

2015

þý æ ç ½ ç ¼ ¹ ⁰ ì ⁰ ± , μ ã ä î â ä é ½ å à ç
þý ä é ½ μ , ½ ¹ ⁰ î ½ ´ · ¼ ì ã ¹ é ½ ´ ¹ ç ¹ ⁰ ®
þý - ½ ± ½ ä ¹ ä é ½ ç á³ ¬ ½ é ½ ä · â • å

Paraskeva, Christos

þý á³ á ± ¼ ¼ ± "¹ μ , ½ - â ⁰ ± ¹ • å á é à ± ê ⁰ ì ÿ ¹ ⁰ ç ½ ç ¼ ¹ ⁰ ì "⁰ ± ¹ ç , £ ç ç » ® • ç ¼ ¹ ⁰ î ½ ⁰ ± ¹
þý • à ¹ ä ä · ¼ î ½ , ± ½ μ à ¹ ä ä ® ¼ ¹ ç • μ ¬ à ç » ¹ â ¬ æ ç å

<http://hdl.handle.net/11728/6810>

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository



**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ
ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ
ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ**

ΤΟΥ

ΧΡΙΣΤΟΥ Ε. ΠΑΡΑΣΚΕΥΑ

**Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα στο Διεθνές και Ευρωπαϊκό
Οικονομικό Δίκαιο (LLM)**

Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου

Πάφος, Κύπρος

2015

Υποβληθείσα στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Νεάπολις Πάφου
σε μερική εκπλήρωση
των απαιτήσεων για την απόκτηση
του Μεταπτυχιακού του

LLM

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ ΤΩΝ
ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ
ΕΝΑΝΤΙ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επιβλέπων Καθηγητής

Καθηγητής Κωνσταντίνος ΓΕ Αθανασόπουλος

Διευθυντής Προγράμματος

Καθηγητής Κωνσταντίνος ΓΕ Αθανασόπουλος

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πρώτα από όλα μία ένωση αξιών. Η κατάκτηση των αξιών αυτών είναι αποτέλεσμα της ιστορίας της. Οι αξίες αυτές αποτελούν το σκληρό πυρήνα της ταυτότητας της Ένωσης και επιτρέπουν σε κάθε πολίτη να αυτοπροσδιοριστεί. Κοινή πορεία των 28 διαφορετικών λαών είναι αδιανόητη, αν οι συμμετέχοντες λαοί δεν εμφορούνται από μία κοινή πολιτική πεποίθηση, από συγκεκριμένα κοινά ιδεώδη, τα οποία εκφράζουν όχι μόνο ένα κοινό παρελθόν, αλλά προεπιλέγονται ως σταθερές αξίες για τη μελλοντική πορεία των λαών.

Το σύνολο των αξιών αυτών, που δημιουργεί ένα αξιακό σύστημα διακηρύσσεται πανηγυρικά και ενσωματώνεται ως δικαιοσύνη αρχή. Στις αξίες αυτές συμπεριλαμβάνονται ρητά η αρχή της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, του κράτους δικαίου με την αυτονόητη και ταυτόχρονα σημαντική υπόμνηση, ότι οι αρχές αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη¹.

Παράλληλα, η Δημόσια Διοίκηση, που είναι το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της εκάστοτε κρατικής εξουσίας, σαν θεσμός και σαν οργάνωση διακρίνεται από τους άλλους κοινωνικούς θεσμούς και οργανώσεις, γιατί σαν στοιχείο του κρατικού μηχανισμού από τη μια έχει τα ειδικά χαρακτηριστικά και τους ειδικούς στόχους που αντιστοιχούν στο ίδιο το κράτος και από την άλλη, στα πλαίσια αυτά, διαθέτει μία δική της σχετική αυτονομία. Η δημόσια διοίκηση διαφέρει από κοινωνία σε κοινωνία ακριβώς γιατί διαφέρει από κοινωνία σε κοινωνία και η φύση του κράτους².

¹ Βλ. Ευαγγελία Ταβλαδωράκη, *Η σχέση μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου και η δημιουργία θεσμικών και πολιτικών προβλημάτων*, εκδ. Κολλιντζά, Αθήνα 2010, σ.2.

² Βλ. Χρήστος Τσαμανιάνης και Δημήτρης Καρίκης, *Η κρίση στο πολιτικό σύστημα και στη δημόσια διοίκηση: Μία κριτική ματιά με το βλέμμα στο αύριο*, <http://www.seedcenter.gr/conferences/Crisis2014/papers>, Ανάκτηση 5.7.2015.

Με τη συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, ένα ολοένα μεγαλύτερο μέρος της εξουσίας του εθνικού κράτους μεταβιβάζεται στην ΕΕ. Σύμφωνα με τον Παπαδημητρίου³, μπορούμε να διακρίνουμε αφενός αρχές που ενδιαφέρουν κατεξοχήν την ενωσιακή τάξη, όπως λόγου χάρη οι αρχές που αντιστοιχούν στις τέσσερις βασικές ελευθερίες (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων) και αφετέρου αρχές που οριοθετούν τη σχέση της ΕΕ με την πολιτεία. Στις τελευταίες ανήκουν η αρχή της αυτονομίας, η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και η συναφής αρχή της άμεσης ισχύος των κανόνων του στην έννομη τάξη των κρατών. Οι τρεις αυτές αρχές συμπυκνώνουν άλλωστε τη βαθύτερη θεσμική ουσία της ΕΕ, προσδιορίζουν τον υπερεθνικό χαρακτήρα της και διεκδικούν αναντίρρητα ποιότητα θεμελιώδους αρχής⁴.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν είναι σήμερα ολοκληρωτικά κυρίαρχα σε ό,τι αφορά και τον κρατικό προϋπολογισμό τους, στο επίπεδο τόσο της κατάρτισης όσο και της εκτέλεσής του. Είναι γεγονός ότι η περίοδος της δημοσιονομικής κυριαρχίας των κρατών μελών έχει πλέον παρέλθει, ή για να είμαστε ακριβέστεροι, το περιθώριο της πρωτοβουλίας των εθνικών δημοσιονομικών οργάνων είναι πλέον περιορισμένο, άμεσα και έμμεσα, από τις ίδιες τις Συνθήκες ή από τις κοινοτικές αρχές κατά την εκτέλεση των κανονιστικών τους αρμοδιοτήτων⁵. Για να εκπληρώσει την αποστολή της η ΕΕ πρέπει να απορροφά σταδιακά ολοένα και μεγαλύτερο μέρος από τις εξουσίες της πολιτείας. Η διεργασία αυτή είναι ακόμη ανοικτή και υπόκειται στις επιταχύνσεις ή τις επιβραδύνσεις του ιστορικού γίνεσθαι.

³ Βλ. Γεώργιος Παπαδημητρίου, *Υπερεθνικές και Πολιτειακές Αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Προς αναζήτηση μιας νέας θεσμικής ταυτότητας*, εκδ. Αντώνη Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σ.9^ε.

⁴ Βλ. Ευαγγελία Ταβλαδωράκη, *Η σχέση μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου και η δημιουργία θεσμικών και πολιτικών προβλημάτων*, ο.π., σ.2.

⁵ Βλ. Νικόλαος Μηλιώνης, *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εθνική δημοσιονομική κυριαρχία*,
http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Milionis_Nikolaos.pdf

Παρά ταύτα, το εθνικό κράτος θα διατηρήσει την υπόστασή του και θα συνεχίσει να αποτελεί το θεμέλιο για την οικοδόμηση της διεθνούς κοινωνίας και το υπόβαθρο για την ΕΕ. Η υποδοχή των πολιτειακών αρχών όμως στην ΕΕ είναι υπό οποιαδήποτε εκδοχή αδιανόητη χωρίς τη διαφοροποίηση του περιεχομένου τους⁶.

Η πρόκληση για τη μελέτη του διαρκώς μεταβαλλόμενου θεσμικού πλαισίου της ΕΕ είναι μεγάλη, ιδίως όταν οι εξελίξεις διαδέχονται η μία την άλλη με γοργούς ρυθμούς. Σημαντικό ρόλο καλούνται να διαδραματίσουν και τα νομοθετήματα περί των «ευρωπαϊκών» θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως στο πλαίσιο εκείνο όπου εκφράζεται ο «κοινωνικός χαρακτήρας» της ΕΕ⁷.

Η ενσωμάτωση των κοινοτικών κανόνων στην εσωτερική κοινωνική, αλλά και θεσμική πραγματικότητα, και οι υποχρεώσεις των εθνικών δημόσιων διοικήσεων έναντι των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το ζητούμενο αυτής της εκπόνησης.

⁶ Βλ. Ευαγγελία Ταβλαδωράκη, *Η σχέση μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου και η δημιουργία θεσμικών και πολιτικών προβλημάτων*, ο.π., σ.2.

⁷ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σ.17.

ABSTRACT

The European Union is, first of all, a union of values. The conquest of these values is the result of its history. These values constitute the hard core of the Union's identity and enable every citizen to identify himself with it. Common course of its 28 different peoples is inconceivable if the participants are not animated by a common political conviction, by certain common ideals, which express not only a common past, but are preset as fixed values for the future development of peoples.

All these values are proclaimed as a juridical authority. These values explicitly include the principle of liberty, democracy, respect for human rights, the rule of law, while reminding that these principles are common to all Member States.

At the same time, the Public Administration, which is the executive body of the decisions of the respective state power, as an institution and as an organization, distincts from other social institutions and organizations, because as an element of the state apparatus from the one hand has special characteristics and on the other specific objectives. They correspond to the state itself, and on the other, in this context, states have their own relative autonomy. Public administration differs from society to society just as the nature of the state differs from society to society.

By participating in European integration, an increasingly larger part of power of the nation state is transferred to the EU. According to Papadimitriou, we can distinguish both early interest par excellence to EU law, as for instance the authorities corresponding to the four basic freedoms (freedom movement of goods, persons, services and capital) and the other principles that define the EU's relationship with the state. In the last part belong the principle of autonomy, the principle of the primacy of

Community law and the related principle of direct effect of the rules of the law of nations. In addition, these three principles encapsulate the deeper institutional essence of the EU while identifying the supranational character of undeniable quality and assert of the fundamental principle.

The EU Member States are currently not completely dominant in what concerns their national budget, at the level of both the training and the implementation. It is a fact that the period of the fiscal sovereignty of Member States is now over, or to be more precise, the margin of the initiative of the national financial institutions is now limited, directly and indirectly, by the Treaties themselves or by the Community authorities in carrying of their regulatory powers. To fulfill its mission the EU should gradually absorb more and more of the powers of the state. This process is still open and subject to accelerations or decelerations of the historical process.

Nevertheless, the nation-state will retain its status and will continue to be the foundation for building the international society and the foundation for the EU.

The incorporation of Community rules on domestic social and institutional reality as well as the duties and obligations of national administrations towards the EU institutions constitute the goals of this thesis.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σελ.
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ	19
1.1. Η έννοια της κοινωνίας, του κράτους, της κοινωνικής συνείδησης και του διεθνούς δικαίου	19
1.2. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ενωσιακό Δίκαιο	27
1.2.1. Η αποστολή της ΕΕ και οι αξίες που τη διέπουν	31
1.2.2. Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη	33
1.2.2.1. Οι πηγές του Δικαίου της ΕΕ	33
1.2.2.1.1. Το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.....	34
1.2.2.1.2. Το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ.....	37
1.2.2.1.2. Το επικουρικό δίκαιο της ΕΕ	38
1.2.3. Η αρχή της έντιμης συνεργασίας	39
1.3. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΔΕΕ	45
2.1. Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου	45
2.1.1. Η φύση του δικαστικού ελέγχου της Διοικήσεως	48
2.1.2. Η ΕΣΔΑ και το ΕΔΔΑ	49
2.1.2.1. Η προδικαστική παραπομπή	52
2.1.3. Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ.....	55
2.1.3.1. Οι αρμοδιότητες του ΔΔΔ της ΕΕ.....	56
2.1.3.1.1. Τα αίτια που οδήγησαν στην ίδρυση ενός Δικαιοδοτικού Τμήματος για Υπαλληλικές Υποθέσεις	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΤΗ ΔΙΕΠΟΥΝ	59
3.1. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης	59

3.1.1. Οι αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση	60
3.1.1.1. Η αρχή της νομιμότητας	62
3.1.1.2. Η αρχή της αναλογικότητας	65
3.1.1.3. Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος	67
3.1.1.4. Η αρχή της ισότητας	68
3.1.1.5. Η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης	69
3.1.1.6. Οι αρχές της καλόπιστης συνεργασίας και της χρηστής διοίκησης	69
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Η ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΥΘΜΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ	75
4.1. Εναρμόνιση της δημόσιας διοίκησης με τα εντελόμενα από την ΕΕ.....	77
4.1.1. Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων: αναγκαία στελέχωση Υπηρεσιών	84
4.1.2. Μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε.....	87
4.1.2.1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο	89
4.1.3. Επιβολή κυρώσεων	91
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	93
Α. Διαπιστώσεις	93
Β. Συμπεράσματα	94
Γ. Προτάσεις	97
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	99
Πηγές	99
Ελληνική..	99
Ξένα	104
Διαδίκτυο	105
Νόμοι – Διατάγματα – Αποφάσεις	107