

**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

Copyright © ΧΡΙΣΤΟΣ Ε. ΠΑΡΑΣΚΕΥΑ, 2015
Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

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

*Αφιερώνεται στην μητέρα μου Καλομοίρα για την στήριξη που
μου προσφέρει σε κάθε βήμα της ζωής μου και στα
αγαπημένα παιδιά μου Ευάγγελο και Μιχάλη, ως ερέθισμα
για την ακαδημαϊκή ανάπτυξη τους και ως παρακαταθήκη της
μελλοντικής προσφοράς τους στην κοινωνία και τους
ανθρώπους*

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 δικαιοϊκή 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 Τσαμαντάνης 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.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θεωρώ υποχρέωση μου να ευχαριστήσω από καρδιάς τον Επιβλέποντα Καθηγητή μου κ. Κωνσταντίνο ΓΕ Αθανασόπουλο, αφενός για την επιλογή του ενδιαφέροντος και σύγχρονου αυτού θέματος, καθώς και για την αμέριστη βοήθεια, επιστημονική υποστήριξη και πολύτιμη καθοδήγηση που μου προσέφερε με τον διακριτικό τρόπο που διαθέτει ως αυθεντικός καθηγητής, καθόλη τη διάρκεια της εκπόνησης της παρούσας διπλωματικής εργασίας και για την ανεξίτηλη διδασκαλία του κατά την διάρκεια του Μεταπτυχιακού Προγράμματος.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες επίσης απευθύνω προς την οικογένεια μου, την μητέρα μου Καλομοίρα και τα αγαπημένα μου παιδιά Ευάγγελο και Μιχάλη, οι οποίοι μου συμπαραστάθηκαν και με στήριξαν τόσο στην προσπάθεια εκπόνησης της διπλωματικής αυτής εργασίας, όσο και κατά την διάρκεια της παρακολούθησης και συμμετοχής μου στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Διεθνές και Ευρωπαϊκό Οικονομικό Δίκαιο.

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

*«Κρατίστην είναι δημοκρατίαν εν ἣ πάντες ὡς
τύραννον φοβούνται τον νόμον».*

Βίας ο Πριηνεύς

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ελληνικές

Βλ.	:	Βλέπε
ΔΑΔ	:	Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ
ΔΕΚ	:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΕ	:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ε.	:	Εξής
Ε.Α.Π.	:	Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο
Ε.Ε.	:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΕ	:	Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΟΚ	:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ε.Κ.	:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
εκδ.	:	εκδόσεις
Ν.	:	Νόμος
ΝΠΔΔ	:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Ε.Ο.Σ. Συνεργασίας	:	Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας
Ο.Ο.Σ.Α. Ανάπτυξης	:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ο.π.	:	όπως προηγουμένως
Π.Ε.Κ.	:	Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
π.χ.	:	παραδείγματος χάριν
Πρβλ.	:	Παράβαλε

Π.Σ.Ε.Α.	:	Πολιτική Σχεδιασμού Έκτακτης Ανάγκης
σ.	:	σελίδα
τ.	:	τόμος
ΣΕΕ	:	Συνθήκη για την ΕΕ
ΣΕΚ	:	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	:	Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ
χ.χ.	:	χωρίς χρονολογία

Ξένες

OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
p.	:	page
par.	:	paragraph

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

1.1. Η έννοια της κοινωνίας, του κράτους, της κοινωνικής συνείδησης και του διεθνούς δικαίου

Η κοινωνία είναι ένα μεγάλο ανθρώπινο σύνολο, που ζει σε ένα ορισμένο χώρο (εθνικό, πόλη, κλπ), οργανωμένο κατά συλλογικό και συνδετικό τρόπο, που στηρίζεται σε ένα ή διάφορους τρόπους οργάνωσης της παραγωγής. Μεταξύ των ανθρώπων δημιουργούνται σχέσεις βασισμένες στη διαδικασία της οικονομικής, παραγωγικής ζωής, στους δεσμούς μεταξύ τους και με τη φύση κλπ⁸. Δεν αποτελεί η ανθρώπινη κοινωνία μία αφηρημένη και γενική έννοια ή σχέση, αλλά μία καθορισμένη μορφή συμβίωσης, ένα σύνολο διαρθρωμένο που περικλείει πολλά άλλα ανθρώπινα υποσύνολα, όπως οι οικογένειες, οι κοινωνικές ομάδες, οι επαγγελματικές τάξεις κλπ. Η ένωση αυτή των ανθρώπων καθορίζεται από αναγκαίους φυσικούς, βιολογικούς λόγους ύπαρξης, και κατά συνέπεια οργάνωσης σε κοινές σχέσεις μεταξύ τους⁹.

Ο άνθρωπος από τότε που εμφανίσθηκε στη γη ζούσε σε κοινωνίες. Μέσα από τις κοινωνίες αυτές κατόρθωσε να διαδώσει και να διατηρήσει την πείρα των προγενέστερων γενεών και την κατάκτηση της φύσης σταδιακά¹⁰. Από τα πρώτα χρόνια κατά τα οποία εμφανίστηκε στη γη ο άνθρωπος εντάχθηκε στη «φυλετική

⁸ Βλ. Θεανώ Καλλινικάκη, *Εισαγωγή στην Θεωρία και την Πρακτική της Κοινωνικής Εργασίας*, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1998, σ.43 και σ.215^ε.

⁹ Βλ. Heinz – Gunther Nesselrath, *Εισαγωγή στην αρχαιογνωσία – Αρχαία Ελλάδα*, τ.1^{ος}, εκδ. Δημ. Ν. Παπαδήμα, Αθήνα 2003, σ.209.

¹⁰ Βλ. Ελευθερουδάκης, *Επίτομον Εγκυκλοπαιδικόν Λεξικόν*, εκδ. Ελευθερουδάκη Α.Ε., ⁹Αθήναι x.x., σ.1627.

κοινωνία». Το κύτταρο της κοινωνίας, δηλ. η μικρότερη κοινωνία, είναι η οικογένεια. Η ανώτερη μορφή της κοινωνίας είναι το κράτος¹¹.

Είναι γνωστό ότι η ανθρώπινη κοινωνία εμφανίστηκε ταυτόχρονα με τη συνειδητοποίηση του ρόλου του ανθρώπου μέσα στην κοινωνική ομάδα¹². Η ανάπτυξη της στηρίχτηκε σε μεγάλο βαθμό στην αγωγή η οποία λειτούργησε ως καθοδήγηση για την ένταξη των νέων μελών στο κοινωνικό σύνολο¹³. Με τα προβλήματα της κοινωνίας ασχολήθηκαν πολλοί αρχαίοι και νεότεροι φιλόσοφοι¹⁴. Αυτοί μελέτησαν τα διάφορα κοινωνικά φαινόμενα και έβγαλαν πολύτιμα συμπεράσματα για την αγαθή, την ιδανική συμβίωση των ανθρώπων και για τις μεταξύ τους σχέσεις¹⁵.

Ο λαός είναι η ζωντανή δύναμη που εκφράζεται με τη θετική βούληση ορισμένου αριθμού ατόμων να ζήσουν στο πλαίσιο μιας οργανωμένης κοινωνίας. Τόσο στις πρώτες φάσεις της δημιουργίας του κράτους όσο και στη διάρκεια της περαιτέρω υπάρξεώς του υπάρχει το ψυχολογικό και κοινωνιολογικό στοιχείο της αλληλεγγύης μεταξύ των ανθρώπων που αποτελούν το λαό. Αυτό το στοιχείο

¹¹ Βλ. Εμμανουήλ Ρούκουνας, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, τ.1^{ος}, σειρά: «Δημοσίο Διεθνές Δίκαιο», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σ.23. Πρβλ. Κωνσταντίνος Ι. Τσιμπούκης, *Η ψυχική υγεία του σύγχρονου ανθρώπου*, εκδ. Έρευνα, Αθήνα 1997, σ.85.

¹² Βλ. Βασίλειος Τ. Γιούλτσης, *Γενική Κοινωνιολογία*, εκδ. Αφων Κυριακίδη Α.Ε., Θεσσαλονίκη 2005, σ.33.

¹³ Βλ. Ιωάννης Β. Κογκούλης, *Εισαγωγή στην Παιδαγωγική*, εκδ. Αφων Κυριακίδη Α.Ε., Θεσσαλονίκη 1996, σ.17.

¹⁴ «Λύχνου Διογένης μεθ' ημέραν άψας, 'άνθρωπον', φησί, 'ζητώ'. Διογένους Λαερτίου, *Βίοι Φιλοσόφων*, Γ', 20.

¹⁵ Στα *Πολιτικά* του ο Αριστοτέλης αναφέρει: «Ει γάρ μη αυτάρκης έκαστος χωρισθείς, ομοίως τοις άλλοις μέρεσιν έξει προς το όλον, ο δε μη δυνάμενος κοινωνείν ή μηδέν δεόμενος δι' αυτάρκειαν ουδέν μέρος πόλεως, ώστε ή θηρίον ή θεός». Δηλαδή, όποιος ζει μόνος του, χωρίς να μπορεί να συμμετέχει, από φυσική ροπή, σε μία κοινότητα ανθρώπων, ή δεν έχει ανάγκη κανένα λόγω της αυτάρκειάς του, αυτός ο άνθρωπος δεν αποτελεί μέρος της πόλεως και επομένως πρέπει να είναι η Θεός ή θηρίο. Ο ίδιος, όμως, ο Αριστοτέλης τονίζει ότι ο άνθρωπος είναι «πολιτικόν ζών». Ο άνθρωπος από τη φύση του είναι φτιαγμένος να ζει σε ομάδες. Η ορμή της συμβίωσης εμφανίζεται πολύ νωρίς και ο άνθρωπος δημιουργεί ομάδες, μέσα στις οποίες ικανοποιεί τις ανάγκες του, αλλά και οδηγείται στην αυτοπραγμάτωση και αυτοτελείωσή του. Αριστοτέλους, *Πολιτικά Α'*, στίχ. 1252^b, the Loeb Classical Library, Harvard University Press, Cambridge, London, England, William Heinemann LTD, 1968. Πρβλ. Αριστοτέλους, *Πολιτικά Α'*, μετάφραση Σπυριδωνος Χ. Μαγγίνα, τ.44^{ος}, σειρά: «Βιβλιοθήκη των Ελλήνων», εκδ. Ελληνικός Εκδοτικός Οργανισμός, σ.42.

τονίσθηκε εμφαντικά από τους διεθνολόγους εκείνους, που είδαν το κράτος και τις διεθνείς σχέσεις και από κοινωνιολογική σκοπιά. Η ιστορική εμπειρία έχει δείξει ότι, τουλάχιστον στις σύγχρονες κοινωνίες, η συγκρότηση μη συγκρουσιακών κοινωνικών σχέσεων συνιστά μία ουτοπία. Οι σύγχρονες κοινωνίες δικαιώνουν τους παλαιότερους, όπως π.χ. τους αρχαίους Έλληνες φιλοσόφους αλλά και νεότερους ερευνητές των κοινωνικών φαινομένων, οι οποίοι θεωρούν την αντίθεση και τη σύγκρουση ως διηνεκή στοιχεία της πολύπλοκης κοινωνικής ζωής. Αλλά αν η κατάργηση της σύγκρουσης ή των επιμέρους συγκρούσεων στις πολύπλοκες κοινωνικές σχέσεις δεν φαίνεται δυνατή, η διαρκώς ανανεωόμενη υπέρβαση της κοινωνικής σύγκρουσης ή των επιμέρους συγκρούσεων, μέσω της δημιουργίας θεσμών που να είναι επενδυμένοι με τον υψηλότερο, κατά το δυνατόν, βαθμό κοινωνικής συναίνεσης, προβάλλει ως μία αδήριτη αναγκαιότητα για την επιβίωση και την ανάπτυξη των σύγχρονων κοινωνιών¹⁶.

Οι θεσμοί σε μία κοινωνία και οικονομία είναι ανθρώπινες κατασκευές που λειτουργούν ως κανόνες και περιορισμοί στη διαμόρφωση της ανθρώπινης συμπεριφοράς. Ως αποτέλεσμα οργανώνουν το πλαίσιο των κινήτρων των ανθρώπινων συναλλαγών, ανεξαρτήτως εάν αυτές αναφέρονται σε πολιτικό, κοινωνικό ή οικονομικό επίπεδο. Ουσιαστικά το θεσμικό πλαίσιο μειώνει την αβεβαιότητα που συνοδεύει την καθημερινή ζωή, προσφέροντας μία δομή για τη λειτουργία της. Το πολιτισμικό υπόβαθρο αποτελεί καθοριστικό συστατικό της θεσμικής κατασκευής και προέρχεται από το ανθρώπινο μυαλό το οποίο είναι η βάση των συμπεριφορών και των δομών ¹⁷.

¹⁶ Βλ. Νικόλαος Γ. Ιντζεσίλογλου, *Κοινωνιολογία του Δικαίου, Εισαγωγή σε μία ρεαλιστική νομική επιστήμη – Διεπιστημονική προσέγγιση του νομικού φαινομένου*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη ²2012, σ.7 και σ.38^ε.

¹⁷ Το πολιτισμικό υπόβαθρο επηρεάζει τα οικονομικά αποτελέσματα μέσω δύο κυρίως καναλιών. Το πρώτο κανάλι είναι η επιθυμία των ατόμων να εμπλέκονται σε διάφορες δραστηριότητες που βοηθούν στη συσσώρευση φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου. Το δεύτερο κανάλι αφορά το βαθμό συνεργασίας και εμπιστοσύνης στην

Η ελληνική κλασική αρχαιότητα γνώρισε, πέρα από τον προαιώνιο θεσμό της συνθήκης, πολλούς ειδικούς θεσμούς που ρύθμιζαν τις σχέσεις κυρίως μεταξύ των ελληνικών πόλεων: τα «κοινά», τις συμμαχίες, τη διαλλαγή και τη μεσολάβηση, τις αμφικτυονίες, την προξενία, την πρεσβευτική ιδιότητα, την ασυλία, έννοιες και σχέσεις που διαχρονικά έφθασαν μέχρι τον 21^ο αιώνα¹⁸.

Ο Αριστοτέλης είναι ο πρώτος που συνέλαβε μεταξύ άλλων την ιδέα της διάκρισης των κρατικών εξουσιών, όταν μίλησε «*περί τριών μοριών των Πολιτειών πασών: το βουλευόμενον περί των κοινών, το περί τας αρχάς και το δικάζον*»¹⁹.

Το κράτος είναι σήμερα ο πρωτογενής θεσμός του διεθνούς δικαίου. Σήμερα είναι γενικά αποδεκτό πως ένα κράτος είναι κυρίαρχο επειδή υπάγεται στο διεθνές δίκαιο. Αυτό το τελευταίο του εξασφαλίζει εδαφική ακεραιότητα, ισότητα, τήρηση των συμπεφωνημένων, μη επέμβαση στις εσωτερικές υποθέσεις και τέλος δυνατότητα μεταβολής των διαδικασιών και των ουσιαστικών κανόνων που διέπουν τις διεθνείς σχέσεις. Το διεθνές δίκαιο αγκαλιάζει όλους τους ανθρώπους σε όλα τα μήκη και τα πλάτη της γης. Στοχεύει στην παγκόσμια ειρήνη, την ασφάλεια, τη δικαιοσύνη, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη. Περιέχει όμως και ρυθμίσεις για τις ακραίες περιπτώσεις των ενόπλων συρράξεων²⁰.

Το διεθνές δίκαιο είναι ένα αυτόνομο σύστημα δικαίου. Περιλαμβάνει κανόνες, αρχές και λειτουργίες που ανταποκρίνονται στις αναγκαιότητες της καθημερινότητας και υπαγορεύονται από τη

οικονομία. Βλ. Π. Ε. Πετράκης, *Η Ελληνική Οικονομία και η Κρίση: Προκλήσεις και Προοπτικές*, εκδ. Quaestor Μονοπρόσωπη Ε.Π.Ε., Αθήνα 2011, σ.139. Βλ. Κων. Χατζηκωνσταντίνου, Λεων. Παπαδόπουλος, Βεν. Καρακωστανόγλου, Μιλτ. Σαρηγιαννίδης, *Όψεις της Διεθνούς Έννομης Τάξης – Κείμενα Συνθηκών*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, κ.κ., σ.89.

¹⁸ Βλ. Κων. Θ. Χατζηκωνσταντίνου, Χαράλαμπος Ελ. Αποστολίδης, Μιλτιάδης Χ. Σαρηγιαννίδης, *Θεμελιώδεις Έννοιες στο Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013, σ.206.

¹⁹ Αριστοτέλης στον Κωνσταντίνο Γε. Αθανασόπουλο, *Διοικητικό Δίκαιο*, τ.1^{ος}, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών, Έρευνας και Ανάπτυξης, Αθήνα 2014, σ.64.

²⁰ Βλ. Ν. Ι. Σαρίπολος, *Τα των Εθνών εν ειρήνη και εν πολέμω νόμιμα*, Αθήνησι 1860, σ.14. Βλ. Εμμανουήλ Ρούκουνας, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, τ.1^{ος}, ο.π. σ.21^ε.

συμβίωση κρατών και μη κρατικών δρώντων, συμβάλλοντας έτσι στην οργάνωση της διεθνούς κοινωνίας. Το διεθνές δίκαιο θεοπίζεται πρωτίστως, αν και όχι αποκλειστικά, από τα κράτη. Αποτελεί αντικείμενο επίκλησης από ένα ανομοιογενές σύνολο διεθνών δρώντων που συμμετέχουν με διαφορετική ένταση και αποτελεσματικότητα στη διαμόρφωση και την εφαρμογή του. Στην πραγματικότητα το διεθνές δίκαιο αποτελεί ένα διαρκώς εξελισσόμενο κώδικα επικοινωνίας που το κράτος επιθυμεί να διατηρήσει υπό τον έλεγχό του την ίδια στιγμή που οι υπόλοιποι μη κρατικοί δρώντες επιδιώκουν μεγαλύτερους και περισσότερους ρόλους στο διεθνές δίκαιο, ώστε να ασκήσουν μεγαλύτερη επιρροή στην εξέλιξη της διεθνούς έννομης τάξης²¹.

Μία εξέλιξη που δεν έχει ακόμη καταχυρωθεί στο γενικό διεθνές δίκαιο είναι η προϋπόθεση ότι το κράτος που μετέχει στη διεθνή κοινότητα να είναι δημοκρατικό²². Μπορεί ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών να μην αναφέρεται πουθενά στη δημοκρατία, η ραγδαία όμως εξέλιξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μετά το 1970, το τρίπτυχο *κράτος δικαίου – ανθρώπινα δικαιώματα – δημοκρατία* τείνει προς την καθιέρωση της αντίληψης ότι όλα τα κράτη του σύγχρονου κόσμου πρέπει να είναι δημοκρατικά²³.

Η πλέον αρχαία πηγή δικαίου, σε όλους τους λαούς είναι το «έθιμο» (*jus moribus*), ήτοι: *«δίκαιον μη τεθέν υπό της πολιτείας, ἀλλ' εν τη κοινή του Έθνους συνειδήσει στηριζόμενον και υπό του λαού δια μακράς, αδιακόπτου και ομοιομόρφου ασκήσεως εν συνειδήσει δικαίου κυρωθέν»*²⁴.

²¹ Βλ. Κώστας Θ. Χατζηκωνσταντίνου, Χαράλαμπος Ελ. Αποστολίδης, Μιλτιάδης Χ. Σαρηγιαννίδης, *Θεμελιώδεις Έννοιες στο Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο*, ο.π., σ.50 και σ.206.

²² Βλ. Ν. Ι. Σαρίπολος, *Τα των Εθνών εν ειρήνη και εν πολέμω νόμιμα*, ο.π., σ.15.

²³ Βλ. Charles N. Brower & John B. Tepe, *The Charter of Economic Rights and Duties of States: A Reflection or Rejection of International Law?* Vol 9:2, 295 *Journal of International Lawyer*, 1975, p.304.

²⁴ Γεώργιος Σ. Κώνστας, *Νεώτερον Λεξικόν Νομικής, το Ελληνικόν Δίκαιον και η Εφαρμογή του*, τ.1^{ος}, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα Αθήναι 1967, σ.671.

Για τη δημιουργία του εθίμου δεν είναι αρκετή η σταθερή, ομοιόμορφη και μακροχρόνια άσκηση του²⁵, αλλά απαιτείται επιπλέον αφενός η ύπαρξη της *opinio necessitatis*²⁶, αφετέρου να μην υφίσταται αντίθεση του επικαλούμενου εθίμου προς την ηθική τάξη και τον ορθό λόγο²⁷.

Το Βασιλικό Διάταγμα το επέχον ισχύ νόμου της 23/2/1835, το οποίο επικύρωσε ως αστικό νόμο τους πολιτικούς νόμους των βυζαντινών αυτοκρατόρων, ορίζει ότι τα έθιμα όσα είναι μακροχρόνια και αδιάκοπη συνήθεια ή όσα οι δικαστικές αποφάσεις καθιέρωσαν, υπερισχύουν όπου επικράτησαν των βυζαντινών νόμων, και γι' αυτό καθιερώνει την ισχύ των τοπικών εθίμων και την επικράτησή τους απέναντι στους βυζαντινούς νόμους²⁸. Την αναγκαιότητα του εθίμου επιβάλλει και η σύγχρονη ζωή με την ταχύτητα και την ποικιλία της, οι οποίες αναγκαία συνεπάγονται τη διαμόρφωση νέων έννομων σχέσεων, τις οποίες αδυνατεί να προλάβει ο νόμος²⁹.

²⁵ Είναι χαρακτηριστική η επίδραση του εθίμου στη δημιουργία των νόμων. Ένα παράδειγμα είναι η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου και στα προδικαστικά ζητήματα αποτελεί πρωτοτυπία του ελληνικού δικαίου, η οποία διαμορφώθηκε νομολογικά και έχει τις ρίζες της σε μακροχρόνια άσκηση εθίμου. Βλ. Νικόλαος Θ. Νίκας, *Εγχειρίδιο Πολιτικής Δικονομίας*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σ.617.

²⁶ Πρέπει δηλαδή να έχει κατοχυρωθεί από την κοινή γνώμη ως αναγκαιότητα. Βλ. Γεώργιος Σ. Κώνστας, *Νεώτερον Λεξικόν Νομικής, το Ελληνικόν Δίκαιον και η Εφαρμογή του*, ο.π., σ.671.

²⁷ Ε.Α. 2688/71 Ε.Ε.Ν. 39, 77, Ε.Α. 1307/72 Νομικό Βήμα τ.20^{ος}, σ.1188, Νομικό Βήμα τ.22^{ος}, σ.265. Βλ. Ανδρέας Χ. Τούσης, *6ο Συμπλήρωμα Νομολογίας 1972-1974*, τ.2^{ος}, εκδ. Ιωάννου Ν. Ζαχαρόπουλου, x.x., σ.202. Βλ. Γεώργιος Σ. Κώνστας, *Νεώτερον Λεξικόν Νομικής, το Ελληνικόν Δίκαιον και η Εφαρμογή του*, τ.1^{ος}, ο.π., σ.671. Πρβλ. Χ. Δέδες, *Το έθιμον εν τω Ποινικώ Δικαίω*, Αθήναι x.x. σ.39.

²⁸ Α.Π. 385, 65 Νομικό Βήμα, τ.14^{ος}, σ.242. Βλ. Γεώργιος Σ. Κώνστας, *Νεώτερον Λεξικόν Νομικής, το Ελληνικόν Δίκαιον και η Εφαρμογή του*, τ.1^{ος}, ο.π., σ.671. Βλ. Ανδρέας Χ. Τούσης, *6ο Συμπλήρωμα Νομολογίας 1972-1974*, τ.2^{ος}, ο.π., σ. 203.

²⁹ Διότι, με την μακρά και ομοιόμορφη από πολλά άτομα άσκηση αυτού διαμορφώθηκε από τα άτομα αυτά η κοινή συνείδηση ότι το ασκούμενο ισχύει ως δίκαιο που ρυθμίζει ωρισμένες σχέσεις τους. Η απαγόρευση της ασκήσεώς του αντίκειται από τον νόμο στην θεμελιωθείσα από την πεποίθηση δικαίου πραγματικότητα. Βλ. Ανδρέας Χ. Τούσης, *4ο Συμπλήρωμα Νομολογίας 1964-1968*, τ.2^{ος}, εκδ. Ιωάννου Ν. Ζαχαρόπουλου, σ. 393. Βλ. Γεώργιος Τούσης, *Ερμηνεία Ποινικού Κώδικα*, Πειραιάς, x.x., σ.36 υποσ.81.

Κατά το άρθρο 38 παρ.1 του Καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης, το διεθνές έθιμο είναι³⁰: «η γενική πρακτική που γίνεται δεκτή ως κανόνας δικαίου».

Ενώ σε όλες τις ανθρώπινες κοινωνίες ο κανόνας δικαίου, αφού ξεκίνησε εθιμικά, εξελίχθηκε μέσα από συγκεκριμένους και τυπολογικά καταταγμένους τρόπους παραγωγής του, στο διεθνές δίκαιο παρά την εντυπωσιακή καθημερινή παραγωγή κανόνων του συμβατικού δικαίου, το έθιμο εξακολουθεί να διατηρεί την ακτινοβολία του. Όχι μόνο διαμόρφωσε στη διάρκεια των τεσσάρων τελευταίων αιώνων το πρώτο θεσμικό πλαίσιο συμπεριφοράς μεταξύ των κρατών αλλά εξακολουθεί να κατέχει εξέχουσα θέση στις σύγχρονες διεθνείς σχέσεις. Συνυπάρχει παράλληλα με αναρίθμητες συνθήκες και εξακολουθεί να ισχύει, αν και καταβάλλεται τα τελευταία χρόνια επιτυχημένη προσπάθεια για την *κωδικοποίηση* του διεθνούς δικαίου, δηλαδή την καταρχήν ενσωμάτωση των εθιμικών κανόνων σε πολυμερείς συνθήκες³¹.

Οι θεμελιώδεις λοιπόν αρχές της διακυβέρνησης ενός κράτους είτε εμπεριέχονται σιωπηρά στους νόμους, τους θεσμούς και τα έθιμα του κράτους αυτού είτε ενσωματώνονται σε ένα θεμελιώδες έγγραφο που αποτελεί το Σύνταγμα του κράτους³².

Για τον σχηματισμό γενικά παραδεδειγμένων κανόνων διεθνούς δικαίου απαιτείται να αποδεικνύεται ότι υπάρχει γενικά

³⁰ Άρθρο 38 παρ.1 Καταστατικού Χάρτη του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης. Βλ. https://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=26252&Itemid=35.

³¹ Ως προς τους τρόπους διαπιστώσεως του εθίμου, η Επιτροπή του Διεθνούς Δικαίου των Ηνωμένων Εθνών κατάρτισε το 1951 ένα ενδεικτικό πίνακα, που περιλαμβάνει αποφάσεις διεθνών αλλά και εσωτερικών δικαστηρίων, διπλωματική αλληλογραφία, γνωμοδοτήσεις νομικών συμβούλων των κρατών (ιδίως του υπουργείου Εξωτερικών), διεθνείς συνθήκες, εσωτερική νομοθεσία όπως επίσης και την πρακτική των διεθνών οργανισμών. Βλ. Sergei Vinogradov, *International Law of Natural Resources and Energy*, Proceedings of a Conference held in University of Dundee, July 2013, p.61. Βλ. Charles N. Brower & John B. Tepe, *The Charter of Economic Rights and Duties of States: A Reflection or Rejection of International Law?* ο.π., σ.304.

³² Βλ. Δημήτριος Η. Παπαστεργίου, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ²2009, σ.10^ε. Βλ. Κ. Μ. Σταμάτης, *Η Θεμελίωση των Νομικών Κρίσεων, Μέθοδοι Ερμηνείας του Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009, σ.267.

πρακτική στη διεθνή έννομη τάξη με την παραδοχή ότι αυτή έχει διαμορφωθεί ως δεσμευτικός κανόνας δικαίου³³.

³³ Βλ. ΣτΕ 1089/2008. Πρβλ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, *Οι διακρατικές πηγές του διοικητικού δικαίου*, Αθήνα 29.10.2013. <http://www.prevedourou.gr>, Ανάκτηση 25.7.2015.

1.2. Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το ενωσιακό δίκαιο

Το οικονομικο-κοινωνικό παγκόσμιο περιβάλλον μεταβάλλεται ραγδαία. Η ταχύτητα μεταβολής των οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων αποτελεί το κύριο χαρακτηριστικό του 20^{ου} και ιδιαίτερα των αρχών του 21^{ου} αιώνα³⁴. Οι μεταβολές αυτές επηρεάζουν όλους τους συμμετέχοντες στο παγκόσμιο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι, εθνικές οικονομίες, επιχειρηματικές οντότητες, εργαζόμενους, οικογένειες³⁵. Τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη προσπάθησαν μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου να ανασυγκροτήσουν τις κατεστραμμένες τους οικονομίες. Για το σκοπό αυτό δημιουργήθηκαν δύο νέοι οργανισμοί που συνέβαλαν στην ανάπτυξη νέων διεθνών και οικονομικών συμφωνιών:

- Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), με σκοπό να μειώσει το οικονομικό πρόβλημα, παρέχοντας πιστωτικές διευκολύνσεις.
- Η Διεθνής Τράπεζα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (Παγκόσμια Τράπεζα), με σκοπό τη χορήγηση μακροπρόθεσμων δανείων.

Η λειτουργία του ΔΝΤ και της Παγκόσμιας Τράπεζας ξεκίνησε το 1947 και αργότερα 23 χώρες διαπραγματεύτηκαν τη Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου, έτσι ώστε να μπορούν να διακινούν ελεύθερα προϊόντα στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές. Όμως, την ελπίδα και την προσπάθεια για ανάπτυξη εμπόδισαν σημαντικά προβλήματα που προέκυψαν σχετικά με τα ισοζύγια πληρωμών και την έλλειψη δολαρίων. Λύση έδωσαν οι ΗΠΑ, με το Σχέδιο Μάρσαλ. Ο όρος που έθεταν ήταν ότι τα κράτη μέλη που θα

³⁴ Βλ. Θ. Χριστοδουλίδης, *Από την ευρωπαϊκή ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ιστορική διάσταση του Ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2001, σ.39^ε.

³⁵ Βλ. Π. Ε. Πετράκης, *Η Ελληνική Οικονομία και η Κρίση: Προκλήσεις και Προοπτικές*, εκδ. Quaestor Μονοπρόσωπη Ε.Π.Ε., Αθήνα 2011, σ.11. Πρβλ. S. Henning, *Η ευνοποίηση της Ευρώπης, Από τη διχόνοια στην ομόνοια*, ΕΑΠ, Πάτρα, 2002, σ.27^ε.

λάμβαναν την οικονομική βοήθεια ήταν υποχρεωμένα να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για οικονομική συνεργασία μεταξύ τους, με αποτέλεσμα τη δημιουργία του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ) με στόχο την ανάπτυξη κοινής οικονομικής πολιτικής και την επίτευξη μιας υγιούς ευρωπαϊκής οικονομίας μέσω της συνεργασίας των μελών της. Ο ΟΕΟΣ παραχώρησε αργότερα τη θέση του στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), τον οποίο μπορούν να απαρτίζουν και μη Ευρωπαϊκές χώρες³⁶.

Τα ανωτέρω στοιχειοθετούν το γεγονός ότι με το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, τα κράτη της Ευρώπης βρέθηκαν αντιμέτωπα με χιλιάδες προβλήματα. Οι απώλειες σε ανθρώπινο δυναμικό, σε οικονομικό αλλά και σε εδαφικό ήταν ασύλληπτες. Τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη είχαν απολέσει την πρότερη κυριαρχία τους και είχαν κατανοήσει πλήρως πως δεν υπήρχε περιθώριο για περαιτέρω συρράξεις. Οι αδιάκοπες πολεμικές συγκρούσεις τα είχαν αποδυναμώσει και επιβαλλόταν με κάθε τρόπο να επανακάμψουν σε όλα τα επίπεδα³⁷.

Η οικονομική ανάπτυξη αλλά και το να τεθεί ένα τέλος στους συχνούς και αιματηρούς πολέμους μεταξύ των γειτονικών χωρών που κατέληξαν στον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ήταν το όραμα που ώθησε τους ιδρυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να καταλήξουν στο Ευρωπαϊκό αυτό Οικοδόμημα που ονομάζεται Ενωμένη Ευρώπη³⁸.

³⁶ Βλ. H. Nugent, *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα 2004, σ.112.

³⁷ Βλ. Κ. Λάβδας, *Δημιουργία και εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ΕΑΠ, Πάτρα 2002, σ.14.

³⁸ «Η συσπείρωση των ευρωπαϊκών κρατών απαιτεί να εξαλειφθεί η προαιώνια αντίθεση μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας... Η από κοινού διαχείριση της παραγωγής του άνθρακα και χάλυβα θα εξασφαλίσει άμεσα την εγκατάσταση κοινών βάσεων οικονομικής ανάπτυξης, πρώτου σταδίου της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και θα αλλάξει τη μοίρα περιοχών, οι οποίες από μακρού προορίζονται για την κατασκευή πολεμικών όπλων, υπήρξαν δε και τα πιο σταθερά θύματα των τελευταίων... Η αλληλεγγύη που θα δημιουργηθεί στην παραγωγή θα καταδείξει ότι κάθε πόλεμος μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας καθίσταται όχι μόνο αδιανόητος αλλά και υλικά αδύνατος». Απόσπασμα από την ομιλία του Ρομπέρ Σουμάν στον Γεώργιο Α. Κωστόπουλο, *Λόγοι που οδήγησαν, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, στην ανάγκη*

Η πολιτική της ΕΕ διέπεται από αυστηρούς κανόνες οι οποίοι περιέχονται στις δύο Συνθήκες επί των οποίων βασίζεται η Ένωση: τη Συνθήκη για την ΕΕ (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ (ΣΛΕΕ)³⁹. Οι διατάξεις των Συνθηκών, που αποτελούν το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, τα όργανα της ΕΕ και τους πολίτες και υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης του εθνικού δικαίου, τροποποιούνται δε μόνο με την ομόφωνη απόφαση όλων των κρατών μελών.

Πάντως, περί το πρωτογενές εν γένει δίκαιο, της ΕΟΚ αρχικά και της ΕΕ μετέπειτα, ανακύπτει σειρά θεμάτων⁴⁰:

1. Το πρώτο ζήτημα που ανακύπτει είναι ο επακριβής καθορισμός του χρόνου έναρξης της ισχύος ενός κανόνα δικαίου πρωτογενούς χαρακτήρα. Η κοινοτική πρακτική σήμερα, ταυτίζει τον χρόνο έναρξης με το χρονικό σημείο κατάθεσης των εγγράφων κύρωσης από το τελευταίο συμβαλλόμενο κράτος μέλος στα αρμόδια για την εν λόγω κατάθεση όργανα.
2. Δεύτερο ζήτημα συνιστά η «συνάρτηση» των Συνθηκών μεταξύ τους. Οι Συνθήκες δεν συμπληρώνουν ερμηνευτικά αλληλές, η δε μεταξύ τους σχέση ισχύος, σε περίπτωση ρυθμίσεων της ίδιας τυπικής μορφής, διέπεται από το στοιχείο του χρόνου, όπως άλλωστε και στα εθνικά δικαιοσύνηματα.

Σε αντίθεση βέβαια με το θέμα έναρξης της ισχύος των Συνθηκών κ.λπ., το θέμα λήξης της ισχύος είναι εξ αρχής διευθετημένο: η ισχύς της Σύμβασης της ΕΚΑΧ εξέπνεε τον Σεπτέμβριο του 2002 μ.Χ. ενώ δεν προβλεπόταν καταληκτική

ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιοδικό «Ερανιστής», Αθήνα 20.11.2014, σ.3. Πρβλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, *Η ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_el.htm, Ανάκτηση 21.7.2015.

³⁹ Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, ΕΕΕΕ αριθ. C 326/26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>, Ανάκτηση 21.7.2015.

⁴⁰ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.37^ε.

ημερομηνία για την ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ και η Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει συναφθεί για απεριόριστο χρονικό διάστημα⁴¹.

⁴¹ ⁴¹ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.38.

1.2.1. Η αποστολή της ΕΕ και οι αξίες που τη διέπουν

Οι αξίες που διέπουν την ΕΕ και πάνω στις οποίες εγκαθιδρύθηκε το οικοδόμημά της είναι συνοπτικά οι ακόλουθες:

A. Η προαγωγή της Ειρήνης, των αξιών της και της ευημερίας των λαών της. Η προαγωγή της ειρήνης αποτέλεσε εξ αρχής τον πρώτιστο και γενεσιουργό λόγο της ευρωπαϊκής ενοποιητικής προσπάθειας. Η προαγωγή των αξιών και η ευημερία των λαών αποτελούν πρωταρχικό σκοπό των πιο ευημερουσών περιοχών του πλανήτη⁴².

B. Η δημιουργία ενός χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας. Ήδη, βάσει της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ο στόχος αυτός έχει ενταχθεί πλήρως στον υπερεθνικό χαρακτήρα της Ένωσης, διεπόμενος από τις διατάξεις του Τίτλου V της Συνθήκης λειτουργίας της ΕΕ, άρθρα 67 έως 89. Ο τίτλος αυτός περιέχει διατάξεις σχετικές με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, τη δικαστική συνεργασία και την αστυνομική συνεργασία. Βάσει του άρθρου 67 παρ.2 ΣΕΕ, η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της⁴³. Επί του τομέα αυτού, η

⁴² Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ⁵2010, σ.97^ε.

⁴³ Βλ. Λίνος – Αλέξανδρος Σισιλιάνος, *Η ανθρώπινη Διάσταση του Διεθνούς Δικαίου: Αλληλεπιδράσεις γενικού διεθνούς δικαίου και δικαιωμάτων του ανθρώπου*, (πρόλογος Εμμανουήλ Ρούκουνα), εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σ.41^ε.

Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα, βάσει του άρθρου 4 παρ.2 περ.1.

Γ. *Η οικονομική ανάπτυξη και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.* Στο άρθρο 3 ΣΕΕ καθορίζεται ο οικονομικός στόχος της Ένωσης. Περιλαμβάνει ελεύθερη κίνηση προσώπων, εμπορευμάτων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, τα οποία κινούνται ελεύθερα χωρίς εσωτερικά σύνορα, χωρίς δασμούς και άλλους περιορισμούς.

Δ. *Η εγκαθίδρυση οικονομικής και νομισματικής ένωσης.* Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωση των οικονομιών της ΕΕ. Εμπεριέχει το συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, μία ενιαία νομισματική πολιτική και ένα κοινό νόμισμα, το ευρώ. Παρόλο που και τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ συμμετέχουν στην οικονομική ένωση, ορισμένες χώρες έχουν κάνει ένα επιπλέον βήμα προς την ολοκλήρωση, υιοθετώντας το ευρώ. Οι χώρες αυτές συνιστούν τη λεγόμενη ευρωζώνη⁴⁴.

Ε. *Ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών.* Άρθρο 20 ΣΕΕ. Η ΕΕ έχει ασχοληθεί καθ' όλη την ιστορική της πορεία με τον κατά το δυνατόν εκσυγχρονισμό των Εθνικών Δημόσιων Διοικήσεων, ώστε αυτές να οδηγηθούν σε συγκλίνουσες διοικητικές ρυθμίσεις, έτσι ώστε τα διοικητικά συστήματα των Κρατών Μελών να ομογενοποιηθούν. Μέσω αυτής της «ομογενοποίησης», θα διευκολυνθεί σε μεγάλο βαθμό η εφαρμογή κοινών πρακτικών και δράσεων που θα στοχεύουν στην ωφέλεια των διοικούμενων της ΕΕ αλλά και αυτών που

⁴⁴ Βλ. http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_el.htm. Ανάκτηση 28.7.2015.

διακινούνται για οποιαδήποτε αιτία εντός της επικράτειας της Ένωσης⁴⁵.

1.2.2. Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει τη δική της έννομη τάξη, την ενωσιακή, η οποία είναι διακεκριμένη τόσο από την έννομη τάξη των επί μέρους κρατών μελών όσο και από τη διεθνή έννομη τάξη. Συνεπώς η Ένωση έχει δική της νομοθεσία, δικό της δίκαιο, το ενωσιακό, που είναι διακεκριμένο από το εθνικό δίκαιο, το δίκαιο δηλαδή των κρατών μελών της. Η Ένωση έχει επίσης δικά της δικαστήρια: το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και τα ειδικευμένα δικαστήρια καθώς και δικό της ξεχωριστό σύστημα παροχής έννομης προστασίας⁴⁶.

1.2.2.1. ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΗΣ ΕΕ

Οι πηγές δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι τρεις και συγκεκριμένα είναι⁴⁷:

- *Οι πρωτογενείς πηγές.* Οι πηγές πρωτογενούς δικαίου, ή το πρωτογενές δίκαιο, περιλαμβάνουν ουσιαστικά τις ιδρυτικές Συνθήκες της ΕΕ.
- *Οι παράγωγες πηγές.* Οι πηγές παράγωγου δικαίου αποτελούνται από στοιχεία του δικαίου που θεμελιώνεται στις Συνθήκες. Το παράγωγο δίκαιο περιλαμβάνει το μονομερές παράγωγο δίκαιο και το δίκαιο των συμβάσεων.
- *Οι πηγές επικουρικού δικαίου.* Οι πηγές επικουρικού δικαίου αποτελούνται από στοιχεία δικαίου που δεν προβλέπονται από

⁴⁵ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.*, «Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης», τεύχος 79, Τριμηνιαία Επιστημονική Έκδοση, Αθήνα Ιανουάριος, Φεβρουάριος, Μάρτιος 2015, σ.1.

⁴⁶ Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.255.

⁴⁷ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114534&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

τις Συνθήκες. Πρόκειται για τη νομολογία του Δικαστηρίου, για το διεθνές δίκαιο και τις γενικές αρχές δικαίου.

1.2.2.1.1. Το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ

Το πρωτογενές δίκαιο, το οποίο είναι γνωστό και ως πρωτογενής πηγή, αποτελεί το σημαντικότερο δίκαιο της ΕΕ. Βρίσκεται στην κορυφή της πυραμίδας της ευρωπαϊκής νομικής τάξης και περιλαμβάνει ουσιαστικά τις συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι συνθήκες αυτές περιλαμβάνουν τους τυπικούς και ουσιαστικούς κανόνες που πλαισιώνουν την εφαρμογή των πολιτικών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Επίσης, οι συνθήκες καθορίζουν τους τυπικούς κανόνες που ορίζουν τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών και που θεμελιώνουν την εξουσία των θεσμικών οργάνων. Επιπλέον, καθορίζουν ουσιαστικούς κανόνες που προσδιορίζουν το πεδίο εφαρμογής των πολιτικών και διαρθρώνουν τη δράση των θεσμικών οργάνων. Το πρωτογενές δίκαιο, ως το σημαντικότερο δίκαιο της ΕΕ, υπερισχύει κάθε άλλης πηγής δικαίου⁴⁸.

Το πρωτογενές δίκαιο αποτελείται από το σύνολο των ιδρυτικών συνθηκών της ΕΕ που τροποποιήθηκαν και προσαρμόστηκαν από διάφορες συνθήκες και πράξεις. Ειδικότερα, πρόκειται για:

- Τις ιδρυτικές συνθήκες της ΕΕ⁴⁹.
- Τις μεγάλες τροποποιητικές συνθήκες της ΕΕ⁵⁰.

⁴⁸ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁴⁹ Οι ιδρυτικές συνθήκες είναι οι εξής: Η Συνθήκη των Παρισίων, στις 18 Απριλίου 1951. Οι Συνθήκες της Ρώμης (ειδικότερα η Συνθήκη Ευρατόμ και η Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΟΚ, στις 25 Μαρτίου του 1957), η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την ΕΕ, στις 7 Φεβρουαρίου του 1992, η Συνθήκη της Ρώμης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, στις 29 Οκτωβρίου του 2004.

⁵⁰ Οι τροποποιητικές συνθήκες είναι: η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στις 17 και 28 Φεβρουαρίου του 1986, η Συνθήκη του Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου του 1997, η Συνθήκη της Νίκαιας, στις 26 Φεβρουαρίου του 2001, η Συνθήκη της Λισσαβόνας

- Τα συνημμένα στις εν λόγω συνθήκες πρωτόκολλα.
- Τις συμπληρωματικές συνθήκες⁵¹ που επιφέρουν τομεακές τροποποιήσεις στις ιδρυτικές συνθήκες.
- Τις συνθήκες προσχώρησης χωρών στην ΕΕ⁵².

Όσον αφορά το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του πρωτογενούς δικαίου, το άρθρο 355 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι το δίκαιο της ΕΕ εφαρμόζεται στα μητροπολιτικά εδάφη των κρατών μελών και σε ορισμένα νησιά και υπερπόντια εδάφη, όπως η Μαδέρα, οι Κανάριοι Νήσοι και τα υπερπόντια γαλλικά διαμερίσματα. Επίσης εφαρμόζεται στα εδάφη των οποίων τις εξωτερικές σχέσεις διασφαλίζει ένα κράτος όπως π.χ. το Γιβραλτάρ⁵³.

Όπως υποστηρίζει ο Κανελλόπουλος⁵⁴, η νομική προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν σημείο έντονα αμφισβητούμενο κατά το παρελθόν, διότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν περιείχε ρητή διάταξη επί του θέματος αυτού, σε αντίθεση προς

στις 13 Δεκεμβρίου 2007, που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009. Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁵¹ Οι συμπληρωματικές συνθήκες, που επιφέρουν τομεακές τροποποιήσεις στις ιδρυτικές συνθήκες είναι: η Συνθήκη για τη «συγκέντρωση των εκτελεστικών οργάνων», στις 8 Απριλίου του 1965, η Συνθήκη περί τροποποίησης ορισμένων διατάξεων επί του προϋπολογισμού των κοινοτικών συνθηκών, στις 22 Απριλίου 1970, η Συνθήκη των Βρυξελλών περί τροποποίησης ορισμένων διατάξεων επί του προϋπολογισμού των κοινοτικών συνθηκών και περί ιδρύσεως ενός Ελεγκτικού Συνεδρίου, στις 22 Ιουλίου του 1975, η «πράξη» περί της εκλογής των αντιπροσώπων στο Κοινοβούλιο με άμεση καθολική ψηφοφορία, στις 20 Σεπτεμβρίου του 1976. Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁵² Οι συνθήκες προσχώρησης είναι: του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Νορβηγίας, στις 22 Ιανουαρίου του 1972, της Ελλάδας, στις 28 Μαΐου του 1979, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στις 12 Ιουνίου του 1985, της Αυστρίας, της Φινλανδίας, της Νορβηγίας και της Σουηδίας στις 24 Ιουνίου του 1994, της Κύπρου, της Εσθονίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Τσέχικης Δημοκρατίας, της Σλοβακίας και της Σλοβενίας στις 16 Απριλίου του 2003 και της Ρουμανίας και Βουλγαρίας στις 25 Απριλίου του 2005. Οι πράξεις προσχώρησης της Νορβηγίας της 22^{ας} Ιανουαρίου 1972 και της 24^{ης} Ιουνίου 1994 δεν τέθηκαν ποτέ σε ισχύ. Την 1^η Φεβρουαρίου του 1985 υπογράφηκε μία συμφωνία για τη δημιουργία ειδικού καθεστώτος για τη Γροιλανδία. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁵³ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁵⁴ Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ⁵2010, σ.91.

την Συνθήκη της ΕΚ, όπου η ρητή διάταξη του άρθρου 281 ΣΕΚ, όριζε ότι η *«Κοινότητα έχει νομική προσωπικότητα»*⁵⁵. Με βάση τη διάταξη αυτή γινόταν από όλους δεκτό ότι η ΕΚ αποτελούσε υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Τελικά επικράτησε η άποψη ότι η ΕΕ δεν είχε νομική προσωπικότητα. Για το λόγο αυτό, η ΕΚ υπέγραφε όλες τις διεθνείς συμφωνίες και όχι η Ένωση. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας τα πράγματα άλλαξαν, αφού προστέθηκε στη Συνθήκη για την ΕΕ η διάταξη του άρθρου 47 ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία *«Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει νομική προσωπικότητα»*. Αυτό σημαίνει, ότι σύμφωνα με το άρθρο 335 ΣΛΕΕ, η Ένωση σε κάθε κράτος μέλος έχει την ευρύτερη δυνατή νομική ικανότητα που αναγνωρίζεται από τις εθνικές νομοθεσίες στα νομικά πρόσωπα⁵⁶.

Όσον αφορά τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη μεταξύ τους, εφόσον είναι πριν από τη Συνθήκη της Ρώμης, κατ' αρχήν παύουν να ισχύουν. Στην περίπτωση αυτή, οι δεσμεύσεις υπάγονται στο προβλεπόμενο στο διεθνές δίκαιο καθεστώς που διαδέχεται τις συνθήκες. Κατ' εξαίρεση το άρθρο 350 της ΣΕΕ επιτρέπει ρητά ορισμένες περιφερειακές ενώσεις μεταξύ Βελγίου, Λουξεμβούργου και Κάτω Χωρών. Μετά τη Συνθήκη της Ρώμης, υπόκεινται τα κράτη μέλη στη γενική υποχρέωση τήρησης της *αρχής της έντιμης συνεργασίας* που αναφέρεται στο άρθρο 4 της ΣΕΕ⁵⁷. Δυνάμει του άρθρου αυτού, κράτη μέλη απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της ΣΕΕ.

Σύμφωνα με τα άρθρα 216 επ. ΣΛΕΕ, η Ένωση μπορεί να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς, όπως κατά το παρελθόν είχε την ικανότητα αυτή η

⁵⁵ Βλ. ΣΕΚ άρθρο 281 ΕΕΕΕ C 326/26.10.2012.

⁵⁶ Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.92.

⁵⁷ Άρθρο 4 Α ΣΕΕ, ΕΕΕΕ C 326/26.10.2012.

ΕΚ⁵⁸. Όσον αφορά τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη με τις τρίτες χώρες, εφόσον είναι πριν από τη Συνθήκη της Ρώμης, τα δικαιώματα των τρίτων χωρών διατηρούνται δυνάμει του άρθρου 307 της Συνθήκης ΕΚ και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου⁵⁹.

Με άλλα λόγια, οι συμφωνίες αυτές υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας λόγω της μεταφοράς αρμοδιότητας των κρατών προς αυτήν. Κατ' εξαίρεση, τα δικαιώματα που απορρέουν από συμφωνίες μη συμβιβάσιμες με τη Συνθήκη ΕΚ δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα. Μετά τη Συνθήκη της Ρώμης, αναγνωρίζονται ως ισχύουσες, εκτός εάν το κράτος υπερέβη τις αρμοδιότητές του (εφόσον η ΕΕ διαθέτει αρμοδιότητα την οποία το κράτος δεν τήρησε) και εάν η συμφωνία θίγει τη γενική υποχρέωση τήρησης της αρχής της έντιμης συνεργασίας⁶⁰.

1.2.2.1.2. Το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ

Το παράγωγο δίκαιο περιλαμβάνει τις μονομερείς πράξεις και τις συμβατικές πράξεις. Οι μονομερείς πράξεις μπορούν να διαιρεθούν σε δύο κατηγορίες:

⁵⁸

Βλ.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114530 &from=EL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114530&from=EL), Ανάκτηση 28.7.2015. Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.92.

⁵⁹ Ειδικότερα, στην απόφαση 21/72-24/72 *International Fruit Co v Produktshap Voor Groenten en Fruit* το ΔΕΚ μεταξύ άλλων τονίζει: «...το άρθρο 110 της Συνθήκης ΕΟΚ, που αναφέρεται στην επιδίωξη από την Κοινότητα των ιδίων σκοπών με τη Γενική Συμφωνία, καθώς και το άρθρο 234, πρώτη παράγραφος, που ορίζει ότι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις συναφθείσες προ της ενάρξεως της ισχύος της Συνθήκης, και ιδίως πολυμερείς συμβάσεις συναφθείσες με τη συμμετοχή κρατών μελών, δεν θίγονται από τη Συνθήκη...Το κύρος, κατά την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας μπορεί να εξεταστεί σε σχέση με διάταξη διεθνούς δικαίου, όταν η διάταξη αυτή δεσμεύει την Κοινότητα και μπορεί να γεννά υπέρ των πολιτών το δικαίωμα να την επικαλούνται ενώπιον δικαστηρίου». Βλ. *Cases 21/72-24/72 International Fruit Co v Produktshap Voor Groenten en Fruit*, 12.12.1972.

⁶⁰ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

- Σε εκείνες που συμπεριλαμβάνονται στην ονοματολογία του άρθρου 288 της ΣΛΕΕ, ήτοι τον Κανονισμό, την Οδηγία, την Απόφαση, τις γνώμες και τις συστάσεις⁶¹.
- Σε εκείνες που δεν συμπεριλαμβάνονται στην ονοματολογία του άρθρου 288 της ΣΛΕΕ και είναι οι επονομαζόμενες άτυπες πράξεις, όπως οι ανακοινώσεις, οι συστάσεις καθώς και οι Λευκές και Πράσινες Βίβλοι.

Οι συμβατικές πράξεις συμπεριλαμβάνουν τις διεθνείς συμφωνίες που υπογράφονται μεταξύ της ΕΕ αφενός και μιας τρίτης χώρας ή οργανισμού αφετέρου καθώς και τις συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και τις διοργανικές συμφωνίες, ήτοι τις συμφωνίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

1.2.2.1.2. Το επικουρικό δίκαιο της ΕΕ

Εκτός από τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι πηγές επικουρικού δικαίου περιλαμβάνουν το διεθνές δίκαιο και τις γενικές αρχές δικαίου. Αυτές οι πηγές επέτρεψαν στο Δικαστήριο να καλύψει τα κενά του πρωτογενούς ή/και του παράγωγου δικαίου. Το διεθνές δίκαιο αποτελεί πηγή έμπνευσης για το Δικαστήριο κατά τη διαμόρφωση της νομολογίας του. Αναφέρεται σε αυτό παραπέμποντας στο γραπτό δίκαιο, στο έθιμο και στα ήθη. Οι γενικές αρχές δικαίου είναι άγραφες πηγές που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Επέτρεψαν στο Δικαστήριο να θεσπίσει κανόνες σε διάφορους τομείς στους οποίους δεν προβλέπονται διατάξεις των Συνθηκών. Το ΔΕΚ μπορεί να προβεί σε ερμηνεία των συνθηκών. Ωστόσο, δεν προβαίνει σε έλεγχο της ισχύος τους, η οποία ορίζεται από το διεθνές δίκαιο⁶².

⁶¹ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁶² Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l14534>.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, το Δικαστήριο της ΕΕ αποδέχεται ότι οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου μπορούν να αποτελέσουν επιχείρημα ενώπιόν του από ιδιώτες. Οι διατάξεις πρέπει να έχουν άμεσο αποτέλεσμα, το περιεχόμενό τους πρέπει να είναι σαφές, συγκεκριμένο και άνευ επιφυλάξεων⁶³.

1.2.3. Η αρχή της έντιμης συνεργασίας

Οι σχέσεις Ένωσης και των κρατών μελών μεταξύ τους διέπονται από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας βάσει της οποίας οι δύο πλευρές⁶⁴:

- Υποχρεούνται να συνεργάζονται μεταξύ τους όπως απαιτεί η καλή πίστη, ώστε να προάγουν τον ενωσιακό σκοπό.
- Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.
- Συνεπώς, τα κράτη μέλη υποχρεούνται σε θετική και αποθετική συμπεριφορά απέναντι στην Ένωση.

Πρώτιστο καθήκον του κράτους μέλους είναι η πιστή τήρηση και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης⁶⁵. Οι εθνικές κυβερνήσεις

⁶³ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14530&from=EL>, Ανάκτηση 28.7.2015.

⁶⁴ Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.104^ε.

⁶⁵ Οι εθνικές κυβερνήσεις συχνά βρίσκονται αντιμέτωπες με τη δυσκολία να συμβιβάσουν τη δημοκρατική εντολή που έχουν λάβει με τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τις ενωσιακές συνθήκες. Βεβαίως, οι διαδικαστικές εγγυήσεις, αλλά και η σχετική πολιτική κουλτούρα, είναι αρκετά ισχυρές, ώστε να αποτρέπουν κρίσεις νομιμοποίησης. Όπως παρατηρεί ο Βενιζέλος, «το ελληνικό σύνταγμα διαθέτει την απαραίτητη 'ευρωπαϊκή ευρυχωρία' με βάση το άρθρο 28 και την ερμηνευτική δήλωση αυτού για τη νομιμοποιημένη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες ευρωπαϊκής ενοποίησης». Ο Τσάτσος, επισημαίνει τη λειτουργία ενός

οφείλουν επίσης, με έγκαιρες και κατάλληλες ενέργειες να διασφαλίσουν την (πολιτική και κοινωνική) νομιμοποίηση της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού, πέραν των διαδικαστικών εγγυήσεων που παρέχονται από τα συντάγματα και τις Συνθήκες της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό το κράτος μέλος υποχρεούται να εφαρμόζει τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και να λαμβάνει όλα τα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα που απαιτούνται για τη μεταφορά των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία. Το κράτος μέλος υποχρεούται να επιδεικνύει την ίδια επιμέλεια και να εφαρμόζει την ίδια διαδικασία, όπως στις περιπτώσεις παραβιάσεως του εθνικού δικαίου⁶⁶. Τα εθνικά δικαστήρια επίσης υποχρεούνται να εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο και οι αποφάσεις τους να είναι σύμφωνες με αυτό⁶⁷.

Η αποθετική συμπεριφορά του κράτους μέλους συνίσταται στο να απέχει από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Ένωσης. Το κράτος μέλος υποχρεούται να μην ενθαρρύνει παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου από δημόσιες αρχές ή ιδιωτικές επιχειρήσεις, ούτε να διευκολύνει παρόμοιες παραβιάσεις από τις δημόσιες αρχές ή τα εθνικά δικαστήρια, και στις περιπτώσεις που συμβαίνει αυτό, το κράτος μέλος πρέπει να λαμβάνει κάθε μέτρο για να παύσει η παραβίαση του ενωσιακού δικαίου και να τιμωρεί τους υπευθύνους.

αξιακού συστήματος στην ΕΕ που αφορά την ερμηνεία της νοηματικής συγκρότησης αρχών, την αντιμετώπιση συγκρούσεων μεταξύ δύο διαφορετικών αξιακών αρχών του και την επιβολή κυρώσεων. Το αξιακό αυτό σύστημα είναι μάλλον αποτελεσματικό, αν κρίνουμε από την εμπειρία της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε έναν αυξημένο αριθμό χωρών. Βενιζέλος, και Τσάτσος στον Μάνο Γ. Παπάζογλου, *Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα, Η έννοια της 'κρίσης νομιμοποίησης'*, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα 2010, σ.6.

⁶⁶ Πάντοτε με βάση την αρχή σύμφωνα με την οποία το Κράτος ευθύνεται για τις ενέργειες της νομοθετικής εξουσίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου είχε τονίσει, ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του συστήματος, την υποχρέωση των Κρατών να επαγρυπνούν έτσι ώστε η εθνική νομοθεσία να είναι συμβατή με την ΕΣΔΑ και να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προσαρμογής της για το σκοπό αυτό. Βλ. Λίνος – Αλέξανδρος Σισιλιάνος, *Η ανθρώπινη διάσταση του Διεθνούς Δικαίου*, ο.π., σ.65.

⁶⁷ Βλ. Μάνος Γ. Παπάζογλου, *Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα, Η έννοια της 'κρίσης νομιμοποίησης'*, ο.π., σ.3.

Η εκ μέρους κράτους μέλους παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, έναντι μεν της Ένωσης ελέγχεται στο πλαίσιο της Προσφυγής κατά κράτους μέλους (άρθρα 258 επ. ΣΛΕΕ) έναντι δε των ιδιωτών, είναι δυνατόν να θεμελιώσει δικαίωμα αποζημιώσεως του ιδιώτη (άρθρο 4 παρ.3 ΣΕΕ)⁶⁸.

Η υποχρέωση προς αποζημίωση βαρύνει το κράτος μέλος και επιβάλλεται από το ενωσιακό δίκαιο, οι ουσιαστικές όμως προϋποθέσεις υπό τις οποίες θεμελιώνεται το δικαίωμα αποζημιώσεως καθορίζονται *κατ' αρχήν από το εθνικό δίκαιο*⁶⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, η Συνθήκη της Λισσαβώνας θέσπισε στο άρθρο 291 της ΣΛΕΕ την πρώτη παράγραφο σύμφωνα με την οποία, τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης.

⁶⁸ Βλ. C 326/2012 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

⁶⁹ Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.107.

1.3. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης

Όταν τα κράτη μέλη ενός σχεδίου οικονομικής ολοκλήρωσης θεσπίζουν μία θεμελιώδη ή δευτερεύουσα κοινή πολιτική, αναγνωρίζουν σιωπηρά ότι αυτή έχει μία πρόσθετη αξία σχετικά με τις προηγουμένως ανεξάρτητες πολιτικές σε ένα πεδίο δράσης. Αυτή η ίδια η ύπαρξη μιας κοινής πολιτικής οφείλεται στο γεγονός ότι υπόσχεται τη δυνατότητα καλύτερης επίτευξης των στόχων των κρατών μελών από τις μεμονωμένες εθνικές πολιτικές. Με άλλα λόγια, οι κοινές πολιτικές υπάρχουν γιατί τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τα πλεονεκτήματά τους. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Ένωση από τις Συνθήκες είναι συμπληρωματικές εκείνων των κρατών μελών της. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η Ένωση μπορεί να ενεργεί σε ένα τομέα μόνο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες, για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Ελάχιστοι τομείς εμπίπτουν στην αποκλειστική ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Επομένως, σχεδόν όλες οι κοινές πολιτικές έχουν μία ευρωπαϊκή και μία εθνική διάσταση⁷⁰.

Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στους τομείς, οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε

⁷⁰

Βλ. http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/3/2/index.tkl?lang=gr&s=1&e=10, Ανάκτηση 26.7.2015. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Επιτευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.1^ε.

κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η λογική που διέπει την αρχή της επικουρικότητας είναι ότι *«δεν πρέπει να επιχειρείται ή να ρυθμίζεται σε κοινοτικό επίπεδο κάτι που μπορεί καλύτερα να ρυθμιστεί ή να διαχειριστεί σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο»*⁷¹.

Η αρχή της αναλογικότητας εγγράφεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την ΕΕ⁷² και σημαίνει ότι όταν μία ενέργεια της ΕΕ αποδεικνύεται απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα οφείλουν να εξετάσουν αν η ενέργεια αυτή απαιτεί νομοθετική ρύθμιση ή αν μπορεί να χρησιμοποιηθούν άλλα αποτελεσματικά μέσα όπως για παράδειγμα χρηματοοικονομική ενίσχυση, ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών με μία σύσταση, παρόθηση σε κοινή ενέργεια με ψήφισμα κλπ.

Για να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, η ευρωπαϊκή δράση πρέπει να έχει την απλούστερη δυνατή μορφή, προσαρμοσμένη στην ικανοποιητική επίτευξη του στόχου του μέτρου. Επομένως η Ένωση πρέπει να νομοθετεί μόνο εφόσον αυτό είναι αναγκαίο και να δίνει την προτίμηση στις Οδηγίες μάλλον παρά στους Κανονισμούς, και στις Οδηγίες Πλαίσια μάλλον παρά στα λεπτομερή μέτρα. Επιπλέον, τα ευρωπαϊκά μέτρα θα πρέπει να αφήνουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερο πεδίο για εθνικές αποφάσεις, να σέβονται εδραιωμένες εθνικές πρακτικές καθώς και τη λειτουργία της έννομης τάξης των κρατών μελών. Εκείνο που προέχει είναι να εξασφαλίζεται ότι η ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν επιβάλλει στις εθνικές περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή την κοινωνία των πολιτών παράλογες, περιττές ή υπερβολικές δυσχέρειες σε συνάρτηση με τον επιδιωκόμενο στόχο,

⁷¹

Βλ.

http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/3/2/index.tkl?lang=gr&s=1&e=10, Ανάκτηση 26.7.2015

⁷² «Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη». Άρθρο 5 ΣΕΕ (πρώην άρθρο 5 ΣΕΚ).

αλλά αντίθετα διευκολύνει τα μέγιστα την εφαρμογή κοινών πρακτικών και δράσεων επ' ωφελεία των διοικουμένων και διακινουμένων πολιτών της ΕΕ⁷³.

Βάσει των ανωτέρω γίνεται κατανοητό ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ενώ τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο⁷⁴.

⁷³

Βλ. http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/3/2/index.tkl?lang=gr&s=1&e=10, Ανάκτηση 26.7.2015. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.*, ο.π., σ.1^ε.

⁷⁴ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.*, ο.π., σ.4.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΥΠΕΡΟΧΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟ ΔΕΕ

2.1. Η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου

Επί του Συντάγματος μιας χώρας, ανεξαρτήτως είδους (αν είναι π.χ. φιλελεύθερο, συντηρητικό, νεωτερίζον κλπ), ή του εύρους και του πλήθους των διατάξεων, το οποίο συνιστά αφ' εαυτού εσωτερικά την κυριότερη πηγή του διοικητικού δικαίου ενός κράτους, «*επικάθηνται*», όπως αναφέρει ο Αθανασόπουλος, οι κανόνες του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου της ΕΕ⁷⁵.

Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής, το ευρωπαϊκό δικαιο υπερισχύει των εθνικών δικαίων των κρατών μελών. Η αρχή της υπεροχής ισχύει για όλες τις ευρωπαϊκές πράξεις οι οποίες διαθέτουν δεσμευτική ισχύ. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν, συνεπώς, να εφαρμόσουν εθνικό κανόνα που αντιβαίνει στο ευρωπαϊκό δικαιο. Η αρχή της υπεροχής εγγυάται την υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου επί των εθνικών δικαίων και αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου. Η συγκεκριμένη αρχή, όπως άλλωστε και η αρχή του άμεσου αποτελέσματος, δεν είναι γραμμένη στις Συνθήκες αλλά καθιερώθηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), με την απόφαση *Costa v Enel*, στις 15 Ιουλίου του 1964⁷⁶.

⁷⁵ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.34.

⁷⁶ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114548&from=EL>. Ανάκτηση 25.7.2015.

Το ΔΕΚ, στην υπόθεση Van Gend en Loos κατά Ολλανδίας έκρινε ότι η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη μέλη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς. Στην υπόθεση Costa κατά ENEL, η Συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών από της θέσεως της Συνθήκης σε ισχύ και δεσμεύει τα δικαστήριά τους. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο αναφέρει ότι δίκαιο που απορρέει από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ενσωματώνεται στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, τα οποία υποχρεούνται να το σέβονται⁷⁷.

Επομένως, το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερέχει των εθνικών δικαίων. Έτσι, εάν ένας εθνικός κανόνας αντιβαίνει σε μία ευρωπαϊκή διάταξη, οι αρχές των κρατών μελών πρέπει να εφαρμόσουν την ευρωπαϊκή διάταξη. Το εθνικό δίκαιο δεν ακυρώνεται ούτε καταργείται, αλλά αναστέλλεται η υποχρεωτική του ισχύς⁷⁸. Το Δικαστήριο διευκρίνισε στη συνέχεια ότι η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου εφαρμόζεται σε όλες τις εθνικές πράξεις, ανεξαρτήτως εάν έχουν εγκριθεί πριν ή μετά την εν λόγω ευρωπαϊκή πράξη. Καθώς το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερέχει του εθνικού δικαίου, η αρχή της υπεροχής εγγυάται, με αυτόν τον τρόπο, την ομοιόμορφη προστασία των πολιτών από το ευρωπαϊκό δίκαιο, η οποία εξασφαλίζεται σε όλη την επικράτεια της ΕΕ⁷⁹.

Η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου επί των εθνικών δικαιωμάτων είναι απόλυτη. Έτσι, ισχύει για όλες τις ευρωπαϊκές πράξεις που έχουν υποχρεωτική ισχύ, ανεξαρτήτως εάν απορρέουν από το πρωτογενές ή το παράγωγο δίκαιο⁸⁰. Επίσης, όλες οι εθνικές

⁷⁷ Case 6/64 Costa v Enel, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964_CJ0006, Ανάκτηση 25.5.2015.

⁷⁸ Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.255.

⁷⁹ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l14548&from=EL>. Ανάκτηση 25.7.2015.

⁸⁰ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.34.

πράξεις υπόκεινται στην εν λόγω αρχή, όποια και αν είναι η φύση τους: νόμος, κανονισμός, διάταγμα, διάταξη, εγκύκλιος κλπ, ανεξάρτητα από το εάν τα κείμενα αυτά έχουν εκδοθεί από την εκτελεστική ή νομοθετική εξουσία του κράτους μέλους⁸¹. Η δικαστική εξουσία υπόκειται επίσης στην αρχή της υπεροχής. Πράγματι, το δίκαιο που παράγεται από τη δικαστική εξουσία, δηλαδή η νομολογία, πρέπει να είναι σύμφωνο προς το δίκαιο της Ένωσης⁸².

Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις, για την εκτέλεση των νομικώς δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες στο Συμβούλιο.

Το Δικαστήριο έχει εκτιμήσει ακόμη ότι τα εθνικά συντάγματα υπόκεινται επίσης στην αρχή της υπεροχής. Επομένως, εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να μην εφαρμόζει τις διατάξεις συντάγματος που είναι αντίθετες προς το ευρωπαϊκό δίκαιο. Η «ομοιογενοποίηση» των εθνικών συγκλινουσών διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών, πέρα των άλλων συνεπειών, στόχο έχει να διευκολύνει την εφαρμογή κοινών πρακτικών και δράσεων επ' ωφελεία των διοικουμένων και διακινουμένων από οποιαδήποτε αιτία, εντός της επικράτειας της Ένωσης⁸³.

⁸¹ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μέσω Κανονισμών, θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές που αναφέρονται στον τρόπο ελέγχου της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων των κρατών μελών από την Επιτροπή. Το επίθετο «εκτελεστικός» ή «εκτελεστική» παρεμβάλλεται στον τίτλο των εκτελεστικών πράξεων. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.3.

⁸² Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.255.

⁸³ Η Συνθήκη της Λισσαβώνας επαναβεβαίωσε την υποχρέωση των κρατών μελών για την άνευ άλλου τινός εφαρμογή των νομικώς δεσμευτικών Πράξεων της Ένωσης υπό των Δημοσίων Διοικήσεων των κρατών μελών. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.1^ε.

2.1.1. Η φύση του δικαστικού ελέγχου της Διοικήσεως

Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της Διοικήσεως, αυτός έχει εκ φύσεως όρια στενότερα από εκείνα του κοινοβουλευτικού ή εσωδιοικητικού ελέγχου. Τα σχετικώς στενά όρια του δικαστικού ελέγχου προκύπτουν και από τον θεμελιώδη κανόνα ότι τα δικαστήρια δεν ελέγχουν τη διοίκηση αυτεπαγγέλτως παρά μόνο αν προσφύγει σε αυτά ο θιγόμενος (δικαστικός έλεγχος μόνο κατόπιν προσφυγής), ο οποίος πάλι δεν μπορεί να προασπίσει παρά μόνο τα δικά του συμφέροντα και όχι, κατ' αρχήν, συμφέροντα άλλων προσώπων ή το γενικό συμφέρον⁸⁴. Αυτά είναι τα δύο στοιχεία της *ατομοκεντρικής δομής του συστήματος έννομης προστασίας* που ισχύει βασικά, για λόγους κυρίως πρακτικούς, και στο δημόσιο δίκαιο.

Τα διοικητικά δικαστήρια είναι δικαστήρια με την πλήρη έννοια του όρου. Το Σύνταγμα της Ελλάδας αναθέτει άλλωστε αποκλειστικά στα δικαστήρια την άσκηση της δικαστικής λειτουργίας και ιδιαίτερα την απονομή της δικαιοσύνης ή την παροχή δικαστικής προστασίας και προβλέπει τις μόνες επιτρεπτές εξαιρέσεις από τον κανόνα αυτόν⁸⁵.

⁸⁴ Δεν επιτρέπεται στον καθένα να προσβάλει παράνομες διοικητικές πράξεις (*actio popularis*), αλλά μόνο σε όποιον έχει «έννομο συμφέρον» ή «στον όποιο αναγνωρίζεται τέτοιο δικαίωμα από ειδική διάταξη νόμου». Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ⁶2012, σ.17.

⁸⁵ Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ο.π., σ.13 και σ.16.

2.1.2. Η ΕΣΔΑ και το ΕΔΔΑ

Η διακήρυξη θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι άρρηκτα συνυφασμένη με το ιστορικό κίνημα του συνταγματισμού, δηλαδή τη διεκδίκηση της θέσπισης θεμελιωδών κανόνων για τη νομική οργάνωση και τον περιορισμό της κρατικής εξουσίας. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και τις αγριότητες που διαπράχθηκαν κατά τη διάρκειά του από τα ολοκληρωτικά καθεστώτα άρχισε να γίνεται κοινή συνείδηση σε παγκόσμιο επίπεδο ότι η προστασία του ανθρώπου είναι πολύ σοβαρή υπόθεση για να αφεθεί αποκλειστικά στα εθνικά κράτη. Εμφανίσθηκε έτσι βαθμιαία στα μεταπολεμικά χρόνια μία σειρά διεθνών νομικών κειμένων για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οικουμενικής μάλιστα σημασίας, όπως ο *Καταστατικός Χάρτης του ΟΗΕ* της 26.6.1945 και η *Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου* της 10.12.1948. Υπάρχουν επίσης το *Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα* και το *Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και πολιτικά δικαιώματα* τα οποία ψηφίσθηκαν από την Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 16.12.1966⁸⁶.

Ιδιαίτερη σημασία για το διοικητικό δίκαιο έχει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), του 1950⁸⁷. Η ΕΣΔΑ κατοχυρώνει μεγάλο αριθμό ατομικών δικαιωμάτων, κυρίως της

⁸⁶ Βλ. Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα ³2006, σ.14.

⁸⁷ Η ΕΣΔΑ υπογράφηκε και επικυρώθηκε από την Ελλάδα, αρχικά με τον Ν.2329/1953 και αργότερα, μετά την πτώση της δικτατορίας, με το ΝΔ 53/1974.

πρώτης και της δεύτερης γενιάς, που συνδέονται με την προστασία της ιδιωτικής σφαίρας από τις επεμβάσεις της δημόσιας εξουσίας⁸⁸.

Με βάση την ΕΣΔΑ λειτουργεί από την 4^η Νοεμβρίου 1950 στο Στρασβούργο το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Το ΕΔΔΑ αποσκοπεί στη διασφάλιση της τήρησης των υποχρεώσεων που υπέχουν τα συμβαλλόμενα κράτη από την ΕΣΔΑ και τα πρωτόκολλά της⁸⁹. Το σημαντικότερο δικονομικό μέσο για την επίτευξη του σκοπού αυτού είναι η άσκηση ατομικής προσφυγής κατά κράτους μέλους ενώπιον του Δικαστηρίου⁹⁰. Η πλούσια και δυναμική νομολογία του ΕΔΔΑ έχει συμβάλει καθοριστικά στην εξέλιξη του περιεχομένου των κανόνων της Σύμβασης και στην προσαρμογή τους στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες. Η διάταξη που προβάλλεται συχνότερα είναι το άρθρο 6 παρ.1 της Σύμβασης που κατοχυρώνει για κάθε πρόσωπο δίκαιη δίκη, εντός εύλογης προθεσμίας και από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο⁹¹.

Από την 1^η Ιανουαρίου του 1981 ίσχυσε και στην Ελλάδα η κοινοτική έννομη τάξη. Δικαιοδοτική λειτουργία επομένως ελεγκτική της ελληνικής διοικήσεως δεν ασκούν πια μόνο τα ελληνικά δικαστήρια, αλλά και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) το οποίο ήδη μετονομάστηκε σε *Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένώσεως* (ΔΕΕ). Το Δικαστήριο λειτουργεί στα πλαίσια των συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και εδρεύει στο Λουξεμβούργο. Το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των ευρωπαϊκών συνθηκών και του δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ. Εκδικάζει αφενός προσφυγές κρατών-μελών κατά

⁸⁸ Βλ. Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ο.π., σ.14 και σ.27^ε.

⁸⁹ Άρθρο 10 ΕΣΔΑ.

⁹⁰ Άρθρο 34 ΕΣΔΑ.

⁹¹ Βλ. Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, *Οι διακρατικές πηγές του διοικητικού δικαίου*, Αθήνα 29.1.0.2013, <http://www.prevedourou.gr/>, Ανάκτηση 25.7.2015.

πράξεων ή παραλείψεων κρατών-μελών, καθώς και ιδιωτών κατά οργάνων της ΕΕ⁹².

Με δεδομένη την εκ των θεσμών προβλεπόμενη αυτονομία, τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών της, η ΕΕ δεν διαθέτει ίδια όργανα, τα οποία να είναι επιφορτισμένα να εφαρμόσουν το Κοινοτικό Δίκαιο εντός των κρατών μελών. Την υποχρέωση αυτή της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου εντός των κρατών μελών την αναλαμβάνουν οι Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις, οι οποίες με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ανάγονται σε «Εξωτερικές Υπηρεσίες της Ένωσης»⁹³.

Η τήρηση της αρχής της υπεροχής εναπόκειται επίσης στον εθνικό δικαστή. Αυτός μπορεί, ανάλογα με την περίπτωση, να χρησιμοποιήσει τη διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής, στην περίπτωση που υπάρχει αμφιβολία όσον αφορά την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.

⁹² Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, ο.π., σ.20^ε.

⁹³ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.3.

2.1.2.1. Η ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ

Η σημαντικότερη και πλέον πρωτότυπη έκφανση της κοινοτικής/ενωσιακής έννομης προστασίας είναι η διαδικασία υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο. Κανένα ένδικο βοήθημα ενώπιον του Δικαστηρίου δεν έχει επηρεάσει τόσο αποφασιστικά την πορεία της ίδιας της ευρωπαϊκής ενοποίησης όσο η κατ' άρθρο 267 ΣΛΕΕ προδικαστική παραπομπή⁹⁴. Ο πλέον αδιάψευστος μάρτυρας της σπουδαιότητας της προδικαστικής παραπομπής είναι οι ίδιοι οι αριθμοί, οι οποίοι αποδεικνύουν μία διαρκή ανοδική τάση των αιτήσεων για έκδοση προδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου.

Με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη η διάταξη για την προδικαστική παραπομπή έλαβε τον αριθμό 267 ΣΛΕΕ. Μία τέταρτη παράγραφος, αξιώνει το Δικαστήριο να αποφαινεται «το συντομότερο δυνατόν», όταν η υπόθεση της κύριας δίκης αφορά πρόσωπο υπό κράτηση. Δεδομένου ότι οι βασικές αρχές του άρθρου παραμένουν ίδιες, η πλουσιότητα μέχρι σήμερα νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με την προδικαστική παραπομπή διατηρεί αναλλοίωτη τη σημασία της.

Μέσα από τις προδικαστικές αποφάσεις, εξελίσσεται το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η προδικαστική παραπομπή συνιστά μια διαδικασία συνεργασίας μεταξύ εθνικού δικαστή και ενωσιακού δικαστή, μέσω της οποίας επιδιώκεται να ικανοποιηθούν ποικίλοι στόχοι. Ο πρώτος αφορά στην ανάγκη διασφάλισης της ομοιομορφίας του δικαίου της Ένωσης, η οποία εξυπηρετεί και την αρχή της ίσης μεταχείρισης των πολιτών και των νομικών προσώπων. Η ίση μεταχείριση των διοικουμένων θα απειλούνταν, πράγματι, εάν οι ίδιες διατάξεις εφαρμόζονται με διαφορετικό τρόπο από κράτος –

⁹⁴ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011, σ.618.

μέλος σε κράτος – μέλος⁹⁵. Ο δεύτερος στόχος επιδιώκει την παροχή βοήθειας προς τον εθνικό δικαστή. Επειδή το μεγαλύτερο μέρος του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου ισχύει άμεσα και εφαρμόζεται απευθείας από τον εθνικό δικαστή, ο δικαστής μπορεί ανά πάσα στιγμή να συναντήσει δυσκολίες κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του. Στις περιπτώσεις αυτές, ο εθνικός δικαστής δεν επιτρέπεται να επικαλεσθεί άγνοια του δικαίου ή απορίες του, που θα εμπόδιζαν την έκδοση της απόφασής του. Με την προδικαστική παραπομπή παρέχεται στον εθνικό δικαστή η δυνατότητα να ξεπεράσει τις δυσχέρειες σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης, χάρη στην υποστήριξη του ενωσιακού δικαστή.

Η διαδικασία της προδικαστικής παραπομπής καλύπτει, έμμεσα αλλά αποτελεσματικά, δύο πολύ σοβαρά κενά της. Αφενός δίνει τη δυνατότητα να εξετάζεται το κύρος του δικαίου της Ένωσης και μάλιστα κατά διαδικασία απαλλαγμένη τόσο από τα στενά χρονικά περιθώρια όσο και από τις άλλες αυστηρές προϋποθέσεις, υπό τις οποίες προκαλεί ο ιδιώτης έλεγχο νομιμότητας των ενωσιακών πράξεων. Αφετέρου, καλύπτει και την αδυναμία του ιδιώτη να στραφεί κατά του κράτους – μέλους ενώπιον του Δικαστηρίου, διότι μέσω της ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου παρέχεται η ευκαιρία στον εθνικό δικαστή να ελέγξει τελικά, αν το εθνικό δίκαιο συνάδει προς το ενωσιακό.

Ο διάλογος που διανοίγεται μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαστή με την προδικαστική παραπομπή δίνει τη δυνατότητα όχι μόνον το ενωσιακό δίκαιο να επηρεάζει τα επί μέρους εθνικά, αλλά και αντίστροφα, τα εθνικά δίκαια, με τα δικά τους ξεχωριστά χαρακτηριστικά, να αναζωογονούν το ενωσιακό δίκαιο, τροφοδοτώντας το διαρκώς με νέα, χρήσιμα στοιχεία.

⁹⁵ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.3.

Συγκεκριμένα, πρόκειται για παροχή συνδρομής εκ μέρους του Δικαστηρίου προς τον εθνικό δικαστή, προκειμένου αυτός να επιλύσει τη διαφορά που έφθασε ενώπιόν του.

Ο θεσμοθετημένος διάλογος μεταξύ του εθνικού και του δικαστή της Ένωσης, επιτρέπεται όμως μόνον στα όρια υπαρκτής εκκρεμούς δίκης, της οποίας την ομαλή έκβαση και εξυπηρετεί⁹⁶.

⁹⁶ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011, σ.621.

2.1.3. Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της ΕΕ

Τα ειδικευμένα δικαστήρια της ΕΕ ιδρύονται με απόφαση του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και υπάγονται κατά τη Συνθήκη στο Γενικό Δικαστήριο⁹⁷.

Το πρώτο ανάλογο δικαστήριο, που ιδρύθηκε ως «δικαιοδοτικό τμήμα», υπό το καθεστώς της Συνθήκης της Νίκαιας το έτος 2006, είναι το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης. Είναι το μοναδικό έως σήμερα ειδικευμένο δικαστήριο στην Ένωση. Διαφοροποιήθηκε εξ αρχής από τα άλλα δύο δικαστήρια, χάρη στο μικρό και ευέλικτο σχήμα του καθώς και εξ αιτίας του τρόπου με τον οποίο αναδεικνύονται οι δικαστές του⁹⁸.

Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης αποτελείται μόνο από 7 μέλη, τα οποία είναι υπήκοοι της Ένωσης. Το καθεστώς του είναι ανάλογο με εκείνο των μελών του Γενικού Δικαστηρίου.

Οι δικαστές του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης διορίζονται από το Συμβούλιο για θητεία έξι ετών, μετά από διαβούλευση με ειδική επιτροπή. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Συμβουλίου με διαδικασία παρόμοια. Η επιτροπή που γνωμοδοτεί για τα μέλη του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης, καταρτίζει επίσης ένα κατάλογο υποψηφίων, που «διαθέτουν την πλέον κατάλληλη πείρα, υψηλού επιπέδου», με τουλάχιστον διπλάσιο αριθμό υποψηφίων. Από τον κατάλογο αυτόν επιλέγονται τελικά από το Συμβούλιο τα επτά μέλη του Δικαστηρίου, ενώ καταβάλλεται προσπάθεια για ισορροπημένη σύνθεσή του και για την ευρύτερη δυνατή εκπροσώπηση των διάφορων νομικών

⁹⁷ Βλ. άρθρο 257 ΣΛΕΕ.

⁹⁸ Βλ. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_el.htm. Ανάκτηση 31.8.2015.

συστημάτων καθώς και για την ευρύτερη δυνατή γεωγραφική βάση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών.

2.1.3.1. ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Το νεοσύστατο Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί θεσμό επιφορτισμένο με την αρμοδιότητα επίλυσης των υπαλληλικών διαφορών που προκύπτουν στα όργανα της ΕΕ.

Η ίδρυση του Δικαστηρίου Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του τρίτου κατά σειρά δικαιοδοτικού τμήματος, μετά το ΔΕΚ και το Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΠΕΚ), αν και αρχικά ίσως αφήνει τον ερευνητή σχετικά αδιάφορο, εξαιτίας, πιθανώς, του εξειδικευμένου και λεπτομερειακού χαρακτήρα της ύλης των υποθέσεων που χειρίζεται, εν τέλει αποκαλύπτει την επανάσταση που επιφέρει σε ένα ιδιαίτερα ευαίσθητο χώρο όπως αυτό των υπαλληλικών σχέσεων και του υπαλληλικού δικαίου της Ε.Ε⁹⁹.

Το υπαλληλικό δίκαιο της ΕΕ, αντίθετα με ότι θα ανέμενε κάποιος, δεν αποτελεί αποικία κανόνων και αρχών προερχομένων από άλλους τομείς του Διοικητικού Δικαίου της ΕΕ. Αντίθετα, πολλές από τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν αναπτυχθεί ή τέλος πάντων εδραιωθεί στο πεδίο των υπαλληλικών υποθέσεων, όπως της ίσης μεταχείρισης και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης¹⁰⁰.

⁹⁹ Βλ. Ναπολέον Εμμ. Ξανθούλης, «Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, τ.31^{ος}, τεύχ.3, Αθήνα 2011, σ.293.

¹⁰⁰ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.38 και σ.70^ε.

2.1.3.1.1. Τα αίτια που οδήγησαν στην ίδρυση ενός Δικαιοδοτικού Τμήματος για Υπαλληλικές Υποθέσεις

Η κυριότερη αιτία που οδήγησε στην ίδρυση ενός Δικαιοδοτικού Τμήματος αποκλειστικά για υπαλληλικές υποθέσεις, φαίνεται ότι είναι ο συνεχής αυξανόμενος αριθμός τους, ενώπιον του Πρωτοδικείου. Μάλιστα, η ίδια η επέκταση της αρμοδιότητας του ΠΕΚ, όπως αυτή διαμορφώθηκε από τη Συνθήκη της Νίκαιας, κατέστησε ακόμα πιο αναγκαία τη μείωση του αριθμού των υποθέσεων που αναλάμβανε.

Ένας δεύτερος σχετικά προφανής λόγος μπορεί να ήταν ο «απολιτικός χαρακτήρας» των υποθέσεων, δεδομένου ότι οι υπαλληλικές υποθέσεις σε ενωσιακό επίπεδο δεν αποτελούν κατά κανόνα ύλη ευρύτερης πολιτικής σύγκρουσης, στρέφονται εναντίον των οργάνων των Κοινοτήτων και αφορούν κυρίως έναν κώδικα, τον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει άμεση ή έμμεση εμπλοκή των ίδιων των κρατών μελών, οι αποφάσεις δεν επηρεάζουν τρίτους, πέρα από τους ίδιους τους διαδίκους και παράλληλα δεν επιφέρουν αναγκαστικές μεταρρυθμίσεις των εθνικών δικαίων των κρατών μελών¹⁰¹.

Ένας τρίτος λόγος, που αποτελεί μάλλον επακόλουθη συνέπεια των προαναφερθέντων και εξηγεί την απομόνωση των εν λόγω υποθέσεων, είναι το γεγονός ότι οι υπαλληλικές υποθέσεις της Διοίκησης της Ένωσης δε συνδέονται, κατ' αρχήν, με το θεσμό της προδικαστικής παραπομπής. Εν προκειμένω, η προσφυγή ενός υπαλλήλου ή οργάνου της ΕΕ απευθύνεται απευθείας προς το

¹⁰¹ Βλ. Ναπολέον Εμμ. Ξανθούλης, «Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ο.π., σ.296.

Κοινοτικό δικαιοδοτικό όργανο, χωρίς να παρεμβάλλεται η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου.

Ένας ακόμη λόγος είναι ότι η τυχόν δημιουργία ενός Δικαστηρίου για διαφορετική ύλη υποθέσεων όπως π.χ. ανταγωνισμού κ.α., είναι εύλογο ότι, μάλλον, θα επέβαλε, επί πρόσθετα, και την ανάληψη από το νεοϊδρυθέν Δικαστήριο των απαντήσεων στα προδικαστικά ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων, μία αρμοδιότητα ιδιαίτερα σημαντική, που μέχρι στιγμής ανήκει αποκλειστικά στο ΔΕΕ¹⁰².

Τέλος, σε αυτόν τον κατάλογο αιτιών, ως προς την επιλογή των υπαλληλικών υποθέσεων ως ύλης του πρώτου δικαιοδοτικού τμήματος, μπορεί να προστεθεί η όλο και περισσότερο αναδεικνυόμενη ανάγκη για βαθύτερη γνώση, εκ μέρους των μελών των Κοινοτικών Δικαστηρίων, της επιμέρους εξειδικευμένης νομοθεσίας και νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαίου, που προέκυπτε λόγω των διευρυνόμενων αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Πράγματι, μπορεί να φανταστεί κανείς ότι θα αποτελούσε τεράστια πρόκληση και δυσβάσταχτο καθήκον π.χ. για τους 15 τότε δικαστές του ΔΕΚ η συνεχής παρακολούθηση της εξέλιξης της Κοινοτικής νομοθεσίας προκειμένου να εκπληρώσουν το έργο που τους είχε ανατεθεί¹⁰³.

¹⁰² Βλ. Ναπολέον Εμμ. Ξανθούλης, «Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ο.π., σ.297.

¹⁰³ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ.2^η, ο.π., σ.515^ε και σ.531.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΤΗΝ ΔΙΕΠΟΥΝ

3.1. Η έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Με τον όρο «Δημόσια Διοίκηση» χαρακτηρίζεται γενικά το σύνολο των νόμιμων μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους. Η Δημόσια Διοίκηση μιας χώρας αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού της και ειδικότερα της εκτελεστικής εξουσίας. Υπό ευρεία έννοια περιλαμβάνει η Δημόσια Διοίκηση δύο επιμέρους έννοιες, αυτή της εκάστοτε Κυβέρνησης και υπό στενή έννοια αυτή της Διοίκησης. Η Κυβέρνηση του κάθε κράτους, παγκόσμια, είναι αυτή που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές, ενώ η Διοίκηση περιορίζεται στην εφαρμογή και παρακολούθηση της κυβερνητικής θέλησης¹⁰⁴.

Με άλλα λόγια, δημόσια διοίκηση είναι η οργάνωση που ρόλος της είναι η συγκεκριμενοποίηση και υλοποίηση των στόχων που θέτει η πολιτική ηγεσία με τις αποφάσεις της. Αποστολή της είναι παράλληλα η εξυπηρέτηση των υποθέσεων του πολίτη και όχι απλά η εξουσιαστική επιβολή άνωθεν αποφάσεων¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Βλ. Κωνσταντίνος Σπ. Μητσόπουλος και Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σ.13^ε.

¹⁰⁵ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια διοίκηση: στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σ.17.

3.1.1. Οι αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση

Παρά τις διαφορές της δημόσιας διοίκησης από κοινωνία σε κοινωνία, η δράση της διοίκησης, υπό καθεστώς δημοκρατικής ομαλότητας είναι προφανές ότι διέπεται από τις εκάστοτε ισχύουσες σχετικά με αυτήν Συνταγματικές και Νομοθετικές Ρυθμίσεις (ενίστε και δεσμεύσεις που απορρέουν από τις δεδουλευμένες αποφάσεις των δικαστηρίων)¹⁰⁶. Το σύστημα των τυπικών κανόνων και ηθικών αξιών που διέπουν τη δημόσια διοίκηση καλούνται «αρχές της διοικητικής δράσης»¹⁰⁷.

Οι θεμελιώδεις αυτές αρχές αντανάκλουν τον σεβασμό προς τον πολίτη που αποτελεί τον πυρήνα της κάθε κοινωνίας. Στον σεβασμό άλλωστε προς τον πολίτη στηρίζεται και το Σύνταγμα της Ευρώπης¹⁰⁸, το οποίο, στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, στο Προοίμιο αναφέρει¹⁰⁹: *«Η Ένωση, έχοντας επίγνωση της πνευματικής και ηθικής κληρονομιάς της, εδράζεται στις αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες τις αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης` ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της Ένωσης και δημιουργώντας ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η Ένωση συμβάλλει στη διαφύλαξη και την ανάπτυξη αυτών των κοινών αξιών, σεβόμενη την πολυμορφία των πολιτισμών και των παραδόσεων*

¹⁰⁶ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.95.

¹⁰⁷ Βλ. Ευάγγελος Ν. Θωμόπουλος, *Η διαφάνεια στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, εφημερίδα «Παρατηρητής», Αθήνα 6.2.2014, σ.3.

¹⁰⁸ Η θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης αποτέλεσε την κατάληξη μιας μακράς διαδικασίας ολοκλήρωσης, που σηματοδοτήθηκε τόσο από τη συνεχή εμβάθυνση της ολοκλήρωσης όσο και από τις διαδοχικές διευρύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βλ. http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_el.htm, Ανάκτηση 22.7.2015.

¹⁰⁹ Βλ. Το Σύνταγμα της Ευρώπης, Μέρος II, Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, Προοίμιο, εκδ. Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2005, σ.43. Βλ. http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_el.htm, Ανάκτηση 22.7.2015.

των λαών της Ευρώπης, καθώς και την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της και την οργάνωση της δημόσιας εξουσίας τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».

Η αρχή της χρηστής διοίκησης και άλλες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου είναι κανόνες δικαίου που προέκυψαν από το σύνολο και το πνεύμα της ισχύουσας νομοθεσίας, αναπτύχθηκαν στη νομολογία και κωδικοποιήθηκαν το 1999, στον περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμο¹¹⁰. Οι γενικές αυτές αρχές του διοικητικού δικαίου αποτελούν ό,τι σημαντικότερο έχει προσφέρει το διοικητικό δίκαιο ως επιστήμη στη σύγχρονη αντίληψη για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να διοικούνται οι κοινωνίες¹¹¹. Οι θεμελιώδεις αυτές αρχές της δημόσιας διοίκησης δεν είναι στατικές αλλά εξελίσσονται και το εννοιολογικό τους περιεχόμενο διευρύνεται, στα πλαίσια μιας γενικότερης προσπάθειας για βελτιστοποίηση του δημόσιου τομέα, με έμφαση στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες¹¹².

Εξάλλου, οι τρέχουσες συνθήκες ζωής επέβαλαν, ως γνωστόν, τη συνεχή διεύρυνση των δράσεων της Δημόσιας Διοίκησης, τόσο προς την κάλυψη νέων και νεοφανών αναγκών, όσο και προς ικανοποίηση συνεχώς διευρυνόμενων προβλημάτων των διοικουμένων¹¹³.

¹¹⁰ Βλ. Ν. 158 (Ι)/1999, ΕΕ Παρ.Ι (Ι), αρ.3378, 31.12.1999.

¹¹¹ Βλ. Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, ²2010, σ.22^ε.

¹¹² Βλ. Ελένη Χατζηποφή, *Χρηστή Διοίκηση και άλλες Αρχές του Διοικητικού Δικαίου*, Πρακτικά Ημερίδας για Κοινοτάρχες και Προσωπικό Κοινοτικών Συμβουλίων Επαρχίας Λεμεσού, Λεμεσός 6.4.2012, σ.2.

¹¹³ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.95.

3.1.1.1. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η συγκεκριμένη αρχή υπονοεί ότι η εκτελεστική εξουσία διέπεται από το δίκαιο, ότι το κράτος υπόκειται και αυτό στους νόμους που παράγει, είναι υποχρεωμένο και αυτό να εφαρμόζει το δίκαιο όπως και κάθε άλλος που βρίσκεται και δρα μέσα στην επικράτεια¹¹⁴. Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν τα όρια και την έκταση της εξουσίας της διοίκησης υπαγορεύονται από το Σύνταγμα, τους τυπικούς νόμους και τις κανονιστικές πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή άλλων διοικητικών οργάνων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμου¹¹⁵.

Πέραν όμως αυτών, υπενθυμίζεται ότι και κατά το πρόσφατο ακόμη παρελθόν παρατηρήθηκε έντονη κλιμάκωση των παρεμβάσεων των Οργάνων του κράτους επί πολλαπλών τομέων δραστηριοτήτων των ιδιωτών, του κράτους δρώντος, είτε μονοπωλιακά και προνομιακά είτε παράλληλα` πρόσφατο παράδειγμα είναι η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού και η δραστηριότητες ιδιωτών σε θέματα ενέργειας¹¹⁶.

Υπονοείται από το άλλο μέρος ότι η εκτελεστική εξουσία διέπεται από ιδιαίτερο σώμα κανόνων δικαίου, που αποκλίνει από εκείνο που ρυθμίζει τις σχέσεις των ιδιωτών, γνωστό και ως ιδιωτικό δίκαιο, το δε δίκαιο αυτό είναι δημόσιο δίκαιο¹¹⁷. Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Με την αρχή της νομιμότητας εκφράζεται η σχέση μεταξύ νομοθετικής

¹¹⁴ Βλ. Απόστολος Γέροντας, *Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, ²2010, σ.1.

¹¹⁵ Βλ. Ν. 158 (Ι)/1999, ΕΕ Παρ.Ι (Ι), αρ.3378, 31.12.1999, μέρος ΙΙΙ, άρθρο παρ.2.

¹¹⁶ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.95.

¹¹⁷ Βλ. Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Η πορεία εξέλιξης του Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ, ²2010, σ.1^ε.

εξουσίας και δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, η αρχή της νομιμότητας εκφράζει τις εξής πτυχές¹¹⁸:

- Η δημόσια διοίκηση υπόκειται στο δίκαιο και οφείλει να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις του.
- Η δημόσια διοίκηση μπορεί να περιορίσει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών μόνο βάσει νόμου. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, το Κοινοβούλιο, επιτυγχάνεται έμμεσα η υποταγή της διοίκησης στο εκλογικό σώμα, δηλαδή στο λαό, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας. Συνδέεται άρρηκτα με την αρχή του κράτους δικαίου και κατά συνέπεια με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.
- Η αρχή της νομιμότητας δεν είναι ένας ανεξάιρετος κανόνας¹¹⁹ υποχωρεί σε μερικές περιπτώσεις, όπως είναι η περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων, στην περίπτωση των μέτρων εσωτερικής τάξης. Η υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας δικαιολογείται στις περιπτώσεις αυτές για να εξυπηρετηθούν άλλοι σκοποί της δημόσιας διοίκησης, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η ταχεία και αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης. Διάφορης υφής θέματα είναι το ζήτημα της αυτεπάγγελτης ενέργειας της Δημόσιας Διοίκησης, π.χ. επί του πεδίου των διοικητικών συμβάσεων, ο διοικητικός καταναγκασμός, η δράση της Δημόσιας Διοίκησης, όχι επειδή αυτή «προβλέπεται» συγκεκριμένα ή

¹¹⁸ Βλ. Χριστίνα Ακριβοπούλου, *Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης – αμεροληψία, ισότητα, αναλογικότητα, χρηστή διοίκηση, νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον*, Αθήνα 2010, <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07>. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.95.

«επιβάλλεται» υπό των κειμένων νόμων, αλλά όταν η δράση γίνεται προς πραγμάτωση επί μέρους σκοπών της αποστολής του κράτους (αποστολής «πολύμορφης», «δημιουργικής», «ποικίλης υφής», «επείγοντος χαρακτήρος» κ.λπ.), υπό την *condicio sine qua non*, βεβαίως, ότι η δράση αυτή «συντελείται» εντός του πλαισίου της κείμενης νομοθεσίας, τηρουμένης της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών¹¹⁹.

Ειδικότερα, τα πορίσματα του XIV Διεθνούς Συνεδρίου της Διεθνούς Ένωσης Ποινικού Δικαίου, που έλαβε χώρα στη Βιέννη το 1989, αποδίδουν το βασικό πλέγμα των αρχών και εγγυήσεων που πρέπει να εφαρμόζονται κατά την επιβολή των διοικητικών ποινών ως εξής: «*Τόσο οι νομοτυπικές υποστάσεις όσο και οι κυρώσεις του δικαίου διοικητικών ποινών πρέπει να προσδιορίζονται με συμφωνία με την αρχή της νομιμότητας*»¹²⁰.

¹¹⁹ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.95^ε.

¹²⁰ Βλ. Θεόδωρος Παπακυριακού, *Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, Η ποινική προστασία των φορολογικών αξιώσεων του Ελληνικού Δημοσίου και της ΕΕ στην Ελληνική Έννομη Τάξη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σ.120.

3.1.1.2. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους τελούν υπό την προστασία του κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκηση της. Η αρχή της αναλογικότητας υποδηλώνει το όριο των περιορισμών που δύναμει μπορεί να επιβάλει η δημόσια διοίκηση στην άσκηση και απόλαυση των συνταγματικών δικαιωμάτων¹²¹.

Με βάση την αρχή της αναλογικότητας, απαραίτητες προϋποθέσεις για τη λήψη ενός διοικητικού μέτρου είναι¹²²:

- Η καταλληλότητα, δηλαδή το λαμβανόμενο μέτρο να είναι το κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Έτσι, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, η αναγκαιότητα συνεπάγεται τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη.
- Η αναλογικότητα, που προϋποθέτει ότι τα μειονεκτήματα δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα.

Η εν λόγω αρχή, η οποία κατατείνει στην εκλογίκευση των επαχθών παρεμβάσεων της κρατικής εξουσίας στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη, παραβιάζεται όταν η συγκεκριμένη κρατική παρέμβαση δεν είναι¹²³:

- Πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με αυτήν.

¹²¹ Βλ. Λίνα Παπαδοπούλου, *Αρχή της Αναλογικότητας*, εφημερίδα «Έθνος», Αθήνα 24.10.2013, σ.14.

¹²² Βλ. Χριστίνα Ακριβοπούλου, *Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης – αμεροληψία, ισότητα, αναλογικότητα, χρηστή διοίκηση, νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον*, ο.π., <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07>.

¹²³ Βλ. Κώστας Χ. Χρυσόγονος, *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, ο.π., σ.36^ε.

- Αναγκαία για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, με την έννοια ότι το αυτό αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με ένα ανώδυνο ή ηπιότερο μέσο.
- Αναλογική με στενή έννοια` δηλαδή να τελεί σε εσωτερική αλληλουχία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην είναι ποιοτικά και ποσοτικά κατώτερη από τη βλάβη που προκαλείται.

«Διοικητική διαφορά» είναι κάθε νομικά αμφισβητούμενη διοικητική υπόθεση που υποβάλλεται προς εκδίκαση στα δικαστήρια. Χαρακτηριστικό της διοικητικής διαφοράς είναι ότι η διαφορά προσδιορίζεται μεταξύ κράτους (ΝΠΔΔ με βάση το οργανικό κριτήριο) και του ιδιώτη. Θεμελιώδες κριτήριο επομένως της διάκρισης της διοικητικής από την ιδιωτική διαφορά είναι η εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού και γενικότερα του δημόσιου δικαίου, εν αντιθέσει προς τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Το κριτήριο δηλαδή είναι ουσιαστικό και όχι δικονομικό. Ο χαρακτηρισμός μιας διαφοράς ως διοικητικής ή ιδιωτικής γίνεται, όπως δέχεται πλέον και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, βάσει του εφαρμοστέου ουσιαστικού δικαίου και έχει συνέπειες (και όχι προϋποθέσεις) δικονομικού δικαίου¹²⁴.

¹²⁴ Βλ. Π. Δ. Δαγτόγλου, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ⁶2013, σ.113ε.

3.1.1.3. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΟΣ

Η ορθή πρόνοια και το ορθό ενδιαφέρον για όλους τους ανθρώπους όχι μόνον επιβάλλεται από το διεθνές δίκαιο αλλά είναι και στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος, επειδή αυτό δεν αναφέρεται μόνο στις υλικές συνθήκες, αλλά και σε εκείνα τα ψυχολογικά προαπαιτούμενα που απαιτούνται για την υγιή κοινωνία και την εξέλιξή της. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί θεμελιώδη έννοια του δημοσίου δικαίου αναφερόμενη στους σκοπούς που επιδιώκει το κράτος στα πλαίσια του κράτους δικαίου¹²⁵.

Το δημόσιο συμφέρον αντανakλά και ταυτίζεται με το συμφέρον του λαού, συνεπώς έχει κοινωνικό χαρακτήρα και συνδέεται με την έννομη τάξη. Το δημόσιο συμφέρον είναι μία «μίμηση του κοινού καλού» επειδή το καλό βρίσκεται πάντοτε στην αποδοχή της ενότητας και επομένως της αναγνώρισης της καθολικότητας των δικαιωμάτων και των δυνατοτήτων. «Δημόσιο Συμφέρον» είναι μία αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη διοίκηση με την έκδοση κανονιστικών πράξεων κατόπιν νομοθετικής εξουσιοδότησης. Στο χώρο του συνταγματικού δικαίου και ειδικότερα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η έννοια του δημοσίου συμφέροντος παίζει βαρύνοντα ρόλο στη στάθμιση των δικαιωμάτων¹²⁶.

¹²⁵ Βλ. Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή ¹¹2001, σ.23 και σ.96.

¹²⁶ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.97^ε.

3.1.1.4. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει τον νομοθέτη, ο οποίος κατά τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων πρέπει να θεσπίζει κανόνες οι οποίοι δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας, ενώ η ισότητα έναντι του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόζουν το νόμο προστατεύοντας την ισότητα ανάμεσα στους πολίτες. Η αρχή της ισότητας στον εργασιακό χώρο κατοχυρώνεται στην ΕΕ με το άρθρο 119 της Συνθήκης της Ρώμης, περί ισότητας αμοιβών για άνδρες και γυναίκες¹²⁷.

¹²⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά (περιπτώσεις της παρ.5). Η πρόσληψη γίνεται είτε με διαγωνισμό, είτε με επιλογή, σύμφωνα με τα προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο Ανεξάρτητης Αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής, που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις, το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής. Νόμος ορίζει τους όρους και τη χρονική διάρκεια των σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των προβλεπόμενων στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3 είτε πρόσκαιρων, είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών κατά το δεύτερο εδάφιο της παρ. 2. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.100^ε. Πρβλ. Α. Πέτρογλου, *Η Απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 26.3.2009 για την εξίσωση των φύλων στο συνταξιοδοτικό σύστημα των δημοσίων υπαλλήλων*, περιοδικό: «Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως», τεύχος 5/604, έτος ΜΚ', Αθήνα Μάιος 2009, σ.306.

3.1.1.5. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΜΕΡΟΛΟΨΙΑΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η αρχή της αμερολοψίας επιβάλλει την κρατική εξουσία να είναι ανεξάρτητη από επιρροές άσχετες με το δημόσιο συμφέρον ή να λειτουργεί με εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου¹²⁸.

3.1.1.6. ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΚΑΛΟΠΙΣΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου επιβάλλουν τη δημόσια διοίκηση να μην εκμεταλλεύεται τον διοικούμενο ή ακόμη περισσότερο να δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής του. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση να μην επικαλείται δικές της παραλείψεις, για τις οποίες ο διοικούμενος δεν φέρει καμία ευθύνη ή να αγνοεί μία ευνοϊκή για τον διοικούμενο πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί επί μακρό χρονικό διάστημα και να αρνείται το δικαίωμά του να συνάγει τις ωφέλιμες έννομες συνέπειές της, τα οφέλη δηλαδή που αυτή συνεπάγεται.

Η καλή πίστη ως γενική ρήτρα, παρά τον απολύτως αντικειμενικό της χαρακτήρα, με την έννοια ότι το περιεχόμενό της έχει κοινωνική αναφορά όταν χρησιμοποιείται ως κανόνας δικαίου και δεν χαρακτηρίζει ενδιάθετη κατάσταση των μερών μιας βιοτικής

¹²⁸ OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, p.24.

σχέσης, προορίζεται για τη ρύθμιση ατομικών (ειδικών) περιπτώσεων, τις οποίες δεν θα ήταν δυνατό ούτε να προβλέψει αλλά ούτε και σκόπιμο να ρυθμίσει ο νομοθέτης¹²⁹.

Ο νόμος είναι ίσως η πηγή του διοικητικού δικαίου με τη μαζικότερη παρουσία. Η αρχή της νομιμότητας οφείλει πλέον το όνομά της μόνο σε αυτή την πραγματικότητα. Όλοι σχεδόν οι νόμοι προβλέπουν δράσεις της δημόσιας διοίκησης. Στην πηγή αυτή της νομιμότητας συμπεριλαμβάνονται και οι λεγόμενες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές εκδίδονται κατά τη διάταξη του άρθρου 44 παρ.1 του Συντάγματος από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατόπιν προτάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου. Έχουν την τυπική μορφή κανονιστικής πράξης. Εάν εισαχθούν στη Βουλή και ψηφισθούν εντός της συνταγματικής προθεσμίας καθίστανται από της εκδόσεώς τους τυπικοί νόμοι. Άλλως, παύουν να ισχύουν για το μέλλον, χωρίς να επηρεάζεται η στο μεταξύ ισχύς τους. Η νομοθετική εξουσιοδότηση συνιστά ένα σημαντικό ζήτημα του διοικητικού δικαίου, διότι από την ικανοποίηση των όρων και προϋποθέσεων που προβλέπει το Σύνταγμα εξαρτάται μεγάλο μέρος της νομιμότητας των πράξεων της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται δηλαδή για μία συγκεκριμένη και συνάμα σημαντικότερη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Σε ό,τι αφορά τη νομοθετική εξουσιοδότηση, το Σύνταγμα έθεσε την αρχή ότι νομοθετεί η νομοθετική εξουσία και μόνο αυτή. Επιτρέπεται όμως στο νομοθέτη να εξουσιοδοτεί, υπό προϋποθέσεις, την εκτελεστική εξουσία να εκδίδει διοικητικές πράξεις¹³⁰.

Το άρθρο 43 παρ.2 θέτει την αρχή ότι η νομοθετική εξουσία επιτρέπεται να αναθέτει μέρος της ρυθμιστικής της εξουσίας στη διοίκηση, διά της χρήσεως της λεγόμενης νομοθετικής

¹²⁹ Βλ. Παναγιώτης Βασ. Ασπρούλιας, *Η Καλή Πίστη ως Συνταγματική Αρχή*, Αθήνα 2004, σ.7.

¹³⁰ Βλ. Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Η πορεία εξέλιξης του Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ, ²2010, σ25ε.

εξουσιοδότησης. Όμως, θα πρέπει να πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις¹³¹:

1. Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να χορηγείται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και όχι σε άλλα όργανα της διοίκησης. Ο συνταγματικός νομοθέτης δημιουργεί πρόσθετο λόγο αντισυνταγματικότητας όταν παρακάμπτεται η αρχή της εξουσιοδότησης αποκλειστικά προς τον αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας.

2. Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι ειδική, σαφής και ορισμένη.

Το Σύνταγμα εισάγει εξαίρεση κατά συνδυασμό στις δύο παραπάνω προϋποθέσεις. Επιτρέπει τη νομοθετική εξουσιοδότηση και σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, διοικητικά όργανα, εφόσον πρόκειται για ζητήματα τοπικά, τεχνικά ή λεπτομερή.

Το διοικητικό έθιμο αποτελεί επίσης πηγή του διοικητικού δικαίου. Πρόκειται για διοικητικές πρακτικές οι οποίες δημιουργούν βαθμιδόν συνείδηση δικαίου. Το διοικητικό έθιμο αντιμετωπίζει σοβαρότατες δυσκολίες ευρύτερης χρήσης του, αφενός μεν διότι δύσκολα αποδεικνύεται, αφετέρου δε διότι το διοικητικό δίκαιο της Ελλάδας έχει γίνει υπερβολικά γραπτό λόγω της συγκεκριμένης ελληνικής αντίληψης της αρχής της νομιμότητας. Μία σημαντικότερη πηγή κάθε κλάδου του δικαίου είναι οι γενικές αρχές του δικαίου. Οι γενικές αρχές όμως του διοικητικού δικαίου έχουν εντονότερη σημασία λόγω του συγκεκριμένου τρόπου ανάπτυξης και της ιστορικής διαδρομής του κλάδου¹³².

Η αρχή της εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος, η αρχή της χρηστής διοίκησης, η αρχή της αναλογικότητας, είναι μόνο μερικές από τις αρχές αυτές.

¹³¹ Βλ. Δημήτριος Η. Παπαστεργίου, *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ²2009, σ.8.

¹³² Βλ. Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, τ.2^{ος}, εκδ. Α. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, ¹²2006, σ.111^ε.

Σημαντικό ζήτημα είναι εκείνο που αφορά την τυπική ισχύ των κανόνων που εμπεριέχουν οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Μπορεί να έχουν συνταγματική, νομοθετική ή κανονιστική ισχύ. Ο δικαστής αποφασίζει άμεσα ή έμμεσα και το επίπεδο ισχύος της γενικής αρχής που εξάγει.

Ζήτημα γεννάται εάν η νομολογία αποτελεί πηγή του διοικητικού δικαίου. Στην Ελλάδα η νομολογία δεν γίνεται δεκτή μεταξύ των πηγών του δικαίου γενικότερα. Ο διοικητικός δικαστής δεν δημιουργεί δίκαιο, αλλά απλά το ερμηνεύει και το αναδεικνύει¹³³.

Στο μέτρο λοιπόν που η συγκεκριμένη εκάστοτε νομολογία, ιδιαίτερα του Συμβουλίου της Επικρατείας, είναι δικαιοπλαστική, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι συνιστά μία από τις πηγές της νομιμότητας και συνεπώς, μία από τις πηγές του διοικητικού δικαίου. Η ιδιορρυθμία όμως αυτής της πηγής του δικαίου είναι παρόμοια με εκείνη των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, και έγκειται στο ότι η τυπική αξία της νομολογίας που δικαιοπλάσσει προσδιορίζεται από το επίπεδο των κανόνων δικαίου στο οποίο παρεμβαίνει, συνταγματικά, νομοθετικά ή κανονιστικά¹³⁴.

Οι σχέσεις διοίκησης-πολιτών ρυθμίζονται από συγκεκριμένους νομικούς κανόνες που πραγματώνουν τις αρχές του κράτους δικαίου και της Δημοκρατίας. Ωστόσο, η ποιότητα των σχέσεων αυτών δεν εξαντλείται στην εφαρμογή συγκεκριμένων κανόνων δικαίου αλλά περιλαμβάνει και την εμπειρία των καθημερινών συναλλαγών με τους υπαλλήλους των υπηρεσιών. Σ' αυτήν συμπεριλαμβάνεται η διαπροσωπική επαφή, η εκπλήρωση αλλά και ο τρόπος εκπλήρωσης, των υποχρεώσεών τους¹³⁵.

¹³³ Βλ. Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Η πορεία εξέλιξης του Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ, ²2010, σ.31.

¹³⁴ Βλ. Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, ο.π., σ.113.

¹³⁵ Βλ. Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Συνήγορος του Πολίτη, *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών, Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Απρίλιος 2012, σ.3,

Η ελληνική ιδιαιτερότητα του δημόσιου τομέα δεν έγκειται μόνο στο μέγεθος του και τη δημόσια δαπάνη για μισθούς και τα λειτουργικά έξοδα, αλλά και στη χαμηλή αποδοτικότητα και στην παροχή λίγων και χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις¹³⁶.

Στόχος εξακολουθεί να είναι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης και η βελτίωση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητάς της. Ένας στόχος, που παρά τα διάφορα και αρκετές φορές προς τη σωστή κατεύθυνση μέτρα που ελήφθησαν κατά περιόδους, δεν έχει επιτευχθεί έως σήμερα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, οι μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση συνιστούν «ορφανές» μεταρρυθμίσεις, καθώς κανείς στον πολιτικό στίβο δεν εναντιώνεται ρητά σε αυτές, αλλά και κανείς δεν τις υποστηρίζει σθεναρά¹³⁷.

http://www.seedd.gr/Portals/0/Pdf/odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf,
Ανάκτηση 6.6.2015.

¹³⁶ Βλ. Δ. Βαγιανός, Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ, *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις και ευκαιρίες σε μία κρίσιμη συγκυρία*, 5 Αυγούστου 2010, σ.33^ε.

¹³⁷ Βλ. Αρίστος Δοξιάδης Αρ., *Οι ορφανές μεταρρυθμίσεις*, 23 Απριλίου 2012, <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=14536>, Ανάκτηση 28.7.2015.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Η ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΕΧΟΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΥΘΜΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΕ

Η εναρμόνιση των διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών τονίστηκε σχεδόν ταυτόχρονα με την ίδρυση της ΕΕ και είναι αυτονόητο ότι μεταξύ άλλων θα διευκολύνει τα μέγιστα στην εφαρμογή των κοινών πρακτικών και δράσεων της Ένωσης. Με στόχο πάντα την εξυπηρέτηση του Ευρωπαίου πολίτη και με γνώμονα την ομογενοποίηση αυτή, διαμορφώθηκαν τα κείμενα της Συνθήκης της Λισσαβώνας τον Μάρτιο του 2000 αλλά και της Φέϊρα, τον Ιούνιο του 2010¹³⁸.

Στην περίπτωση των νομοθεσιών ή των αποφάσεων που πρέπει να εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, υπάρχει μικρό περιθώριο για εθνικές πρωτοβουλίες. Αντίθετα, όταν η Συνθήκη προβλέπει τον μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών, υπάρχει πολύ σημαντικό πεδίο δράσης για τις εθνικές αρχές. Καθώς μία κοινή πολιτική αναπτύσσεται, η ευρωπαϊκή διάσταση μεγαλώνει εις βάρος της εθνικής διάστασης. Τα κράτη μέλη δέχονται τη μείωση

¹³⁸ Η Συνθήκη της Λισσαβώνας όπως και το σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης, ορίζει λεπτομερειακά τις αρχές που διέπουν τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη στην Ένωση. Αυτές οι αρχές, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι η αρχή της δοτής αρμοδιότητας και οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, οι οποίες στο εξής τελούν υπό τον έλεγχο των εθνικών κοινοβουλίων. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη. Βλ. Άρθρα 5 και 12 ΣΕΕ και άρθρο III – 259 Συνταγματικής Συνθήκης. Πρβλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.2^ε.

των εξουσιών τους, αν και εφόσον τα συμφέροντά τους εξυπηρετούνται καλύτερα με κοινή δράση παρά με εθνική δράση¹³⁹.

Αντικείμενο πρώτης προτεραιότητας για τα κράτη μέλη, εκτός από την εφαρμογή των νομικώς δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, είναι μεταξύ άλλων¹⁴⁰:

- Η παροχή δυνατότητας στους πολίτες να έχουν γενική ηλεκτρονική πρόσβαση στις παρεχόμενες υπό των κρατών υπηρεσίες.
- Η θέσπιση διαδικασιών αξιολόγησης της αποδοτικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών.
- Η άρση των γραφειοκρατικών εμποδίων οπουδήποτε και οποτεδήποτε αυτά εντοπίζονται στα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών.
- Η διασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης στο διαδίκτυο και στις άλλες πηγές πολυμέσων όλων των σχολείων εκάστου κράτους.
- Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας εντός της Ένωσης και η αντιμονοπωλιακή νομοθεσία.

139

Βλ. http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/3/2/index.tkl?lang=gr&s=1&e=10, Ανάκτηση 26.7.2015.

¹⁴⁰ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της ΕΕ*, ο.π., σ.2^ε.

4.1. Εναρμόνιση της δημόσιας διοίκησης με τα εντελλόμενα από την ΕΕ

Σήμερα το σύστημα κοινωνικών σχέσεων το οποίο υπόκειται στη στάθμιση και στις επιταγές του προγραμματισμού δημιουργεί αλυσιδωτές επιδράσεις τόσο στην έννοια του νόμου όσο και της διοίκησης. Το δίκαιο-κρατικό πρότυπο του νόμου υποχωρεί θεαματικά και αντικαθίσταται από ένα σύμπλεγμα ειδικότερων ρυθμίσεων, που αντιμετωπίζουν πολύπλοκες καταστάσεις, που χαρακτηρίζονται από την αυξημένη ρευστότητα και μεταβλητότητα. Ο νόμος δεν περιορίζεται πλέον στη γενική και αφηρημένη ρύθμιση των κοινωνικο-οικονομικών σχέσεων, με κυρίαρχα στοιχεία τη διάρκεια, τη σαφήνεια, τη δημοσιότητα και την τυπικότητα, αλλά ο ρόλος του αποκτά εργαλειακή διάσταση προκειμένου να προσαρμοσθεί στην ανάγκη των κρατικών παρεμβάσεων στο οικονομικό γίνεσθαι και ειδικότερα ο νομοθέτης προβαίνει στη λήψη λεπτομερειακών και εξειδικευμένων ρυθμίσεων, οι οποίες συχνά έχουν περιορισμένη χρονική διάρκεια¹⁴¹.

Η κρίση της αρχής της νομιμότητας εκφράζεται με το τέλος των γενικών νόμων, την προσωρινότητα, την πολυνομία και τη νομοθετική ασάφεια ως αποτέλεσμα της ανάγκης κάλυψης μιας σύνθετης κοινωνικής πραγματικότητας. Ο καθοριστικός ρόλος του νομοθέτη συνίσταται στη διαμόρφωση του κανονιστικού πλαισίου μέσα στο οποίο η διοίκηση αναλαμβάνει τη συγκεκριμενοποίηση και την καθημερινή εφαρμογή των νομοθετικών ρυθμίσεων, με αποτέλεσμα να παρατηρείται μία τέτοια διεύρυνση των πεδίων δραστηριότητας και ενεργοποίησης της διοίκησης, ώστε να είναι

¹⁴¹ Βλ. Απόστολος Χ. Γέροντας, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011, σ.60^ε.

ελάχιστοι οι τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής που δεν επηρεάζονται αποφασιστικά από τη δραστηριότητά της. (σ.60-1)

Τον υπερέχοντα ρόλο της διοίκησης αναγνωρίζει και νομιμοποιεί και το ίδιο το Σύνταγμα του 1975, που καθιερώνει ρητά για πρώτη φορά, θεσμούς που ενισχύουν αποφασιστικά την εκτελεστική εξουσία και υποβαθμίζουν την αποτελεσματικότητα της ρυθμιστικής δύναμης της αρχής της νομιμότητας. Η δυναμική παρουσία της δημόσιας διοίκησης μετασχηματίζει το συγκεκριμένο κράτος πρόνοιας σε «διοικητικό κράτος», το οποίο θεμελιώνουν οι παράγοντες της υπαλληλίας, της γραφειοκρατίας και της τεχνοκρατίας. Ιδιαίτερα η διείσδυση του τεχνοκρατικού στοιχείου στη δημόσια διοίκηση, μετακινεί προοδευτικά το διοικητικό κράτος προς την κατεύθυνση του τεχνοκρατικού κράτους. Σήμερα, ειδικά στον ελλαδικό χώρο, τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση είναι το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, οι χαλαροί ελεγκτικοί μηχανισμοί και η ανεπαρκής διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού με αποτέλεσμα την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς που συγκαλύπτουν ανάρμοστες συμπεριφορές και ενισχύουν το πελατειακό κράτος. Θεωρείται επομένως αναγκαιότητα η δυναμική επέμβαση του κράτους στον τομέα της Δημόσιας Διοίκησης με στόχο τη διαμόρφωση μιας στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για το σύνολο της διοίκησης, που θα πρέπει να στηρίζεται στην αξιοκρατία, που θα είναι η κινητήρια δύναμη της δημοσιοϋπαλληλικής εξέλιξης, και από την οποία θα ελλείπουν οι πολιτικές και άλλες παρεμβάσεις¹⁴².

Για να εναρμονισθεί η Δημόσια Διοίκηση με τις επιταγές της ΕΕ, ως συνιστώσα *condicio sine qua non*¹⁴³ και να είναι σε θέση να εκπληρώνει σωστά τις υποχρεώσεις της απέναντι σε αυτήν και στους

¹⁴² Βλ. Ανθή Καραγιάννη, *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Αθήνα 9.7.2012, σ.10.

¹⁴³ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.*, ο.π., σ.1.

πολίτες, τους οποίους οφείλει να υπηρετεί, θα πρέπει να επιτύχει τους ακόλουθους στόχους:

- Τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση υλοποίησης και την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων.
- Τον σωστό συντονισμό, ιδιαίτερα για μεταρρυθμίσεις που διατρέχουν οριζόντια όλες τις διοικητικές δομές και τις πολιτικές¹⁴⁴.
- Να εκπονήσει και να εφαρμόσει στρατηγική διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για το σύνολο της διοίκησης. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της δημόσιας διοίκησης είναι το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, οι χαλαροί ελεγκτικοί μηχανισμοί και η ανεπαρκής διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Τα χαρακτηριστικά αυτά ευνοούν την εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, συγκαλύπτουν ανάρμοστες συμπεριφορές και ενισχύουν το πελατειακό κράτος. Η διαμόρφωση μίας ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τη διοίκηση μέσω στόχων σε συνδυασμό με την ατομική αξιολόγηση, την ενίσχυση της διαφάνειας στη δημοσιοϋπαλληλική θητεία και εξέλιξη και την κινητικότητα¹⁴⁵.
- Σε συνδυασμό με τα ανωτέρω, στόχος πρέπει να είναι και ο εξορθολογισμός και η μείωση των δημοσίων δαπανών. Στον εξορθολογισμό και τη μείωση των δημοσίων δαπανών η αναθεώρηση του πλαισίου κατάρτισης και υλοποίησης του

¹⁴⁴ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Ε. Πρεβεδούρου, Μ. Πραβίτα (επιμέλεια), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα 2014, σ. 511^ε.

¹⁴⁵ Βλ. Αρις Καζάκος, *Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, Ουσιαστικό Δίκαιο και Δικονομικά Ζητήματα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ³2013, σ.565^ε.

προϋπολογισμού καθώς και η ενίσχυση των ελεγκτικών μηχανισμών, μπορούν να συμβάλλουν τα μέγιστα¹⁴⁶.

- Επιτακτική είναι και η αποτελεσματική παρακολούθηση των διοικητικών διαδικασιών με στόχο την εφαρμογή κοινών κανόνων και εναρμονισμένων διαδικασιών που θα διευκολύνουν τη διαφάνεια, τον έλεγχο και τη λογοδοσία των δημοσίων υπηρεσιών.
- Αναγκαία επίσης είναι και η αποφυγή του άκρατου νομικισμού και της τυπολατρίας που χαρακτηρίζει τις διοικητικές διαδικασίες και συμπεριφορές. Η προσήλωση στο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο διοικητικής λειτουργίας «αφοπλίζει» τη διοικητική δράση, καθιστώντας την αναποτελεσματική. Η απλοποίηση των νομικών διαδικασιών και η ένταξή τους σε ένα ευρύτερο συνεκτικό πλαίσιο μεταρρυθμίσεων και πολιτικών, επιτρέπει τη μετατόπιση του κέντρου βάρους της δράσης της δημόσιας διοίκησης, από την τυπική συμμόρφωση σε λεπτομερείς όρους στην επίτευξη στρατηγικών στόχων και πολιτικών, ενισχύει τη διαφάνεια και συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης¹⁴⁷.
- Απαραίτητη επίσης θεωρείται και η ενίσχυση του ανταγωνισμού και η καταπολέμηση της δημιουργίας καρτέλ και μονοπωλίων¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Βλ. Ανθή Καραγιάννη, *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, ο.π., σ.32.

¹⁴⁷ OECD, Greece: Review of the Central Administration, ο.π., σ.20.

¹⁴⁸ Η παγκόσμια οικονομική κρίση έχει πλήξει ακόμη και παγκόσμιους κολοσσούς επιχειρήσεων που είτε πτώχευσαν είτε έφτασαν πολύ κοντά στην πτώχευση. Οι εξαγορές και οι συγχωνεύσεις θεωρούνται από τους σύγχρονους τρόπους στρατηγικής ανάπτυξης των επιχειρήσεων και διατήρησης της δύναμής τους στην αγορά, αρκεί να υπηρετούν τον υγιή ανταγωνισμό. Για να λειτουργεί η αγορά της ΕΕ άριστα, όχι μόνο τα τελευταία χρόνια, κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, αλλά από της ιδρύσεώς της, έχει διατυπωθεί η θέση πως πρέπει να προστατευθεί ο ελεύθερος – υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων. Στόχος του Ευρωπαϊκού νομοθέτη είναι να εξασφαλίσει για όλες τις επιχειρήσεις, το δικαίωμα ίσης πρόσβασης στην οικονομική δραστηριότητα υπό όμοιους όρους ανταγωνισμού, προστατεύοντας συγχρόνως και τον καταναλωτή. Βλ. Κ. Δελούκα – Ιγγλέση,

- Η σύγχρονη διοίκηση θα πρέπει μεταξύ άλλων να στοχεύει στην ενίσχυση της ικανότητας διαχείρισης των δεδομένων και των πληροφοριών και στη διασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης στο Διαδίκτυο και στις άλλες πηγές πολυμέσων τόσο των πολιτών όσο και των μαθητών εκάστου κράτους μέλους¹⁴⁹. Ο κυβερνοχώρος θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί προς όφελος των πολιτών, για την ταχεία εξυπηρέτησή τους, αλλά και ως μέσο πάταξης της φοροδιαφυγής και γενικότερα ως μέσο ελέγχου του κράτους¹⁵⁰. Ειδικότερα, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση – διαχείριση δεδομένων θα μπορούσε να στοχεύει σε:
 - ✓ Ενιαίο και δια-λειτουργικό πληροφοριακό σύστημα για το σύνολο των δημοσίων φορέων.
 - ✓ Αυτόματη και τακτική υποβολή των δεδομένων λειτουργίας των παρεχομένων υπηρεσιών στο ενοποιημένο πληροφοριακό σύστημα υποστήριξης των δημόσιων φορέων.
 - ✓ Ανασχεδιασμό και ψηφιοποίηση των υποστηρικτικών κέντρων της δημόσιας διοίκησης.
 - ✓ Ανάρτηση όλων των αποφάσεων στο διαδίκτυο.
 - ✓ Ψηφιακό ΚΕΠ.

Εισαγωγή στο δίκαιο του ανταγωνισμού, εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994, σ.18. Πρβλ. Δημήτρης – Παναγιώτης Λ. Τζάκας και Αριστείδης Χ. Καλαφάτης, *GWB-NOVELLE: Η ριζική αναδιάρθρωση του Γερμανικού Δικαίου περί ελεύθερου ανταγωνισμού*, <<http://www.kalafatis-law.gr/uploads/3.PDF>> σ.1.

¹⁴⁹ Βλ. Ναούμ Μυλωνάς και Ευγενία Πετρίδου, *Η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην μεταρρύθμιση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης: Η περίπτωση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ)*, Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα 2014, σ.149^ε. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Τοις Εντευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.*, ο.π., σ.1. Πρβλ. Χαράλαμπος Ανθόπουλος, *Η συνταγματική αρχή της πλήρους αυτοδιοίκησης των ΑΕΙ και η αναδιοργάνωση της πανεπιστημιακής διοίκησης – Ο Ν.4009/2011 υπό το φως του άρθρου 16 παρ.5 εδ.α’ Συντ.*, Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα 2014, σ.405^ε.

¹⁵⁰ Βλ. Κρίστη Βουγιουκλάκη, *Μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας και ηλεκτρονική διακυβέρνηση: Το πείραμα της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης*, Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα 2014, σ.487. Βλ. Ελίζα Δ. Αλεξανδρίδου, *Το Δίκαιο του Ηλεκτρονικού Εμπορίου, Ελληνικό και Κοινοτικό*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σ.35^ε και σ.89.

- Ανάγκη και συνάμα προϋπόθεση είναι και η απλοποίηση των νομικών και διοικητικών διαδικασιών. Ειδικότερα θα πρέπει η δημόσια διοίκηση να στοχεύει:
 - ✓ Στην απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας.
 - ✓ Στην καταγραφή σε ετήσια βάση κανονιστικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών κάθε φορέα, στη μελέτη σκοπιμότητας καθώς και στην αξιολόγηση των συνεπειών.
 - ✓ Στη δημιουργία ενιαίου Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και Διαδικασίας.
 - ✓ Στην απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών: έμφαση στην εξάλειψη διοικητικών βαρών στις επιχειρήσεις (απλοποίηση για ίδρυση, αδειοδότηση, κλείσιμο).
 - ✓ Απλοποίηση διαδικασιών διαγωνισμών – ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί σε όλο το δημόσιο τομέα.
 - ✓ Ελαχιστοποίηση των συναλλαγών μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, ιδίως σε τομείς που αφορούν στην επιχειρηματική και επενδυτική δραστηριότητα.
 - ✓ Δημόσια διαβούλευση.

Η ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό δίκαιο αποτελεί ένα πολύ σημαντικό τομέα δράσης, τον οποίο παρακολουθεί, συντονίζει και εποπτεύει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. Η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, ως νευραλγική υπηρεσία της κεντρικής κυβέρνησης, βρίσκεται σε συνεχή επαφή τόσο με τη δημόσια διοίκηση σε επίπεδο υπουργείων όσο και με την πολιτική ιεραρχία μέσω του Πρωθυπουργού και του Υπουργικού Συμβουλίου¹⁵¹.

¹⁵¹ Βλ. Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2013, σ.9.

4.1.1. Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων: Αναγκαία Στελέχωση Υπηρεσιών

Η Διοίκηση Ανθρώπινου Δυναμικού περιλαμβάνει θεματολογικά τις λειτουργίες των προσλήψεων¹⁵², του προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού, της εκπαίδευσης προσωπικού, της επιμόρφωσης στελεχών, τον καθορισμό μισθών και ημερομισθίων, θέματα εποπτείας και καθοδήγησης των εργαζομένων, πρόσθετες παροχές στους εργαζόμενους, σχέσεις management και θέματα ηγεσίας, ομαδικής συμπεριφοράς, διαπροσωπικών σχέσεων οριζόντια και κάθετα κ.λπ.¹⁵³.

Αν κανείς λάβει υπόψη του ότι τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της δημόσιας διοίκησης είναι το πολύπλοκο νομικό πλαίσιο, οι χαλαροί ελεγκτικοί μηχανισμοί καθώς και η ανεπαρκής διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού είναι εύκολο να αντιληφθεί την επιτακτική ανάγκη της διαμόρφωσης μιας στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού για το σύνολο της διοίκησης που θα στηρίζεται στην αξιοκρατία και στην απουσία πολιτικών παρεμβάσεων στην επιλογή και τη δημοσιοϋπαλληλική εξέλιξη¹⁵⁴.

Στόχος όλων αυτών των λειτουργιών πρέπει να είναι η ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού οργανισμού, ο οποίος θα συμβάλει στην επίτευξη των στόχων των κρατικών υπηρεσιών και αφετέρου στις εργασιακές ανάγκες των εργαζομένων.

Η ορθή στελέχωση των υπηρεσιών προβλέπει ορθολογικό προγραμματισμό του Προσωπικού, ο οποίος θα στηρίζεται στην

¹⁵² Ο αριθμός και το είδος των ατόμων, που απαιτούνται, διαφέρουν από υπηρεσία σε υπηρεσία, και πολλές φορές σχετίζονται με την πολιτική της συγκεκριμένης Διοίκησης και τις επιλογές της. Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.195.

¹⁵³ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.191. Πρβλ. Κωνσταντίνος Αθ. Δημητρίου, *Μέθοδοι και Τεχνικές Υποκίνησης Εργαζομένων στην Πράξη*, εκδ. Γαλιλαίος, Αθήνα χ.χ., σ.105. Πρβλ. Βασίλης Μουστάκης, *Εισαγωγή στη Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα 2012, σ.114.

¹⁵⁴ Βλ. Ανθή Καραγιάννη, *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, ο.π., σ.10.

αξιολόγηση αλλά και την πρόβλεψη των αναγκών της κάθε υπηρεσίας. Ο προγραμματισμός των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί τον κεντρικό κορμό και μία βασική λειτουργία για την κάθε κρατική υπηρεσία. Η υπηρεσία πρέπει, στα πλαίσια της βασικής λειτουργίας του προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού, να συνυπολογίσει και να συνεκτιμήσει πολλούς και διαφορετικούς και όχι σπάνια αλληλοσυγκρουόμενους παράγοντες όπως για παράδειγμα¹⁵⁵:

- Τις οικονομικές αλληλεξαρτήσεις των δραστηριοτήτων της.
- Τη γενική οικονομική της κατάσταση.
- Την αξιολόγηση της απόδοσης των εργαζομένων.
- Την ικανότητα αξιολόγησης και σωστού συντονισμού των αποτελεσμάτων των ενεργειών που καταστρώνονται και πραγματοποιούνται στην υπηρεσία.
- Τα άτομα που είναι αναγκαία για τη στελέχωσή της. (Η διαδικασία επιλογής των ατόμων ποικίλλει ανάλογα με το επίπεδο των εργασιών για το οποίο εξετάζονται οι υποψήφιοι, το μέγεθος του Οργανισμού κ.λπ.)
- Την εκτίμηση κόστους εργασίας.
- Τυχόν οικονομικά και άλλα κίνητρα προς τους υπαλλήλους.
- Τις αναμενόμενες αποχωρήσεις και προσελεύσεις.
- Τις μετακινήσεις εντός της υπηρεσίας των υπαλλήλων. (Η Διοίκηση μπορεί με μεγαλύτερη ακρίβεια και ευκολία να αξιολογήσει άτομα, που είναι ήδη μέσα στην Υπηρεσία και έχουν δώσει δείγμα γραφής και επομένως είναι πολύ πιο εύκολο να τοποθετήσει τα κατάλληλα άτομα στις κατάλληλες θέσεις από ότι τα νεοπροσληφθέντα).
- Την εκπαίδευση και τη σχέση της με την απόδοση των υπαλλήλων.
- Τις τυχόν επιδράσεις της εξωτερικής αγοράς εργασίας.

¹⁵⁵ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.192ε.

Ένα από τα σπουδαιότερα ενεργητικά της υπηρεσίας είναι η στρατολόγηση προσωπικού. Η διαδικασία της αξιολόγησης είναι στην πραγματικότητα ένα δύσκολο εγχείρημα.¹⁵⁶ Κρίνεται επίσης απαραίτητη η εμφανής διάκριση ανάμεσα στο πολιτικό προσωπικό και στα ικανά μόνιμα διοικητικά στελέχη και η ενδυνάμωση των τελευταίων στο πλαίσιο δομών και θέσεων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες¹⁵⁷.

Αρκετές φορές, όμως, στα θέματα προσλήψεων, στρατολόγησης και επιλογής προσωπικού παρεμβάλλονται δυστυχώς διακρίσεις, όπως είναι αυτές του φύλου, της ηλικίας κ.α. ή και περιπτώσεις επιρροής στη Διοίκηση για πρόσληψη συγγενών και γνωστών, με παράκαμψη των νόμιμων οδών. Από την άλλη πλευρά, οι υπάλληλοι δεν πρέπει να επαναπαύονται αλλά να βρίσκονται σε συνεχή εγρήγορση, να παρουσιάζουν υψηλή επίδοση, να δείχνουν ενδιαφέρον και επαγγελματική ευθιξία, να είναι σε θέση να προσδιορίσουν ένα εργασιακό πρόβλημα με σαφήνεια και αντικειμενικότητα, να παίρνουν πρωτοβουλίες και να βελτιώνουν συνεχώς τις γνώσεις τους ώστε να ανταποκρίνονται θετικά στη συνεχή και ραγδαία αύξηση των απαιτήσεων της τεχνολογίας.

Το βέβαιο είναι ότι η εκπαίδευση λειτουργεί ως αρωγός σε όλα τα προβλήματα που τυχόν αντιμετωπίζει ένας υπάλληλος και του δίνει εργαλεία που τον βοηθούν να δίνει λύσεις και ταυτόχρονα να αναπτύσσει συναισθήματα ασφάλειας¹⁵⁸.

Η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τη διοίκηση μέσω στόχων σε συνδυασμό με την ατομική αξιολόγηση, την ενίσχυση της διαφάνειας στη δημοσιοϋπαλληλική θητεία και εξέλιξη και την κινητικότητα. Στο ανωτέρω πλαίσιο, προτείνεται η

¹⁵⁶ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.193 και σ.202.

¹⁵⁷ Βλ. Ανθή Καραγιάννη, *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση*, ο.π., σ.11.

¹⁵⁸ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.203.

απλή και σαφής ιεραρχική διάταξη των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και η μείωση του αριθμού των ανώτερων θέσεων και η σε βάθος αξιολόγησή τους.

4.1.2. Μηχανισμοί ελέγχου εφαρμογής των πολιτικών της Ε.Ε.

Με την παραχώρηση κυριαρχικών δικαιωμάτων και τη μεταβίβαση κρατικών λειτουργιών σε διεθνείς οργανισμούς παρατηρείται το φαινόμενο του σχηματισμού εξουσιών με προοδευτική λειτουργική αποδέσμευση από τις συμβατικές βάσεις μεταβίβασής τους και η εξουσία που διαμορφώνεται στο επίπεδο της Κοινότητας έχει όλα τα χαρακτηριστικά της πρωτογενούς εξουσίας. Οι πρόσφατες συνθήκες του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ έχουν επιτείνει τον ρυθμό και την έκταση της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικά όργανα και οδήγησαν σε αλλαγές που αγγίζουν τον σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας¹⁵⁹.

Η εξασθένιση του εθνικού κράτους δεν περιορίζεται μόνο στις οικονομικές, αλλά επεκτείνεται και στις θεμελιώδεις λειτουργίες του, που συνιστούν τον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Το νομοθετικό έργο έχει συρρικνωθεί και υπολογίζεται ότι πάνω από το ήμισυ της παραγωγής των εθνικών κοινοβουλίων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί απλή μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη¹⁶⁰.

Σε επίπεδο διοίκησης διαπιστώνεται μείωση της διοικητικής δράσης με την παραχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων αφενός στις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι οποίες συνιστούν νομικά πρόσωπα εκτός της «κανονικής ιεραρχίας» της δημόσιας διοίκησης, με κυρίαρχο χαρακτηριστικό γνώρισμα την ανεξαρτησία από την

¹⁵⁹ Βλ. Απόστολος Χ. Γέροντας, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, ο.π., σ.71.

¹⁶⁰ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Ε. Πρεβεδούρου, *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, ο.π., σ.513.

πολιτική ηγεσία και την ευελιξία δράσης τους και αφετέρου σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι στα πλαίσια της αποκρατικοποίησης και ειδικότερα της ιδιωτικοποίησης αναλαμβάνουν τη διαχείριση κρίσιμων τομέων της παραδοσιακής κρατικής δράσης. Τέλος, σε επίπεδο δικαιοσύνης διαπιστώνεται η προσφυγή σε μορφές διαιτησίας ή φιλικού διακανονισμού ή άλλων τρόπων επίλυσης των διαφορών με σκοπό την αποφυγή των χρονοβόρων και πολυδάπανων δικαστικών διενέξεων¹⁶¹.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα ελέγχου επί όλων των οργάνων στις ακόλουθες περιπτώσεις¹⁶²:

- *Σύσταση εξεταστικής επιτροπής*. Άρθρο 226 ΣΛΕΕ. Για να εξετάσει τις καταγγελίες παραβιάσεων ή κακής διοίκησης κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

- *Δικαίωμα Αναφοράς*. Άρθρο 227 ΣΛΕΕ. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του στην ΕΕ έχει το δικαίωμα αυτό.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, εκτός από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διαθέτει πλήθος οργάνων και οργανισμών, μεγαλύτερης ή περιορισμένης κατ' αντικείμενο σημασίας, που δρουν ως συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης ή που στοχεύουν στον έλεγχο εφαρμογής των πολιτικών της¹⁶³.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα όργανα αυτά.

¹⁶¹ Βλ. Απόστολος Χ. Γέροντας, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, ο.π., σ.73^ε.

¹⁶² Βλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.146.

¹⁶³ Βλ. Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ.2^η, ο.π., σ.422.

4.1.2.1. ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι νεότερο όργανο και ιδρύθηκε το έτος 1977, με τη δεύτερη δημοσιονομική Συνθήκη. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ το ανήγαγε σε κύριο όργανο των Κοινοτήτων και σήμερα εμφανίζεται στο άρθρο 13 της Συνθήκης της Λισαβώνας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Η εκ των υστέρων ίδρυσή του οφείλεται στη μεγάλη σημασία που απέκτησε με την πάροδο των χρόνων ο εξωτερικός οικονομικός έλεγχος των κοινοτικών οργάνων, τα οποία διαχειρίζονται κατ' έτος ποσά πολλών δισεκατομμυρίων και θα πρέπει να ελέγχονται από ειδικούς κατά διαδικασίες απολύτως αντικειμενικές.

Λόγω του ευαίσθητου τομέα, στον οποίο δραστηριοποιείται, το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως άλλωστε και οι ομοταγείς θεσμοί των εθνικών δικαίων, εξοπλίζεται με εγγυήσεις και προνόμια που παραπέμπουν σε όσα ισχύουν για την ανεξαρτησία και τα προνόμια των δικαστών των Δικαστηρίων της Ένωσης¹⁶⁴. Τα μέλη του, τόσα όσα και τα κράτη μέλη, επιλέγονται μεταξύ προσωπικοτήτων που έχουν υπηρετήσει στην πατρίδα τους σε όργανα εξωτερικού ελέγχου ή διαθέτουν ανάλογη επαγγελματική εμπειρία και οφείλουν να παρέχουν πλήρη εγγύηση ανεξαρτησίας¹⁶⁵.

Επιλέγονται βάσει καταλόγου που καταρτίζουν τα κράτη μέλη και διορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και αφού ληφθεί υπόψη η γνώμη του Κοινοβουλίου, με εξαετή θητεία. Κατά τη Συνθήκη, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναλαμβάνει «τον έλεγχο των λογαριασμών της Ένωσης»¹⁶⁶. Κύριο καθήκον του είναι να ελέγχει τη νομιμότητα και κανονικότητα όλων των εσόδων και εξόδων τόσο της Ένωσης και των οργάνων της

¹⁶⁴ Άρθρα 285-287 ΣΛΕΕ (πρώην 246-248 ΣΕΚ).

¹⁶⁵ Άρθρο 286 Ι ΣΛΕΕ.

¹⁶⁶ Άρθρο 285 ΣΛΕΕ.

όσο και κάθε οργανισμού που ιδρύεται από την Ένωση. Για τον λόγο αυτό συνεργάζεται στενά όχι μόνο με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα και τους αντίστοιχους οργανισμούς, αλλά και με τα κράτη μέλη και όλα τα πρόσωπα, φυσικά ή νομικά, που λαμβάνουν πληρωμές από τον ενωσιακό προϋπολογισμό. Διαθέτει, λοιπόν, τη δυνατότητα να διενεργεί ελέγχους βάσει εγγράφων, αλλά και επί τόπου, στα όργανα, στα πρόσωπα και στα κράτη μέλη. Όλοι οι ανωτέρω είναι υποχρεωμένοι να παρέχουν στοιχεία και πληροφορίες στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ώστε να διευκολύνουν και να υποστηρίζουν το έργο του¹⁶⁷.

Η σημαντικότερη πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι η ετήσια έκθεση που καταρτίζει και δημοσιεύει στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, επικουρεί επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κατά τον έλεγχο εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Επίσης έχει δικαίωμα πρόσβασης, βάσει των Συνθηκών, στο ΔΕΚ, προκειμένου να περιφρουρεί τα προνόμιά του¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Άρθρο 287 ΙΙΙ ΣΛΕΕ.

¹⁶⁸ Άρθρο 263 ΙV ΣΛΕΕ. Πρβλ. Παναγιώτης Ι. Κανελλόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη της Λισσαβώνας*, ο.π., σ.202^ε.

4.1.3. Επιβολή κυρώσεων

Το διοικητικό δίκαιο, περιλαμβάνει όλους εκείνους τους κανόνες, οι οποίοι οριοθετούν και οργανώνουν τη δημόσια διοίκηση, τις δημόσιες υπηρεσίες, τα όργανα, τα οποία μετουσιώνουν σε πράξη τη βούλησή τους, θέτοντα δηλαδή μονομερώς κανόνες δικαίου υποχρεωτικής υφής¹⁶⁹.

Η διοικητική δίκη κινείται ανέκαθεν μεταξύ δύο πόλων, της «υποκειμενικής έννομης προστασίας» και του «αντικειμενικού ελέγχου νομιμότητας». Η διοικητική δίκη προορίζεται να εξασφαλίζει και τα υποκειμενικά δικαιώματα των ιδιωτών και τον αντικειμενικό έλεγχο νομιμότητας της διοικητικής δράσεως. Η ιδιόμορφη σύσταση και η ιδιότυπη δομή της διοικητικής δίκης εντείνουν τον έλεγχο της διοικητικής δράσεως, με αποτέλεσμα να διασφαλίζουν την τήρηση της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας. Η διοικητική δίκη, καταλήγει στην οριστική και δεσμευτική επίλυση νομικών αμφισβητήσεων, ενισχύοντας, με τον τρόπο αυτό, την ασφάλεια του δικαίου¹⁷⁰.

Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως υπονοεί ότι η εκτελεστική εξουσία διέπεται από το δίκαιο, ότι το κράτος υπόκειται και αυτό στους νόμους που παράγει, είναι υποχρεωμένο και αυτό να εφαρμόζει το δίκαιο όπως και κάθε άλλος που βρίσκεται και δρα μέσα στην επικράτεια¹⁷¹.

Πέραν όμως αυτών, υπενθυμίζεται ότι και κατά το πρόσφατο ακόμη παρελθόν παρατηρήθηκε έντονη κλιμάκωση των παρεμβάσεων των Οργάνων του κράτους επί πολλαπλών τομέων δραστηριοτήτων των ιδιωτών, του κράτους δρώντος, είτε μονοπωλιακά και προνομιακά είτε

¹⁶⁹ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.32.

¹⁷⁰ Βλ. Βασίλειος Σκουρής, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1996, σ.32.

¹⁷¹ Βλ. Απόστολος Γέροντας, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.1.

παράλληλα¹⁷² πρόσφατο παράδειγμα είναι η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού και η δραστηριότητες ιδιωτών σε θέματα ενέργειας¹⁷².

Υπονοείται από το άλλο μέρος ότι η εκτελεστική εξουσία διέπεται από ιδιαίτερο σώμα κανόνων δικαίου, που αποκλίνει από εκείνο που ρυθμίζει τις σχέσεις των ιδιωτών, γνωστό και ως ιδιωτικό δίκαιο, το δε δίκαιο αυτό είναι δημόσιο δίκαιο¹⁷³.

Η δημόσια διοίκηση υπόκειται στο δίκαιο και οφείλει να σέβεται τις επιταγές και τις απαγορεύσεις του. Ο διοικητικός δικαστής αναλαμβάνει τη βαριά ευθύνη να επαληθεύει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας εκ μέρους της διοικήσεως.

¹⁷² Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.95.

¹⁷³ Βλ. Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Η πορεία εξέλιξης του Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ, ²2010, σ.1^ε.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Α) Διαπιστώσεις

Η οικονομική ανάπτυξη αλλά και το να τεθεί ένα τέλος στους συχνούς και αιματηρούς πολέμους μεταξύ των γειτονικών χωρών που κατέληξαν στον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ήταν το όραμα που ώθησε τους ιδρυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να καταλήξουν στο Ευρωπαϊκό αυτό Οικοδόμημα που ονομάζεται Ενωμένη Ευρώπη.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πρώτα από όλα μία ένωση αξιών. Η κατάκτηση των αξιών αυτών είναι αποτέλεσμα της ιστορίας της. Οι αξίες της 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 μέλη.

Ταυτόχρονα, οι θεμελιώδεις αρχές της διακυβέρνησης ενός κράτους είτε εμπεριέχονται σιωπηρά στους νόμους, τους θεσμούς και τα έθιμα του κράτους αυτού είτε ενσωματώνονται σε ένα θεμελιώδες έγγραφο που αποτελεί το Σύνταγμα του κράτους. Το κράτος είναι σήμερα ο πρωτογενής θεσμός του διεθνούς δικαίου. Σήμερα είναι γενικά αποδεκτό πως ένα κράτος είναι κυρίαρχο επειδή υπάγεται στο διεθνές δίκαιο. Αυτό το τελευταίο του εξασφαλίζει εδαφική ακεραιότητα, ισότητα, τήρηση των συμπεφωνημένων, μη επέμβαση

στις εσωτερικές υποθέσεις και τέλος δυνατότητα μεταβολής των διαδικασιών και των ουσιαστικών κανόνων που διέπουν τις διεθνείς σχέσεις.

Το διεθνές δίκαιο αγκαλιάζει όλους τους ανθρώπους σε όλα τα μήκη και τα πλάτη της γης. Στοιχεύει στην παγκόσμια ειρήνη, την ασφάλεια, τη δικαιοσύνη, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη.

B) Συμπεράσματα

Οι τέσσερις βασικές ιδιομορφίες των διεθνών κανόνων για τα δικαιώματα του ανθρώπου (το γεγονός ότι κατατείνουν στην προστασία των ιδιωτών, ότι δεν έχουν συναλλακτικό χαρακτήρα, ότι δεν υπόκεινται, κατ' αρχήν, στον όρο της αμοιβαιότητας και ότι γεννούν «αντικειμενικές» υποχρεώσεις για τα κράτη), δημιουργούν από πρώτη άποψη την εντύπωση ότι το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο είναι αποκομμένο από τον κορμό του διεθνούς δικαίου και ότι εξελίσσεται αυτόνομα ως ξεχωριστός κλάδος της διεθνούς δικαιοταξίας.

Από την άλλη πλευρά, οι ίδιες οι διεθνείς συμβάσεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων, περιέχουν σημαντικές αναφορές σε έννοιες, αρχές και κανόνες του γενικού διεθνούς δικαίου. Γενικότερα, οι εν λόγω συμβάσεις, καθώς και το εθιμικό δίκαιο για την προστασία και την προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που έχει αναπτυχθεί και εμπεδωθεί σταδιακά, ιδίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του διεθνούς δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι οι διεθνείς αρχές και κανόνες που αφορούν στα δικαιώματα του ανθρώπου, θα πρέπει να ερμηνευθούν και να εφαρμοσθούν – τόσο από τα διεθνή όσο και από τα εθνικά όργανα ελέγχου – λαμβάνοντας υπόψη το γενικό διεθνές δίκαιο και, ειδικότερα, κατά τρόπο που να

συμβαδίζει με το τελευταίο. Η ανάγκη εναρμόνισης αποτελεί πλέον παγιωμένη θέση των οργάνων ελέγχου, δικαιοδοτικών και ημι-δικαιοδοτικών, οικουμενικού και περιφερειακού χαρακτήρα.

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 κράτους.

Με τη συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, ένα ολοένα μεγαλύτερο μέρος της εξουσίας του εθνικού κράτους μεταβιβάζεται στην ΕΕ. 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 αρμοδιοτήτων.

Βάσει της αρχής της αυτονομίας, της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και της συναφούς αρχής της άμεσης ισχύος των κανόνων του στην έννομη τάξη των κρατών μελών, οριοθετείται η σχέση της ΕΕ με την πολιτεία. Οι τρεις αυτές αρχές συμπυκνώνουν τη βαθύτερη θεσμική ουσία της ΕΕ, προσδιορίζουν τον υπερεθνικό χαρακτήρα της και διεκδικούν αναντίρρητα ποιότητα θεμελιώδους αρχής.

Η ΕΕ έχει ασχοληθεί καθ' όλη την ιστορική της πορεία με τον κατά το δυνατόν εκσυγχρονισμό των Εθνικών Δημόσιων

Διοικήσεων, ώστε αυτές να οδηγηθούν σε συγκλίνουσες διοικητικές ρυθμίσεις με στόχο τα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών να οδηγηθούν σε εύρυθμη λειτουργία, να ομογενοποιηθούν. Μέσω αυτής της «ομογενοποίησης», θα διευκολυνθεί σε μεγάλο βαθμό η εφαρμογή κοινών πρακτικών και δράσεων που θα στοχεύουν στην ωφέλεια των διοικούμενων της ΕΕ αλλά και αυτών που διακινούνται για οποιαδήποτε αιτία εντός της επικράτειας της Ένωσης.

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 ΕΕ.

Παρά τις διαφορές της δημόσιας διοίκησης από κοινωνία σε κοινωνία, η δράση της διοίκησης διέπεται από ένα σύστημα τυπικών κανόνων και ηθικών αξιών, τις καλούμενες «αρχές της διοικητικής δράσης», όπως π.χ. την αρχή της νομιμότητας, την αρχή της αναλογικότητας, τη αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, τη αρχή της ισότητας και την αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης, της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης. Οι θεμελιώδεις αρχές αντανakλούν τον σεβασμό προς τον πολίτη που αποτελεί τον πυρήνα της κάθε κοινωνίας. Οι αρχές αυτές της δημόσιας διοίκησης δεν είναι στατικές αλλά εξελίσσονται και το εννοιολογικό τους περιεχόμενο διευρύνεται, στα πλαίσια μιας γενικότερης προσπάθειας για βελτιστοποίηση του δημόσιου τομέα, με έμφαση στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες.

Η αναζήτηση αλλαγών στο κράτος και τη διοίκηση είναι διαρκής, όσο διαρκής αλλά συχνά και ατελέσφορη είναι η πραγμάτωσή τους. Ακόμη και η προσφυγή στο διεθνές δίκαιο δεν λειτουργεί μονοσήμαντα. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι κανόνες του διεθνούς δικαίου οδηγούν σε περιορισμούς της άσκησης και γενικότερα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Δυστυχώς, η πραγματική μεταρρύθμιση της κρατικής διοίκησης συνήθως δίνει την εικόνα μιας σισύφειας απόπειρας και ενός εγχειρήματος που συχνότερα και ευκολότερα εξαγγέλεται παρά πραγματοποιείται με απτά και θετικά αποτελέσματα.

Όσο καινοτόμες και αν είναι οι μεταρρυθμίσεις, ως επί το πλείστον εφαρμόζονται προς αντικατάσταση, έστω και μερικώς, υφιστάμενων ρυθμίσεων σε υπαρκτά προβλήματα, τα οποία απαιτούν αποτελεσματική και μακροπρόθεσμη αντιμετώπιση.

Γ) Προτάσεις

Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο υπερισχύει όλων των εθνικών δικαίων. Αυτό δεν έγινε «τυχαία»` πέρα από το σύστημα αξιών, πάνω στο οποίο στηρίζεται ολόκληρο το οικοδόμημα της ΕΕ, πρέπει να λάβει κανείς υπόψη του ότι η δημιουργία της Κοινότητας είναι προϊόν ελεύθερης επιλογής των ενδιαφερομένων μερών, υπό καθεστώς ειρήνης, μακράν *«βιαίων άνωθεν επιταγών και μακράν πολεμικών συγκρούσεων»*, όπως αναφέρει ο Αθανασόπουλος στο *Διοικητικό Δίκαιο*¹⁷⁴. Αν αυτό γίνει αντιληπτό τότε προφανώς γίνεται αντιληπτή η κατεπείγουσα και επιβεβλημένη ανάγκη για ένα ίδιο σύστημα κανόνων δικαίου, το οποίο θα διέπει την εν γένει λειτουργία τους.

Παράλληλα, παρά το γεγονός ότι η ΕΕ απορροφά σταδιακά ολοένα και μεγαλύτερο μέρος από τις εξουσίες της πολιτείας, 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. Πρέπει να γίνει συνείδηση στη σύγχρονη κοινωνία, ότι η έννομη σχέση διοικητικού δικαίου διαφέρει ποιοτικά από την παραδοσιακή σχέση κράτους-πολίτη, υπό την έννοια ότι δεν κυριαρχεί το στοιχείο της υποταγής και υπακοής του πολίτη στη

¹⁷⁴ Βλ. Κωνσταντίνος Γε. Αθανασόπουλος, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.34.

βούληση της διοίκησης, αλλά η συναίνεση, η σύμπραξη και η συνεργασία, δηλαδή η «συμβίωση» διοίκησης και πολίτη, με σκοπό τόσο την ανταπόκριση της διοίκησης στις προκλήσεις της σύγχρονης διοικητικής πραγματικότητας όσο και τη διαμόρφωση και συγκεκριμενοποίηση του γενικού συμφέροντος.

Η διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνει τη διοίκηση μέσω στόχων σε συνδυασμό με την ατομική αξιολόγηση, την ενίσχυση της διαφάνειας στη δημοσιοϋπαλληλική θητεία και εξέλιξη και την κινητικότητα.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, προτείνεται η απλή και σαφής ιεραρχική διάταξη των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και η μείωση του αριθμού των ανώτερων θέσεων και η σε βάθος αξιολόγησή τους. Επιτακτική ανάγκη είναι η μείωση του «υδροκέφαλου» κράτους και η μεταστροφή του σε ένα λειτουργικό, εκσυγχρονισμένο, φιλικό στον πολίτη κράτος που θα καλύπτει τις ανάγκες της κοινωνίας και της συμβίωσης διότι, όπως λέγει και ο Αριστοτέλης *«άνευ γάρ φίλων ουδείς έλοιτ' αν ζην έχων τα λοιπά αγαθά πάντα»*¹⁷⁵.

¹⁷⁵ Αριστοτέλης στον Κωνσταντίνο Γε. Αθανασόπουλο, *Διοικητικό Δίκαιο*, ο.π., σ.22.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πηγές

Αριστοτέλους, *Πολιτικά Α'*, μετάφραση Σπυρίδωνος Χ. Μαγγίνα, τ.44^{ος}, σειρά: «Βιβλιοθήκη των Ελλήνων», εκδ. Ελληνικός Εκδοτικός Οργανισμός, Αθήνα 1978.

Αριστοτέλους, *Πολιτικά Α'*, σιχ. 1252^b, the Loeb Classical Library, Harvard University Press, Cambridge, London, England, William Heinemann LTD, 1965.

Διογένους Λαερτίου, *Βίοι Φιλοσόφων*, τ.3^{ος}, σειρά: «Βιβλιοθήκη των Ελλήνων», εκδ. Ελληνικός Εκδοτικός Οργανισμός, Αθήνα 1978.

Ισοκράτους, *Λόγοι, Περί Ειρήνης*, VIII, 166, 35, The Loeb Classical Library, Harvard University Press, Cambridge, London, England, William Heinemann LTD, 1968.

Ελληνική

Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος ΓΕ., *Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Κωνστ. ΓΕ Αθανασόπουλος και Κέντρο Επιμόρφωσης, Μελετών, Έρευνας και Ανάπτυξης, Αθήνα 2014.

Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος ΓΕ., *Τοις Ενιευξομένοις ή Οι υποχρεώσεις των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων έναντι του Δικαίου και των Οργάνων της Ε.Ε.*, «Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης», τεύχος 79, Τριμηνιαία Επιστημονική Έκδοση, Αθήνα Ιανουάριος, Φεβρουάριος, Μάρτιος 2015.

Αλεξανδρίδου Ελίζα Δ., *Το Δίκαιο του Ηλεκτρονικού Εμπορίου, Ελληνικό και Κοινοτικό*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.

Ασπρούλιας Παναγιώτης Βασ., *Η Καλή Πίστη ως Συνταγματική Αρχή*, Αθήνα 2004.

Βαγιανός Δ., Βέττας Ν., Μεγήρ Κ., *Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις και ευκαιρίες σε μία κρίσιμη συγκυρία*, 5 Αυγούστου 2010.

Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, *Το Ευρωπαϊκό Δίκαιο στην Ελλάδα, Εγχειρίδιο Εναρμόνισης*, Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2013.

Γέροντας Χ. Απόστολος, *Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.

Γέροντας Απόστολος, *Δημόσιο Οικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011.

Δαγτόγλου Π. Δ., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012.

Δέδες Χ., *Το έθιμον εν τω Ποινικώ Δικαίω*, Αθήναι x.x.

Δελούκα – Ιγγλέση Κ., *Εισαγωγή στο δίκαιο του ανταγωνισμού*, εκδ. Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1994.

Δημητρίου Κωνσταντίνος Αθ., *Μέθοδοι και Τεχνικές Υποκίνησης Εργαζομένων στην Πράξη*, εκδ. Γαλιλαίος, Αθήνα x.x.

Ιντζεσίλογλου Νικόλαος Γ., *Κοινωνιολογία του Δικαίου, Εισαγωγή σε μία ρεαλιστική νομική επιστήμη – Διεπιστημονική προσέγγιση του νομικού φαινομένου*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2012.

Καζάκος Άρις, *Συλλογικό Εργατικό Δίκαιο, Ουσιαστικό Δίκαιο και Δικονομικά Ζητήματα*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ³2013.

Κανελλόπουλος Παναγιώτης Ι., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ⁵2010.

Καραγιάννη Ανθή, *Κρίση και Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, Εκπαιδευτικό Πρόγραμμα Ερευνητών στην Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Αθήνα 9.7.2012.

Κώνστας Γεώργιος Σ., *Νεώτερον Λεξικόν Νομικής, το Ελληνικόν Δίκαιον και η Εφαρμογή του*, τ.1^{ος}, εκδ. Αφοί Π. Σάκκουλα Αθήναι 1967.

Κωστόπουλος Γεώργιος Α., *Λόγοι που οδήγησαν, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, στην ανάγκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, περιοδικό «Ερανιστής», Αθήνα 20.11.2014.

Λάβδας Κ., *Δημιουργία και εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ΕΑΠ, Πάτρα 2002.

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

Μακρυδημήτρης Αντ., Σαματάς Μ., Πρεβεδούρου Ε., Πραβίτα Μ. (επιμέλεια), *Μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση: Δυνατότητες, Προοπτικές, Αδυναμίες*, Πρακτικά 4^{ου} Συνεδρίου Διοικητικών Επιστημόνων, Αθήνα 2014.

Μητσόπουλος Κωνσταντίνος Σπ. και Μπαμπαλιούτας Λάμπρος, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010.

Μουστακής Βασίλης, *Εισαγωγή στη Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών*, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα ¹2012.

Νίκας Νικόλαος Θ., *Εγχειρίδιο Πολιτικής Δικονομίας*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012.

Ξανθούλης Ναπολέων Εμμ., «Το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, τ.31^{ος}, τεύχ.3, Αθήνα 2011.

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

Παπαδοπούλου Λίνα, *Αρχή της Αναλογικότητας*, εφημερίδα «Έθνος», Αθήνα 24.10.2013.

Παπάζογλου Μάνος Γ., *Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα, Η έννοια της 'κρίσης νομιμοποίησης'*, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής, ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα 2010.

Παπακυριακού Θεόδωρος, *Φορολογικό Ποινικό Δίκαιο, Η ποινική προστασία των φορολογικών αξιώσεων του Ελληνικού Δημοσίου και της ΕΕ στην Ελληνική Έννομη Τάξη*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.

Παπαστεργίου Δημήτριος Η., *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ²2009.

Ρούκουνας Εμμανουήλ, *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, τ.1^{ος}, σειρά: «Δημοσίο Διεθνές Δικαίο», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011.

Σαρίπολος Ν. Ι., *Τα των Εθνών εν ειρήνη και εν πολέμω νόμιμα*, Αθήνησι 1860.

Σαχπεκίδου Ευγενία Ρ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2011.

Σαχπεκίδου Ευγενία Ρ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη ²2013.

Σισιλιάνος Λίνος – Αλέξανδρος, *Η ανθρώπινη διάσταση του Διεθνούς Δικαίου: Αλληλεπιδράσεις γενικού διεθνούς δικαίου και δικαιωμάτων του ανθρώπου*, (πρόλογος Εμμανουήλ Ρούκουνα), σειρά Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.

Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή ¹¹2001.

Σταμάτης Κ. Μ., *Η Θεμελίωση των Νομικών Κρίσεων, Μέθοδοι Ερμηνείας του Δικαίου*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2009.

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

Τούσης Ανδρέας Χ., *4^ο Συμπλήρωμα Νομολογίας 1964-1968*, τ.2^{ος}, εκδ. Ιωάννης Ν. Ζαχαρόπουλος.

Φλογαΐτης Σπυρίδων, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, ²2010.

Χατζηκωνσταντίνου Κων. Θ., Αποστολίδης Χαράλαμπος Ελ., Σαρηγιαννίδης Μιλτιάδης Χ., *Θεμελιώδεις Έννοιες στο Διεθνές Δημόσιο Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013.

Χατζηκωνσταντίνου Κων., Παπαδόπουλος Λεων., Καρακωστανόγλου Βεν., Σαρηγιαννίδης Μιλτ., *Όψεις της Διεθνούς Έννομης Τάξης – Κείμενα Συνθηκών*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, x.x.

Χατζηττοφή Ελένη, *Χρηστή Διοίκηση και άλλες Αρχές του Διοικητικού Δικαίου*, Πρακτικά Ημερίδας για Κοινοτάρχες και Προσωπικό Κοινοτικών Συμβουλίων Επαρχίας Λεμεσού, Λεμεσός 6.4.2012.

Χριστοδουλίδης Θ., *Από την ευρωπαϊκή ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ιστορική διάσταση του Ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2001.

Χρυσόγονος Κώστας Χ., *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 32006.

Ξένη

Brower Charles N. & Tepe John B., *The Charter of Economic Rights and Duties of States: A Reflection or Rejection of International Law?* vol 9:2, 295 *Journal of International Lawyer*, 1975.

Hening S., *Η ενοποίηση της Ευρώπης, Από τη διχόνοια στην ομόνοια*, ΕΑΠ, Πάτρα, 2002.

Nesselrath Heinz – Gunther, *Εισαγωγή στην αρχαιογνωσία – Αρχαία Ελλάδα*, τ.1^{ος}, εκδ. Δημ. Ν. Παπαδήμα, Αθήνα 2003.

Nugent H., *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα 2004.

OECD, *Greece: Review of the Central Administration*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, 2011, p.24.

Vinogradov Sergei, *International Law of Natural Resources and Energy*, Proceedings of a Conference held in University of Dundee, July 2013.

Διαδίκτυο

http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_el.htm.

Ανάκτηση 28.7.2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:114530&from=EL>,

Ανάκτηση 28.7.2015.

http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_el.htm,

Ανάκτηση 22.7.2015.

http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/3/2/index.tk?lang=gr&s=1&e=10, Ανάκτηση 26.7.2015.

Ακριβοπούλου Χριστίνα, *Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης – αμεροληψία, ισότητα, αναλογικότητα, χρηστή διοίκηση, νομιμότητα, δημόσιο συμφέρον*, Αθήνα 2010, <https://akrivopoulouchristina.wordpress.com/2010/03/07>.

Δοξιάδης Αρίστος Αρ., *Οι ορφανές μεταρρυθμίσεις*, 23 Απριλίου 2012, <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=14536>,

Ανάκτηση 28.7.2015.

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ, ΕΕΕΕ αριθ. C 326/26.10.2012,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>,

Ανάκτηση 21.7.2015.

Ευρωπαϊκή Ένωση, *Η ιστορία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_el.htm,

Ανάκτηση 21.7.2015.

Μηλιώνης Νικόλαος, *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.

Πρεβεδούρου Ευγενία Β., *Οι διακρατικές πηγές του διοικητικού δικαίου*, Αθήνα 29.10.2013. <http://www.prevedourou.gr>, Ανάκτηση 25.7.2015.

Τζάκας Δημήτρης – Παναγιώτης Λ. και Καλαφάτης Αριστείδης Χ., *GWB-NOVELLE: Η ριζική αναδιάρθρωση του Γερμανικού Δικαίου περί ελεύθερου ανταγωνισμού*, <http://www.kalafatis-law.gr/uploads/3.PDF>

Τσαμαντάνης Χρήστος και Καρίκης Δημήτρης, *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.

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Συνήγορος του Πολίτη, *Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών, Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Απρίλιος 2012, http://www.seedd.gr/Portals/0/Pdf/odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf, Ανάκτηση 6.6.2015.

Νόμοι – Διατάγματα - Αποφάσεις

Case 6/64 Costa v Enel, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61964_CJ0006, Ανάκτηση 25.5.2015.

Cases 21/72-24/72 International Fruit Co v Produktshap Voor Groenten en Fruit, 12.12.1972.

Α.Π. 385, 65 Νομικό Βήμα, τ.14^{ος}.

Άρθρα 5 και 12 ΣΕΕ και άρθρο III – 259 Συνταγματικής Συνθήκης.

Άρθρο 10 και 34 ΕΣΔΑ.

Άρθρο 38 παρ.1 Καταστατικού Χάρτη του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης.

https://www.unric.org/el/index.php?option=com_content&view=article&id=26252&Itemid=35.

Ν. 158 (Ι)/1999, ΕΕ Παρ.Ι (Ι), αρ.3378, 31.12.1999, μέρος ΙΙΙ, άρθρο παρ.2.

Ν.2329/1953 (ΦΕΚ Α'68)

ΝΔ 53/1974 (ΦΕΚ Α'256)

ΣΕΕ Άρθρο 4 Α, ΕΕΕΕ C 326/26.10.2012.

ΣΕΕ Άρθρο 5 (πρώην άρθρο 5 ΣΕΚ).

ΣΕΚ άρθρο281 ΕΕΕΕ C 326/26.10.2012.

ΣτΕ 1089/2008.

Σύνταγμα της Ευρώπης, Μέρος ΙΙ, Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, Προοίμιο, εκδ. Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2005.