chicago, Press 1996.
- GIANNONI M.: Gli ostacoli alla libero circolazioni dei capitali nella CEE, Rome.
- GLAESNER L.: L'Acre Unique Européen, RMC REVIEW 1986, σελ. 321 επ.
- COERLNG H. / BRATH P.: Europäische Freizügigheiz und nationaler Ämterzugang: Die öffentl. Verw. 1987, σς. 1038 επ.
- GOTZEN M.: La propriété industrielle et les articles 36 et 90 du Traité instituant la communouté Économique, Européenne, RMC REVIEW 1958, σελ. 168 επ.
- GOVARD C.: Le projet de constitution européenne, Revue franc de dr. const. 1995, σελ. 287 επ.
- GUVENOI: Les conventions d'exclusivité de vente, RDC 1968,

- σελ. 513 επ.
- HAMEL: La personnalité morale et ses limites, D. 1949 chron, σελ. 141 επ.
- HANDOLL J.: Article 48 (4) EEC and Non-National Access of public Employment, ELR 1988, σελ. 223 επ.
- HARCOVAT P.H.: Le droit égal Réflexions sur un texte de Marx, Arch. de phil. de droit, 1974, σελ. 209 επ.
- HARTLEY: Immigration law, Amsterdam - New York - Oxford 1978, "North Holland Publishing Company".
- HEMAAD J.: Les agents commerciaux RDC 1959, σελ. 373 επ.
- HEQUART-THERON M.: La nation d'État en droit communautaire, Rev. trimestr de dr. Europ. 1990, σελ. 693 επ.
- HOURN R.: La nation des entreprises et les méthodes da droit commerciale, Arch. de philosoph. de droit 1952, σελ. 97 επ.
- JAEGEA M.: La notion de "l'emploi dans l'administration publique" au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, à travers la jurisprudence de la Cour Rivist di dirit, europ. 1990, σελ. 785 επ.
- JEANNET J.: Réflexions de l'application du droit des ententes aux contrats comportant une clause d'exclusiviti, JCP 1963, I, σελ. 1743 επ.
- JELLINEK G.: Chronique de Droit Economique européen, JCP 1964, I, σελ. 1812 επ.

- JELLINEK G.: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1922.
- JILLEA J.: Intégration européenne et emplois dans l'administration locale, AJDA 1985, σσ. 855 επ.
- JONATHAN G.: La cour des communautés européennes et droits de l'homme, RMC REV. 1978, σελ. 74 επ.
- JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
- KOUBI B.: Le principe de neutralité des services publics: un principe circulaire à la modernisation de l'État? La Rev. Admin 1993, σελ. 492 επ.
- KRÄMER H-A.: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Frankfurt - am Main - Berlin 1965, Alfred Metzner Verlag.
- KRAWERLICKI B.: Das Monopolverbot im Schumanplan, Tübingen 1952, έκδοσ. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- KRONMANN A. / BOSNER A.: The economics of contrast law. USA 1978, έκδοσ. Little Brown and company.
- LAEWENSTEIN K.: Verfassungsrecht und Verfassungsrealität, Archiv des öffentl Rechts 1951, σελ. 52 επ.
- LANDO: Rome Convention, CML REVIEW 1987, σελ. 160 επ.
- LANGEN E.: Marktbeherrschung und die Mißbrauch nach Artikel 8b des Europäischen wirtschaftsrecht, Verlag August Lutzeyer Baden - Baden, Bonn 1959.
- LAUBADEBE A. / DELVOLVE P.: Droit Public Economique, εκδ. 5η, Paris, 198b, "Daloz".
- LEBEN CH.: Les institutions politiques Le Conseil Constitutionnel et

- le principe d'égalité devant la loi, RD.
- LE MIRE P.: La repercussion de la construction européennes sur les collectivités locales RMC 1991.
- LINOTTE D.: Les nationalisations de 1982 (Loi no 82-115 du 11 Février 1982, J.D. 3 Février, p. 566), RDP 1982, σελ. 435 επ.
- LOSCHAK D.: Le principe de légalité. Mythes et demystifications, AJDA 1981, σελ. 387 επ.
- LOSCHAC D.: Les problems juridiques posés par la concurrence des services publics et des activités privées, AJDA 1971, σελ. 261 επ.
- LOUSSOBARN-BREDIN: Les réglementations des ententes. Le recul du contrôle judiciaire, D. 1965, σελ. 33 επ.
- MADIOT Y.: L'actionnariat du personnel dans les entreprises publiques, AJDA 1974, σελ. 60 επ.
- MAILLET P.: Le double visage de Maastricht. Achèvement et nouveau départ, AMC 1992, σελ. 210 επ.
- MALBEAG C.: Contribution à la théorie de l'État, tom. I, 1970.
- MARCHAL A.: Les ententes et les concentrations dans le Marché commun, RMC 1959, σελ. 357 επ.
- MARCHAL A.: De quelques faux dogmes en matière d'organisation européenne, Revue économique 1960, σελ. 674 επ.
- MARCHAL A.: Progrés technique et concurrence dans la communauté Économique Européenne, Révue

- économique 1962, σελ. 852 επ.
- MARENCO: Public sector and community law, CML REVIEW 1983, σελ. 495 επ.
- MAULIN F.: La priorité de contrôle de constitutionnalité des lois dans la pensée de C. de Malberg. Rev. Franc de dr. const. 1995 (21), σελ. 79 επ.
- MEERSCH G.: Organisations Européennes I, Paris 1966, édit Sirey.
- MEGRET I. / LOUIS J-Y / Le droit de la communauté économique européenne commentaire du traité textes pris pour son application. Libre circulation des travailleurs. Etablissements et services Capitaux, Services 1971, Presses universitaires de Bruxelles.
- MELIN – SOUCRAMANIEN F.: Le principe d'égalité en matière de Fonction publique dans la jurisprudence de la cour Européenne, Paris 1997, Presses Universitaires de F.
- MICHAELIDIS-NOUAROS: L'évolution récente de la notion du droit subjectif. Rev. trim de dr. civil 1966, σελ. 210 επ.
- MIBA P.: La citoyenneté européenne, RMC, 1991, σελ. 68 επ.
- MOREL – FATIO L.: La nationalité des sociétés, Paris 1951, Librairie Arthur Aousseau et Cie.
- MUZELLEK R.: Le contrôle de la cour des comptes sur les entreprises publiques AJDA 1976, σελ. 540 επ.
- NELSEN B.: The European Union. Readings on the Treaty and practise of European Integration "Lynne Rienner

- Publishers".
- NOATCLIFFE E.: Common Market. Fiscal systems London, 1960. "sweet of Maxwell Limited".
- NUGENT N.: The government and politics of the European community, Durham 1989 "Duke University Press".
- OBERDORFF H.: A propos de l'actualité juridique de la Declaration de 1789, ADP 1789, σελ. 665 επ.
- O'KEEFFE D.: Practical difficulties in the application of Article 48 of the EEC Treaty, CML REVIEW 1982, σελ. 35 επ.
- OLIVER P.: Free movement of goods in the EEC, εκδ. 2^η, 1988, London European law centre limited.
- PACTET J.: L'Europe des diplômes doit se réaliser pour le début de 1991, RMC 1990, σελ. 163 επ.
- PACTET J.: Reconnaissance des diplômes et ouverture des emplois publics aux ressortissants communautaires L'actualité juridique La Rev. Admin 1988.
- PACTET J.: Institutions politiques, Droit constitutionnel, Paris, Milan, Barcelone, Bonn, 1991 édit Montchrestein.
- PALISSEAU J.: La modernisation du droit des sociétés commerciales. Une conception du droit des sociétés commerciales, D. 1996 chron, σελ. 287 επ.
- PASSELECQ O. / LENOIR N. / Les constitutions nationales face au public européen, Paris 1997, Presses Universitaires de France.
- LUCHAIRE F.:
- PESCATORE P.: Le droit de l'integration, Paris 1974.

- PIERRE-CARS S.: Le principe de l'autonomie personnelle et l'aménagement constitutionnel du pluralisme national. L'exemple Hangrois, RDP 1994, σελ. 401 επ.
- RAMM T.: Die Freiheit der Willensbildung, Stuttgart 1960, "Gustar Fischer Verlag-Stuttgart".
- RANDENLZHOFFER A.: In Grabitz E. Kommentaz zum EWG vertrag Art. 48. VI, Die öffentliche Ver. Valtung, παρ. 59-64.
- REUTER M.: A propos des ententes industrielles et commerciales, Dr. Social 1952, σελ. 442 επ., 508 επ., 1963, σελ. 1 επ.
- REUVE-MERY J-J: La reconnaissance des diplômes. Le système général adopté le 21.12.1988 par le conseil des communautés européennes RMC 1990, σελ. 290 επ.
- REYNOLDS L.: Les trois mondes de l'economie (μετάφρ. από αγγλ. Daniel Blanchard, 1971 "Gallimard".
- RIBAS J.J.: La politique sociale des communautés européennes, Paris 1969, "Daloz et Sirey".
- RIVERO J.: Les libertés publiques 2 / Le régime des principales libertés, Thémis 1977, Presses Universitaires de France.
- RIVERO J. / SAVATIER P.: Droit du travail, εκδ. 3η, Paris 1964 "Thémis".
- ROBLOT: Les relations privées des entreprises assujerties à la CECA, Dr. Soc. 1954, σελ. 570 επ.
- ROUQUET L.: Les règles de concurrence dans le Marché commun,

- RMC 1959, σελ. 373 επ.
- SAINT - GAL: Répression de la concurrence déloyale dand le sein du
Marché Commun, RMC 1959, σελ. 417 επ.
- SAINT - GAL: Marque et réglementation de la concurrence, RMC
1963, σελ. 250, 294.
- SAVY R.: Droit Public Économique, Paris 1972 "Librairie Dalloz".
- SCHINDLER F.: Public enterprises and the EEC Treaty, CML REVIEW
1970 (64), σελ. 57 EP.
- SCMIDT R.: Zu den rechtlichen Grundfragen des gemeinsanitr
Marktes, 1962, Verlag C.F. Müller Karlsruhe.
- SCHUMACHER: La politique de la CEE en matière d'ententes, RMC
1959, σελ. 207 επ.
- SCHUMACHER: Réflexions sur l'interdiction des ententes visées par
l'art 85 du traité instituant la CEE. Dr. Social. 1981,
σελ. 65 επ.
- SHELTER A.: La subsidiarité: principe directeur de la future Europe,
RMC 1991, σελ. 140 επ.
- SPYROPOULOS PH.: Constitutional law in Hellas, London-Boston 1995,
"Kluwer law International".
- STEINDORFF: Rechtsschutz und verfahren im Recht der
europäischen Gemeins 1964 "Nomos
Verlagsgesellschaft Baden-Baden".
- STEPHANOU C.: Identité et citoyenneté européennes, RMC 1991, σελ.
30 επ.

- TANTAROUDAS CH.: La protection juridi des travailleurs immigrants, Paris 1976 "Economica".
- TRAVERSA E.: L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité en matière d'accès en l'enseignement, Rev. trim. de dr. europ. 1989, σελ. 45 επ.
- VEDEL G.: Droit Administratif, Paris 1973.
- WALINE M.: La distinction des établissements publics administratifs et la possibilité pour un établissement administratif, de faire des opérations commerciales RDP 1960, σελ. 676 επ.
- WALINE M.: Droit Administratif, έκδ. 9η, 1963.
- WAELEBROECK: L'application des règles de concurrence du traité de Rome aux Pays – Bas RMC 1962, σελ. 115 επ.
- WEBER A.: L'état social et les droits sociaux, Rev. Franc. de dr. const. 1995, σελ. 677 επ.
- WILLIAMS A.: The European community, έκδ. 2η, USA εκδόσ. Blackwell.
- WOLFF H.: La legislation contre les cartels et les monopoles et leur application dans la CEE JCP 1962, σελ. 1718 επ.
- WYATT D.: Article 48 (4) EEC, Scope in the public service proviso, European Law Review, 1981, σελ. 459 επ.
- WYNENDAELE J-A.: Principes de droit fiscal des sociétés dans les pays de la communauté Économique Européenne. Bruxelles 1963, εκδόσ. Itablisements Emile Bruylant.

ZIEGLER G.:

Griechenland in der europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft, München 1992, εκδόσ.
Südosteuropa Verlagsgesellschaft M.B.H.

