



**ΕΘΝΙΚΟΝ & ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΝ ΑΘΗΝΩΝ**

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΑΘΗΝΩΝ

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

(Η' ΕΞΑΜΗΝΟ)

Καθηγητής: Κος Α.Γ. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ



"Ευρωπαϊκή Ένωση"

Συνταγματική Θεμελίωση της

Προσχώρησης της Ελλάδας

(Αρ. 28Σ1975/1986/2001)

Φοιτήτρια: ΑΣΗΜΙΝΑ ΚΟΥΛΟΥΡΙΩΤΗ

ΑΜ: 1340199900279

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Σελίδα

Μ Ε Ρ Ο Σ Α'	1
Η Διαδικασία Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης από τη Δεκαετία του '50 ως Σήμερα (από την ΕΚΑΧ στην ΕΕ) <hr/>	
1. Ίδρυση ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ	2
α. Εισαγωγή	2
β. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ανθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)	4
γ. Η Διάσκεψη της Μεσσίνας και η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ).	5
2. Μετεξέλιξη και Διευρύνσεις	8
α. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)	8
β. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)	8
γ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)	10
δ. Η Συνθήκη της Νίκαιας (2001)	10
Μ Ε Ρ Ο Σ Β'	12
Φύση Θεσμικών Μορφωμάτων <hr/>	
1. Νομική Φύση Ευρωπαϊκής Κοινότητας	13
2. Νομική Φύση Ευρωπαϊκής Ένωσης	18
3. Σχέσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης με Ευρωπαϊκές Κοινότητες	21
Μ Ε Ρ Ο Σ Γ'	22
Θεσμική - Οργανική Παρουσίαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης <hr/>	
1. Κύρια Όργανα	23
α. Συμβούλιο	23
i. Λειτουργία - τρόπος λήψεως αποφάσεων	24

ii. Αρμοδιότητες.....	27
iii. Επιτροπή μόνιμων αντιπροσώπων.....	28
iv. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	29
β. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	29
i. Σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία.....	30
ii. Αρμοδιότητες.....	32
γ. Επιτροπή.....	33
i. Σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία.....	33
ii. Αρμοδιότητες.....	35
δ. Δικαστήριο (ΔΕΚ, ΠΕΚ).....	36
i. Σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία.....	37
ii. Αρμοδιότητες.....	38
ε. Ελεγκτικό Συνέδριο.....	39
στ. Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.....	41
2. Επικουρικά Όργανα.....	43
α. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.....	43
β. Επιτροπή Περιφερειών.....	44

Μ Ε Ρ Ο Σ Δ'.....

Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Πηγές Κοινοτικού Δικαίου.....	47
α. Πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο.....	48
i. Ιδρυτικές συνθήκες.....	48
ii. Αναθεωρήσεις ή τροποποιήσεις ιδιωτικών συνθηκών.....	50
β. Παράγωγο κοινοτικό δίκαιο.....	52
i. Κανονισμός.....	52
ii. Οδηγία.....	55
iii. Απόφαση.....	58
iv. Σύσταση και γνώμη.....	59
γ. Εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο (Διεθνείς Συμφωνίες).....	61
δ. Παραπληρωματικό - συμπληρωματικό κοινοτικό δίκαιο.....	63

2. Αρχές που διέπουν το Κοινοτικό Δίκαιο	66
α. Αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου	66
i. Θεμελίωση της αρχής της υπεροχής	66
ii. Εφαρμογή της αρχής της υπεροχής	68
β. Αρχή της αμεσότητας του κοινοτικού δικαίου	69
i. Η άμεση ισχύ των κανονισμών	71
ii. Η άμεση ισχύ των οδηγιών	72
iii. Η άμεση ισχύ των αποφάσεων	73

Μ Ε Ρ Ο Σ Ε'

Συνταγματική Θεμελίωση της Προσχώρησης της Ελλάδας στην Κοινότητα (Άρθρο 28, Σ1975/1986/2001)

1. Το Άρθρο 28 ως Συνταγματικό Έρεισμα για την Προσχώρηση της Ελλάδας στην Κοινότητα	76
2. Οι Σχέσεις μεταξύ Ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου	86
α. Η άποψη της Εγκυκλίου του Υπουργείου Δικαιοσύνης	86
β. Οι απόψεις της Ελληνικής Θεωρίας	88
i. Η αποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου (και έναντι του Συντάγματος)	88
ii. Η αμφισβήτηση της απεριόριστης υπεροχής του κοινοτικού δικαίου	91
iii. Η αμφισβήτηση της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου ως κριτηρίου για την επίλυση της αντινομίας μεταξύ κοινοτικού και εθνικού κανόνα	95
3. Η Αντιμετώπιση του Ζητήματος στα Συντάγματα άλλων Κρατών-Μελών όσο Αφορά τη Συνταγματική Θεμελίωση της Προσχώρησής τους στην Κοινότητα	97

Μ Ε Ρ Ο Σ ΣΤ'

Συμπέρασμα

Β Ι Β Λ Ι Ο Γ Ρ Α Φ Ι Α

ΜΕΡΟΣ Α'

Η Διαδικασία Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης
από τη Δεκαετία του '50 έως σήμερα
(από την ΕΚΑΧ στην ΕΕ)

1. Ίδρυση ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ

α. Εισαγωγή

Η αίσθηση ότι η Ευρώπη, το σύνολο δηλαδή των ευρωπαϊκών κρατών, αποτελεί όχι μόνο πολιτιστική κατηγορία, αλλά και πολιτική και οικονομική ενότητα, υπάρχει από αρκετούς τώρα αιώνες, μολονότι το συγκεκριμένο περιεχόμενό της διαφέρει σημαντικά από εποχή σε εποχή. Έτσι, το 18^ο και 19^ο αιώνα έγιναν θεωρητικές νύξεις και ηγεμονικές ή ουτοπικές προτάσεις για μια «ενωμένη Ευρώπη». Εντονότερες και πιο συγκεκριμένες προσπάθειες σε πολιτικό επίπεδο έγιναν κατά το μεσοπόλεμο, χωρίς όμως και τότε να φτάσουν σε πραγματοποίηση¹. Τα τεράστια πολιτικά και οικονομικά προβλήματα που δημιούργησε ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος πρόσφεραν τις κατάλληλες συνθήκες για μια ουσιαστική και οργανωμένη αλληλοπροσέγγιση των ευρωπαϊκών χωρών. Διορατικοί ευρωπαίοι πολιτικοί, αναλογιζόμενοι τη φρίκη που σκόρπισε για άλλη μια φορά ο πόλεμος στη γηραιά ήπειρο, άρχισαν από την πρώτη στιγμή να διακηρύσσουν την ανάγκη για στενή συνεργασία και σταδιακή ενοποίηση των ευρωπαϊκών κρατών, που θα απέφερε την ειρήνη και την ανάπτυξη στους λαούς της Ευρώπης. Ο «πατέρας της νίκης» Winston Churchill στον ιστορικό λόγο του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης, στις 19 Σεπτεμβρίου 1946, τάχτηκε υπέρ της πολιτικής ένωσης των ευρωπαϊκών κρατών και διακήρυξε την ανάγκη ίδρυσης των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης².

-
1. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος – Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 17.
 2. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 1.

Οι πρώτες προτάσεις συσπείρωσης των ευρωπαϊκών χωρών είναι φιλόδοξες και έχουν έντονο πολιτικό, συχνά ψυχροπολεμικό, χαρακτήρα, οδηγούν όμως τελικά σε διακυβερνητικούς διεθνείς οργανισμούς χωρίς θεσμική πρωτοτυπία και με σαφή ιδεολογική χροιά:

- ❑ η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (έτος ίδρυσης, 1948), καθαρά αμυντικού στρατιωτικού χαρακτήρα, που μετά την ίδρυση του Οργανισμού Βορειοατλαντικού Συμφώνου (ΝΑΤΟ) περιέπεσε σε λήθαργο μέχρι την αναβίωσή της, εδώ και λίγα χρόνια³
- ❑ ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ - 1948), που έχει ως αντικείμενο τη διαχείριση της οικονομικής βοήθειας των ΗΠΑ στο πλαίσιο του Σχεδίου Μάρσαλ. Ο Οργανισμός αυτός μετατράπηκε αργότερα (1961) στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), που υπάρχει μέχρι σήμερα. Αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η πρώτη προσπάθεια έναρξης της οικονομικής συνεργασίας και ενοποίησης στη Δυτική Ευρώπη⁴
- ❑ το Συμβούλιο της Ευρώπης (1949), με εκπροσώπους από τα δυτικοευρωπαϊκά κοινοβούλια, που έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το καταστατικό αυτού του οργανισμού υπογράφηκε από 10 κράτη της Δυτικής Ευρώπης (σήμερα ο αριθμός των κρατών μελών φτάνει τα 41). Η πολιτική εμβέλεια του Συμβουλίου της Ευρώπης ήταν από την αρχή περιορισμένη, αφού το 1949 είχε υπογραφεί το Βορειο-Ατλαντικό Σύμφωνο (ΝΑΤΟ) που περιλάμβανε ένα πολιτικό και ένα στρατιωτικό σκέλος⁵

3. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 18.

4. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 17.

5. Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 16.

Ουσιαστικά η ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία άρχισε και εξελίχτηκε σταδιακά, σύμφωνα με την πρόταση του Jean Monnet, μέσω των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ). 1 τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες υπάρχουν και λειτουργούν μέχρι σήμερα, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 3 ΣΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, που αποτελούν, όπως λέγεται, τον πρώτο πυλώνα της Ένωσης.

β. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ)

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα ιδρύθηκε με τη συνθήκη των Παρισίων, στις 18 Απριλίου 1951, που υπογράφηκε μεταξύ της Γαλλίας, Ιταλίας, Ομοσπονδιακής Γερμανίας, Βελγίου, Ολλανδίας και Λουξεμβούργου. Η συνθήκη ιδρύσεως της ΕΚΑΧ ήταν το αποτέλεσμα της πρότασης του Robert Schuman, της 9ης Μαΐου 1950, για μια σταδιακή και περιορισμένης εκτάσεως συνεργασία των κρατών της Ευρώπης στον τομέα της εξόρυξης, κατεργασίας και εμπορίας του Άνθρακα και του Χάλυβα, δύο προϊόντων ζωτικής σημασίας για την οικονομία των έξι ιδρυτικών κρατών-μελών και καθοριστικής σπουδαιότητας για την προετοιμασία ενός νέου πολέμου.

Η ΕΚΑΧ έχει ως αποστολή να συμβάλλει, σε αρμονία με τη γενική οικονομία των κρατών-μελών και χάριν της δημιουργίας μιας κοινής αγοράς, στην οικονομική επέκταση, στην ανάπτυξη της απασχόλησης και την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου εντός των κρατών-μελών. Προέβλεπε επίσης τη δημιουργία κοινοτικών θεσμών και ειδικά μιας Ανώτατης Αρχής και ενός Ειδικού Συμβουλίου Υπουργών, των οποίων οι αποφάσεις θα επιβάλλονταν στα κράτη-μέλη. Φιλόδοξη παρά το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής της, η Συνθήκη ΕΚΑΧ ίδρυε ήδη μία Συνέλευση και ένα Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Η ίδρυση της ΕΚΑΧ ουσιαστικά αποτέλεσε το

πείραμα για την ευρωπαϊκή ενοποιητική ιδέα. Επειδή η εξέλιξη του εγχειρήματος αυτού υπήρξε επιτυχής, ακολούθησαν τα επόμενα βήματα με την ίδρυση της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ⁶.

γ. **Η Διάσκεψη της Μεσσίνας και η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ)**

Την άνοιξη του 1955 τα κράτη της Βénélux, αποδεχόμενα σχέδιο της Ολλανδίας, απευθύνουν στα λοιπά κράτη που μετέχουν στην ΕΚΑΧ μνημόνιο, που είχε ως αντικείμενο την ίδρυση μιας γενικευμένης κοινής αγοράς. Οι Υπουργοί των Εξωτερικών, που συνέρχονται στη Μεσσίνα από την 1^η έως την 3^η Ιουνίου 1955, συμφωνούν να ιδρυθεί μια ενωμένη Ευρώπη, στην οποία τα όργανα θα είναι κοινά, οι εθνικές οικονομίες θα συγχωνευθούν προοδευτικά και οι κοινωνικές πολιτικές θα εναρμονιστούν. Η συνδιάσκεψη της Μεσσίνας όρισε επιτροπή από εκπροσώπους των κυβερνήσεων, η οποία, με πρόεδρο το Βέλγο Υπουργό Paul-Henri Spaak, συντάσσει δυο σχέδια συνθηκών. Το πρώτο συνιστά μια Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ). Το δεύτερο ιδρύει μια Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ). Οι εκπρόσωποι των έξι κρατών-μελών της ΕΚΑΧ υπογράφουν στη Ρώμη την 25^η Μαρτίου 1957 και τις δύο συνθήκες, που η ισχύς τους αρχίζει τη 14^η Ιανουαρίου 1958. Η Μ. Βρετανία, η οποία μετέσχε στις συζητήσεις ως παρατηρητής, δεν υπέγραψε τελικά τις Συνθήκες⁷.

Η Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ), πιο γνωστή σαν Ευρατόμ, απέβλεπε στη δημιουργία μιας κοινής αγοράς πυρηνικών υλικών και εφοδίων, στην κατάρτιση μιας κοινής πυρηνικής νομοθεσίας, στην εγκατάσταση ενός κοινού συστήματος

6. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 31.

7. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική Έννομη Τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 11.

εφοδιασμού σε πρώτες ύλες, ενός συστήματος ελέγχου για την ειρηνική χρησιμοποίηση της πυρηνικής ενέργειας, καθώς και κοινών κανόνων ασφαλείας και υγιεινής του πληθυσμού και των εργαζομένων έναντι της ραδιενέργειας. Το κύριο στοιχείο αυτής της Συνθήκης ήταν πάντως ένα κοινό πρόγραμμα έρευνας, το οποίο θα έθετε σε εφαρμογή ένα Κοινό Κέντρο Ερευνών και το οποίο θα προωθούσε την τεχνολογία και θα παρακινούσε την παραγωγή πυρηνικής ενέργειας στην Ευρώπη. Αρχικά, τα όργανα της ΕΚΑΕ ήταν η Συνέλευση, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Δικαστήριο. Σήμερα, μετά την υπογραφή της Σύμβασης περί ορισμένων κοινών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁸ και της Συνθήκης περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων⁹, τα θεσμικά όργανα της ΕΚΑΕ είναι κοινά και στις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες¹⁰.

Η Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) είναι αυτή η οποία λόγω της φύσης της και του πεδίου εφαρμογής της επισκίαζε τις άλλες Κοινοτικές Συνθήκες μέχρι και αυτή η ίδια να υπερκαλυφθεί από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Σκοπός της δημιουργίας της ΕΟΚ είναι να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της κοινότητας, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας, αυξημένη σταθερότητα, επιταχυνόμενη ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και σχέσεις περισσότερο στενές μεταξύ των κρατών-μελών της. Ως μέσα για την πραγματοποίηση των πιο πάνω στόχων, η Συνθήκη προβλέπει τα εξής:

1. την πραγματοποίηση μιας τελωνειακής ένωσης, που σημαίνει αφενός την εξάλειψη των τελωνειακών δασμών, των ποσοτικών περιορισμών και των άλλων μέτρων ισοδύναμου αποτελέσματος από το εμπόριο μεταξύ των κρατών-μελών και αφετέρου την υιοθέτηση

8. Υπογράφηκε στη Ρώμη την 25^η Μαρτίου 1957.

9. Υπογράφηκε στις Βρυξέλλες την 8^η Απριλίου 1965.

10. Βλ. Νίκος Σ. Μούσης «Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, 1994, σελ. 29.

ενός κοινού τελωνειακού δασμολογίου (ΚΤΔ) έναντι των τρίτων χωρών και

2. την πραγματοποίηση των τεσσάρων ουσιωδών ελευθεριών: της ελεύθερης κυκλοφορίας των βιομηχανικών και αγροτικών προϊόντων, της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, της ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών και της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων¹¹.

Παρόλο που στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης τα κράτη-μέλη διακήρυσσαν την απόφασή τους να θέσουν τα θεμέλια μιας συνεχώς πιο στενής ένωσης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών, η Συνθήκη η ίδια ήταν ο καταστατικός χάρτης απλά και μόνο της κοινής αγοράς. Αυτό το γεγονός αξίζει να υπογραμμιστεί, γιατί για να καταλάβουμε καλά τις δυσκολίες ανάπτυξης, πρέπει να διατηρούμε στο νου μας ότι η Συνθήκη ΕΟΚ δεν ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ των κρατών-μελών παρά μόνο μέχρι το στάδιο της κοινής αγοράς.

11. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 20.

2. Μετεξέλιξη και Διευρύνσεις

α. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)

Μια σημαντική τροποποίηση των Ιδρυτικών Συνθηκών των Κοινοτήτων έγινε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (υπογραφή: 14/28.2.86, έναρξη ισχύος:1.7.87). Συμπληρώνοντας ιδίως τη Συνθήκη ΕΟΚ, η Ενιαία Πράξη υποχρέωνε την Κοινότητα να πάρει τα μέτρα που χρειάζονταν για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς μέχρι την 31^η Δεκεμβρίου 1992. Συγχρόνως αύξανε τα δικαιώματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και επισημοποιούσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία και την οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των κρατών-μελών. Επιπλέον, επιβεβαίωνε την κοινοτική αρμοδιότητα σε πολλούς τομείς: τον κοινωνικό, του περιβάλλοντος, της έρευνας και της τεχνολογίας¹².

β. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)

Η συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτέλεσε πολιτικό γεγονός ύψιστης σημασίας τόσο για την Ευρώπη, όσο και για τον υπόλοιπο κόσμο. Για την Ευρώπη, διότι, με εξαίρεση τη συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), η συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε την πρώτη σοβαρή προσπάθεια για την πολιτική ένωση των κρατών-μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η συνθήκη αυτή, θεσμοθετώντας την πολιτική ένωση της Ευρώπης, ήρθε να πραγματοποιήσει τους πόθους και τα οράματα των ιδρυτών της Ευρωπαϊκής Κοινότη-

12. Βλ. Νίκος Σ. Μούσης «Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, 1994, σελ. 31.

τας, που για λόγους πολιτικής σκοπιμότητας δεν μπόρεσαν να υλοποιηθούν τότε.

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), η Συνθήκη του Μάαστριχτ υπογράφηκε στις 7 Φεβρουαρίου 1992 μεταξύ των δώδεκα τότε κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, μετά από ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που λήφθηκε στις 11 Δεκεμβρίου 1991 στην πόλη Μάαστριχτ της Ολλανδίας και άρχισε να ισχύει την 1^η Νοεμβρίου 1993. Με αυτήν αφενός ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση, θεσπίστηκε κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και καθιερώθηκε συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΣΔΕΥ), αφετέρου τροποποιήθηκαν οι Ιδρυτικές Συνθήκες των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Πολύ σημαντικές είναι οι καινοτομίες και τροποποιήσεις που η συνθήκη του Μάαστριχτ επέφερε στη συνθήκη της ΕΟΚ. Εκτός από την τροποποίηση του ονόματος, που από Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ), με τη συνθήκη Μάαστριχτ προστέθηκαν στη συνθήκη της ΕΚ διατάξεις για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), θεσπίστηκαν διατάξεις σχετικά με την ιθαγένεια της Ένωσης, την Κοινωνική Πολιτική, την Παιδεία, την Επαγγελματική Εκπαίδευση και τη Νεολαία. Τέθηκαν διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τον Πολιτισμό, τη Δημόσια Υγεία, την Προστασία των Καταναλωτών, τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα, τη Βιομηχανία, την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, την Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, το Περιβάλλον, τη Συνεργασία για την Ανάπτυξη¹³.

13. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 46.

γ. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου 1997 στο Άμστερνταμ της Ολλανδίας, μεταξύ των αρχηγών των κρατών-μελών και των κυβερνήσεων αυτών και άρχισε να ισχύει την 1^η Μαΐου 1997, αφού προηγουμένως ολοκληρώθηκε σε όλα τα κράτη-μέλη η διαδικασία επικύρωσης, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες κάθε κράτους-μέλους¹⁴. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ περιλαμβάνει μια σημαντική καινοτομία σε θεσμικό επίπεδο που είναι η ρήτρα ευελιξίας ή στενότερης συνεργασίας, η οποία επιτρέπει την προώθηση δράσεων και τη θέσπιση κανόνων χωρίς τη συμμετοχή όλων των κρατών-μελών, ενώ στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ αποδυναμώνεται η αρχή της ομοφωνίας με την υιοθέτηση των αρχών της «εποικοδομητικής» αποχής και της εθελοντικής συμμετοχής σε στρατιωτικές δράσεις (αποστολές Petersberg), καθώς και την πρόβλεψη πλειοψηφικών αποφάσεων για την έγκριση κοινών θέσεων και δράσεων. Οι βασικές όμως καινοτομίες αφορούν στη βελτίωση της θέσης του ατόμου στην Ένωση και οδηγούν σε έναν «εξανθρωπισμό» της ολοκλήρωσης¹⁵.

δ. Η Συνθήκη της Νίκαιας (2001)

Η Συνθήκη της Νίκαιας υπογράφηκε στις 27 Φεβρουαρίου 2001 στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000. Στη Νίκαια τα κράτη-μέλη συμφώνησαν ειδικότερα:

- για τον αριθμό των Επιτροπών

14. Βλ. την ανακοίνωση της Ε.Ε. για την ημέρα έναρξης ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ΕΕ C 120/24, της 1.5.1999, και τις σχετικές δηλώσεις για την αρμοδιότητα του ΔΕΚ.

15. Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 48.

- ❑ για το σύστημα λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο, με τριπλή πλειοψηφία
- ❑ για τις έδρες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η Συνθήκη της Νίκαιας προώθησε ακόμη τη λήψη πλειοψηφικών αποφάσεων και ειδικότερα σε σχέση με το διορισμό κοινοτήτων αξιωματούχων. Τέλος, η Συνθήκη της Νίκαιας κατέστησε πιο ευέλικτες τις διατάξεις για την ενισχυμένη συνεργασία. Οι θεσμικές αυτές μεταρρυθμίσεις επιτρέπουν στην Ένωση να προχωρήσει στη διεύρυνση χωρίς να οδηγηθεί σε θεσμική παράλυση¹⁶.

Τα αρχικά έξι κράτη βαθμιαία αυξήθηκαν και σήμερα η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχει δεκαπέντε κράτη-μέλη. Η πρώτη διεύρυνση της ΕΚ έγινε την 1^η Ιανουαρίου 1973 με την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Δανίας¹⁷ και της Δημοκρατίας της Ιρλανδίας¹⁸. Η δεύτερη διεύρυνση έγινε την 1^η Ιανουαρίου 1981 με την προσχώρηση της Ελλάδας, η τρίτη έγινε την 1^η Ιανουαρίου 1986 με την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας και τέλος η τέταρτη διεύρυνση έγινε την 1^η Ιανουαρίου 1995 με την προσχώρηση της Αυστρίας, Σουηδίας και Φιλανδίας. Όσο αφορά το άμεσο μέλλον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, στις 12 και 13 Δεκεμβρίου 1997, αποφάσισε την έναρξη διαδικασίας νέα διεύρυνσης, που θα περιλαμβάνει έντεκα συνολικά χώρες, ήτοι δέκα χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, την Πολωνία, Ουγγαρία, Εσθονία, Τσεχική Δημοκρατία, Σλοβενία, Ρουμανία, Σλοβακία, Λετονία, Λιθουανία, Βουλγαρία, καθώς και την Κύπρο.

16. Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 49.

17. Με την ένταξη της Δανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες έγινε και η Γροιλανδία τμήμα της Κοινότητας, από την οποία αποχώρησε το 1985.

18. Η Νορβηγία, ενώ είχε υπογράψει το 1972 συνθήκη προσχωρήσεως στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, τελικά δεν έγινε μέλος τους, διότι το αποτέλεσμα του σχετικού δημοψηφίσματος ήταν αρνητικό. Το ίδιο συνέβη για δεύτερη φορά το Δεκέμβριο του 1994, όταν το σχετικό δημοψήφισμα ήταν και πάλι αρνητικό.

ΜΕΡΟΣ Β'

Φύση Θεσμικών Μορφωμάτων

1. Νομική Φύση Ευρωπαϊκής Κοινότητας

Με τη συνθήκη της Ρώμης δημιουργήθηκε μια νέα νομική και πολιτική οντότητα, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία έχει απεριόριστη διάρκεια, έχει τα δικά της όργανα, έχει νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης και, κυρίως, έχει πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών της και τη μεταβίβαση εξουσιών τους προς αυτήν. Είναι δύσκολο θέμα ο ακριβής προσδιορισμός της νομικής φύσης και του χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και αυτό διότι η τελευταία ευρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη και κατά συνέπεια έχει δυναμικό και όχι στατικό χαρακτήρα. Στην παρούσα πάντως φάση η Κοινότητα παρουσιάζει ορισμένα στοιχεία, τα οποία απαντώνται στον τύπο του ομοσπονδιακού κράτους και άλλα στοιχεία που προσιδιάζουν περισσότερο στον τύπο του διεθνούς οργανισμού. Για το λόγο αυτό υποστηρίχτηκαν, όπως ήταν φυσικό, τόσο η θεωρία ότι η ΕΚ αποτελεί ομοσπονδιακό κράτος, όσο και η θεωρία ότι αποτελεί διεθνή οργανισμό¹.

Η διεθνολογική άποψη δεν είναι σε θέση να εξηγήσει τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της Κοινότητας και της έννομης τάξεώς της, όπως η εν μέρει αυτόνομη τροποποίηση των συνθηκών, η αυτόνομη παραγωγή κανόνων δικαίου, και προπάντων η υπεροχή τους έναντι των εθνικών δικαίων και η άμεση ισχύς τους, η δεσμευτικότητα και εκτελεστικότητα των αποφάσεων του Δικαστηρίου των Κοινοτήτων, η ανάπτυξη (πέρα από τις ρητές διατάξεις των Συνθηκών) κοινοτικών αρμοδιοτήτων κατ'αποκλεισμό των εθνικών εξουσιών, που δεν μπορούν πια να ασκηθούν ούτε συν-

1. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 34.

τρεχόντως². Είναι πάντως αναμφισβήτητο ότι τα κράτη-μέλη της Κοινότητας, δεν ήταν μόνο κατά την ίδρυσή τους, αλλά και παρέμειναν ως τώρα πλήρως «Κράτη». Γι' αυτό εξακολουθεί να είναι πιο δύσκολο να τεκμηριωθεί η αυτοτέλεια της Κοινότητας έναντι του διεθνούς, παρά έναντι του εσωτερικού (κρατικού) δικαίου. Γενικά όμως η ανεπάρκεια της διεθνολογικής απόψεως έγινε σχετικώς γρήγορα και ευρύτατα δεκτή³.

Από την άλλη πλευρά, ο τρόπος λήψεως των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η δεσμευτικότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, καθώς και των αποφάσεων του ΔΕΚ επί των κρατών-μελών και των πολιτών τους, αποτελούν ασφαλώς ισχυρά επιχειρήματα **υπέρ του ομοσπονδιακού χαρακτήρα της Κοινότητας**. Αν οι πράξεις κυριαρχικής εξουσίας της ρυθμίζει μόνο τη συμπεριφορά των κρατών-μελών, ή μόνο τη συμπεριφορά των υπηκόων της ως πολιτών της αγοράς ή και τα δυο μαζί, μπορεί να θεωρηθεί ομοσπονδιακό κράτος, εφόσον διαθέτει την έκταση των αρμοδιοτήτων, οι οποίες ρυθμίζουν τις σχέσεις τους με τα κράτη-μέλη κατά το πρότυπο του ομοσπονδιακού κράτους⁴. Αν όμως δεν διαθέτει τέτοια έκταση αρμοδιοτήτων, τότε η Κοινότητα είναι ένωση κρατών και όχι ομοσπονδιακό κράτος. Από το ιστορικό της δημιουργίας της Κοινότητας προκύπτει βέβαια ότι είχε προσανατολιστεί σε ομοσπονδιακά πρότυπα. Τούτο όμως δεν αρκεί, αν η πραγματική έκταση των αρμοδιοτήτων, τις οποίες διαθέτει η Κοινότητα στις σχέσεις της με τα κράτη-μέλη, δεν είναι πραγματικά ανάλογες με τις αρμοδιότητες του ομοσπονδιακού κράτους. Και επειδή πράγματι η Κοινότητα δεν διαθέτει ανάλογη έκταση αρμοδιοτήτων στις σχέσεις της με τα κράτη-μέλη, όπως διαθέτουν τα ομοσπονδιακά κράτη, αναμφίβολα η Κοινότητα δεν ανήκει σε κανέναν τύπο

2. ΔΕΚ 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλ. 1970, 263 • 3,4 και 6/76 Kramer, Συλλ. 1976, 1279.

3. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 34.

4. Δηλαδή εφόσον διαθέτουν καίριες αρμοδιότητες, όπως η εξωτερική πολιτική και η άμυνα, βλ. Kelsen, principles of International Law, 1967, σελ. 263-265.

ομοσπονδιακού κράτους. Εξάλλου η έλλειψη αυτή των αρμοδιοτήτων δεν μπορεί με οποιοδήποτε τρόπο να καλυφθεί με την ομοιότητα που υπάρχει πραγματικά στη δομή της οργάνωσης της Κοινότητας, σε σύγκριση με τη δομή του ομοσπονδιακού κράτους⁵.

Επειδή, όπως είναι φανερό, η Κοινότητα δεν ομοιάζει πλήρως ούτε στο μοντέλο του διεθνούς οργανισμού ούτε σ' αυτό του ομοσπονδιακού κράτους, υποστηρίχθηκε περαιτέρω η θεωρία ότι η Κοινότητα είναι **ένας υπερεθνικός οργανισμός**, με διακριτικά στοιχεία την κατοχή των ιδίων κυριαρχικών δικαιωμάτων, την ανεξαρτησία των οργάνων του έναντι των εθνικών κυβερνήσεων και τη λήψη αποφάσεων χωρίς ανάγκη ομοφωνίας, αλλά με άμεση ισχύ έναντι όλων των κρατών-μελών, καθώς και των ιδιωτών που ζουν στην επικράτειά του. Τα εννοιολογικά αυτά στοιχεία δεν είναι όμως επαρκή για να συγκροτήσουν μια νέα αυτοτελή έννοια, ούτε η χρησιμοποίησή τους στη Συνθήκη της ΕΚΑΧ (άρθρο 9 παρ. 5 και 6) και η παράλειψή τους στις συνθήκες της Ρώμης έχει καμιά ιδιαίτερη σημασία. Πράγματι, ο όρος «υπερεθνικός» δεν χρησιμοποιείται πια συχνά σήμερα⁶.

Η άλλη θεωρία για τη φύση της Κοινότητας τονίζει τη διαφορά της από το κράτος και προβάλλει το διοικητικό στοιχείο. Ξεκινώντας από την αμερικάνικη θεωρία του υπερεθνικού φουνκτιοναλισμού, όπως τη διατύπωσε ο Mitraný και την επεξεργάστηκαν προπάντων ο Haas και ο Lindberg, η γερμανική θεώρηση της Κοινότητας **ως οργανισμού ειδικών σκοπών** αναπτύχθηκε προπάντων από τον Hans Peter Ipsen. Κατά την άποψη αυτή, η Κοινότητα, αφού δεν διαθέτει την Kompetenz-Kompetenz, δεν έχει δηλαδή καθολική αρμοδιότητα, δεν είναι κράτος· αντιθέτως επειδή έχει μόνο τις ειδικές αρμοδιότητες, οι οποίες ορίζονται στις Συνθήκες, είναι οργανισμός ειδικών (οικονομικών κυρίως) σκοπών και περιορισμένων αρμοδιοτήτων. Η φύση αυτή της Κοινότητας προϋποθέτει και συνε-

5. Βλ. Κυπραίου Μ. «Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου», Αθήνα, 1987, σελ. 140.

6. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 37.

πάγεται την έλλειψη κοινοτικών οργάνων με γενική νομοθετική αρμοδιότητα. Ο χαρακτηρισμός αυτός της Κοινότητας δεν προδικάζει την κατεύθυνσή της προς τη μορφή του κράτους ή την αποστροφή της από αυτήν. Απομακρύνεται πάντως από ιδεολογικά υπερφορτισμένους προσανατολισμούς που στερούνται πολιτικών θεμελίων και κινητήριων δυνάμεων και περιορίζεται ευσυνείδητα στο διοικητικό χώρο εκτελέσεως ειδικών σκοπών. Η άποψη αυτή με τον υποτονισμό του πολιτικού και την έξαρση του τεχνοκρατικού στοιχείου προσέφερε στην Κοινότητα την προοπτική μιας ασφαλούς πορείας όμως δεν έδωσε απόλυτα ικανοποιητική απάντηση στο ερώτημα περί της φύσεως και του χαρακτήρα αυτής⁷.

Συνεπώς, επειδή καμία από τις ανωτέρω θεωρίες δεν δίδει πλήρη και ακριβή απάντηση στο ερώτημα περί της νομικής φάσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στην παρούσα τουλάχιστον φάση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, ορθότερη φαίνεται η άποψη ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι μια υπερεθνική πολιτική οντότητα εν εξελίξει προς την κατεύθυνση του ομοσπονδιακού κράτους. Αυτό θα συμβεί, κατά πάσα πιθανότητα, με τη σταδιακή συγχώνευση της ΕΚΑΧ και της ΕΚΑΕ στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ακολούθως με την απορρόφηση της τελευταίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία τελικά θα λάβει τη μορφή ομοσπονδιακού κράτους ή συνομοσπονδίας ανεξάρτητων και κυρίαρχων κρατών.

Οι τρεις Κοινότητες, κατά τις Συνθήκες, **έχουν νομική προσωπικότητα**, αποτελούν δηλαδή (τρία χωριστά) νομικά πρόσωπα⁸. Η νομική αυτή προσωπικότητα είναι τόσο διεθνής όσο και ενδοκρατική.

Η διεθνής νομική προσωπικότητα των Κοινοτήτων προκύπτει ήδη απευθείας από το διεθνές δίκαιο που αναγνωρίζει ως υποκείμενα δικαίου όχι μόνο κράτη, αλλά και τους διάφορους και εξαιρετικά πολυάριθμους στην εποχή μας διεθνείς οργανισμούς. Τούτο σημαίνει, σύμφωνα με το ΔΕΚ, ότι στις εξωτερικές της σχέσεις, η Κοινότητα έχει την ικανότητα να

7. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 38.

8. Άρθρα 210 ΣυνθΕΟΚ, 184 ΣυνθΕΚΑΕ, 6 παρ. 1 ΣυνθΕΚΑΧ.

δημιουργεί συμβατικούς δεσμούς με τρίτα κράτη σε όλη την έκταση του πεδίου των στόχων, που καθορίζονται στο πρώτο μέρος των Συνθηκών⁹.

Η ενδοκρατική νομική προσωπικότητα των Κοινοτήτων σε κάθε κράτος-μέλος συνίσταται με τη συμφωνία των κρατών-μελών, ότι οι Κοινοότητες έχουν νομική προσωπικότητα. Οι Συνθήκες προχωρούν μάλιστα στον καθορισμό της εκτάσεως και του περιεχομένου της νομικής αυτής προσωπικότητας, ορίζοντας ότι κάθε Κοινότητα έχει «σε κάθε κράτος μέλος την ευρύτερη δυνατή νομική ικανότητα που αναγνωρίζεται από τις εθνικές νομοθεσίες στα νομικά πρόσωπα· δύναται ιδίως να αποκτά και να διαθέτει κινητή και ακίνητη περιουσία και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου»¹⁰.

Νομική προσωπικότητα έχουν μόνο οι Κοινοότητες και όχι τα όργανά τους. Κατά το γαλλικό πρότυπο, τα όργανα των Κοινοτήτων έχουν όμως διαδικαστική ικανότητα, μπορούν δηλαδή να είναι οι προσφεύγοντες ή οι καθ'ών η προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου. Με αυτό τον τρόπο αυτόν το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει τη μερική νομική προσωπικότητα των κοινοτικών οργάνων. Εξάλλου είναι δυνατό να διορθωθεί ένα τμήμα του οργανισμού της Κοινότητας ως αυτοδιοικούμενος κοινοτικός οργανισμός και να του χορηγηθεί χωριστή νομική προσωπικότητα. Η χορήγηση αυτή γίνεται είτε απευθείας από τις Συνθήκες (π.χ. Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων από τη Συνθήκη της ΕΟΚ) είτε με κανονισμό εκδιδόμενο από το Συμβούλιο στο πλαίσιο του άρθρου 235 ΣυνθΕΟΚ¹¹.

9. ΔΕΚ, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ERTA case), Συλλ. 1969-71, σ. 729, σκέψη 14.

10. Άρθρο 211 ΣυνθΕΟΚ, 185 ΣυνθΕΚΑΕ.

11. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 43 επ.

2. Νομική Φύση Ευρωπαϊκής Ένωσης

Από την πρώτη στιγμή της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανέκυψε το ερώτημα σχετικά με τη νομική φύση της. Το βασικό ερώτημα είναι εάν η Ένωση αποτελεί ομοσπονδιακής μορφής κράτος, διεθνή οργανισμό ή απλή διακυβερνητική συνεργασία. Το κείμενο της συνθήκης δεν δίνει ευθέως απάντηση επί του ερωτήματος, παρά το γεγονός ότι πολλές διατάξεις της είναι εξαιρετικά επιβοηθητικές επί του θέματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 ΣΕΕ, με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τα συμβαλλόμενα κράτη «ιδρύουν μεταξύ τους την Ευρωπαϊκή Ένωση». Από τη διάταξη αυτή προκύπτει σαφώς ότι με τη Συνθήκη ιδρύθηκε μια νέα νομική και πολιτική οντότητα, η Ευρωπαϊκή Ένωση, διακεκριμένη από τα κράτη-μέλη που την ίδρυσαν και την απαρτίζουν καθώς και από τις τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, επί των οποίων αυτή βασίζεται. Επίσης συμφωνούν με το άρθρο 1, παρ. 3, εδ. 2 ΣΕΕ, η Ένωση έχει ιδιαίτερη αποστολή, καθώς και ιδιαίτερους στόχους, που καθορίζονται στο άρθρο 2ΣΕΕ. Περαιτέρω, με τη συνθήκη του Μάαστριχτ θεσπίστηκε ιθαγένεια της Ένωσης, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 17ΣΕΚ, απονέμεται σε κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους-μέλους αυτής. Η ιθαγένεια, κατ' αρχήν, είναι σχέση μεταξύ πολίτη και Κράτους¹².

Ορθή φαίνεται η άποψη ότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ιδρύθηκε ένας υπερεθνικός πολιτικός οργανισμός, μια υπερεθνική πολιτική οντότητα, που αποτελεί ένα περαιτέρω στάδιο μιας διαρκώς εξελισσόμενης διαδικασίας, η οποία αποβλέπει στη δημιουργία «νέου κράτους». Η εξελικτική διαδικασία άρχισε με την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης και

12. Βλ. μεταξύ άλλων Ε. Κρίσιπη-Νικολοπούλου, Η Ιθαγένεια, σελ. 36, Παπασιώπη-Πασιιά Ζωή, Δίκαιο ιθαγένειας, 1987, σελ. 10, επίσης, Σ. Βρέλλη, Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1988, σελ. 247 επ.

στηρίχτηκε στη συνεχή μεταβίβασης εθνικής κυριαρχίας, εθνικών δηλαδή εξουσιών, από το εθνικό επίπεδο προς το κοινοτικό. Με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης η διαδικασία αυτή εντάθηκε, κυρίως στον τομέα της οικονομίας. Περαιτέρω ένταση της εξελικτικής διαδικασίας σημειώθηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχτ και τη συνθήκη του Άμστερνταμ σε τομείς και πέραν της οικονομίας. Έστω και αν η υιοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας είναι πιθανόν να επενεργήσει ανασταλτικά στην περαιτέρω μεταβίβαση εξουσιών στο υπερεθνικό επίπεδο, είναι πιθανόν να επενεργήσει και αποκεντρωτικά υπό την έννοια της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη προς τις περιφέρειες αυτών. Αν πράγματι συμβεί το τελευταίο, τότε η τελική μορφή του νέου κράτους θα είναι τελείως διαφορετική από τα σήμερα γνωστά ομοσπονδιακά κράτη ή τις ομοσπονδίες κρατών¹³.

Επιβάλλεται πάντως να υπογραμμιστεί ότι στη συνθήκη του Μάαστριχτ υπάρχουν και διατάξεις που συνηγορούν υπέρ της αντίθετης προς την παραπάνω υποστηριζόμενη άποψη, δηλαδή υπέρ της άποψης ότι με τον όρο Ευρωπαϊκή Ένωση η συνθήκη εννοεί μία περαιτέρω διακυβερνητική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών. Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 1ΣΕΕ ορίζει ότι η συνθήκη ανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες¹⁴.

Σε αντίθεση με τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπου στο άρθρο 281 ορίζεται ότι η Κοινότητα έχει νομική προσωπικότητα, η συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν περιέχει σχετική διάταξη. Η απάντηση

13. Βλ. Ενδιαφέροντες προβληματισμούς γύρω από τη μελλοντική μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T. Koopmans, *Federalism: The wrong debate*, CMLRev. τεύχος 29, αριθμός 6, σελ. 1047.

14. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 51 επ.

στο ερώτημα ως προς το εάν η Ένωση αποτελεί νομική και πολιτική οντότητα, προδικάζει σε μεγάλο βαθμό την απάντηση ως προς τη νομική προσωπικότητα της Ένωσης¹⁵. Εάν γίνει δεκτή η άποψη ότι με τη συνθήκη ιδρύεται ένας υπερεθνικός πολιτικός οργανισμός, τότε πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Ένωση έχει νομική προσωπικότητα, τόσο στο εσωτερικό των κρατών-μελών της όσο και στο εξωτερικό ως μέλος της διεθνούς κοινωνίας (υπέρ της άποψης αυτής συνηγορεί πλέον η διάταξη του άρθρου 24ΣΕΕ). Αν γίνει δεκτή η άποψη ότι η Ένωση αποτελεί διακυβερνητική συνεργασία ή ενότητα κρατών, τότε δεν δύναται να θεωρηθεί ότι η ενότητα αυτή έχει νομική προσωπικότητα. Πάντως, μετά τη, δυνάμει του άρθρου 24ΣΕΕ, αναγνώριση της δυνατότητας η Ένωση να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη και διεθνείς οργανισμούς σε θέματα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, πρέπει να γίνει δεκτό ότι έχει νομική προσωπικότητα.

15. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σελ. 29, όπου υποστηρίζεται ότι είναι ορθότερο να δεχτούμε την ύπαρξη νομικής προσωπικότητας της Ένωσης.

3. Σχέσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης με Ευρωπαϊκές Κοινότητες

Δυσκολίες στον προσδιορισμό της φύσης της Ένωσης δημιουργεί η συνύπαρξή της με τις Κοινότητες. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ οι Κοινότητες εντάχθηκαν λειτουργικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη ΣΕΕ *«η Ένωση βασίζεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, συμπληρούμενες με τις πολιτικές και τις μορφές συνεργασίας που θεσπίζονται με την παρούσα Συνθήκη»*¹⁶. Στη διατύπωση αυτή βασίζεται και η αντίληψη της δομής της Ένωσης σε βάρθρα ή πυλώνες. Σαφώς υποστηρίζεται ότι η Ένωση είναι ένα οργανωτικό πλαίσιο εντός του οποίου περιλαμβάνονται τα νομικά πρόσωπα των τριών Κοινοτήτων και τα δυο πεδία της διακυβερνητικής συνεργασίας. Η αλληλεπικάλυψη της Ένωσης με τις Κοινότητες εκδηλώνεται με διάφορες ρυθμίσεις της ΣΕΕ. Όπως ήδη επισημάνθηκε, η πρώτη «δανείζεται» από τις κοινοτικές συνθήκες τα όργανά της, με εξαίρεση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που θεσμοθετείται με διάταξη της ΣΕΕ. Από την άλλη πλευρά, με τη ΣΕΕ οι Κοινότητες απώλεσαν βασικά στοιχεία της αυτοτέλειάς τους, αφού καταργήθηκαν οι διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών που αναφέρονταν στην αναθεώρησή τους και την προσχώρηση νέων κρατών-μελών και αντί αυτών τέθηκαν οι διατάξεις της ΣΕΕ που προβλέπουν αντίστοιχα την αναθεώρηση και προσαρμογή *«των συνθηκών που θεμελιώνουν την Ένωση»*^{17,18}.

16. Άρθρο 1 εδ. 3ΣΕΕ (π.α. Α εδ. 3).

17. Άρθρα 48 (π.α. Ν) και 49 (π.α. Ξ).

18. Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 121.

ΜΕΡΟΣ Γ'

Θεσμική - Οργανική Παρουσίαση
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ύστερα από τη Συνθήκη Συγχώνευσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει κοινά όργανα και για τις τρεις Κοινότητες, οι οποίες εξακολουθούν και σήμερα να έχουν ίδια υπόσταση. Τα όργανα αυτά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες:

1. τα κύρια όργανα και
2. τα επικουρικά όργανα.

Το βασικό χαρακτηριστικό των κύριων οργάνων είναι ότι παίρνουν αποφάσεις δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη και τους λαούς τους. Αντίθετα, τα επικουρικά όργανα έχουν συνήθως συμβουλευτικό χαρακτήρα και οι πράξεις τους δεν είναι δεσμευτικές.

1. Κύρια Όργανα

α. Συμβούλιο

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι το κατ'έξοχην όργανο λήψεως αποφάσεων. Αποτελείται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους-μέλους¹ σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους-μέλους που αντιπροσωπεύει². Στο Συμβούλιο, κατά κανόνα, μετέχουν οι Υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών. Πρόκειται για τις περιπτώσεις που στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου είναι εγγεγραμμένα προς συζήτηση θέματα γενικής φύσεως. Όταν όμως πρόκειται να συζητηθούν εξειδικευμένα θέματα, όπως π.χ. οικονομικά θέματα, θέματα προστασίας περιβάλλοντος, θέματα κοινωνικής ασφάλισης, θέματα γεωργίας κ.λ.π., τότε τα κράτη-μέλη αντιπροσωπεύονται

-
1. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου, μέλος του Συμβουλίου που κωλύεται να παρευρεθεί σε σύνοδο αυτού, δύναται να εκπροσωπηθεί από άλλο μέλος.
 2. Άρθρο 203, παρ. 1ΣΕΚ.

από τους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς, δηλαδή τους Υπουργούς Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Γεωργίας κ.λπ. Πρόεδρος του Συμβουλίου είναι ο Υπουργός του κράτους-μέλους, το οποίο ευρίσκεται στην Προεδρία της Ένωσης το αντίστοιχο εξάμηνο³.

(i) Λειτουργία - τρόπος λήψεως αποφάσεων

Ο τρόπος λειτουργίας του Συμβουλίου καθορίζεται από τον Εσωτερικό Κανονισμό του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο έχει την έδρα του και συνεδριάζει στις Βρυξέλλες. Κατά τους μήνες Απρίλιο, Ιούνιο και Οκτώβριο το Συμβούλιο συνεδριάζει στο Λουξεμβούργο, συνέρχεται δε, κατόπιν προσκλήσεως του Προέδρου του, με πρωτοβουλία αυτού του ιδίου, ή ενός από τα μέλη του, ή της Επιτροπής. **Πρόεδρος** του Συμβουλίου είναι ο αντιπρόσωπος ενός κράτους-μέλους και μάλιστα εκ περιτροπής ανά εξάμηνο⁴. Η ισχύουσα σειρά των κρατών-μελών είναι η ακόλουθη: Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο, Ηνωμένο Βασίλειο, Αυστρία, Γερμανία, Φιλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία, Βέλγιο, Δανία, Ελλάδα. Η σειρά αυτή, που με αφορμή την τελευταία διεύρυνση, ανέτρεψε την κατάταξη των κρατών σύμφωνα με το λατινικό αλφάβητο – ως βάση λαμβανόταν η εθνική ονομασία των κρατών π.χ. Ellas – φαίνεται να λειτουργεί εις βάρος ορισμένων κρατών⁵. Κατά τις συνεδριάσεις παρίσταται και εκπρόσωπος της Επιτροπής. Τα θέματα της ημερήσιας διάταξης καθορίζονται από τον Πρόεδρο, σύμφωνα με τον εσωτερικό του κανονισμό. Με τον τρόπο αυτό, κάθε κράτος-μέλος κατά τη διάρκεια της Προεδρίας του δύναται να προωθήσει σε σημαντικό βαθμό τα θέματα που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τα εθνικά του συμφέροντα ή εξυπηρε-

3. Βλ. Νίκος Σ. Μούσης «Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, 1994, σελ. 57.

4. Άρθρο 203, πρώην άρθρο 146 ΣυνθΕΚ.

5. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος – Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 37.

τούν τις δικές του επιλογές και προτιμήσεις και να αδιαφορήσει για τα υπόλοιπα.

Το Συμβούλιο επικουρείται από **μία Γενική Γραμματεία**, στελεχωμένη με το κατάλληλο προσωπικό για τη διευκόλυνση του έργου του. Επικεφαλής της Γ. Γραμματείας είναι ο Γενικός Γραμματέας, ο οποίος πέραν των άλλων καθηκόντων του, μετά την προσθήκη της Συνθήκης του Άμστερνταμ, θα αποτελεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας⁶. Ο Γ. Γραμματέας και ο Αναπληρωτής του διορίζονται από το Συμβούλιο με ομοφωνία⁷.

Οι αποφάσεις του Συμβουλίου λαμβάνονται με **απλή πλειοψηφία** των μελών του, εκτός αν οι Συνθήκες προβλέπουν διαφορετικά, όπως συνήθως συμβαίνει, με συνέπεια ο κανόνας να αποτελεί την εξαίρεση⁸. Οι συνήθεις κανόνες ψηφοφορίας που προβλέπονται στις Συνθήκες είναι δυο:

(α) **Η ειδική πλειοψηφία**, όπου τα κράτη-μέλη μετέχουν με διαφορετικό αριθμό ψήφων, ανάλογα με το μέγεθός τους⁹. Έτσι, οι μεγαλύτερες χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ιταλία) έχουν 10 ψήφους η καθεμία, η Ισπανία 8, το Βέλγιο, η Ελλάδα, η Ολλανδία και η Πορτογαλία 5 η καθεμία, η Αυστρία και η Σουηδία από 4 η καθεμία, η Δανία, η Ιρλανδία και η Φιλανδία από 3 η καθεμία και το Λουξεμβούργο 2 ψήφους. Για τη λήψη απόφασης χρειάζεται ενισχυμένη πλειοψηφία 62 από τους 87 συνολικά ψήφους. Αν το Συμβούλιο παίρνει απόφαση με βάση προτάσεις της Επιτροπής

6. Πρόκειται για το λεγόμενο Mr/Ms ΚΕΠΠΑ.

7. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 106.

8. Ειδική πλειοψηφία απαιτείται μεταξύ άλλων στα άρθρα 11 παρ. 2 ΣΕΚ για την παροχή ειδικής εξουσιοδότησης προκειμένου ορισμένα κράτη-μέλη να καθιερώνουν στενότερη συνεργασία, 14 παρ. 3ΣΕΚ για θέματα κοινής αγοράς κ.λ.π.

9. Κατά τη Συνθήκη της ΕΚΑΧ (άρθρο 28) σημασία έχει και το εθνικό ποσοστό στη συνολική παραγωγή άνθρακος και χάλυβος της Κοινότητας.

δεν υπάρχει περιορισμός στον αριθμό των χωρών από τις οποίες πρέπει να προέρχονται οι 62 ψήφοι. Αντίθετα, αν το Συμβούλιο ενεργεί χωρίς πρόταση της Επιτροπής, οι 62 ψήφοι πρέπει να προέρχονται από δέκα χώρες τουλάχιστον.

(β) **Η ομοφωνία.** Ομοφωνία απαιτείται συνήθως σε θέματα ιδιαίτερης σημασίας για τα κράτη-μέλη, όπως είναι λ.χ. η επέκταση της Κοινότητας με την είσοδο νέων μελών, καθώς επίσης και σε ένα σχετικά περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων που προβλέπονται ρητά στις Συνθήκες. Ομοφωνία απαιτείται επίσης όταν το Συμβούλιο πρόκειται να τροποποιήσει μια πρόταση της Επιτροπής. Στην πράξη όμως, το Συμβούλιο είχε ως αρχή να παίρνει αποφάσεις με ομοφωνία τουλάχιστον όταν πρόκειται για σοβαρά θέματα. Αυτή η πρακτική έχει τις ρίζες της στο «συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» το 1966, όπου συμφωνήθηκε ότι ακόμη και όταν η Συνθήκη της Ρώμης προβλέπει τη λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία, ένα κράτος-μέλος μπορεί να ζητήσει να ληφθεί η απόφαση αυτή με ομοφωνία επειδή θίγονται ζωτικά του συμφέροντα. Με τον τρόπο αυτό υιοθετήθηκε ο θεσμός του veto¹⁰ που έχει χρησιμοποιηθεί από πολλά κράτη-μέλη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, σε πολλές περιπτώσεις.

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη απλοποιήθηκε η διαδικασία λήψης αποφάσεων, με συνέπεια πολλές αποφάσεις που προβλέπονται, να παίρνονται με ειδική πλειοψηφία, να μπορούν να παίρνονται στο μέλλον με απλή πλειοψηφία, έτσι ώστε να περιοριστούν τα εμπόδια στη λήψη αποφάσεων για τη δημιουργία της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς. Σύμφωνα με την Πράξη αυτή, οι αποφάσεις που σχετίζονται με τα επόμενα θέματα μπορεί να λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία:

10. Ομοφωνία απαιτείται μεταξύ άλλων στα άρθρα 13 ΣΕΚ για την ανάληψη δράσεως που θα αποσκοπεί στην κατάργηση των διακρίσεων, 18 παρ. 2 ΣΕΚ επί θεμάτων σχετικών με την ελεύθερη κίνηση και διαμονή πολιτών της Ένωσης εντός των κρατών-μελών.

1. μεταβολές στους δασμούς,
2. απελευθέρωση του εμπορίου,
3. απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, και
4. το άνοιγμα των αγορών στον τομέα των μεταφορών¹¹

(ii) Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου προσδιορίζονται κατά γενικό τρόπο από το άρθρο 202, (πρώην άρθρο 145) ΣυνθΕΚ ⇒

Άρθρο 202

«Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο:

- διασφαλίζει το συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών*
- έχει εξουσία λήψεως αποφάσεως*
- αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις. Οι ανωτέρω όροι πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».*

Η γενική αυτή ρύθμιση πρέπει να συνδυασθεί, προκειμένου να προσδιορισθεί η έκταση των συντονιστικών, αποφασιστικών και εκτελεστι-

11. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 44.

κών αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου, με τις επιμέρους διατάξεις της συνθήκης, οι οποίες τις προβλέπουν συγκεκριμένα. Από το σύνολο των διατάξεων αυτών προκύπτει:

- (α) η ποσοτική και ποιοτική υπεροχή του Συμβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας,
- (β) η συγκέντρωση στο ίδιο όργανο, των δυο αυτών εξουσιών και
- (γ) η σταδιακή μείωση, αν εξετασθούν διαχρονικά, των εξουσιών του Συμβουλίου υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως προς τη νομοθετική εξουσία και της Επιτροπής όσον αφορά την εκτελεστική εξουσία¹²

(iii) Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER)

Επειδή τα μέλη του Συμβουλίου δεν είναι δυνατόν να διαμένουν στις Βρυξέλες για μεγάλα χρονικά διαστήματα, επινοήθηκε η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA)¹³. Πρόκειται για επιτροπή που, σύμφωνα με το άρθρο 207 παρ. 1ΣΕΚ, αποτελείται από τους μόνιμους αντιπροσώπους των κρατών-μελών με βαθμό Πρέσβη, η οποία έχει σκοπό να προετοιμάζει και να υποβοηθάει τις εργασίες του Συμβουλίου καθώς και να εκτελεί τις εντολές που της αναθέτει το τελευταίο. Συγκεκριμένα, κάθε θέμα πριν συζητηθεί στο Συμβούλιο, έρχεται για προετοιμασία στην EMA. Αν, μετά από συζητήσεις, επιτευχθεί ομοφωνία των μελών του, τότε το συγκεκριμένο θέμα εισάγεται για ψήφιση στο Συμβούλιο σε ειδική ημερησία διάταξη και ψηφίζεται χωρίς συζήτηση. Η EMA δεν αποτελεί θεσμικό όργανο της Κοινότητας, αλλά όργανο που επικουρεί το Συμβούλιο, επιτελώντας για το τελευταίο καθήκοντα προετοιμασίας και εκτελέ-

12. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 44.

13. Αρχικά η EMA συστήθηκε ανεπίσημα, ακολούθως αναγνωρίστηκε επίσημα δυνάμει του άρθρου 4 της Συνθήκης περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής.

σεως των αποφάσεων αυτού. Κατά συνέπεια δεν έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων¹⁴.

(iv) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Εκτός των θεσμικών και διαδικαστικών πλαισίων του Συμβουλίου έλαβαν χώρα διασκέψεις κορυφής αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των κρατών-μελών. Κατά τη διάσκεψη του Δεκεμβρίου 1974 στο Παρίσι οι συναντήσεις των προέδρων κυβερνήσεων αναγνωρίστηκαν επισήμως ως θεσμός της Κοινότητας και ορίστηκε η τακτική περιοδική τους σύγκληση. Η περιοδική αυτή διάσκεψη κορυφής χαρακτηρίστηκε ως Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και άρχισε τη λειτουργία του με τη συνάντηση του Δουβλίνου το Μάρτιο του 1975. Οι κοινοτικές συνθήκες αγνοούν το «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο». Δεν απαγορεύουν πάντως τη συμμετοχή στο Συμβούλιο των Κοινοτήτων των προέδρων κυβερνήσεων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί επομένως και πρέπει να χαρακτηριστεί ως Συμβούλιο των Κοινοτήτων σε πρωθυπουργικό επίπεδο. Η σύνθεση όμως αυτή δεν μεταβάλλει, κατά το κοινοτικό δίκαιο, σε τίποτε τους δικαστικούς κανόνες ή τις εξουσίες του Συμβουλίου, ούτε το εξαιρεί από τον έλεγχο του Δικαστηρίου των Κοινοτήτων¹⁵.

β. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το κατ'εξοχήν πολιτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αφού σύμφωνα με το άρθρο 189ΣΕΚ, αποτελείται από τους αντιπροσώπους των λαών των κρατών-μελών, που έχουν συνενωθεί σ' αυτήν. Οι αντιπρόσωποι αυτοί, οι Ευρωβουλευτές, εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία, που διενεργείται ταυτόχρονα σ' όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης, Συνεπώς, μπορεί

14. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 115.

15. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 270.

να λεχθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν και δεν ασκεί ακόμη πλήρως και αποκλειστικώς τη νομοθετική εξουσία της Κοινότητας, είναι το μόνο από τα όργανα της Ένωσης, που εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες της, και, για το λόγο αυτό, αποτελεί έκφραση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, παράλληλα δε αποτελεί το κοινοτικό όργανο στο οποίο η ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης έχει σημειώσει τη μεγαλύτερη πρόοδο, σε σχέση με τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα, στα οποία παρατηρείται το λεγόμενο «έλλειμμα Δημοκρατίας», αφού τα μέλη τους είναι δυνατόν να μην έχουν εκλεγεί από το λαό των κρατών-μελών από τα οποία προέρχονται¹⁶.

(i) Σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία

Η σύνθεση, η οργάνωση και ο τρόπος λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ρυθμίζονται από τη συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στα άρθρα 189 ως 201, καθώς και από τον Κανονισμό Λειτουργίας αυτού, ο οποίος θεσπίζεται από το Κοινοβούλιο, μετά από γνώμη της Επιτροπής και ομόφωνη έγκριση του Συμβουλίου.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από τους αντιπροσώπους των λαών των Κρατών που έχουν συνενωθεί στην Κοινότητα και ονομάζονται Ευρωβουλευτές. Ο αριθμός των Ευρωβουλευτών ανέρχεται σήμερα σε 626 και κατανέμεται στα κράτη-μέλη ως εξής: Γερμανία 99, 87 για τη Γαλλία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, 64 για την Ισπανία, 31 για την Ολλανδία, 25 για το Βέλγιο, την Ελλάδα και την Πορτογαλία, 22 για τη Σουηδία, 21 για την Αυστρία, 16 για τη Δανία, 15 για την Ιρλανδία και 6 για το Λουξεμβούργο¹⁷.

Τα διευθυντικά όργανα του Κοινοβουλίου είναι το Προεδρείο, το οποίο αποτελείται από τον Πρόεδρο και τα μέλη του Προεδρείου, δηλα-

16. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 88.

17. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 34.

δή δεκατέσσερις αντιπροέδρους¹⁸, καθώς και πέντε κοσμήτορες με συμβουλευτική ψήφο¹⁹. Εκτός από το Προεδρείο υπό τη στενή έννοια του όρου, ο κανονισμός προβλέπει και ένα «ευρύ προεδρείο» στο οποίο μετέχουν και οι αρχηγοί των πολιτικών ομάδων. Ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου διευθύνει τις εργασίες του Κοινοβουλίου με αμεροληψία, ανάλογα με τα ισχύοντα στα εθνικά κοινοβούλια. Τις τρέχουσες υποθέσεις διεκπεραιώνει η Γενική Γραμματεία του Κοινοβουλίου με έδρα το Λουξεμβούργο. Τα μέλη του Κοινοβουλίου μπορούν να σχηματίζουν κοινοβουλευτικές ομάδες ανάλογα με τις πολιτικές τους πεποιθήσεις. Για το σχηματισμό μιας κοινοβουλευτικής ομάδας απαιτούνται τουλάχιστον 21 βουλευτές, αν όλα τα μέλη της ανήκαν σε ένα κράτος-μέλος, 15 βουλευτές, αν ανήκουν σε δυο κράτη-μέλη και 10 βουλευτές, αν ανήκουν σε τρία ή περισσότερα κράτη-μέλη. Οι πολιτικές ομάδες είναι πολυεθνικές και οργανωμένες ως ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα, που όμως υπάρχουν κυρίως με την έννοια συνεργασίας ομοφρόνων εθνικών κομμάτων. Επίσης, το Κοινοβούλιο συγκροτεί μόνιμες ή προσωρινές, γενικές ή ειδικές επιτροπές και ορίζει τις αρμοδιότητές τους. Η σύνθεσή τους πρέπει να λαμβάνει υπόψη μια δίκαιη αντιπροσώπευση κατά κράτη-μέλη και πολιτικές κατευθύνσεις²⁰.

Το Κοινοβούλιο πραγματοποιεί κατά μέσο όρο μια τακτική σύνοδο ολομέλειας το μήνα, πλην του Αυγούστου, η οποία διαρκεί μια εβδομάδα. Επιπλέον, υπάρχουν και οι έκτακτες σύνοδοι που αφορούν ειδικά θέματα όπως τον προϋπολογισμό, τις γεωργικές τιμές κ.λ.π., οι οποίες πραγματοποιούνται όταν το ζητήσει η πλειοψηφία των μελών του, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή. Κύριος τρόπος συνεδριάσεων του Κοινοβουλίου είναι το Στρασβούργο, αλλά εν μέρει και το Λουξεμβούργο, ενώ οι διάφορες κοινοβουλευτικές επιτροπές συνεδριάζουν συνήθως στις Βρυξέ-

18. Άρθρα 140 παρ. 1 ΣυνθΕΟΚ, 21 παρ. 1 ΚΕΚ.

19. Άρθρα 15 και 21 παρ. 2 ΚΕΚ.

20. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 303.

λες²¹. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ευρίσκεται σε απαρτία σύμφωνα με το άρθρο 112 παρ. 2 του Κανονισμού, όταν παρίστανται στην αίθουσα των συνεδριάσεων το ένα τρίτο των βουλευτών που το απαρτίζουν. Οι αποφάσεις του, σύμφωνα με το άρθρο 198ΣΕΚ, λαμβάνονται κατά κανόνα με την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις που απαιτείται μεγαλύτερη πλειοψηφία (π.χ. ψήφιση του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής, ψήφιση του προϋπολογισμού της Κοινότητας κ.λ.π.)²².

(ii) Αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 189ΣΕΚ, το Κοινοβούλιο ασκεί τις εξουσίες που του αναθέτει η συνθήκη, ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1, εδ. 2ΣΕΚ, κάθε όργανο της Κοινότητας ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχονται από τη συνθήκη. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι περιορισμένες σε σύγκριση με αυτές των εθνικών Κοινοβουλίων των κρατών-μελών της Ένωσης. Στον τομέα της νομοθετικής εξουσίας, το Κοινοβούλιο αρχικά είχε συμβουλευτικό χαρακτήρα, εξέφραζε δηλαδή τη γνώμη του σε κάθε κοινοτικό νομοθέτημα που η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο για ψήφιση. Η κατάσταση αυτή βελτιώθηκε σημαντικά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, με την καθιέρωση της «Διαδικασίας Συνεργασίας», στο πλαίσιο της οποίας η γνώμη του Κοινοβουλίου ήταν σε σημαντικό βαθμό δεσμευτική για το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Μεγαλύτερη αύξηση των εξουσιών του Κοινοβουλίου επήλθε με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, που ανέφερε ότι το Κοινοβούλιο «*ασκεί συμβουλευτικές και ελεγκτικές εξουσίες*». Παράλληλα, διευρύνθηκαν οι περιπτώσεις εφαρμογής της «Διαδικασίας της Συνεργασίας» και καθιερώ-

21. Άρθρο 97 ΚΕΚ.

22. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 91.

θηκε η «Διαδικασία της Συναπόφασης». με τη συνθήκη του Άμστερνταμ διευρύνθηκαν οι περιπτώσεις της «Διαδικασίας της Συναπόφασης»²³.

Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δύνανται να καταταγούν στις ακόλουθες γενικές κατηγορίες:

1. Συμμετοχή στο νομοθετικό έργο.
2. Δημοσιονομικές εξουσίες.
3. Άσκηση ελέγχου επί των οργάνων της Κοινότητας.
4. Συμμετοχή στη διαδικασία διεύρυνσης της Ένωσης και σύναψης συμφωνιών σύνδεσης με τρίτες χώρες.
5. Ανάλυση πολιτικών πρωτοβουλιών.
6. Έκδοση ψηφισμάτων.

γ. Επιτροπή

Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, όπως επίσημα πλέον ονομάζεται, είναι το κατ'έξοχήν εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το όργανο δηλαδή εκείνο το οποίο εκπροσωπεί, προστατεύει και προάγει τα κοινοτικά συμφέροντα και επιδιώκει την πραγμάτωση των κοινοτικών στόχων, χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα κατ'ιδίαν συμφέροντα και τις κατ'ιδίαν επιδιώξεις των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών-μελών²⁴.

(i) **Σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία**

Η Επιτροπή περιλαμβάνει σήμερα 20 μέλη, τα οποία προέρχονται ανά δυο από τις μεγαλύτερες χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Ιταλία) και ανά ένα από τις μικρότερες χώρες²⁵. Καμία χώ-

23. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 93.

24. Η συγκρότηση, αρμοδιότητες και λειτουργία της Επιτροπής καθορίζονται στα άρθρα 211-219ΣΕΚ.

25. Ο αριθμός των μελών της Επιτροπής μπορεί να τροποποιείται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου.

ρα δεν δικαιούται να έχει περισσότερα από δύο μέλη στην Επιτροπή, ενώ θα πρέπει οπωσδήποτε να έχει τουλάχιστον ένα μέλος. Τα μέλη της Επιτροπής διορίζονταν από τις Κυβερνήσεις των κρατών-μελών, ύστερα από κοινή συμφωνία. Με την ίδια διαδικασία και με διετή θητεία οριζόνταν ο Πρόεδρος και οι δύο Αντιπρόεδροι της Επιτροπής. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση όμως τροποποίησε ελαφρά τη διαδικασία εκλογής και το χρόνο θητείας της Επιτροπής και του Προέδρου της²⁶. Με βάση τη Συνθήκη αυτή, τα κράτη-μέλη ορίζουν πρώτα, με κοινή συμφωνία, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την προσωπικότητα που προτίθενται να ορίσουν ως Πρόεδρο της Επιτροπής. Στη συνέχεια, και σε συνεννόηση με τον ορισθέντα πρόεδρο, οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών ορίζουν τα άλλα μέλη της Επιτροπής. Η προτεινόμενη αυτή Επιτροπή με τον πρόεδρό της υπόκειται ως σώμα, σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μετά την έγκριση του οποίου διορίζονται οι Επίτροποι από τις κυβερνήσεις με κοινή συμφωνία. Η θητεία των μελών της Επιτροπής διαρκεί πέντε έτη και δύναται να ανανεωθεί.

Τα μέλη της Επιτροπής πρέπει να είναι πολίτες ενός των κρατών-μελών, πρέπει να επιλέγονται με βάση τις ικανότητές τους και η ανεξαρτησία τους να είναι αναμφισβήτητη. Η ανεξαρτησία αυτή των μελών της Επιτροπής είναι ιδιαίτερα απαραίτητη, αφού η Επιτροπή αντιπροσωπεύει το κοινοτικό συμφέρον και οι Επίτροποι θα πρέπει να μπορούν να αντισταθούν στις πιέσεις των εθνικών κυβερνήσεων που είναι φυσικό να προωθούν τα εθνικά συμφέροντα. Αλλά βέβαια το γεγονός ότι οι Επίτροποι ορίζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις αποτελεί κάποιο εμπόδιο στην εξασφάλιση αυτής της ανεξαρτησίας. Το αξίωμα του Επιτρόπου είναι ασυμβίβαστο με την άσκηση οποιασδήποτε άλλης δραστηριότητας, με ή χωρίς αμοιβή. Η Επιτροπή δύναται να διορίσει έναν ή δυο αντιπροέδρους μεταξύ των μελών της. Οι Επίτροποι συνεπικουρούνται κατά την

26. Η νέα αυτή διαδικασία εφαρμόστηκε για πρώτη φορά για τον Πρόεδρο και τα άλλα μέλη της Επιτροπής των οποίων η θητεία άρχισε την 7^η Ιανουαρίου 1995.

άσκηση των καθηκόντων τους από το ιδιαίτερο γραφείο τους (Cabinet) το οποίο στελεχώνεται από υπαλλήλους κοινοτικούς ή μη της προσωπικής επιλογής του Επιτρόπου, με επικεφαλής έναν Διευθυντή (Chef de Cabinet)²⁷.

Ο τρόπος λειτουργίας της Επιτροπής καθορίζεται από τον εσωτερικό κανονισμό της Επιτροπής, που η ίδια θεσπίζει χωρίς τη συμμετοχή άλλου οργάνου. Η Επιτροπή αποφασίζει κατά κανόνα εν συνεδρίασει και συνέρχεται τουλάχιστον μια φορά την εβδομάδα. Ο πρόεδρος της Επιτροπής ορίζει την ημερησία διάταξη, συγκαλεί τη συνεδρίαση και προεδρεύει²⁸. Οι συνεδριάσεις δεν είναι δημόσιες, αλλά προβλέπεται συμμετοχή ανώτατων κοινοτικών υπαλλήλων. Η Επιτροπή ευρίσκεται σε απαρτία όταν παρίστανται ένδεκα από τα είκοσι μέλη της, λαμβάνει δε αποφάσεις με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της²⁹. Παρά ταύτα, έχει επικρατήσει η Επιτροπή να αποφασίζει με ομοφωνία, υπό την έννοια ότι όταν επιτευχθεί η κατά τα ανωτέρω πλειοψηφία, οι διαφωνούντες συνηθίζεται να προσχωρούν στη γνώμη της πλειοψηφίας και με τον τρόπο αυτό οι αποφάσεις θεωρείται ότι ελήφθησαν με ομοφωνία³⁰.

(ii) Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής προσδιορίζονται κατά γενικό τρόπο από το άρθρο 211, (πρώην άρθρο 155) ΣυνθΕΚ ⇒

Άρθρο 211

«Για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, η Επιτροπή:

27. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 49.

28. Άρθρα 2-5 ΚΕ. προβλέπεται επίσης γραπτή διαδικασία λήψεως αποφάσεων (άρθρο 11 ΚΕ).

29. Άρθρο 219 παρ. 2ΣΕΚ.

30. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 119.

- *μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης, καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα*
- *διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας συνθήκης, εφόσον προβλέπεται ρητώς από αυτήν ή θεωρείται αναγκαίο από την Επιτροπή*
- *έχει ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων και συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης*
- *ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει».*

Η γενική αυτή ρύθμιση πρέπει να συνδυασθεί με τις επιμέρους διατάξεις της συνθήκης, προκειμένου να προσδιορισθούν συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες που διαθέτει η Επιτροπή. Από το σύνολο των διατάξεων προκύπτει η σπουδαιότητα του ρόλου που έχει η Επιτροπή. Πέραν από την αρμοδιότητα ελέγχου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, αποστολή ιδιαίτερα σημαντική λόγω των τριβών που προκαλεί η υπερεθνική φύση της Κοινότητας, η Επιτροπή επιφορτίσθηκε με την πιο κρίσιμη πτυχή της νομοθετικής εξουσίας: τη διαμόρφωση και έκφραση του κοινοτικού συμφέροντος μέσω των νομοθετικών προτάσεων που υποβάλλει στο Συμβούλιο ή/και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πρόκειται για μία θεμελιώδη σύλληψη, η οποία συνέβαλε στην εδραίωση και εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης³¹.

δ. Δικαστήριο (ΔΕΚ, ΠΕΚ)

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) είναι το μοναδικό δικαιοδοτικό κοινοτικό όργανο. Σύμφωνα με το άρθρο 200ΣΕΚ, το

31. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 49.

Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της συνθήκης. Ιδρύθηκε το 1952 με τη Συνθήκη της ΕΚΑΧ και ακολούθως, με τη σύμβαση περί ορισμένων κοινών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, του 1957, κατέστη κοινό και ενιαίο όργανο των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων³².

(i) Σύνθεση, οργάνωση και λειτουργία

Το ΔΕΚ αποτελείται από δεκαπέντε Δικαστές, έναν από κάθε χώρα. Οι δικαστές υποβοηθούνται στο έργο τους από οκτώ γενικούς εισαγγελλείς³³. Τόσο οι δικαστές όσο και οι εισαγγελλείς πρέπει να επιλέγονται με εντελώς αξιοκρατικά κριτήρια και πρέπει να διακρίνονται για την επάρκειά τους και ιδιαίτερα για την ανεξαρτησία έκφρασης γνώμης. Και οι δύο κατηγορίες διορίζονται για έξι χρόνια ύστερα από κοινή συμφωνία ανάμεσα στις κυβερνήσεις των κρατών-μελών. Κάθε τρία χρόνια αντικαθίστανται οι μισοί (8 τη μία και 7 την άλλη φορά για τους δικαστές), έτσι ώστε να διασφαλίζεται η συνέχεια των οργάνων.

Οι δικαστές εκλέγουν ένα μέλος ως Πρόεδρο με τριετή θητεία, η οποία μπορεί να ανανεωθεί. Κατανέμονται σε πέντε τμήματα των τριών ή πέντε προσώπων, τα οποία συνήθως εκδικάζουν τις διάφορες υποθέσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις όμως, όταν εκδικάζονται υποθέσεις που έχουν παραπεμφθεί από ένα κράτος-μέλος, ή από ένα όργανο της Κοινότητας ή όταν το Δικαστήριο πρόκειται να βγάλει προδικαστική απόφαση, η υπόθεση εκδικάζεται από την ολομέλεια του Δικαστηρίου. Οι Γενικοί Εισαγγελλείς δεν αποτελούν μέλη του Δικαστηρίου ούτε μετέχουν στις συζητήσεις που οδηγούν στη λήψη αποφάσεων. Είναι όμως ανεξάρτητοι από τους δικαστές και μπορεί να διεξάγουν δική τους έρευνα σχετικά με

32. Ο υπερεθνικός χαρακτήρας της Συνθήκης θα ήταν αναποτελεσματικός χωρίς το Δικαστήριο, η σπουδαιότερη αποστολή του οποίου είναι η εξασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου χωρίς να λαμβάνονται υπόψη πολιτικά κριτήρια.

33. Μέχρι τις 6 Οκτωβρίου του 2000 όμως ο αριθμός των γενικών εισαγγελλέων θα ανέρχεται σε 9.

μια υπόθεση, με συνέπεια να έχουν τη δυνατότητα να θέσουν υπόψη του Δικαστηρίου πολύ χρήσιμα στοιχεία πάνω στην υπόθεση³⁴.

(ii) Αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 220ΣΕΚ, το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της συνθήκης³⁵. Κατ'εφαρμογή της γενικής αυτής διάταξης, το ΔΕΚ είναι αρμόδιο να εκδικάζει τις διαφορές που δημιουργούνται μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, μεταξύ των Κοινοτήτων και των κρατών-μελών, μεταξύ των κρατών-μελών, καθώς και μεταξύ των Κοινοτήτων και των ιδιωτών, εφόσον δυνάμει ρητής διατάξεως των συνθηκών, οι συγκεκριμένες διαφορές έχουν υπαχθεί στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Το ΔΕΚ δεν έχει γενική αρμοδιότητα, υπό την έννοια ότι δεν είναι αρμόδιο να εκδικάζει κάθε διαφορά που δημιουργείται στα πλαίσια της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου³⁶.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου είναι υποχρεωτικές για τα κράτη-μέλη, τα οποία οφείλουν να πάρουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου. Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος-μέλος δεν έλαβε τα σχετικά μέτρα, και αφού του δώσει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του, συντάσσει αιτιολογημένη γνώμη, στην οποία πρέπει να διευκρινίζονται τα σημεία στα οποία το κράτος-μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου. Αν το κράτος-μέλος, μέσα στην προθεσμία που τάσσει η Επιτροπή, δεν λάβει τα κατάλληλα μέτρα, η τελευταία προσφεύγει στο Δικαστήριο προσδιορίζοντας ταυτόχρονα και το ύψος της χρηματικής ποινής που κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Το Δικαστήριο, στη συνέχεια, εφόσον διαπιστώνεται

34. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 59 επ.

35. Βλ. Κ. Κακούρη, Η αποστολή του ΔΕΚ και το ήθος του Δικαστού, Νο Β 40, τεύχος 3, σελ. 460.

36. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 127.

ότι το κράτος-μέλος πραγματικά δεν έχει συμμορφωθεί προς την απόφασή του, επιβάλλει την καταβολή χρηματικού ποσού ή χρηματικής ποινής³⁷.

➤ **Το Πρωτοδικείο (ΠΕΚ)**

Σύμφωνα με το άρθρο 225ΣΕΚ, προσαρτάται στο Δικαστήριο ένα Πρωτοδικείο για να εκδικάζει σε πρώτο βαθμό ορισμένες κατηγορίες προσφυγών, που καθορίζονται από το Συμβούλιο, υπό την επιφύλαξη ασκήσεως αναίρεσεως ενώπιον του Δικαστηρίου, η οποία θα περιορίζεται μόνο σε νομικά ζητήματα. Τέτοιες προσφυγές είναι λ.χ. διαφορές μεταξύ των οργάνων της Κοινότητας και των υπαλλήλων της, διαφορές που αναφέρονται στον τομέα του ανταγωνισμού, αποζημιώσεις προσώπων για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της Κοινότητας κ.ά. Αποτελείται από 15 μέλη, τα οποία διορίζονται με κοινή συναίνεση των κρατών-μελών με θητεία έξι ετών, που μπορεί να ανανεωθεί. Κάθε τρία χρόνια γίνεται μερική αντικατάσταση των μελών του δικαστηρίου. Δεν υπάρχουν εδώ εισαγγελείς, αλλά οι ίδιοι οι δικαστές μπορεί να αναλαμβάνουν και το ρόλο του εισαγγελέα. Δικάζει μόνο στα πλαίσια τμημάτων που περιλαμβάνουν τρεις ή πέντε δικαστές³⁸.

ε. **Ελεγκτικό Συνέδριο**

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε το 1975, με τη δεύτερη συνθήκη προϋπολογισμού, ως επικουρικό όργανο, η συνθήκη όμως του Μάαστριχτ το αναβάθμισε ως το πέμπτο κατά σειρά θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αποτελείται από δεκαπέντε μέλη τα οποία επιλέγονται μεταξύ προσωπικότητας που έχουν υπηρετήσει σε αντίστοιχα όργανα ελέγ-

37. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 57.

38. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 57.

χου. Διορίζονται από το Συμβούλιο ομοφώνως κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για περίοδο έξι ετών. Τα μέλη του εκλέγουν ένα πρόεδρο με θητεία τριών ετών ανανεώσιμη. Τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας. Κατά την εκπλήρωση του καθήκοντός τους, δεν ζητούν ούτε δέχονται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση ή άλλον οργανισμό. Απέχουν από κάθε ενέργεια *«ασυμβίβαστη με τα καθήκοντά τους»*³⁹.

Η κύρια αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι να ελέγχει τους λογαριασμούς του συνόλου των εσόδων και εξόδων της Κοινότητας, περιλαμβανομένων και των οργανισμών που ιδρύονται από την Κοινότητα. Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει *«τη νομιμότητα και την κανονικότητα της πραγματοποιήσεως των εσόδων και εξόδων και εξακριβώνει την καλή δημοσιονομική διαχείριση»* και αναφέρει οποιαδήποτε παρατυπία⁴⁰. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να πραγματοποιεί ελέγχους στα όργανα της Κοινότητας, στους οργανισμούς που διαχειρίζονται έσοδα ή έξοδα για λογαριασμό της Κοινότητας και στα κράτη-μέλη *«συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που λαμβάνει πληρωμές από τον προϋπολογισμό»*, όπως χαρακτηρίστικά αναφέρεται στη Συνθήκη μετά την αναθεώρηση του Άμστερνταμ⁴¹. Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο καταρτίζει ετήσια έκθεση, η οποία διαβιβάζεται στα λοιπά κοινοτικά όργανα και δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ. Μπορεί να υποβάλει και ειδικές εκθέσεις ή να γνωμοδοτεί μετά από αίτηση ενός κοινοτικού οργάνου. Η αναγκαιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβάλλει ανάγλυφη, αν ληφθούν υπόψη οι πα-

39. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 67.

40. Άρθρο 248 παρ. 2ΣΕΚ.

41. Άρθρο 248 παρ. 3ΣΕΚ.

ρατυπίες και υπεξαυρέσεις που συνεχώς ανακαλύπτονται, ιδίως σε σχέση με τις εισοδηματικές ενισχύσεις των αγροτών⁴².

στ. Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είναι η εκδοτική Τράπεζα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Τράπεζα αυτή ανήκει στις κεντρικές Τράπεζες των κρατών-μελών της Ένωσης, αφού το κεφάλαιό της, που ανέρχεται στο ποσό των πέντε (5) δισεκατομμυρίων Ευρώ, ανήκει σ'αυτές. Σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, μόνοι εγγεγραμμένοι μεριδούχοι και κάτοχοι του κεφαλαίου της ΕΚΤ είναι οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών, που μετέχουν στο κεφάλαιο αυτό σύμφωνα με μία κλειδα κατανομής, στην οποία αποφασιστικής σημασίας στοιχεία αποτελούν ο πληθυσμός κάθε κράτους-μέλους και η κατά την τελευταία προ της ιδρύσεως της ΕΚΤ πενταετία συμμετοχή κάθε κράτους-μέλους στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν της Κοινότητας⁴³. Όργανα της ΕΚΤ είναι το Διοικητικό Συμβούλιο και η Εκτελεστική Επιτροπή. Το Διοικητικό Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 112ΣΕΚ, απαρτίζεται από τους Διοικητές των εθνικών κεντρικών Τραπεζών και από τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής. Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι εξαμελής, αποτελούμενη από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τέσσερα μέλη, που διορίζονται για θητεία οκτώ ετών μη ανανεώσιμη. Τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής πρέπει απαραίτητως να είναι πολίτες της Ένωσης, να έχουν δηλαδή την υπηκοότητα ενός από τα κράτη-μέλη⁴⁴.

Η ΕΚΤ είναι ο πυρήνας του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών. Η ΕΚΤ έχει συνεπώς την κύρια ευθύνη υλοποίησης των στόχων του ΕΣΚΤ και ιδίως:

42. Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 260.

43. Άρθρο 29 του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ.

44. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 147.

- ❑ την επίτευξη της σταθερότητας των τιμών, μέσω της χάραξης και εφαρμογής της νομισματικής πολιτικής της Κοινότητας,
- ❑ την έκδοση του ευρώ για το οποίο η ΕΚΤ διαθέτει το εκδοτικό πρόνομο,
- ❑ την υλοποίηση της συναλλαγματικής πολιτικής εντός των γενικών προσανατολισμών που χαράζει το Συμβούλιο, εφόσον οι προσανατολισμοί αυτοί *«δεν θίγουν τον πρωταρχικό σκοπό του ΕΣΚΤ που είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών»*,
- ❑ την άσκηση καθηκόντων προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων που της αναθέτει το Συμβούλιο⁴⁵.

45. Βλ. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Τόμος Α', Αθήνα-Κομοτηνή, 2001, σελ. 242.

2. Επικουρικά Όργανα

α. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) είναι το κοινοτικό όργανο το οποίο εκπροσωπεί τις οργανωμένες παραγωγικές και κοινωνικές τάξεις, καθώς και την κοινή γνώμη των κρατών-μελών. Είναι συμβουλευτικό όργανο και επικουρεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Η Επιτροπή αποτελείται από αντιπροσώπους των διαφόρων κλάδων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, κυρίως των παραγωγών, των γεωργών, των μεταφορέων, των εργαζομένων, των εμπόρων, των βιοτεχνών, των ελευθέρων επαγγελματιών και άλλων κατηγοριών γενικού συμφέροντος. Για το διορισμό των μελών της κάθε κράτος-μέλος διαβιβάζει στο Συμβούλιο πίνακα με αριθμό υποψηφίων διπλάσιο από τον αριθμό των θέσεων που παρέχονται στους υπηκόους του. Ο αριθμός των μελών έχει ως εξής: Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο από 24 μέλη, Ισπανία 21 μέλη, Βέλγιο, Ελλάδα, Ολλανδία, Αυστρία, Πορτογαλία και Σουηδία από 12 μέλη, Δανία, Ιρλανδία και Φιλανδία από 9 μέλη, Λουξεμβούργο 6 μέλη⁴⁶. Η Επιτροπή υποδιαιρείται σε τρεις ομάδες καθεμιά, από τις οποίες αντιπροσωπεύει διαφορετικά συμφέροντα. Η πρώτη ομάδα είναι η Ομάδα των Εργοδοτών, η οποία περιλαμβάνει τους εκπροσώπους των εργατικών ενώσεων και των επιμελητηρίων. Η δεύτερη ομάδα είναι η Ομάδα των Εργαζομένων, η οποία περιλαμβάνει τους εκπροσώπους των εργαζομένων και η τρίτη ομάδα είναι η Ομάδα των διαφόρων άλλων ενδιαφερομένων, που περιλαμβάνει όλους τους άλλους εκπροσώπους. Τα μέλη της Επιτροπής δεν πρέπει να δεσμεύονται από κα-

46. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 73.

μία επιτακτική εντολή. Ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας⁴⁷.

Τα καθήκοντα της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής είναι συμβουλευτικά⁴⁸ και η γνώμη της δεν δεσμεύει το Συμβούλιο ή την Επιτροπή. Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της Οικονομικής και κοινωνικής Επιτροπής στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Μπορούν να ζητούν τη γνώμη της σε κάθε περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο. Εξάλλου, η ίδια η ΟΚΕ μπορεί να παίρνει την πρωτοβουλία να διατυπώνει γνώμη στις περιπτώσεις που το θεωρεί σκόπιμο. Αυτή παίζει το ρόλο ενός βήματος στο οποίο εκφράζονται και αντιπαρατίθενται, όχι εθνικές θέσεις, αλλά απόψεις των διαφόρων κοινωνικοοικονομικών κατηγοριών. Αυτές οι γνώμες εκφράζουν τις ανησυχίες της κοινής γνώμης και δίνουν πολύτιμες ενδείξεις για τις διάφορες θέσεις, τα συμφέροντα και τις δυνατότητες συμφωνίας σε κοινοτικό επίπεδο. Έτσι η ΟΚΕ επηρεάζει τις αποφάσεις και συμβάλλει στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση⁴⁹.

β. Επιτροπή Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελεί όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που ιδρύθηκε από τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης και έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα. Το σύνολο των μελών της Επιτροπής Περιφερειών ανέρχεται σε 222, που κατανέμονται μεταξύ των κρατών-μελών, όπως ακριβώς και τα μέλη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, με ισάριθμους αναπληρωτές τους, διορίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο

47. Βλ. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995, σελ. 59.

48. Άρθρο 257 παρ. 1ΣΕΚ.

49. Βλ. Νίκος Σ. Μούσης «Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, 1994, σελ. 56.

μετά από προτάσεις των οικείων κρατών-μελών για θητεία τεσσάρων ετών. Ασκοούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας χωρίς να δεσμεύονται από εντολές προερχόμενες από τα κράτη-μέλη ή οποιαδήποτε άλλη κατεύθυνση⁵⁰.

Τα καθήκοντα της Επιτροπής Περιφερειών είναι συμβουλευτικά και συνίστανται στο να εκφέρει τη γνώμη της. Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν υποχρεωτικά τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών στα θέματα της παιδείας, του πολιτισμού, της δημόσιας υγείας, των διευρωπαϊκών δικτύων και των διαρθρωτικών ταμείων, καθώς και σε κάθε περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο. Η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία όταν θεωρεί ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα. Η Επιτροπή των Περιφερειών προσεγγίζει, λοιπόν, τις περιοχές και τις τοπικές κοινότητες στην κοινοτική διαδικασία λήψης των αποφάσεων και τις εκπροσωπεί σε όλα τα θέματα που τις ενδιαφέρουν και όχι μόνον στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση⁵¹.

50. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 155.

51. Βλ. Νίκος Σ. Μούσης «Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα, 1994, σελ. 56.

ΜΕΡΟΣ Δ'

Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ως υπερεθνική νομική οντότητα, έχει τη δική της έννομη τάξη, την κοινοτική, η οποία είναι διακεκριμένη τόσο από την έννομη τάξη των επιμέρους κρατών-μελών που την αποτελούν όσο και από τη διεθνή έννομη τάξη¹. Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο είναι το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν τη σύσταση, δομή και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και τις σχέσεις αυτών με τα κράτη-μέλη, με τους πολίτες της Ένωσης και με τις τρίτες χώρες. Το μεγαλύτερο μέρος των κοινοτικών κανόνων δικαίου ανήκουν στο δημόσιο δίκαιο, ένα σημαντικό όμως μέρος αυτών ανήκουν στο ιδιωτικό δίκαιο, ουσιαστικό δικονομικό.

1. Πηγές Κοινοτικού Δικαίου

Οι πηγές του κοινοτικού δικαίου είναι οι ακόλουθες: Ο κεντρικός πυρήνας αποτελείται από αυτό, που θα ονομάζαμε κοινοτικό δίκαιο από στενή άποψη και περιλαμβάνει τις ιδρυτικές συνθήκες (πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο) και τους κανόνες δικαίου, που περιέχονται στις πράξεις που εκδίδουν τα κοινοτικά όργανα κατά την εφαρμογή των συνθηκών (παράγωγο κοινοτικό δίκαιο). Στην ευρεία του έννοια, το κοινοτικό δίκαιο συμπεριλαμβάνει τις διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς (εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο) και τις δικαιοπραξίες, που συνομολογούνται μεταξύ των κρατών-μελών κατ'εφαρμογή των συνθηκών (παραπληρωματικό - συμπληρωματικό κοινοτικό δίκαιο). Περιλαμβάνεται ακόμα το δίκαιο που πηγάζει

1. Το ΔΕΚ στην υπόθεση Van Gend en Loos κατά Ολλανδίας, 26/62, Συλλ. 1954-1964, σελ. 861, έκρινε ότι η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη μέλη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους τομείς.

από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου (άγραφο δίκαιο), το οποίο διαπλάθεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων². Πηγή άγραφου κοινοτικού δικαίου μπορεί να αποτελέσει και το έθιμο, εφόσον συντρέχουν τα συστατικά στοιχεία του εθίμου, ήτοι η μακροχρόνια εφαρμογή και η πεποίθηση περί της νομικής του δεσμευτικότητας³.

α. Πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο

(i) Ιδρυτικές συνθήκες

Η πρώτη και σημαντικότερη πηγή πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου είναι οι ιδρυτικές συνθήκες. Αυτές είναι:

- (α) η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβος (ΕΚΑΧ) (Παρίσι, 18 Απριλίου 1951),
- (β) η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) (Ρώμη, 25 Μαρτίου 1957),
- (γ) η συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) (Ρώμη, 25 Μαρτίου 1957)⁴

Οι ιδρυτικές συνθήκες των Κοινοτήτων έχουν τα κοινά γνωρίσματα των διεθνών συνθηκών, αλλά και την ιδιαιτερότητα εκείνη που τους δίνει το κείμενό τους, η ίδρυση δηλαδή αντίστοιχων διεθνών οργανισμών με τις ιδιαιτερότητες εκείνες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα της πρωτοτυπίας των συνθηκών εντοπίζονται κυρίως στο περιεχόμενο και τη διαδικασία τροποποίησής τους. Οι διατάξεις που συνιστούν το περιεχόμενο των ιδρυτικών αυτών συνθηκών έχουν βα-

2. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 41.

3. Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π. παράγραφο 323, επίσης ΔΕΚ, υπόθεση 230/81, Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου, απόφαση της 10.2.1983, Συλλογή 1983, σελ. 255, σκέψη 48.

4. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 117.

σικά συνταγματικό, διοικητικό και δημοσιονομικό χαρακτήρα και, κατά δεύτερο λόγο, οικονομικό και τεχνικό. Ρυθμίζοντας το αντικείμενο κάθε Κοινότητας, τις αρμοδιότητές της, την οργανική της δομή, τους τρόπους λειτουργίας της και τα μέσα δράσης της, αποτελούν τον καταστατικό τους χάρτη. Ο χάρτης αυτός δεν είναι ίδιος σε όλες τις Κοινότητες, αφού και αυτές δεν έχουν το ίδιο αντικείμενο. Το αντικείμενο της ΕΚΑΧ και της ΕΚΑΕ είναι ειδικό, γι' αυτό και οι ιδρυτικές τους συνθήκες έχουν λεπτομερειακό χαρακτήρα. Αντίθετα, το αντικείμενο της ΕΟΚ είναι γενικό με οικονομικό προσανατολισμό και η ιδρυτική της συνθήκη έχει περισσότερο χαρακτήρα νόμου-πλαisiού, που παρέχει την εξουσία στα «νομοθετικά» της όργανα (Συμβούλιο και Επιτροπή) να παράγουν δίκαιο, ακολουθώντας τις αρχές και τους γενικούς κανόνες που θέτει το πλαίσιο αυτό⁵.

Οι τρεις ιδρυτικές συνθήκες αρχίζουν με ένα προοίμιο γενικού πολιτικού και προγραμματικού περιεχομένου, είναι διαιρεμένες σε τίτλους και κεφάλαια (η συνθήκη της ΕΟΚ σε μέρη, τίτλους και κεφάλαια) και τελειώνουν με «τελικές διατάξεις».

Η έναρξη ισχύος των τριών ιδρυτικών συνθηκών συμπίπτει με την ημέρα ή ορισμένο χρονικό σημείο σύντομα μετά την ημέρα που το τελευταίο συμβαλλόμενο κράτος κατέθεσε τα έγγραφα κυρώσεως της συνθήκης⁶, την οποία κύρωση είχε προηγουμένως πραγματοποιήσει σύμφωνα με τους συνταγματικούς του κανόνες. Με την έναρξη ισχύος δεν πρέπει να συγχέεται η μεταβατική περίοδος που προβλέπουν οι Συνθήκες για τη βαθμιαία κατάργηση παλαιού και εισαγωγή νέου νομικού καθεστώτος. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι Συνθήκες προβλέπουν ορισμένη προθεσμία εντός της οποίας τα κράτη-μέλη οφείλουν να εκπληρώσουν ορισμένες συμβατικές τους υποχρεώσεις⁷.

5. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 21.

6. Η συνθήκη ΕΚΑΧ άρχισε να ισχύει την 23^η Σεπτεμβρίου 1952 και οι συνθήκες ΕΟΚ και ΕΚΑΕ την 1^η Ιανουαρίου 1958.

7. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 131.

Η λήξη ισχύος είναι ρυθμισμένη διαφορετικά στη συνθήκη της ΕΚΑΧ, η οποία έχει συναφθεί για περίοδο πενήντα ετών (αρ. 97). οπότε έληξε στις 23 Σεπτεμβρίου 2002, από ό,τι στις συνθήκες της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ, οι οποίες συνομολογήθηκαν για απεριόριστο χρόνο. Η διαφορά μεταξύ της συνθήκης του Παρισιού και της συνθήκης της Ρώμης έγκειται στον «εμπειρικό χαρακτήρα της ΕΚΑΧ». Με τη χρήση του όρου «απεριόριστος χρόνος», οι συντάκτες της συνθήκης της Ρώμης θέλησαν να απαγορεύσουν τη μονομερή αποχώρηση στο σημερινό στάδιο εξέλιξης της Ευρωπαϊκής ενοποίησης⁸.

Η τοπική ισχύς των Συνθηκών επεκτείνεται στις επικράτειες των κρατών-μελών, καθώς και τα ευρωπαϊκά εδάφη, για τις εξωτερικές σχέσεις των οποίων είναι υπεύθυνο ένα κράτος-μέλος⁹, εκτός των ευρωπαϊκών εδαφών υπό βρετανική κυριαρχία, που δεν αναφέρονται στο παράρτημα IV (Γιβραλτάρ). Από τον κανόνα αυτόν υπάρχουν όμως και πλήρεις ή μερικές εξαιρέσεις¹⁰.

(ii) Αναθεωρήσεις ή τροποποιήσεις ιδρυτικών συνθηκών

Οι μεγαλύτερες συνθήκες, που αναθεώρησαν ή τροποποίησαν τις ιδρυτικές συνθήκες, αποτελούν επίσης το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο που θεσπίστηκε από τα κράτη-μέλη με τη συμμετοχή όμως και των κοινοτικών οργάνων. Οι διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, υπό την έννοια ότι για να τροποποιηθούν πρέπει να τηρηθούν οι διαδικασίες που προβλέπονται από τη συνθήκη. Σύμφωνα με το άρθρο 48ΣΕΕ, κάθε κυβέρνηση κράτους-μέλους ή η Επιτροπή δύναται να υποβάλει στο Συμβούλιο σχέδια αναθεώρησης των συνθηκών οι οποίες

8. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 54.

9. Άρθρο 227 παρ. 1 και 4 ΣυνθΕΟΚ, άρθρο 198 παρ. 1 και 4 ΣυνθΕΚΑΕ, άρθρο 79 παρ. 1 ΣυνθΕΚΑΧ.

10. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 133.

θεμελιώνουν την Ένωση¹¹. Συνεπώς, η πρωτοβουλία για την αναθεώρηση της συνθήκης δύναται να προέλθει μόνο από την κυβέρνηση κάθε κράτους-μέλους ή την Επιτροπή. Η πρόταση υποβάλλεται στο Συμβούλιο, το οποίο αφού λάβει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, αποφασίζει με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, τη σύγκληση συνδιασκέψεως αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, προκειμένου να καθοριστούν από κοινού οι τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν στις συνθήκες. Αν η συνδιάσκεψη αποφασίσει ομοφώνως ότι πρέπει να επέλθουν οι συγκεκριμένες τροποποιήσεις, οι τροποποιήσεις αυτές τίθενται σε ισχύ μετά την κύρωσή τους από όλα τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες¹².

Κατ'εξαιρέση, οι συνθήκες προβλέπουν την αναθεώρηση ή τροποποίησή τους όχι με σύναψη σύμβασης, αλλά με έκδοση απόφασης του Συμβουλίου, που κυρώνεται από τα κράτη-μέλη. Περαιτέρω, η κάλυψη των κενών μεταξύ των στόχων της συνθΕΟΚ και των εξουσιών των οργάνων της μπορεί να γίνει με απόφαση του Συμβουλίου χωρίς να απαιτείται επικύρωση των τροποποιήσεων. Αυτή η τροποποιητική αυτονομία, όμως, υπάρχει μόνο προς εκπλήρωση ενός κοινοτικού σκοπού και όχι για μεταβολή ή επέκτασή του και πάντα στα πλαίσια της Κοινής Αγοράς. Αυτό συμβαίνει, κατά κύριο λόγο, στην περίπτωση του άρθρου 235 συνθΕΟΚ και αποβλέπει στην κάλυψη «κενών δικαίου» και όχι τομέα που έμεινε εκτός νομικής ρύθμισης¹³.

11. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ (βλ. υπόθεση 43175, De Frenne κατά Sabena Συλλ. 1976, σελ. 455 και υπόθεση 294/83, Les Verts κατά European Parliament, Συλλ. 1986, σελ. 1339) η διαδικασία που προβλέπεται από τη συνθήκη αποτελεί το μοναδικό τρόπο τροποποίησης αυτής.

12. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 189.

13. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 61.

β. Παράγωγο κοινοτικό δίκαιο

Παράγωγο κοινοτικό δίκαιο καλείται το σύνολο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου που θεσπίζεται από τα ασκούντα, σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης, τη νομοθετική εξουσία της Κοινότητας όργανα. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται κατά κύριο λόγο οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων, δηλαδή των οργάνων της Κοινότητας, τα οποία έχουν από τις ιδρυτικές συνθήκες την εξουσία εκδόσεως των πράξεων αυτών. Σύμφωνα με το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189ΣΕΚ) προς εκπλήρωση των καθηκόντων τους και σύμφωνα με τη συνθήκη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή εκδίδουν κανονισμούς και οδηγίες, λαμβάνουν αποφάσεις και διατυπώνουν συστάσεις ή γνώμες¹⁴. Από τις ανωτέρω πέντε κοινοτικές πράξεις μόνο οι τρεις πρώτες έχουν δεσμευτική ισχύ, ενώ οι συστάσεις και γνώμες δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

(i) Κανονισμός

Ο κανονισμός αποτελεί την κατά πολύ σπουδαιότερη πηγή παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Είναι ο κατ'εξοχήν «νόμος» της Κοινότητας. Στη Συνθήκη της ΕΚΑΧ ο κανονισμός ονομάζεται απόφαση¹⁵. Επειδή η «απόφαση» αυτή μπορεί να έχει χαρακτήρα τόσο κανονιστικής όσο και ατομικής πράξεως, η Συνθήκη της ΕΚΑΧ, όταν αναφέρεται μόνο στην πρώτη και κάνει λόγο για γενική απόφαση. Κατά το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) παρ. 2 ΣΕΚ, «Ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος». Από

14. Στη συνθήκη ΕΚΑΕ, στο άρθρο 161, το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν ακριβώς την ίδια ακριβώς εξουσία να εκδίδουν τις αυτές κοινοτικές πράξεις. Διαφορετική όμως είναι η ρύθμιση στη συνθήκη ΕΚΑΧ, όπου σύμφωνα με το άρθρο 14, μόνο η Επιτροπή έχει εξουσία να λαμβάνει αποφάσεις, να διατυπώνει συστάσεις και να εκφέρει γνώμες.

15. Άρθρο 14 παρ. 1 και 2 ΣυνθΕΚΑΧ.

τον ορισμό προκύπτει ότι ο κανονισμός έχει γενική ισχύ, είναι δε δεσμευτικός ως προς όλα του τα μέρη και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος¹⁶.

Η **γενική ισχύ** του κανονισμού έχει την έννοια ότι ο κανονισμός έχει γενικό και αφηρημένο, απρόσωπο χαρακτήρα, οι διατάξεις του δηλαδή δεν αφορούν συγκεκριμένες περιπτώσεις και συγκεκριμένα πρόσωπα, αλλά με αυτές θεσπίζεται αντικειμενικό δικαιο γενικής εφαρμογής. Με άλλα λόγια, με τον κανονισμό θεσπίζονται κανόνες δικαίου που ρυθμίζουν τις σχέσεις ενός ευρύτατου και ακαθάριστου αριθμού προσώπων. Συνεπώς, για το χαρακτηρισμό μιας κοινοτικής πράξεως δεν έχει σημασία η επίσημη ονομασία που φέρει, αλλά η νομική φύση των κανόνων που περιέχει. Είναι δυνατόν μια κοινοτική πράξη να έχει τον τίτλο του κανονισμού αλλά οι διατάξεις που περιέχει να μη θέτουν αντικειμενικό δικαιο και συνεπώς να πρόκειται στην ουσία για απόφαση. Το ΔΕΚ στην υπόθεση *Koninklijke* όρισε ότι «ο κανονισμός είναι ένα μέτρο που εφαρμόζεται σε αντικειμενικώς οριζόμενες καταστάσεις και παράγει νομικά αποτελέσματα σε κατηγορίες προσώπων που καθορίζονται γενικά και αφηρημένα»¹⁷. Περαιτέρω, η γενική ισχύ σημαίνει ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται σε ολόκληρη την κοινοτική επικράτεια, δηλαδή σε όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όταν ο κανονισμός περιορίζει την εφαρμογή του σε ορισμένα μόνο κράτη-μέλη, δεν πρόκειται για κανονισμό. Βεβαίως δεν αποκλείεται, ως εκ του αντικείμενου που ρυθμίζει ο κανονισμός, να μην εφαρμόζεται σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη. Το γεγονός αυτό δεν θίγει την ισχύ και το κύρος του κανονισμού¹⁸.

Η **δεσμευτικότητα του κανονισμού ως προς όλα του τα μέρη** σημαίνει ότι ολόκληρο το κείμενο του κανονισμού δεσμεύει τόσο την Κοι-

16. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 145.

17. Υπόθεση 101/76, Συλλ. 1977, σελ. 797, επίσης γνώμη Γ. Εισαγγελέα Reischl, σελ. 809, βλ. επίσης αποφάσεις του ΔΕΚ με τις οποίες προσδιορίζεται η έννοια του κανονισμού, υπόθεση 64/80, Συλλ. 1981, σελ. 693, υπόθεση 242/81, Συλλ. 1982, σελ. 3213 κ.λ.π.

18. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 193.

νότητα όσο και τα κράτη-μέλη και τους ιδιώτες. Δηλαδή στερεί από τα κράτη-μέλη οποιαδήποτε διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή των εφαρμοστέων κανόνων, την υποχρέωση τήρησης των όσων επιτάσσουν, και την επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων. Στην ουσία απαγορεύει στα κράτη, στα εθνικά όργανα και στους ιδιώτες κάθε ατελή ή επιλεκτική εφαρμογή: δηλαδή ένα κράτος δεν μπορεί να παραχωρήσει σ'ένα εισαγωγέα απαλλαγές από την υποχρέωση καταβολής εισφοράς που προβλέπεται από τον κανονισμό. Η κοινοτική δικαιοταξία, μέσω του κανονισμού, διαθέτει μια πλήρη κανονιστική εξουσία. Μπορεί όχι μόνον να προσδιορίσει το αποτέλεσμα αλλά και να επιβάλλει όλους τους τρόπους εφαρμογής και εκτέλεσης που θα κρίνει χρήσιμους. Αυτό, δεν σημαίνει πως οι κανονισμοί πρέπει υποχρεωτικά να καθορίσουν το σύνολο των διαδικασιών της εκτέλεσης και εφαρμογής τους. Βέβαια, όπως υπάρχουν ατελείς νόμοι, έτσι μπορεί να υπάρξουν και ατελείς κανονισμοί, δηλαδή κανονισμοί που παραπέμπουν ρητά ή αουστηρά στις εθνικές και κοινοτικές αρχές για τη λήψη των μέτρων εφαρμογής τους¹⁹.

Τέλος, **η άμεση ισχύ** του κανονισμού σε κάθε κράτος-μέλος σημαίνει ότι ο κανονισμός δεν δεσμεύει απλώς κράτη ή μόνο τις (νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές) αρχές τους, οι οποίες πια έχουν την αγωγή υποχρέωση να θεμελιώσουν για πρώτη φορά τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις των ιδιωτών που προβλέπει ο κανονισμός, αλλά αντιθέτως ο κανονισμός θεμελιώνει άμεσα τις υποχρεώσεις ή τα δικαιώματα των ιδιωτών. Η έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους μεταβάλλεται αντιστοίχως και οι ιδιώτες μπορούν να απαιτήσουν από άλλους ιδιώτες και από τις αρχές την τήρηση του κανονισμού και να ζητήσουν ενδεχομένως έννομη προστασία από τα εθνικά τους δικαστήρια²⁰.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 253ΣΕΚ, οι κανονισμοί, όπως και οι οδηγίες και οι αποφάσεις, πρέπει να αιτιολογούνται και να γίνε-

19. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 130.

20. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 148.

ται αναφορά των προτάσεων ή γνώμων οι οποίες απαιτούνται σύμφωνα με τη συνθήκη. Κάθε λοιπόν κανονισμός πρέπει να περιέχει και την αιτιολογία εκδόσεώς του, τους λόγους δηλαδή που επέβαλαν την έκδοσή του και το σκοπό για τον οποίο εκδόθηκε. Τέλος, ο κανονισμός δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Κοινότητας και αρχίζει να ισχύει από την ημέρα που ο ίδιος ορίζει ή, αν δεν ορίζει, από την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευση²¹.

(ii) Οδηγία

Η οδηγία αποτελεί ιδιότυπη πηγή του κοινοτικού δικαίου. Κατά το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) παρ. 3 ΣυνθΕΚ *«Η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών οργάνων»*²².

Από τον ορισμό προκύπτει ότι:

- (α) Η οδηγία δεσμεύει το κράτος-μέλος ή περισσότερα κράτη-μέλη ή όλα τα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνεται. Σε αντίθεση δηλαδή με τον κανονισμό, που έχει γενικό χαρακτήρα και δεσμεύει όλους όσους βρίσκονται ή θα βρεθούν στην αφηρημένη εκείνη κατηγορία που με κριτήρια αντικειμενικά προσδιορίζει, η οδηγία δεν έχει γενικό χαρακτήρα και υποχρεώνει μόνο τους προαναφερόμενους αποδέκτες της.
- (β) Η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται ως προς το αποτέλεσμα που επιδιώκει, αφήνοντας στο κράτος να επιλέξει τον τύπο και τα μέσα. Το κράτος θα επιλέξει τύπο που το σύ-

21. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 26.

22. Το άρθρο 14 ΣυνθΕΚΑΧ ορίζει την οδηγία ως σύσταση: *«Οι συστάσεις συνεπάγονται υποχρέωση ως προς τους σκοπούς τους οποίους τάσσουν, αλλά αφήνουν σ'εκείνους προς τους οποίους απευθύνονται την επιλογή των μέσων για την επίτευξη των σκοπών αυτών»*.

νταγμά του και γενικότερα το δημόσιο δίκαιο του επιτρέπει. Η ελληνική κυβέρνηση π.χ. θα επιλέξει νόμο, διάταγμα, νόμο-πλαίσιο, πράξη νομοθετικού περιεχομένου και γενικότερα, μία κανονιστική πράξη. Μπορεί όμως και να αρκестεί σε μία διοικητική εγκύκλιο. Ως προς το μέσο, το κράτος θα επιλέξει εκείνο που είναι πιο κατάλληλο για να πραγματοποιηθεί το αποτέλεσμα που η οδηγία επιδιώκει. Έχει αρμοδιότητες, αλλά και υποχρέωση να λάβει στον εθνικό του χώρο τα μέτρα εκείνα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση του μέσου που επέλεξε και γενικότερα για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της οδηγίας²³. Από πρακτική άποψη, το κράτος δεν έχει, πολλές φορές, πεδίο επιλογής, διότι συχνά η διατύπωση της οδηγίας είναι τόσο λεπτομερής και ακριβής στο περιεχόμενό της, ώστε η επιλογή του τύπου και του μέσου, που αφήνεται στην εθνική αρχή για να πραγματοποιηθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, να περιορίζεται μόνο στη μεταφορά αυτούσιων των διατάξεων της οδηγίας σε εθνικό νόμο²⁴.

Η διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών αφορά μόνο τον τρόπο της πραγματοποίησεως, όχι και την πραγματοποίηση καθ'αυτήν, δηλαδή το εάν θα πραγματοποιηθεί το αποτέλεσμα²⁵. Εσωτερικές δυσχέρειες ή διατάξεις του εθνικού δικαίου δεν απαλλάσσουν το κράτος-μέλος από την υποχρέωση να εφαρμόσει πλήρως και εμπροθέσμως την οδηγία. Δεν είναι εξάλλου παραδεκτός ο ισχυρισμός ότι η έκδοση εθνικών κανόνων για την εφαρμογή της οδηγίας δεν είναι απαραίτητη λόγω της λεπτομερούς διατυπώσεως της οδηγίας και της άμεσης ισχύος της²⁶. Αν το κράτος-μέλος, παρά την πάροδο προθεσμίας που τίθεται από κάθε οδηγία για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο, παραλείψει να λάβει τα ανα-

23. ΔΕΚ 48/75, Royer, Αρ. Βλάχου, τ.5, σελ. 414, σκ. 58.

24. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 27.

25. Κατά τούτο διαφέρει η οδηγία από το νόμο-πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 4 και 5 του Σ, ο οποίος θεμελιώνει εξουσία, αλλά όχι κατ'αρχήν και υποχρέωση της εκτελεστικής λειτουργίας να εκδώσει κανονιστικά διατάγματα.

26. ΔΕΚ 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. 1980 (σκεπτικό αρ. 12).

γκαία μέτρα, ώστε να επιτευχθεί το υπό της οδηγίας επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, τότε οι συνέπειες είναι πολύπλευρες. Η παράλειψη αυτή δημιουργεί ευθύνη του κράτους-μέλους έναντι της Κοινότητας, διότι αποτελεί παραβίασή της, βάσει του άρθρου 10ΣΕΚ, αρχής της κοινοτικής πίστης της, βάσει του άρθρου 249 παρ. 3ΣΕΚ, δεσμευτικότητας των οδηγιών ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, καθώς και της αρχής της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Βάσει αυτών, η Επιτροπή δύναται να κινήσει τη διαδικασία της προσφυγής κατά κράτους-μέλους, σύμφωνα με το άρθρο 226ΣΕΚ. Η παράλειψη έκδοσης της οδηγίας δεν μπορεί όμως να ματαιώσει την πραγματοποίηση σκοπού που ορίζουν απευθείας οι Συνθήκες, ούτε να οδηγήσει στην απαγόρευση ή στον περιορισμό άσκησης μιας κοινοτικής ελευθερίας από τον ιδιώτη²⁷.

Περαιτέρω, δημιουργείται το ερώτημα κατά πόσο, στην περίπτωση της μη μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, δύνανται οι διατάξεις της οδηγίας να αποκτήσουν άμεση ισχύ. Εάν δηλαδή οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν τις διατάξεις της οδηγίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να ζητήσουν τη βάση αυτών παροχή έννομης προστασίας, είτε αντιτάσσοντας τις διατάξεις της οδηγίας προς αντίθετου περιεχομένου διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, είτε ζητώντας να τους αναγνωριστούν δικαιώματα που αναγνωρίζονται από την οδηγία. Για να συμβεί αυτό, πρέπει να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις και ειδικότερα, πρέπει οι διατάξεις της οδηγίας να έχουν διατυπωθεί άνευ επιφυλάξεων, να μη τελούν υπό αίρεση και να είναι επαρκώς ακριβείς, ώστε να καθίσταται δυνατό στα εθνικά δικαστήρια να προσδιορίσουν το ακριβές περιεχόμενο του δικαιώματος, το δικαιούχο και τον υπόχρεο αυτού, καθώς και τον τρόπο αιτήσεώς του²⁸. Όταν οι διατάξεις μιας οδηγίας απαιτούν άμεση ισχύ, η επίκληση αυτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων γίνεται μόνο υπέρ των ιδιωτών και όχι εις βάρος αυτών. Επομένως, δεν δύναται το

27. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 152.

28. ΔΕΚ, υπόθεση 8/81, Becker, Συλλ. 1982, σελ. 53, σκέψεις 24 και 25, επίσης υπόθεση Francovich, 6-9/90, Συλλ. 1991, σ. I-5408.

κράτος-μέλος που παρέλειψε να λάβει εγκαίρως τα εκτελεστικά μέτρα που επιβάλλει η οδηγία, να επικαλεστεί διατάξεις της οδηγίας εις βάρος των ιδιωτών, διότι ως εκ της φύσεώς της η οδηγία δεν δημιουργεί ποτέ υποχρεώσεις εις βάρος των ιδιωτών²⁹.

Όπως ο κανονισμός, έτσι και η οδηγία πρέπει να περιέχει την αιτιολογία της και να αναφέρει τις προτάσεις και τις γνώμες των λοιπών κοινοτικών οργάνων που απαιτούνται από τη συνθήκη για την έκδοσή της. Οι οδηγίες κοινοποιούνται στους αποδέκτες, κράτη-μέλη, και παράγουν αποτελέσματα από την κοινοποίησή τους³⁰.

(iii) Απόφαση

Η απόφαση είναι ειδική και συγκεκριμένη. Σύμφωνα με το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) παρ. 4 ΣυνθΕΚ «*Η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει*». Λαμβάνεται είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, είτε από το Συμβούλιο, είτε από την Επιτροπή, είτε από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα.

Οι αποφάσεις είναι δυνατόν να απευθύνονται προς τα κράτη-μέλη και προς τους ιδιώτες. Όταν η απόφαση απευθύνεται προς τους ιδιώτες, δημιουργεί, καταργεί ή τροποποιεί, κατά τρόπο ευθύ και άμεσο, δικαιώματα και υποχρεώσεις αυτών στους οποίους απευθύνεται. Οι αποφάσεις αυτές αντιστοιχούν στις ατομικές διοικητικές πράξεις. Το χαρακτηρισμό τους δίνει το περιεχόμενο και όχι η ονομασία τους. Η απόφαση του είδους αυτού είναι μονομερής πράξη που παράγει τις προαναφερόμενες έννομες συνέπειες. Κάθε διαφορά που προκύπτει από αυτές υπάγεται στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή³¹.

29. ΔΕΚ, υπόθεση 168/95, *Arcado*, απόφαση της 26.9.1996, Συλλ. 1996, I-4705, σκέψη 36.

30. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 199 επ.

31. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 28.

Όταν η απόφαση απευθύνεται προς τα κράτη-μέλη και επιβάλλει τη δημιουργία, κατάργηση ή τροποποίηση κανόνων δικαίου και γενικότερα αναφέρεται σε μέτρα «νομοθετικής» φύσης, που προβλέπονται από διάταξη συνθήκης ή οδηγίας που δεν είναι άμεσα εκτελεστή, έχει χαρακτηριστικά κανόνα δικαίου και μπορεί, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, να παράγει άμεσα αποτελέσματα, να συνιστά δηλαδή δικαιώματα, που οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται και τα εθνικά δικαστήρια έχουν αρμοδιότητα να προστατεύουν³².

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η νομοθετικού περιεχομένου απόφαση, που απευθύνεται προς κράτος-μέλος, μοιάζει προς τον κανονισμό όσον αφορά τη δεσμευτικότητα, διακρίνεται όμως από αυτόν γιατί δεν έχει κατ'ανάγκη γενική ισχύ, αλλά είναι δεσμευτική μόνο για τους αποδέκτες που ορίζει, στην περίπτωση μας δηλαδή μόνο για τα κράτη στα οποία απευθύνεται. Στα κράτη αυτά η απόφαση μπορεί να αναπτύξει άμεση ισχύ. Από την οδηγία η απόφαση διαφέρει ως προς τη γενική δεσμευτικότητα (αποτελέσματα, μέσα), έχει όμως παρόμοιες επιπτώσεις και στην υιοθέτηση των απαιτούμενων κανόνων δικαίου και στην παραγωγή υπέρ των ιδιωτών εννόμων συνεπειών³³.

Οι αποφάσεις, όπως οι κανονισμοί και οι οδηγίες, πρέπει να περιέχουν αιτιολογία και αναφέρουν τις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνται από τη συνθήκη. Γνωστοποιούνται στα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνονται και αρχίζουν να ισχύουν με τη γνωστοποίηση αυτή³⁴.

(iv) Σύσταση και γνώμη

Η σύσταση και η γνώμη είναι κοινοτικές πράξεις που διατυπώνονται είτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο,

32. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 87.

33. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 156.

34. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 202.

είτε από το Συμβούλιο, είτε από την Επιτροπή και τέλος από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Οι συστάσεις και οι γνώμες, σύμφωνα με το άρθρο 249 παρ. 5ΣΕΚ, δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Συνεπώς, δεν μπορούν να θεωρηθούν πηγές του δικαίου με την πλήρη σημασία του όρου, γιατί δεν επηρεάζουν τη νομική τάξη, δεν δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικής προσφυγής. Η έλλειψη δεσμευτικότητας δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι στερούνται οποιασδήποτε επιδράσεως στην ερμηνεία ή αξιολόγηση των κοινοτικών κανόνων, καθώς και των σχετικών εθνικών διατάξεων εφαρμογής³⁵.

Με τη **σύσταση** γίνεται από τα κοινοτικά όργανα υπόδειξη στα κράτη-μέλη ή στους ιδιώτες να ακολουθήσουν ορισμένη συμπεριφορά ή να προβούν σε συγκεκριμένη ενέργεια, κυρίως θέσπιση εθνικής νομοθεσίας επί ενός θέματος. Η παράλειψη συμμόρφωσης προς τη σύσταση ουδεμία νομική συνέπεια έχει. Συνήθως, αν το κράτος δεν ακολουθήσει τη σύσταση, η Κοινότητα προβαίνει στην έκδοση οδηγίας επί του ίδιου θέματος, που σύμφωνα με τα ανωτέρω έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, ως προς τα αποτελέσματά της³⁶.

Με **τις γνώμες** τα κοινοτικά όργανα και ιδίως η Επιτροπή προβαίνει στην εκτίμηση καταστάσεων ή συνθηκών γύρω από τις κοινοτικές υποθέσεις και εκφράζει την άποψή της είτε διότι το όργανο κρίνει αναγκαία τη διατύπωσή της, είτε γιατί αυτή προβλέπεται από διάταξη της συνθήκης ως συμβουλευτική συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων του οργάνου στο οποίο απευθύνεται ή ως προϋπόθεση ορισμένης δεσμευτικής του ίδιου του οργάνου που γνωμοδοτεί³⁷.

35. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 132.

36. Βλ. Π.Ι. Κανελλόπουλου «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 203.

37. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 30.

γ. Εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο (Διεθνείς Συμφωνίες)

Οι διεθνείς δεσμεύσεις της Κοινότητας, αποτέλεσμα άσκησης της διεθνούς δικαιοπρακτικής ικανότητάς της, όπως ειδικότερα αυτή οριοθετείται από την παραχώρηση αρμοδιοτήτων, συνιστούν ιδιαίτερη πηγή του κοινοτικού δικαίου³⁸. Πρόκειται αφενός για τις διεθνείς συμφωνίες, στις οποίες η Κοινότητα εμφανίζεται ως συμβαλλόμενο ή οιονεί συμβαλλόμενο μέρος (πρωτογενές εξωτερικό δίκαιο), αφετέρου για πράξεις, που εκδίδουν τα όργανα που καθιερώνουν οι παραπάνω συμφωνίες (παράγωγο εξωτερικό δίκαιο). Η ένταξη στην κοινοτική έννομη τάξη της πρώτης κατηγορίας πράξεων είναι απότοκη της ιδιότητας της Κοινότητας ως συμβαλλόμενου μέρους σε αυτές³⁹· ενώ η ένταξη της δεύτερης κατηγορίας αποτελεί προέκταση αυτής της ιδιότητας, που εκδηλώνεται με τη συμμετοχή της Κοινότητας στην παραγωγή κανόνων δικαίου ενός άλλου διεθνούς οργανισμού. Η αποδοχή ενός τέτοιου εξωγενούς δικαίου απαιτεί εγγυήσεις, ουσιαστικές και διαδικαστικές, ώστε να εξασφαλισθεί η αποφυγή σύγκρουσης με τις ιδρυτικές Συνθήκες ή η παράκαμψή τους⁴⁰.

Η συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ρυθμίζει στο άρθρο 300ΣΕΚ τη γενική διαδικασία συνάψεως **διεθνών συμφωνιών της Κοινότητας με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς**. Σύμφωνα με το άρθρο 300ΣΕΚ οι συμφωνίες αυτές, ύστερα από τη διαπραγματέυσή τους εκ μέρους της Επιτροπής και ενδεχόμενες διαβουλεύσεις με το Κοινοβούλιο, συνομολογούνται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Προηγουμένως, μπορεί το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή κράτος-μέ-

38. Το αρχικά ερισθέν τούτο ζήτημα λύθηκε από το ίδιο το ΔΕΚ με τη Γνωμοδότησή του (Συλλ. Νομολ. 1975, 130-1). Η αντίρρηση ότι ο προληπτικός έλεγχος της μελετώμενης υπό της Κοινότητας διεθνούς συνθήκης ως προς το συμβατό της προς την ιδρυτική συνθήκη απέκλειε τον κατασταλτικό, ήρθη ρητά υπό του ΔΕΚ. Με τον τρόπο αυτό η διεθνής συνθήκη καθίστατο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης (253, 296).

39. ΔΕΚ 131/73, Haegeman II, Συλλ. Νομολ. 1974, 459, σκ. 5.

40. Βλ. Νίκου Σκανδάμη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 321.

λος να ζητήσει τη γνώμη του Δικαστηρίου επί του αν η σχεδιαζόμενη συμφωνία συμβιβάζεται με τη Συνθήκη⁴¹. Η αίτηση αυτή δεν υπόκειται σε καμιά προθεσμία και μπορεί να αφορά διεθνείς συμβάσεις οποιουδήποτε τύπου. Αν η γνώμη του Δικαστηρίου είναι αρνητική, η συμφωνία μπορεί να τεθεί εν ισχύει μόνο κατά τη διαδικασία αναθεώρησης της Συνθήκης του άρθρου 48ΣΕΕ (δηλαδή προπάντων μετά την κύρωσή της από τα κοινοβούλια των κρατών-μελών). Οι συμφωνίες που συνάπτονται υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις δεσμεύουν τα όργανα της Κοινότητας και τα κράτη-μέλη⁴². Οι διατάξεις των συμφωνιών αυτών έχουν άμεση εφαρμογή, υπό την έννοια ότι αποτελούν μέρος του εντός κάθε κράτους-μέλους εφαρμοζομένου δικαίου χωρίς να απαιτείται η παρέμβαση του εθνικού νομοθέτη, υπό προϋποθέσεις δε δύνανται να έχουν και άμεση ισχύ, υπό την έννοια ότι οι ιδιώτες δύνανται να επικαλεστούν τις διατάξεις αυτές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και βάσει αυτών να ζητήσουν την παροχή έννομης προστασίας από αυτά. Αυτό συμβαίνει ότι η συγκεκριμένη διάταξη πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για κάθε διάταξη κοινοτικού δικαίου ώστε αυτή να αποκτήσει άμεση ισχύ⁴³.

Οι διεθνείς συμφωνίες, που συνομολογεί η Κοινότητα με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς, πολλές φορές προβλέπουν την ίδρυση οργάνων διαχείρισης και διεκπεραίωσης με αποτέλεσμα η Κοινότητα, με βάσει αυτές τις συμφωνίες να παραχωρεί δικαιώματα σύναψης **μονομερών δικαιπραξιών υποχρεωτικού χαρακτήρα**, που δεν χρειάζονται επικύρωση ή έγκριση προκειμένου να δεσμεύουν τα μέρη π.χ. τα συμβούλια, που προβλέπονται από τις συμφωνίες της σύνδεσης ή συνεργασίας με τα μεσογειακά κράτη, το Συμβούλιο Υπουργών της Σύμβασης του Λομέ κ.ά. Αυτές οι πράξεις, που απορρέουν από διεθνή όργανα, δεν ενσωματώνονται αυτόματα στην κοινοτική έννομη τάξη. Αλλά προηγείται κανονισμός του Συμβουλίου, στο παράρτημα του οποίου επισυνάπτεται η σχετι-

41. Βλ. τις γνωμοδοτήσεις 1/75, Συλλ. 1975, 1355 και 1/76, Συλλ. 1977, 741.

42. Άρθρο 300 παρ. 7 και 111 παρ. 3, υποπαρ. 3ΣΕΚ.

43. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 157.

κή πράξη. Δηλαδή, όπως επισημαίνει ο Isaac, η κοινοτική παρέμβαση δεν αντιστοιχεί στη μεταμόρφωση της διεθνούς δικαιοπραξίας, η οποία παραμένει διεθνής δικαιοπραξία. Αλλά είναι απαραίτητη «για να την καταστήσει εφαρμόσιμη στην Κοινότητα», δηλαδή να την εισαγάγει στην κοινοτική έννομη τάξη⁴⁴.

δ. Παραπληρωματικό - συμπληρωματικό κοινοτικό δίκαιο

Αν και το παραπληρωματικό δίκαιο δεν αποτελεί με αυστηρά κριτήρια τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης, εμφανίζει εντούτοις τέτοια σύνδεση με αυτήν, ώστε να μπορεί καταχρηστικά να ενσωματωθεί σε ένα ευρύτερο επάλληλο κύκλο της, σε ένα κοινοτικό δίκαιο εν ευρεία έννοια.

Το παραπληρωματικό δίκαιο περιλαμβάνει:

1. ορισμένες διεθνείς συμφωνίες ρυθμιστικού χαρακτήρα, που συνάπτουν αποκλειστικά τα κράτη-μέλη μεταξύ τους με βάση πρόβλεψη συνήθως της ιδρυτικής συνθήκης και με τη συνδρομή των κοινοτικών οργάνων,
2. τις μονομερείς ή συμβατικές πράξεις των κρατών-μελών που εκδίδονται στα πλαίσια του Συμβουλίου, εφόσον αυτές οι πράξεις ενέχουν πράγματι χαρακτήρα διεθνούς συμφωνίας· στην αντίθετη περίπτωση ανάγονται στο σύστημα παραγωγής ηθικοπολιτικών κανόνων⁴⁵.

Στην πρώτη περίπτωση των διεθνών συμφωνιών ρυθμιστικού χαρακτήρα μεταξύ των κρατών-μελών, πρόκειται για τη θέση από τα ίδια τα κράτη-μέλη ενός ενοποιημένου δικαίου σε συγκεκριμένα θέματα που ανάγονται στο ιδιωτικό, φορολογικό και δικονομικό διεθνές δίκαιο και

44. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 118.

45. Βλ. Νίκου Σκανδάμη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 326.

συνδέονται άμεσα με τη λειτουργία της Κοινότητας⁴⁶. Οι διεθνείς αυτές συμφωνίες είναι ιδιαίτερος επωφελείς για την αρμονική λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξης, γεγονός που οδήγησε στη σύναψη και άλλων συμφωνιών που δεν προβλέπονται από κοινοτικές διατάξεις. (Βλ. τη Σύμβαση του Λουξεμβούργου της 15.12.1975 σχετικά με το κοινοτικό διπλωμα ευρεσιτεχνίας - Ε.Ε.Ε.Κ., αριθ. L217 της 26.1.1976 -, καθώς και τη Σύμβαση της Ρώμης περί του εφαρμοστέου δικαίου στις συμβατικές ενοχές - Ε.Ε.Ε.Κ. αριθ. L266 της 9.10.1980)⁴⁷.

Στη δεύτερη περίπτωση **των συμφωνιών ή αποφάσεων των αντιπροσώπων των κρατών-μελών συνελθόντων εντός του Συμβουλίου**⁴⁸, προκύπτει για πράξεις του διεθνούς δικαίου, που πράγματι ενέχουν συμβατικό χαρακτήρα, ακόμα και όταν κατ'επίφασιν εμφανίζονται μονομερείς («απόφαση του Συμβουλίου»). Είναι η περίπτωση των «εσωτερικών συμφωνιών» που γίνονται επ'ευκαιρία της σύναψης των μικτών διεθνών συμφωνιών, όπως π.χ. η εσωτερική συμφωνία σχετικά με τα ληπτέα μέτρα και τις διαδικασίες εφαρμογής της 2^{ης} Συνθήκης του Λομέ. Συνηθέστερη, σ'αυτές τις περιπτώσεις, είναι η σύναψη «μικτών συμφωνιών» του Συμβουλίου και των εκπροσώπων των Κυβερνήσεων (π.χ. απόφαση της 20.9.76 του Συμβουλίου και των Αντιπροσώπων, σχετικά με την οικονομική συνεργασία στα πλαίσια της Μικτής Επιτροπής ΕΟΚ-Καναδά). Πρόκειται για διακρατικές συμβατικές πράξεις, οι οποίες βασικά θα έπρεπε να ισχύουν από το χρονικό σημείο της επικύρωσής τους από τα κράτη-μέλη. Η πρωτοτυπία τους έγκειται στο γεγονός ότι η επίσημη επικύρωση αντικα-

46. Αντίστοιχο παραπληρωματικό δικαιο εισάγει και το ενωτικό δικαιο για τη ρυθμιστική ύλη του Τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ (δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις: πολιτική ασύλου, διέλευση εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, μετανάστευση από τρίτες χώρες, τοξικομανία και απάτη διεθνούς κλίμακος) (άρθρο Κ3 ΣυνθΕΕ).

47. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 137.

48. Οι όροι πράξεις «των αντιπροσώπων των κρατών μελών συνελθόντων εντός του Συμβουλίου» και πράξεις «των κρατών μελών συνελθόντων εντός του Συμβουλίου» θεωρούνται κατά το ΔΕΚ ταυτόσημοι (ΔΕΚ C- 181/91 και C-248/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλ. Νομολ. 1993, I-3717 (σκ. 32) (γαλλ.).

θίσταται από την κοινοποίηση στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, σύμφωνα με την οποία το κράτος δεσμεύεται από την υπογραφή του εκπροσώπου του στα πλαίσια του Συμβουλίου. Άρα, πρόκειται στην ουσία περί «συμφωνιών απλοποιημένης μορφής»⁴⁹.

49. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 126.

2. Αρχές που Διέπουν το Κοινοτικό Δίκαιο

α. Αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Η έννοια της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου απορρέει από την ιδιαίτερη νομική φύση της Κοινότητας που χαρακτηρίζεται από τις αρχές της ενότητας, της ομοιογένειας και της αποτελεσματικότητας και αποτελεί συμπλήρωμα της άποψης του ΔΕΚ για την κοινοτική δαιοταξία. Πάνω σ' αυτές τις αρχές το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θεμελίωσε την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, η οποία θεωρείται σαν *«το συμπέρασμα της άποψης που έχει το Δικαστήριο για την κοινοτική δικαιοπραξία, η οποία ενσωματώνεται στην έννομη τάξη των κρατών-μελών και υπερισχύει τούτων»*.

(i) Θεμελίωση της αρχής της υπεροχής

Το Δικαστήριο των Κοινοτήτων καθιέρωσε την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου στην υπόθεση Costa κατά ENEL⁵⁰ σαν μια αρχή ουσιώδη, απόλυτη που προκύπτει από την ίδια τη φύση του κοινοτικού δικαίου και αφορά όχι μόνο το πρωτογενές, αλλά και το παράγωγο δίκαιο. Το Δικαστήριο τόνισε στην απόφασή του της 15 Ιουλίου 1964, μεταξύ άλλων, τα εξής: *«Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου επιβεβαιώνεται και από το άρθρο 189, κατά το οποίο ο κανονισμός είναι δεσμευτικός και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος. Η διάταξη αυτή, που δεν περιέχει κανένα περιορισμό, θα ήταν χωρίς νόημα, αν τα κράτη-μέλη μπορούσαν να αφαιρέσουν μονομερώς την αποτελεσματικότητά της με νομοθετικές πράξεις που θα υπερίσχυαν των κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Από όλα αυτά προκύ-*

50. Συλλογή 1964, 1251. Πρβλ. τις προηγούμενες αποφάσεις 6/60, Humblet, Συλλ. 1960, 1163 • 26/62, Van Gend en Loos, Συλλ. 1963, 1. Πρβλ. επίσης τη μεταγενέστερη απόφαση 14/68, Wilhelm, Συλλ. 1969, 1.

πτεi ότι καμιά, οποιασδήποτε μορφής διάταξη του εσωτερικού δικαίου δεν μπορεί να υπερισχύσει του δικαίου που δημιούργησε η Συνθήκη και που επομένως απορρέει από μια αυτόνομη πηγή δικαίου, χωρίς να του στερήσει το χαρακτήρα του ως κοινοτικού δικαίου και χωρίς να αμφισβητήσει το ίδιο το νομικό θεμέλιο της Κοινότητας. Τα κράτη, επομένως, επιφυλάσσοντας κατά τις διατάξεις της Συνθήκης δικαιώματα και υποχρεώσεις, που ως τότε ανήκαν στις εσωτερικές τους έννομες τάξεις, στη ρύθμιση της κοινοτικής έννομης τάξεως, προέβησαν σ'έναν οριστικό περιορισμό των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων, που δεν μπορεί να ανακληθεί με μεταγενέστερα μονομερή και ασυμβίβαστα με την έννοια της Κοινότητας μέτρα. Για το λόγο αυτό, το άρθρο 177 πρέπει να εφαρμόζεται χωρίς να ληφθούν υπόψη εθνικοί νόμοι, όταν τίθενται ζητήματα που αφορούν την ερμηνεία της Συνθήκης»⁵¹.

Όπως προκύπτει από την απόφαση, το Δικαστήριο δίνει τα βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της κοινοτικής έννομης τάξης για να καταλήξει στη θεμελίωση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου: η συνθήκη ΕΟΚ έχει δημιουργήσει τη δική της έννομη τάξη, που την έχει ενσωματώσει στο νομικό σύστημα των κρατών-μελών. Η Κοινότητα, την οποία έχει ιδρύσει, είναι απεριόριστης χρονικής διάρκειας, έχει προσωπικότητα, νομική ικανότητα και ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης. Διαθέτει εξουσίες που της έχουν μεταβιβάσει τα κράτη-μέλη και διέπεται από κανόνες που εφαρμόζονται τόσο στα κράτη-μέλη, όσο και στους υπηκόους τους, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Τα κράτη-μέλη δεν μπορούν να προβάλλουν κατά της κοινοτικής νομικής τάξης μονομερή μέτρα, που έλαβαν μεταγενέστερα, ως μεγαλύτερης ισχύος απ'αυτή. Η εκτελεστότητα του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να αλλάζει από κράτος σε κράτος, υποχωρώντας σε μεταγενέστερα νομοθετικά μέτρα των κρατών-μελών, χωρίς να διακινδυνεύουν οι σκοποί της συνθήκης και να γίνονται απαγορευμένες διακρίσεις. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνθήκη

51. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 186.

δεν μπορούν να εξαρτώνται από ενδεχόμενα μελλοντικά νομοθετικά μέτρα των κρατών-μελών, που θα μπορούσαν να αμφισβητήσουν την ύπαρξη των υποχρεώσεων αυτών. Η συνθήκη περιέχει ορισμένες διατάξεις που διασφαλίζουν το κύρος και την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, υποβάλλοντας σε προηγούμενη κοινοτική έγκριση τις παρεκκλίσεις που μπορούν να γίνουν απ' αυτό. Τελικό συμπέρασμα από τα προηγουμένως αναφερόμενα είναι ότι το Δικαστήριο αναζήτησε τη θεμελίωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου όχι τόσο στο κείμενο των συνθηκών, αλλά στους σκοπούς τους και ειδικότερα σ' αυτή την έννοια της κοινής αγοράς⁵², που συνυφαίνεται, με την ενότητα και την ομοιογένεια στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου⁵³.

(ii) Εφαρμογή της αρχής της υπεροχής

Η νομολογιακή από το ΔΕΚ καθιέρωση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου είχε τις εξής συνέπειες: Ως προς την έκταση εφαρμογής της αρχής της υπεροχής, αυτή αφορά όχι μόνο το πρωτογενές, αλλά και το παράγωγο δίκαιο. Ισχύει έναντι κάθε πράξης του παράγωγου δικαίου είτε είναι κανονισμός είτε είναι οδηγία είτε είναι διεθνής συμφωνία που δεσμεύει την Κοινότητα. Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου ισχύει, ακόμα, έναντι του εσωτερικού δικαίου, ανεξαρτήτως ιεραρχικού επιπέδου (δηλαδή διοικητικών, νομοθετικών ή δικαστικών πράξεων). Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο έχει τονίσει επανειλημμένως, αλλά προπάντων στην υπόθεση *Internationale Handelsgesellschaft*⁵⁴ (όπου προβλήθηκε η παράβαση από μια κοινοτική πράξη ενός ατομικού δικαιώματος, όπως το κατοχυρώνει το γερμανικό σύνταγμα), ότι το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει του συνταγματικού δικαίου των κρατών-μελών: «ότι οι

52. Η «εσωτερική αγορά» της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (άρθρο 13) φαίνεται έννοια ταυτόσημη.

53. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 52.

54. Συλ. 1970. 1135 (Στην ίδια υπόθεση το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο εξέδωσε το 1974 αποκλίνουσα απόφαση (BVerfGE 37, 271), στην οποία θα επανέλθουμε). Πρβλ. ΔΕΚ 44/79, Hauer, Συλλ. 1979, 3727 (σκεπτικό αρ. 14).

συνταγματικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου δεν μπορούν να προταθούν (και να υπερισχύουν του κοινοτικού δικαίου) για να οδηγήσουν στην αποτυχία του κοινοτικού δικαίου. Γιατί μία τέτοια πρόταση θα ήταν αντίθετη προς την κοινοτική δημόσια τάξη». Στη θεωρία και νομολογία των κρατών-μελών η άποψη αυτή του Δικαστηρίου δεν γίνεται πάντοτε πλήρως δεκτή. Τέλος, η αρχή της υπεροχής δεν ισχύει μόνο στην κοινοτική τάξη, αλλά απευθύνεται άμεσα και στον εθνικό δικαστή, ο οποίος υποχρεούται να την εφαρμόσει.

Στην απόφαση *Simmenthal* το Δικαστήριο τόνισε ότι αρχή της υπεροχής σημαίνει ότι οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου εφαρμόζονται στην εσωτερική δικαιοταξία από το χρονικό σημείο της έναρξης ισχύος της παρά την πιθανή ύπαρξη αντίθετου εθνικού κανόνα δικαίου. Εξακολουθούν δε να ισχύουν καθόλη τη χρονική διάρκεια της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Κατά το Δικαστήριο, ο αντίθετος κανόνας του εσωτερικού δικαίου δεν εφαρμόζεται και ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να μην τον εφαρμόσει. Ο εθνικός δικαστής έχει την υποχρέωση να διασφαλίσει τα πλήρη αποτελέσματα που επάγεται η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, αφήνοντας στην ανάγκη ανεφάρμοστο κάθε αντίθετο κανόνα του εσωτερικού δικαίου. Δηλαδή ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να εφαρμόσει τον κοινοτικό κανόνα δικαίου, διαθέτοντας τουλάχιστον την εξουσία να μην εφαρμόσει αντίθετη (μεταγενέστερη) διάταξη του εσωτερικού δικαίου⁵⁵.

β. Αρχή της αμεσότητας του κοινοτικού δικαίου

Οι κοινοτικές συνθήκες δεν περιέχουν στα κείμενά τους συγκεκριμένη διάταξη που να προβλέπει ρητά την άμεση ισχύ των διατάξεών τους στην εθνική έννομη τάξη. Η μόνη σχετική αναφορά γίνεται στα άρθρα 189 και 161 της συνθήκης ΕΚΑΧ, που ορίζουν ότι οι κανονισμοί εφαρμό-

55. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 200 επ.

ζονται απευθείας στα κράτη-μέλη. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δικάζοντας την υπόθεση *Van Gend en Loos*⁵⁶ καθιέρωσε την αρχή της άμεσης ισχύς του κοινοτικού δικαίου. Η απόφαση αυτή αφορούσε προδικαστικό ζήτημα που είχε παραπέμψει κατά το άρθρο 177 ΣυνθΕΟΚ στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το ολλανδικό φορολογικό δικαστήριο της κύριας υποθέσεως. Η προδικαστική ερώτηση αφορούσε τη δυνατότητα της άμεσης ισχύς του άρθρου 12 της ΣυνθΕΟΚ και στους ιδιώτες, παρά το γεγονός ότι το άρθρο στο κείμενό του αναφέρεται ρητά μόνο σε κράτη-μέλη.

Συμπερασματικά, η απόφαση *Van Gend en Loos* είναι ιδιαίτερα σημαντική για δύο κυρίως λόγους: Πρώτο, γιατί η καθιέρωση της αρχής της άμεσης ισχύς ενδυναμώνει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, δεδομένου ότι κάθε άτομο δικαιούται να ζητήσει από το δικαστή του⁵⁷ να μην εφαρμόσει το εθνικό δίκαιο, όταν αυτό είναι αντίθετο προς το άμεσα εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο. Δεύτερο, γιατί η αρχή της άμεσης ισχύς συνιστά τη βαθύτερη διαφοροποίηση του κοινοτικού δικαίου από το διεθνές δίκαιο, δεδομένου ότι τα δικαιώματα κρατών και ατόμων γεννιούνται όχι μόνον από ρητή διάταξη των συνθηκών (όπως συμβαίνει κατ'εξοχή στο παραδοσιακό διεθνές δίκαιο), αλλά και από υποχρεώσεις που προκύπτουν από τις συνθήκες και τα θεσμικά όργανα. Από την απόφαση *Van Gend en Loos* συνάγεται το συμπέρασμα ότι οσάκις το κράτος-μέλος παρεμβαίνει νομοθετικά ή διοικητικά (εκδίδοντας δηλαδή τις σχετικές νομοθετικές ή διοικητικές πράξεις) παρεμποδίζεται η άμεση ισχύς του κοινοτικού δικαίου⁵⁸.

Τα κριτήρια της άμεσης ισχύς κανόνων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και μάλιστα επί υποχρέωσης παράλειψης (απαγόρευσης) εί-

56. ΔΕΚ 26/62, *Van Gend en Loos*, Συλλ. 1963, 1.

57. Ο οποίος θα χρησιμοποιήσει το μηχανισμό της προδικαστικής παραπομπής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

58. Βλ. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο», Αθήνα, 1992, σελ. 161.

ναι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τα εξής:

1. Καταλληλότητα της διάταξης για την ανάπτυξη άμεσης ισχύος. Η διάταξη πρέπει να είναι αυτάρκης, τέλεια και νομικώς πλήρης, δηλαδή δεν πρέπει να έχει ανάγκη περαιτέρω καθορισμού, εξειδίκευσης ή εκτέλεσης (self-sufficient, self-executing). Διατάξεις επομένως που αφήνουν τον τρόπο, χρόνο ή την έκταση της εφαρμογής τους στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών δεν είναι κατάλληλες για την ανάπτυξη άμεσης ισχύος, εκτός μόνον όσον αφορά την υποχρέωση νόμιμης χρήσης της διακριτικής ευχέρειας⁵⁹.
2. Διείσδυση της διάταξης στην έννομη σφαίρα του ιδιώτη. Μια διάταξη που εννοιολογικά απευθύνεται αποκλειστικά στα κράτη-μέλη, δεν είναι «αμέσως ισχύουσα», έστω και αν δεν έχει ανάγκη συγκεκριμενοποίησης⁶⁰.

(i) Η άμεση ισχύ των κανονισμών

Το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) παρ. 2 ΣυνθΕΚ ορίζει ότι «ο κανονισμός έχει γενική ισχύ. Είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος». Η γενικότητα της ισχύος του κανονισμού ανταποκρίνεται στο γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα του και στην έκταση της ισχύος του που είναι όλος ο κοινοτικός χώρος. Η καθολικότητα της δέσμευσης, που απορρέει από τον κανονισμό στο σύνολό του, είναι ιδιότητα κάθε τέλει, νομικά δεσμευτικής, πράξης. Η αμεσότητα της ισχύος του έχει την έννοια, ότι ισχύει στα κράτη-μέλη χωρίς τα τελευταία να λαμβάνουν μέτρα (νομοθετικά και διοικητικά) και ότι δημιουργεί απευθείας δικαιώματα και υποχρεώσεις των ιδιωτών. Στην τελευταία αυτή περίπτωση είναι δυνατό ο κανονισμός να εξαρτά την εφαρ-

59. Πρβλ. - εν σχέσει με το δευτερογενές, βέβαια, δίκαιο - την απόφαση ΔΕΚ 51/76, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, Συλλ. 1977, 113 βλ. κατ.

60. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 211.

μογή του από μέτρα εκτέλεσης, που μεταγενέστερα θα λάβουν η Κοινότητα ή τα κράτη-μέλη. Ο κανονισμός αυτός ιδρύει και τότε δικαιώματα των ιδιωτών, τα οποία όμως αυτοί μπορούν να ασκήσουν όταν τα μέτρα εκτέλεσης θεσπιστούν⁶¹.

(ii) Η άμεση ισχύ των οδηγιών

Το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) παρ. 3 ΣυνθΕΚ, ορίζοντας ότι η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνει όμως την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, δεν δίνει στην οδηγία, σε αντίθεση με τον κανονισμό, άμεση ισχύ, αφού περιορίζεται να δεσμεύει μόνο το κράτος στο οποίο απευθύνεται ως προς το αποτέλεσμα που επιδιώκει, αποτέλεσμα που μόνο το κράτος, επιλέγοντας τους τύπους και τα μέσα, οφείλει να πραγματοποιήσει. Το ΔΕΚ όμως με τις αποφάσεις του 33/70 και 41/74⁶² δέχεται ότι η οδηγία που επιβάλλει στα κράτη-μέλη την υποχρέωση ορισμένου αποτελέσματος, το οποίο είναι τελείως ακριβές και δεν εξαρτάται από όρο, μπορεί να παράγει άμεσα αποτελέσματα στις σχέσεις μεταξύ των κρατών αυτών και των υπηκόων τους, οι οποίοι μπορούν να θεωρηθούν ότι αποκτούν ευθέως δικαίωμα από την οδηγία. Εάν η οδηγία ορίζει στα κράτη-μέλη προθεσμία, μέσα στην οποία οφείλουν να εισαγάγουν στο εθνικό τους δίκαιο την επιβαλλόμενη από την οδηγία ρύθμιση, η άπρακτη πάροδος της προθεσμίας παρέχει το δικαίωμα στον ιδιώτη να ζητήσει από το εθνικό δικαστή να αναγνωρίσει το ανεφάρμοστο εθνικής διάταξης που δεν συμβιβάζεται με διάταξη της οδηγίας, η οποία επιβάλλει υποχρέωση ορισμένη και χωρίς όρους⁶³. Συμπερασματικά, σημειώνεται ότι το ΔΕΚ δεν απομένει ρητά στις οδηγίες την ιδιότητα

61. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 163.

62. Υπόθ. 33/70, SACE, όπου π.π., τ. 3, σελ. 116-118 και 41/74, Duym, όπου π.π., τ. 5, σελ. 126-128.

63. ΔΕΚ 148/78, Ratti, όπου π.π., τ. 9, σελ. 20, σκ. 12-15, και 384/85, Borrie Clarke, Les activités de la Cour, 14/87, σελ. 1-3.

της άμεσης ισχύς, η αμεσότητα όμως αυτή προκύπτει από τη θέση του, ότι οι διατάξεις των οδηγιών, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, παρέχουν άμεσα δικαιώματα στους ιδιώτες, που αυτοί μπορούν να προβάλλουν κατά των κρατών και να ασκήσουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων⁶⁴.

(iii) Η άμεση ισχύ των αποφάσεων

Το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) παρ. 4 ΣυνθΕΚ ορίζει ότι η απόφαση είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει. Με βάση τη διάταξη αυτή, η απόφαση που έχει αποδέκτες κράτη-μέλη και μοιάζει με κανονισμό, δεν έχει, αντίθετα με τον τελευταίο, άμεση ισχύ, όπως δεν έχει, σύμφωνα με το γράμμα της τρίτης παραγράφου του ίδιου άρθρου, και η οδηγία. Το Δικαστήριο όμως, με τις αποφάσεις του στις υποθέσεις 9, 20 και 23/70⁶⁵ δέχεται ότι η διάταξη (του άρθρου 249), σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις δεσμεύουν στο σύνολό τους εκείνους στους οποίους απευθύνονται, θέτει εύλογα το ερώτημα κατά πόσο τη δημιουργούμενη από την απόφαση υποχρέωση μπορούν να την επικαλεστούν τα κοινοτικά μόνο όργανα κατά του αποδέκτου ή τέτοιο δικαίωμα μπορούν να ασκήσουν όλοι όσοι έχουν συμφέρον για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής. Θα ήταν ασυμβίβαστο προς το δεσμευτικό αποτέλεσμα, που απονέμει το άρθρο 249 στις αποφάσεις, να αποκλειστεί από τα θιγόμενα πρόσωπα το δικαίωμα να επικαλούνται την υποχρέωση που επιβάλλει η απόφαση. Γενικά, το ΔΕΚ δεν προσδίδει με τη νομολογία του στις αποφάσεις που απευθύνονται στα κράτη-μέλη ρητά την αμεσότητα της ισχύς που το άρθρο 249 απομένει στους κανονισμούς, καθιερώνει όμως το δικαίωμα του ιδιώτη να προβάλλει απέναντι στο κράτος-μέλος δικαιώματα που αντλεί από υποχρέωση που επιβάλλει μια γενική απόφαση⁶⁶.

64. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 45.

65. ΔΕΚ 9/70, Grad, 20/70, Lesage, 23/70, Haselhorst, όπου π.π., τ. 3, σελ. 27-29.

66. Βλ. Νίκου Σκανδάμη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 452 επ.

ΜΕΡΟΣ Ε'

Συνταγματική Θεμελίωση της
Προσχώρησης της Ελλάδας στην Κοινότητα
(Άρθρο 28, Σ1975/1986/2001)

Ά ρ θ ρ ο 28 Σ

1. Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ, σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.
2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.
3. Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.

Ερμηνευτική δήλωση:

Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

1.**Το Άρθρο 28Σ ως Συνταγματικό Έρεισμα για την Προσχώρηση της Ελλάδας στην Κοινότητα**

Το Άρθρο 28Σ θεσπίζει το συνταγματικό καθεστώς που διέπει τις διεθνείς συμβατικές σχέσεις και δεσμεύσεις που αναλαμβάνει η Ελλάδα. Το άρθρο 28Σ περιλαμβάνει, ειδικότερα, διαδικαστικούς κανόνες, οι οποίοι ορίζουν το πώς η Ελλάδα εκφράζει κατά τρόπο συνταγματικά έγκυρο τη διεθνή συμβατική της βούληση και ουσιαστικούς περιορισμούς, από τους οποίους προκύπτει το μέχρι πού μπορούν να φθάσουν οι συνταγματικά επιτρεπτές διεθνείς υποχρεώσεις που αναλαμβάνει. Θέτει, δηλαδή, το άρθρο 28Σ κριτήρια συνταγματικότητας των διεθνών συμβατικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνει η Ελλάδα: επιτρέπει ορισμένες και δεν επιτρέπει ορισμένες άλλες, ενώ, παράλληλα, με την υπαγωγή των διεθνών συμβατικών δεσμεύσεων της Ελλάδας σε συνταγματικό καθεστώς, υπάγονται οι δεσμεύσεις αυτές σε έλεγχο συνταγματικότητας από αρμόδια όργανα του ελληνικού κράτους¹.

Το άρθρο 28Σ μπορεί να χωριστεί σε δύο ενότητες: μια ενότητα περιέχεται στην πρώτη παράγραφο, η οποία έχει γενικό χαρακτήρα και ρυθμίζει, σε συνδυασμό με το άρθρο 28Σ, τη διαδικασία με την οποία η Ελλάδα συνάπτει διεθνείς συμβάσεις και την ισχύ των κανόνων του διεθνούς δικαίου στην Ελλάδα². Η δεύτερη ενότητα που περιέχεται στις παραγράφους 2 και 3, εισάγει δυο νέα στοιχεία: τη δυνατότητα να ανατίθεται σε όργανα διεθνών οργανισμών η άσκηση συνταγματικών αρμο-

1. Βλ. Γ. Δρόσος «Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις: Μελέτη για ορισμένες σύγχρονες διαστάσεις της πρακτικής των διεθνών συμβατικών ρυθμίσεων», Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σελ. 57.

2. Το θέμα αυτό ρυθμίζεται κατά τρόπο αντίστοιχο με τη λύση που τελικά δόθηκε, κυρίως από τη νομολογία, κατά το παρελθόν.

διοτήτων και, ιδίως, τη δυνατότητα να περιορίζεται η Ελλάδα ως προς την άσκηση της εθνικής της κυριαρχίας.

Οι διατάξεις, που μας ενδιαφέρουν εδώ, είναι οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28Σ. Πρόκειται για καινούριες διατάξεις, που προστέθηκαν κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος μετά το τέλος της απριλιανής δικτατορίας, αναθεώρηση που οδήγησε στο Σύνταγμα του 1975. Ο ρυθμιστικός πυρήνας της παρ. 2 είναι η αναγνώριση αρμοδιοτήτων που προβλέπει το Σύνταγμα σε όργανα διεθνών οργανισμών. Στην περίπτωση της παρ. 3, ο ρυθμιστικός πυρήνας είναι η δυνατότητα αποδοχής περιορισμών στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.

Αυτό που θα πρέπει πρώτα να εξεταστεί είναι οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που προβλέπουν οι παρ. 2 και 3 του άρθρου 28Σ.

Μια κοινή ουσιαστική προϋπόθεση και στις δύο παραγράφους είναι **η εξυπηρέτηση «σπουδαίου εθνικού συμφέροντος»**. Το Σύνταγμα, παρ'όλο ότι απαιτεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν προχωρεί, φυσικά, και στον προσδιορισμό του. Ο προσδιορισμός αυτός δεν γίνεται βάσει νομικών, αλλά εξωνομικών, κυρίως πολιτικών και οικονομικών κριτηρίων, που δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Το ίδιο εφαρμόζεται στο στοιχείο του αναγκαίου της προσχώρησης και συμμετοχής, που περιέχει η λέξη «εξυπηρετώ». Το Σύνταγμα αναθέτει στην Κυβέρνηση και τη Βουλή την κρίση, αν η προσχώρηση και συμμετοχή είναι αναγκαίες για λόγους σπουδαίου εθνικού συμφέροντος. Η κρίση αυτή δεν μπορεί να ελεγχθεί από τα δικαστήρια³.

Οι άλλες ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στις δυο παραγράφους διαφέρουν. Η παρ. 2 απαιτεί μία μόνο ουσιαστική προϋπόθεση ακόμη, **την προαγωγή της συνεργασίας με άλλα κράτη**. Η απαίτηση αυτή μοιάζει ταυτολογική, με δεδομένη την ανάγκη ύπαρξης «διεθνούς

3. Βλ. Νίκου Σκανδάμη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 337 επ.

συνθήκης ή συμφωνίας» και την αναφορά σε διεθνή οργανισμό - που αποτελούν μορφές διακρατικής συνεργασίας. Ακόμη και αν δεχθούμε ότι για «να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη» σημαίνει απλώς «ενεργώντας σε συνεργασία με άλλα κράτη», πάλι η απαίτηση διεθνούς συνθήκης καλύπτει την προϋπόθεση αυτή. Η απαίτηση συνεργασίας αποκτάει περιεχόμενο, έστω και διακηρυκτικό μάλλον παρά περιοριστικό, μόνον αν θεωρηθεί ότι υπονοείται στενότερη συνεργασία ή κάτι παρόμοιο⁴.

Πολυάριθμες και ενδιαφέρουσες ουσιαστικές προϋποθέσεις θέτει η παρ. 3 του άρθρου 28Σ:

- (α) να μη θίγονται τα δικαιώματα του ανθρώπου,
- (β) να μη θίγονται οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και
- (γ) ο περιορισμός να γίνεται με βάση την αρχή της ισότητας και υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.

Η προϋπόθεση ότι η προσχώρηση και συμμετοχή **δεν πρέπει να θίγουν τα δικαιώματα του ανθρώπου** αναφέρεται σε μια νομική έννοια που, προπάντων μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, αποτέλεσε το αντικείμενο εκτενούς νομικής ανάλυσης και νομολογίας. Είναι επομένως επιδεκτική νομικής αξιολόγησης και δικαστικού ελέγχου. Πρέπει να σημειωθεί ότι το Σύνταγμα αναφέρεται γενικά στα δικαιώματα του ανθρώπου και όχι ειδικά στα ατομικά δικαιώματα, όπως τα κατοχυρώνουν το ίδιο το Ελληνικό Σύνταγμα και οι κατ'εξουσιοδότησή του εκδιδόμενοι νόμοι. Η παρ. 3 απαιτεί να μη θιγεί η συνολική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνέπεια της προσχώρησης ή της συμμετοχής της Ελλάδας στην Κοινότητα. Στην ουσία τους τα ανθρώπινα δικαιώματα πρέπει να παραμείνουν κατοχυρωμένα και δικαστικώς προστατευμένα⁵.

4. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 116.

5. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 71.

Η άλλη ουσιαστική προϋπόθεση της προσχώρησης είναι ότι **δεν θίγονται οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος**. Πάλι πρέπει να παρατηρηθεί ότι το Σύνταγμα δεν επιμένει στην ελληνική μορφή δημοκρατικού πολιτεύματος, αλλά στις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως δηλαδή οι ελεύθερες, περιοδικές εκλογές, η καθολική ψηφοφορία, το πολυκομματικό σύστημα, η ελεύθερη αντιπολίτευση, ο ελεύθερος τύπος κ.λ.π. Ενώ οι τελευταίες δύο προϋποθέσεις υπάρχουν και το κοινοτικό επίπεδο, τα πολιτικά αποφασιστικά όργανα της Κοινότητας υστερούν στο βαθμό της δημοκρατικής νομιμοποίησης, που είναι απαραίτητος για ένα δημοκρατικό οργανισμό: Η Επιτροπή διορίζεται και δεν εκλέγεται, ενώ το κέντρο της πολιτικής εξουσίας της Κοινότητας, δηλαδή το Συμβούλιο, δεν βασιζείται σε κοινοτικές, αλλά σε εθνικές εκλογές που, όμως, δεν διεξάγονται για το σκοπό αυτό. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι μεν από το 1979 άμεσα εκλεγμένο, αλλά δεν έχει ακόμη παρά περιορισμένες εξουσίες. Παρ' όλα αυτά, η προηγούμενη ακρόαση των θιγόμενων συμφερόντων είναι τόσο διαδεδομένη και η διαφάνεια της διοίκησης τόσο κοινή στις Βρυξέλλες, ώστε το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα των κοινοτικών οργάνων» είναι στην πράξη πολύ μικρότερο παρά στη θεωρία. Η προσχώρηση και συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα στη σημερινή της κατάσταση ασφαλώς δεν θίγει τις «βάσεις» του δημοκρατικού πολιτεύματος⁶.

Τέλος, η προσχώρηση επιτρέπεται από το Σύνταγμα υπό την προϋπόθεση ότι γίνεται **«βάσει των αρχών της ισότητας και υπό τον όρο της αμοιβαιότητας»**. Αυτό σημαίνει ότι η Ελλάδα μπορούσε να προσχωρήσει και μπορεί να παραμείνει στην Κοινότητα μόνο ως ισότιμο μέλος, τόσο υπό την έννοια της απόλαυσης ωφελημάτων όσο και υπό την έννοια της συμμετοχής στη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, το Σύνταγμα δεν επιτρέπει την προσχώρηση ή παραμονή σε μια Κοινότη-

6. Βλ. Ηλιοπούλου-Στράγγα «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 43.

τα «δύο επιπέδων» ή «δύο ταχυτήτων», όπου τα οικονομικώς προηγμένα κράτη-μέλη θα αποτελούσαν μια χωριστή ομάδα με δική της εξέλιξη και δικά της προνόμια. Μια τέτοια εξέλιξη θα εξασθένιζε άλλωστε θεσμικά την Κοινότητα και θα ήταν, σύμφωνα με μια άποψη που έχει διατυπώσει το Δικαστήριο, ασυμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο⁷. Η προϋπόθεση της αμοιβαιότητας⁸ δεν είναι ασυμβίβαστη με την αρχή του κοινοτικού δικαίου, ότι επί μη τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων εκ μέρους ενός κράτους-μέλους τα άλλα κράτη-μέλη δεν απαλλάσσονται από την υποχρέωσή τους να εκπληρώσουν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις, έχοντας μόνο το δικαίωμα να προσφύγουν στις κοινοτικές διαδικασίες που προβλέπονται για τις περιπτώσεις αυτές στις συνθήκες. Η προϋπόθεση της ισοτιμίας αφορά και τους Έλληνες πολίτες στις σχέσεις τους έναντι των πολιτών των άλλων κρατών-μελών, γιατί η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν καλύπτει πάντοτε τη διαφοροποίηση βάσει της ιθαγένειας. Το κοινοτικό δίκαιο καθιστά την απαγόρευση της δυσμενούς μεταχείρισης κοινοτικών αλλοδαπών θεμελιώδη αρχή της Κοινότητας (άρθρο 7 ΣυνθΕΚ) και επομένως ικανοποιεί την απαίτηση του άρθρου 28 παρ. 3 του Συντάγματος⁹.

Το Σύνταγμα όμως επιβάλλει και **διαδικαστικές προϋποθέσεις** στις δυο παραγράφους που εξετάζουμε. Οι προϋποθέσεις αυτές εκφράζουν τη συνταγματική απαίτηση να υπάρχει υψηλός βαθμός συναίνεσης όταν η χώρα προβαίνει σε μεγάλης σημασίας διεθνείς ενέργειες που θα την δεσμεύουν στο μέλλον. Έχουν όμως και προφανή άμεση πρακτική σημασία. Και στις δυο παραγράφους απαιτείται ειδική πλειοψηφία κατά την ψήφιση του σχετικού νόμου, αλλά η πλειοψηφία είναι διαφορετική

7. Γνωμοδότηση ΔΕΚ 1/76, Συλλ. 1977, 741 (759/60).

8. Για την έννοια της κατά το άρθρο 55 του γαλλικού συντάγματος αρχής της αμοιβαιότητας βλ. την απόφαση του Γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου της 30.12.1980: Το άρθρο 55 δεν εμποδίζει την ψήφιση νόμου που προσαρμόζει το γαλλικό δίκαιο με τη Συνθήκη · ο κανόνας της αμοιβαιότητας αφορά την υπεροχή των συνθηκών έναντι των νόμων, αλλά δεν αποτελεί προϋπόθεση της συνταγματικότητας του νόμου.

9. Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου «Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο», Αθήνα, 1985, σελ. 72.

σε κάθε περίπτωση. Η παρ. 2 απαιτεί πλειοψηφία των τριών πέμπτων, ενώ η παρ. 3 απαιτεί απόλυτη πλειοψηφία (του συνόλου των βουλευτών, και στις δύο περιπτώσεις)¹⁰.

Εν όψει αυτής της διαφοράς μεταξύ των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων των αποφάσεων που προβλέπουν οι παρ. 2 και 3, αμφισβητήθηκε ποια από τις δύο έπρεπε να εφαρμοστεί κατά την προσχώρηση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Γενικά, οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28Σ διέπονται από μια εσωτερική συνάφεια, η οποία και επιβάλλει να θεωρηθούν ένα ενιαίο και αδιαχώριστο σύνολο. Πρόκειται δε για μια νοηματική συνάφεια και συνάφεια λειτουργίας και αποτελεσμάτων, και όχι απλά και μόνο για μια ταυτότητα ή γειτνίαση των σκοπών των δύο παραγράφων. Μια εγγύτερη έρευνα των δύο παραγράφων καταδεικνύει ότι:

- (α) η αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών δεν έχει πρακτική αξία χωρίς παράλληλο περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας, και
- (β) ο περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας είναι νοητός μόνο αν συνδυασθεί με αναγνώριση αρμοδιοτήτων που ασκούνται από όργανα ξένων κρατών ή διεθνών οργανισμών.

Η παραπάνω παρατήρηση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τουλάχιστον το άρθρο 28 παρ. 2Σ, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα να αναγνωρίζονται προβλεπόμενες από το Σύνταγμα αρμοδιότητες σε όργανα διεθνών οργανισμών, δεν μπορεί να λειτουργήσει αποσυνδεδεμένο από το άρθρο 28 παρ. 3Σ που προβλέπει τη δυνατότητα να υποβάλλεται η Ελλάδα σε περιορισμούς ως προς την άσκηση κυριαρχικών της δικαιωμάτων¹¹. Αυτό σημαίνει ότι κατά μεγάλο βαθμό και οπωσδήποτε σε συνάρ-

10. Βλ. Αργύρης Α. Φατούρος – Αστέρης Δ. Πλιάκος «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου», Αθήνα, 2000, σελ. 118.

11. Αντίθετα, το άρθρο 28 παρ. 32 μπορεί να λειτουργήσει και αποσυνδεδεμένο από το άρθρο 28 παρ. 2 Σ όταν οι περιορισμοί της εθνικής κυριαρχίας που συνεπάγε-

τηση με τη συμμετοχή της Ελλάδας σε ένα διεθνή οργανισμό, οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28Σ δεν μπορεί παρά να εφαρμόζονται από κοινού και δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν χωριστά. Συνιστούν ένα ενιαίο σύνολο, ένα «complex normatif» κατά τον επιτυχή χαρακτηρισμό του καθηγητή Ευρυγένη, το οποίο αντιστοιχεί στο «complex conceptuel» των επίσης αδιαχώριστων εννοιών «αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, περιορισμός στην άσκηση κυριαρχικών δικαιωμάτων»¹².

Συνοψίζοντας, οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28Σ, τουλάχιστον σε σχέση με τη συμμετοχή της Ελλάδας σε διεθνείς οργανώσεις και την αναγνώριση σ'αυτές αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τα όργανά τους αλλά παράγουν άμεσα αποτελέσματα στην ελληνική έννομη τάξη, θεσπίζουν μια ενιαία ρύθμιση. Η ρύθμιση αυτή λειτουργεί, κατά τον επιτυχή χαρακτηρισμό που διατύπωσε ο Ipsen για το αντίστοιχο άρθρο 24 του θεμελιώδους Νόμου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ως μοχλός που διευκολύνει τη διεθνή ενσωμάτωση της Ελλάδας¹³.

Ειδικότερα όσο αφορά το κοινοτικό δίκαιο, αυτό δεν εισάγεται στην ελληνική έννομη τάξη κατά κάποιον υπερβατικό τρόπο. Διέρχεται από τις διαύλους που χάρασσει το Ελληνικό Σύνταγμα. Ακριβέστερα: η ισχύ και η εφαρμογή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη είναι νομικά εφικτή μόνο επειδή το Ελληνικό Σύνταγμα

ται η εφαρμογή του συνδέονται με αμοιβαίους περιορισμούς άλλων κρατών και όχι με την άσκηση αρμοδιοτήτων εκ μέρους διεθνών οργανώσεων.

12. Βλ. Γ. Δρόσος «Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις: Μελέτη για ορισμένες σύγχρονες διαστάσεις της πρακτικής των διεθνών συμβατικών ρυθμίσεων», Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σελ. 116 επ.
13. Βλ. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, σελ. 285, όπου το άρθρο 24 του Θεμελιώδους Νόμου χαρακτηρίζεται «Integrationshebel». Για τη λειτουργία των δύο αυτών παραγράφων βλ. επίσης Fatouros, *όπ.π.*, σελ. 498, ο οποίος αναφερόμενος στις ρυθμίσεις τους, παρατηρεί ότι «*international affairs in today's world may lead to commitments which go beyond traditional reciprocal treaty undertakings. Following the lead of several postwar Western European Constitutions, the new Greek Constitution deals expressly with the possibility of such extraordinary commitments*».

θεσπίζει τέτοιες διαβλούς και παρέχει έτσι τη νομική δυνατότητα στα αρμόδια κρατικά όργανα να αναλαμβάνουν τις δεσμεύσεις που συνεπάγεται η προσχώρηση της Ελλάδας στην Κοινότητα. Αυτό σημαίνει ότι *«είναι αναγκαίο, πριν απ'όλα, να αναζητηθεί στο Ελληνικό Σύνταγμα το θεμέλιο της νομιμοποίησης της προσχώρησης από την άποψη του εσωτερικού δικαίου»*¹⁴.

Η Ελλάδα εντάχθηκε στην Κοινότητα **με το Νόμο 945/1979**, σύμφωνα με τον οποίο *«κυρώνονται και έχουν την κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος ισχύ νόμου»* οι ιδρυτικές συνθήκες της ΕΟΚ, της ΕΚΑΕ και της ΕΚΑΧ.

Ο νόμος αυτός έδωσε λαβή σε έντονες συζητήσεις σχετικά με το εάν η προσχώρηση στην Κοινότητα πραγματοποιείται με βάση την παράγραφο 2 ή την παράγραφο 3 του Άρθρου 28 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με ένα βασικό επιχείρημα **υπέρ της αποδοχής της παραγράφου 2**, *«κάθε περιορισμός στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας εμπίπτει στην παράγραφο 3, ο ειδικός όμως περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας για την αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, κρίνεται από το συνταγματικό νομοθέτη πολύ σοβαρός, υπάγεται στην αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών»*. Περαιτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις κήρωσης της σχετικής συνθήκης, οι οποίες αναφέρονται στην παρ. 3 δεν εφαρμόζονται και στην περίπτωση της παρ. 2, διότι αντισταθμίζονται από την απαιτούμενη αυξημένη πλειοψηφία του νομοθετικού σώματος^{15,16}.

14. Βλ. Evrigenis, *Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement, L'impact de l'adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Grèce. Semaine de Bruges*, 1978, σελ. 3. Βλ. επίσης σελ. 2, όπου επισημαίνεται ότι η νομική τελείωση της προσχώρησης στην Κοινότητα προϋποθέτει συμφωνία με την έννομη τάξη του κράτους που πρόκειται να προσχωρήσει.

15. Βλ. το υπ'αριθμ. 406/1980 Πρακτικό επεξεργασίας διατάγματος (εισηγητής Γεράρης), 6 Το Σ (1980), σελ. 467.

16. Βλ. Νίκου Σκανδάμη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 342 επ.

Η δεύτερη άποψη, η οποία υποστηρίζει ότι για την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες **πρέπει να εφαρμοστεί η παρ. 3 του άρθρου 28Σ** στηρίζεται στο ότι κατά την παρ. 2 του άρθρου 28Σ αναγνώριση αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα σε όργανο διεθνών οργανισμών είναι «*μια περίπτωση των περιορισμών στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας που ορίζει η παρ. 3 του άρθρου 28Σ*». Κατά την άποψη αυτή «*η αναγνώριση αρμοδιοτήτων*» είναι η ίδια ένας «*περιορισμός κυριαρχίας*» που αποτελεί την ευρύτερη έννοια. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν περιορισμοί κυριαρχίας, που δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως αναγνώριση αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς, αν και έχουν παρόμοιες ή και μεγαλύτερες συνέπειες. Και η υπέρ της εφαρμογής της παρ. 3 του άρθρου 28Σ άποψη καταλήγει: «*Προσχωρώντας στις Κοινότητες ένα κράτος δεν αναγνωρίζει απλώς αρμοδιότητες στα κοινοτικά όργανα. Αυτή είναι μια δυαδιστική αντίληψη την οποία ξεπερνά η κοινοτική ιδέα. Το κράτος-μέλος γίνεται συστατικό μέρος μιας ολότητας που δεν είναι απλώς το άθροισμα των μερών, αλλά κάτι περισσότερο και διαφορετικό, ένα *aliud* σχετικά τόσο με αυτά όσο και με τους παραδοσιακούς διεθνείς οργανισμούς. Για το λόγο αυτό το ευρύτερο πλαίσιο των “περιορισμών” της κυριαρχίας στην παρ. 3 είναι καταλληλότερο, γιατί καλύπτει χαρακτηριστικές κοινοτικές έννοιες, όπως την υπεροχή και την άμεση ισχύ του κοινοτικού δικαίου»¹⁷.*

Τέλος, υπάρχει και μια τρίτη άποψη, σύμφωνα με την οποία το περιεχόμενο των συνθηκών και η φύση του κοινοτικού δικαίου καθιστούν αναγκαία την προσφυγή, αθροιστικά και αδιάκριτα, και στις δυο αυτές παραγράφους του άρθρου 28Σ. Επομένως, η λογική ερμηνεία φαίνεται να οδηγεί στην παραδοχή, ότι οι απαιτούμενοι αυστηρότεροι πιο πάνω όροι για το «περιεχόμενο» δηλαδή τον προαναφερόμενο περιορισμό της κυριαρχίας, δεν μπορούν να αγνοηθούν για το «περιέχον», δηλαδή την αναγνώριση των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων, η ο-

17. Βλ. Κυπραίου Μ. «Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου», Αθήνα, 1987, σελ. 30.

ποία συνεπάγεται, όπως σημειώνεται, μερική αλλοτρίωση των λειτουργιών που συντάσσουν την πολιτεία. Έτσι, λογικά συνδυάζονται οι αυστηρότερες ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 3 με τις αυστηρότερες διαδικαστικές προϋποθέσεις της παρ. 2. Την ερμηνευτική αυτή αντίληψη φαίνεται να ακολούθησε και ο νομοθέτης του κυρωτικού της συνθήκης προσχώρησης της Ελλάδας νόμου 945/1979, που περιορίζεται στην παράθεση του άρθρου 28 του Συντάγματος χωρίς να εξειδικεύει τη θεμελιωτική του νόμου παράγραφο του άρθρου 28, τον κυρώνει όμως με την αυξημένη, κατά την παρ. 2, πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, εκτιμώντας σωστά ότι συντρέχουν και οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της παρ. 3 του άρθρου 28Σ. Μετά από όλες τις παραπάνω παρατηρήσεις μπορεί κανείς να καταλήξει **στο συμπέρασμα ότι το συνταγματικό έρεισμα για την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες βρίσκεται στο ρυθμιστικό σύνολο των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος**¹⁸.

18. Βλ. Γεωργίου Μ. Βιτάλη «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα, 1988, σελ. 20.

2.**Οι Σχέσεις μεταξύ Ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου**

Οι ενδεχόμενες συγκρούσεις μεταξύ ελληνικού συνταγματικού και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου απασχόλησαν την ελληνική θεωρία, ήδη πριν από την προσχώρηση της Ελλάδας στις Κοινότητες. Οι συγκρούσεις εξετάστηκαν όμως, κατά κανόνα, κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο από την οπτική γωνία της ιεράρχησης των δυο έννομων τάξεων, η δε επιστημονική συζήτηση επικεντρώθηκε στο ζήτημα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου όχι έναντι του εθνικού δικαίου γενικά, αλλά έναντι του Συντάγματος. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι στην ελληνική έννομη τάξη, υφ'οιανδήποτε ερμηνευτική εκδοχή, το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. αναγνωρίζει ούτως ή άλλως – υπό τις εκεί οριζόμενες ειδικότερες προϋποθέσεις – υπερνομοθετική ισχύ στο διεθνές δίκαιο γενικώς. Η ελληνική θεωρία στο σύνολό της, είτε ρητά είτε σιωπηρά, δεν αμφισβήτησε πάντως ότι το ενδεχόμενο να υπάρξει αντίθεση μεταξύ κοινοτικού κανόνα και εθνικού Συντάγματος είναι πραγματικά σπάνιο και οριακό.

α. Η άποψη της Εγκυκλίου του Υπουργείου Δικαιοσύνης

Κατά την υπ'αριθμ. 118960 Εγκύκλιο της 29.12.1980 του Υπουργείου Δικαιοσύνης για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια, το κοινοτικό δίκαιο «ενσωματώνεται στο εσωτερικό δίκαιο», αποτελεί δηλαδή «εσωτερικό δίκαιο του κάθε κράτους-μέλους», σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 28¹⁹.

19. Την άποψη αυτή είχε υποστηρίξει ο Πρ. Δαγτόγλου, προθέτοντας ότι η παρ. 1 του άρθρου 28 «προϋποθέτει τη συνταγματικότητα της Συνθήκης Προσχώσεως», χωρίς να αναφέρει συγκεκριμένες σκέψεις που στηρίζουν την κρίση του.

Από όσα αναφέρθηκαν προκύπτει ότι η παραπάνω Εγκύκλιος δέχεται ότι θεωρητικά «οι κανόνες του εσωτερικού δικαίου δεν μπορούν να συγκροούνται μεταξύ τους, το ίδιο πρέπει να λεχθεί και για τη σχέση μεταξύ κανόνων του εσωτερικού δικαίου και κανόνων του κοινοτικού δικαίου, αφού όπως είπαμε και οι τελευταίοι αποτελούν εσωτερικό δίκαιο». Ακόμη η Εγκύκλιος δέχεται ότι «στην πράξη είναι δυνατή η σύγκρουση μεταξύ των κανόνων τούτων», δηλαδή του κοινοτικού δικαίου και του εσωτερικού δικαίου, «λόγω της διαφορετικής καταγωγής του». Η Εγκύκλιος επιπλέον δέχεται ότι σε τέτοιες περιπτώσεις συγκρούσεων «το μεν εσωτερικό δίκαιο κοινοτικής προελεύσεως υπερέχει στους τομείς που έχουν παραχωρηθεί στις Κοινότητες, το δε εσωτερικό δίκαιο εθνικής προελεύσεως υπερέχει σ'όλους τους άλλους τομείς». Στην περίπτωση όμως που υπάρχει αμφισβήτηση ή αμφιβολία περί της υπεροχής του ενός από τους δύο συγκρουόμενους κανόνες δικαίου διαφορετικής καταγωγής (κοινοτικής - εθνικής), τότε «την αρμοδιότητα για την ορθή ερμηνεία έχει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Επίσης, η Εγκύκλιος στο στοιχ. Γ' δέχεται ότι: «Κατ'αρχήν δεν νοείται θέσπιση κανόνων κοινοτικού δικαίου, αντικειμένων στην εσωτερική συνταγματική τάξη των κρατών-μελών, εφ'όσον αυτό τούτο κοινοτικό δίκαιο εισάγεται βάσει συνταγματικής διατάξεως», δηλαδή του άρθρου 28. Ακόμη η Εγκύκλιος αναφέρει ότι: «Ειδικότερα από ελληνικής πλευράς θα μπορούσε να λεχθεί ότι ο συνταγματικός νομοθέτης, προβλεπών με το άρθρο 28 του Συντάγματος, τη δυνατότητα υποταγής της εσωτερικής εννόμου τάξεως σε κανόνες διεθνούς δικαίου προϋποθέτει ότι οι κανόνες αυτοί σε καμιά περίπτωση δεν θα αντίκεινται στις λοιπές διατάξεις του Συντάγματος, διότι διαφορετικά θα υπήρχε η δυνατότητα εις πάνα οργανισμόν να καταλύει τη συνταγματική τάξη των κρατών-μελών δια της θεσπίσεως αντίθετων κανόνων. Αν όμως, παρά ταύτα, σημειωθεί τιαύτη σύγκρουση, αυτή θα λυθεί αποκλειστικά και μόνο από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»²⁰.

20. Βλ. Κυπραίου Μ. «Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου», Αθήνα, 1987, σελ. 50.

β. Οι απόψεις της ελληνικής θεωρίας

Εισαγωγικά θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι, όπως συνέβη και στη θεωρία άλλων κρατών-μελών, υπάρχουν συγγραφείς, οι οποίοι υποστηρίζουν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου ακόμη και έναντι του Συντάγματος. Όπως δε είναι φυσικό και λογικό από τους υπέρμαχους της άνευ όρων υπεροχής του κοινοτικού δικαίου για τη θεμελίωσή της, άλλοι μεν επικαλούνται την ίδια τη φύση του κοινοτικού δικαίου, άλλοι δε επιχειρούν να ανεύρουν σχετικό έρεισμα στο ίδιο το Σύνταγμα, και συγκεκριμένα στο άρθρο 28. Ενώ υπάρχουν και ορισμένοι συγγραφείς οι οποίοι ρητώς παραμένουν επιφυλακτικοί ως προς τη δυνατότητα αναγνώρισης μιας απεριόριστης υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του ελληνικού Συντάγματος. Τέλος, μια μερίδα της ελληνικής θεωρίας αρνήθηκε την ιεραρχία των πηγών του δικαίου ως κριτήριο για την επίλυση της αντινομίας μεταξύ κοινοτικού και εθνικού κανόνα και προσπάθησε να ανεύρει άλλες οδούς για τη συνταγματική θεώρηση της κοινοτικής αρμοδιότητας.

(i) Η αποδοχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου (και έναντι του Συντάγματος)

Ένα μέρος της θεωρίας εκφράστηκε υπέρ της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του Συντάγματος, χωρίς εν τούτοις και να αποκλείει τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου κοινοτικών πράξεων σε σχέση με το Σύνταγμα, τουλάχιστον στην περίπτωση του ελέγχου της συνδρομής της ουσιαστικής προϋπόθεσης για την προσχώρηση και τη συμμετοχή στην Κοινότητα που απαιτεί να μη θίγονται τα δικαιώματα του ανθρώπου. Με επίκληση της νομολογίας του ΔΕΚ η υπεροχή θεμελιώθηκε στη φύση του κοινοτικού δικαίου και τη φύση και τους σκοπούς της Κοινότητας. Εντούτοις, ο ίδιος συγγραφέας επικαλέστηκε τη διάταξη του άρθρου 28 Συντ. – και ειδικότερα για μεν το προγενέστερο της προσχώρησης κοι-

νοτικό δίκαιο την παρ. 1, για δε το μεταγενέστερο της προσχώρησης κοινοτικό δίκαιο τις παρ. 2 και 3 – για να θεμελιώσει την υπεροχή του κοινοτικού έναντι του ελληνικού κοινού, δηλαδή όχι και έναντι του συνταγματικού δικαίου²¹.

Συναφής είναι και η άποψη στη θεωρία που δέχεται ότι η σχέση του κοινοτικού δικαίου με τα εθνικά δίκαια δεν προσδιορίζεται από τους κανόνες, συνταγματικούς ή άλλους, κάθε εθνικού δικαίου, αλλά από την ίδια τη συνθήκη, τη φύση της και τις διατάξεις της. Όπως σημειώνεται στη συνέχεια *«με τη Συνθήκη τα κράτη-μέλη απέσπασαν από το φάσμα των κυριαρχικών δικαιοδοσιών τους ορισμένες, αποξενώθηκαν οριστικά και αμετάκλητα απ'αυτές, και τις απένειμαν στην Κοινότητα, διατηρώντας τις υπόλοιπες. Οι δικαιοδοσίες της Κοινότητας είναι επομένως διαφορετικές, χωριστές από τις διατηρηθείσες από τα κράτη-μέλη»*. Κατά την άποψη αυτή, η συμμετοχή στην Κοινότητα συνεπάγεται μια παραίτηση από την εθνική κυριαρχία, παραίτηση η οποία είναι οριστική και αμετάκλητη. Συνεπώς, κατά την άποψη αυτή, η οποία στηρίζεται στη θεωρία του διαχωρισμού των δικαιοδοσιών, *«κάθε εθνικό δικαστήριο – όπως και κάθε διοικητικό όργανο – πρέπει κάθε φορά που επιλαμβάνεται ορισμένου θέματος να θέτει ως αρχικό ερώτημα, αν το θέμα διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο ή από το εθνικό δίκαιο, αν ανήκει δηλαδή στις δικαιοδοσίες της Κοινότητας ή αν ανήκει στις διατηρηθείσες δικαιοδοσίες των κρατών-μελών. Αν κρίνει ως εφαρμοστέο το κοινοτικό δίκαιο, θα χωρίσει ως δικαστήριο της κοινοτικής νομικής τάξης, αγνοώντας κάθε διάταξη και του Συντάγματος ακόμη, της εθνικής νομικής τάξης»*²².

21. Βλ. Ηλιοπούλου-Στράγγα «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 64.

22. Κ. Κακούρης, Η σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών, ΕΕΕυρΔ, 1986, σελ. 525 επ., και ο ίδιος, Ζητήματα σχετικά με τη σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών, ΕΛΛΔνη, 1988, σελ. 1051 επ.

Η τρίτη άποψη της θεωρίας ναι μεν δέχεται κατ' αρχάς ότι ο Έλληνας δικαστής μπορεί να θεμελιώσει την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου στο Ελληνικό Σύνταγμα, πλην όμως θεωρεί ότι «η θεμελίωση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επί των διατάξεων του εθνικού δικαίου είναι νομικώς και λογικώς ανέφικτη». Για την υποστήριξη της θέσης αυτής επισημαίνεται, μεταξύ άλλων, το επιχείρημα ότι «μια συνταγματική διάταξη αρκεί για να ρυθμίσει την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του νόμου και των μικρότερης ισχύς εσωτερικών κανόνων δικαίου, αλλ' ασφαλώς όχι για να θεσμοθετήσει την υπεροχή έναντι του ίδιου του συντάγματος». Στο επίμαχο όμως ζήτημα και η άποψη αυτή της θεωρίας καταλήγει στην τοποθέτηση ότι αν και «ανεπίδεκτος χαρακτηρισμού και ιεραρχήσεως με κριτήρια ορολογικά ή εννοιολογικά των εθνικών συστημάτων δικαίου», εν τούτοις ο κοινοτικός κανόνας, «εάν συγκρούεται με διοικητική πράξη έχει ισχύ ανώτερη της πράξης αυτής, εάν συγκρούεται με νόμο, έχει ισχύ ανώτερη του νόμου και αν συγκρούεται με συνταγματική διάταξη, έχει ισχύ ανώτερη της συνταγματικής αυτής διατάξεως. Όχι όλων των συνταγματικών διατάξεων κράτους-μέλους γενικά, αλλά μόνον αυτής που εμποδίζει την εφαρμογή του και την παραγωγή των αποτελεσμάτων που προσιδιάζουν σε αυτή»²³.

Τέλος, κατά μια άλλη άποψη στη θεωρία, «η αναζήτηση ερεισμάτων στο ελληνικό Σύνταγμα για την αποδοχή του κοινοτικού γεγονότος με όλες τις συνέπειές του, δεν μπορεί να έχει την έννοια παρά ενός ερμηνευτικού πολιτικού γνώμονα, υποχρεωτικού για τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα όργανα στις πρωτογενείς στιγμές της προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ή της αποδοχής των σπουδαίων φάσεων της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίασης». Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η θέση και ειδικότερα το είδος της υπεροχής που θα αναπτύξει το κοινοτικό δίκαιο, προγενέστερο

23. Βλ. Ηλιοπούλου-Στράγγα «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 66.

ή μεταγενέστερο, «προκόπτει από την ίδια την υπέρτερη κοινοτική έννομη τάξη, σύμφωνα με τις ιδρυτικές Συνθήκες της, στις οποίες αναφέρεται η Πράξη Προσχώρησης». Σχετικά με την έκταση της αρχής της υπεροχής, σύμφωνα με την παραπάνω γνώμη, η κοινοτική τάξη την προσδιορίζει «με απαρέγκλιτο τρόπο: οποιοσδήποτε κοινοτικός κανόνας υπερέχει οιοδήποτε εθνικού κανόνα», συμπεριλαμβανομένου και του Συντάγματος και μάλιστα όλων ανεξαιρέτως των διατάξεών του, αναθεωρησίμων και μη. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ο υποστηρικτής της άποψης αυτής θεωρεί ότι ο μέσω του άρθρου 28 παρ. 3 Συντ. γινόμενος αποδεκτός περιορισμός στην άσκηση των εθνικών δικαιοπαραγωγικών αρμοδιοτήτων προς όφελος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σε σημείο που να θίγονται οι ίδιες οι μη αναθεωρήσιμες διατάξεις του Συντάγματος, σε αντίθεση δηλαδή με το άρθρο 110 παρ. 1 Συντ., είναι κάτι που συμβαίνει μόνο φαινομενικά, «στο βαθμό που το άρθρο 28 παρ. 3 αποδίδει την ουσία της επιφύλαξης του άρθρου 110 παρ. 1Σ»²⁴.

(ii) Η αμφισβήτηση της απεριόριστης υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Η απεριόριστη υπεροχή του κοινοτικού δικαίου αμφισβητήθηκε από ένα τμήμα της θεωρίας, κυρίως σε σχέση με ενδεχόμενες συγκρούσεις μεταξύ κοινοτικού δικαίου και ουσιαστικών συνταγματικών διατάξεων που εγκαθιδρύουν δικαιώματα υπέρ των Ελλήνων πολιτών.

Ως πλέον απόλυτη εμφανίζεται η άποψη που υποστηρίζει, χωρίς κανένα περιορισμό, ότι «μεταξύ Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου, επικρατεί το πρώτο », δεχόμενη απλώς ότι «ανάληψη διεθνούς δέσμευσης και πέρα από τα όρια που επιτρέπει το εθνικό δίκαιο ίσως δημιουργεί ευθύνη διεθνούς δικαίου ». Η υπεροχή του Ελληνικού Συντάγματος εξηγείται, κατά την άποψη αυτή, με το επιχείρημα ότι η πραγματικά πρωτογενής νο-

24. Βλ. Νίκου Σκανδάμη «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 132.

μοθετική βούληση στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να είναι η λαϊκή βούληση, όπως οργανώνεται σε κάθε κράτος-μέλος, δηλαδή η κρατική βούληση, ενώ η κοινοτική βούληση συνιστά παράγωγη εξουσία που αντλεί τη δύναμή της από τη βούληση των κρατών-μελών. Επιπροσθέτως δε, προς ενίσχυση της θέσης περί υπεροχής του Συντάγματος, γίνεται επίκληση του γεγονότος ότι *«εξάλλου η Ένωση γνώριζε τα Συντάγματα των κρατών μελών, όταν δεχόταν τα κράτη ως μέλη της»*²⁵.

Άλλοι συγγραφείς επιχειρούν να θεμελιώσουν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου αλλά και τα όρια αυτής της υπεροχής σε συγκεκριμένες διατάξεις του Ελληνικού Συντάγματος. Συγκεκριμένα, κατά μια άποψη *«με την κύρωση των Κοινοτικών Συνθηκών με το Ν. 945/1979, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος, οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου ανήκουν σε μια ιεραρχική βαθμίδα της εθνικής έννομης τάξης ανώτερη... και από τους κανόνες του Συντάγματος, εκτός μόνον ορισμένων θεμελιωδών κανόνων που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος και των άρθρων 2 παρ. 1, 4 παρ. 1, 4 και 7, 5 παρ. 1 και 3, 13 παρ. 1, σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος»*. Εν τούτοις, στη συνέχεια γίνεται δεκτό ότι, *«στις θεμελιώδεις αυτές διατάξεις δεν περιλαμβάνεται... το άρθρο 26, γιατί η συντακτική εξουσιοδότηση της παρ. 2 του άρθρου 28 έχει περιεχόμενο, που αποκλίνει από τη διάκριση των εξουσιών που ορίζει το άρθρο 26»*. Σχετικά με τη δυνατότητα ελέγχου των κοινοτικών πράξεων με βάση το Ελληνικό Σύνταγμα, ο συγγραφέας που υποστηρίζει την προαναφερθείσα άποψη δέχεται ότι από την αναγνώριση και μόνον της υπεροχής ή προτεραιότητας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το δικαιο της ΕΚ δεν υπάγεται στον έλεγχο της συνταγματικότητας από τα δικαστήρια των κρατών-μελών. Με το επιχείρημα ότι το δικαιο της ΕΚ γίνεται αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου ή εντάσσεται ή ενσωματώνεται στο εσωτερικό δι-

25. Βλ. Ηλιοπούλου-Στράγγα «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 68.

καιο και συνεπώς είναι και «νόμος» των κρατών-μελών, συνάγει για την ελληνική έννομη τάξη το συμπέρασμα ότι το δίκαιο της ΕΚ «υπάγεται στο συνταγματικό έλεγχο, σύμφωνα με τα άρθρα 87 παρ. 2, 93 παρ. 4 και 100 παρ. 1ε του Συντάγματος»²⁶.

Κατ'άλλη άποψη στην ελληνική θεωρία σχετικά με τους συνταγματικούς κανόνες, η υπεροχή - η οποία αποτελεί περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας αλλά και της λαϊκής κυριαρχίας (Σ, άρθρο 1 παρ. 3) - θεμελιώνεται στην παρ. 2 του άρθρου 28. Σχετικά δε με τους προγενέστερους και τους μεταγενέστερους της προσχώρησης κανόνες που θεσπίζονται με νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις, η υπεροχή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου προκύπτει σαφώς, στην περίπτωση των διατάξεων των συνθηκών από την παρ. 1 του αρ. 28 του Συντάγματος, και στην περίπτωση του δευτερογενούς δικαίου, από το άρθρο 2 της προσαρτημένης στη Συνθήκη Πράξης Προσχώρησης σε συνδυασμό με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 28Σ. Στη συνέχεια όμως σχετικοποιείται η υπεροχή, ορίζοντας ότι «βεβαίως η αρχή της υπεροχής ισχύει εάν (I) οι κανόνες του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου δεν θίγουν τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και (II) θεσπίστηκαν με τον όρο της ισότητας και της αμοιβαιότητας»²⁷.

Άλλη μερίδα της θεωρίας αμφισβητεί τις προσπάθειες θεμελίωσης της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου τόσο στο διαιρετό ή αλλιώς στην κατάτμηση της κυριαρχίας των κρατών-μελών με τον οριστικό περιορισμό των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων όσο και στον αυστηρό διαχωρισμό των κοινοτικών από τις κρατικές αρμοδιότητες ή στο σκοπό του κοινοτικού δικαίου που συνίσταται στην ευρωπαϊκή ενοποίηση. Αμφισβητώντας εξίσου την απόλυτη θεώρηση του Συντάγματος ως του μέτρου των πάντων και δεχόμενη πάντως ότι «όσο τα κράτη-μέλη της Κοινότητας δεν

26. Βλ. Κυπραίου Μ. «Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου», Αθήνα, 1987, σελ. 204-205.

27. Βλ. Κυπραίου Μ. «Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου», Αθήνα, 1987, σελ. 234 επ.

έχουν συγχωνευθεί σε ένα νέο κράτος, τα όρια για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε κάθε κράτος-μέλος δεν μπορούν να βρίσκονται πέρα από τα όρια που θέτει το αντίστοιχο εθνικό Σύνταγμα», η άποψη αυτή της θεωρίας καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει κοινή νομική βάση για να στηρίξει μια ιεράρχηση του κοινοτικού και των εθνικών δικαίων²⁸.

Τέλος, ένα άλλο τμήμα της θεωρίας δέχεται μεν ότι το φαινόμενο της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου θεμελιώνεται στο άρθρο 28 παρ. 2 και 3Σ, θεωρεί όμως ότι ειδικώς για τη σύγκρουση μεταξύ Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου που εκδηλώνεται στο πεδίο των περιορισμών που θέτει το άρθρο 28 παρ. 3Σ (δηλαδή δικαιώματα του ανθρώπου, και βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος) ότι η σύγκρουση αυτή αίρεται υπέρ της εθνικής αρμοδιότητας, η οποία στα πεδία αυτά έμεινε αμετακίνητη. Ο ίδιος όμως συγγραφέας υποστηρίζει στη συνέχεια ότι εφόσον η σύγκρουση εκδηλωθεί σε πεδία που εμπίπτουν στην κοινοτική έννομη τάξη – φαινόμενο μάλλον σπάνιο κατά την άποψή του – τότε η σύγκρουση αίρεται υπέρ του κοινοτικού δικαίου, δυνάμει της εξουσιοδότησης του άρθρου 28 παρ. 2 και 3Σ. Με επίκληση δε του γεγονότος ότι, κατά τη γνώμη του, ο σεβασμός των επιφυλάξεων υπέρ της εθνικής κυριαρχίας του άρθρου 28 παρ. 3Σ «κατά κανόνα δεν ελέγχεται από τα δικαστήρια», ο συγγραφέας που υποστηρίζει την παραπάνω άποψη, παρατηρεί ότι «η άποψη αυτή καταλήγει στο να καθιστά συνταγματικά απρόσβλητο το κοινοτικό δίκαιο»²⁹.

28. Βλ. Γ. Δρόσος «Ελληνική συνταγματική τάξη και Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις: Μελέτη για ορισμένες σύγχρονες διαστάσεις της πρακτικής των διεθνών συμβατικών ρυθμίσεων», Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σελ. 28 επ., 32 επ., 43 επ.

29. Βλ. Ηλιοπούλου-Στράγγα «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 72.

(iii) Η αμφισβήτηση της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου ως κριτηρίου για την επίλυση της αντινομίας μεταξύ κοινοτικού και εθνικού κανόνα

Μια μερίδα της ελληνικής θεωρίας αμφισβήτησε την ιεραρχία των κανόνων δικαίου ως μέσου για την επίλυση συγκρούσεων μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαίου και επιχείρησε να λύσει την αντινομία κοινοτικού και εθνικού κανόνα με κριτήριο τη θεσμική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δυο εννόμων τάξεων και όχι με όρους ιεραρχίας.

Τη λύση του ζητήματος αναζητεί ο υποστηρικτής της άποψης αυτής στη διάταξη του άρθρου 28 παρ. 3Σ, την οποία ερμηνεύει ως εισάγουσα κριτήριο κατανομής αρμοδιοτήτων. Όπως ειδικότερα παρατηρείται, η διάταξη αυτή θέτει όρια στο πεδίο άσκησης κοινοτικών αρμοδιοτήτων, ορίζοντας κατά τρόπο αρνητικό τι δεν υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Συγκεκριμένα, γίνεται δεκτό ότι με «*τον κυρωτικό νόμο 945/1979 η Ελλάδα αναγνώρισε, με βάση το άρθρο 28Σ, όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπονται ειδικά στις συνθήκες αλλά μόνον αυτές, χωρίς δυνατότητα σιωπηρής επέκτασής τους, και ιδίως επέκτασης που θα συνεπαγόταν ή θα εμπειρείχε νέους περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας*». Και ενώ ρητώς αποδέχεται ο υποστηρικτής της άποψης αυτής ότι «*είναι πολύ αμφίβολο αν ο Έλληνας δικαστής δικαιούται, με βάση το άρθρο 93 παρ. 4, να κρίνει από άποψη συνταγματικότητας και τους κοινοτικούς νόμους*», εν τούτοις, με επίκληση του γεγονότος ότι «*συνταγματικό θεμέλιο της προσχώρησης και παραμονής της Ελλάδας στις Κοινότητες παραμένει το άρθρο 28 παρ. 2 και 3*», θεωρεί ότι «*ο δικαστής δικαιούται, βασιζόμενος στο κριτήριο κατανομής αρμοδιοτήτων που εισάγει η παρ. 3, να αρνηθεί να εφαρμόσει κοινοτική πράξη που σφετερίζεται αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα*». Για να θεμελιώσει τη θέση αυτή ο συγγραφέας επικαλείται το επιχείρημα ότι «*η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του*

εθνικού προϋποθέτει λογικά ότι ο κοινοτικός κανόνας δεν ξεπερνά τα αρνητικά όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας»³⁰.

Σε αμφισβήτηση της υπεροχής και της ιεράρχησης ως κατάλληλων μέσων για την αντιμετώπιση του προβλήματος των σχέσεων μεταξύ του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου και στην αποδοχή της γνώμης ότι το πρόβλημα αυτό είναι «*πρόβλημα οριοθέτησης των εκατέρωθεν αρμοδιοτήτων και άρα οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της κοινοτικής και της εθνικής έννομης τάξης*», φαίνεται να καταλήγει σε τελευταία ανάλυση και ένα άλλο τμήμα της θεωρίας, το οποίο εν τούτοις δέχεται ταυτοχρόνως ότι «*η νομική φύση των ιδρυτικών συνθηκών και γενικότερα του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου ως πολυμερούς διεθνούς σύμβασης, οδηγεί στον κανόνα της παρ. 1 του άρθρου 28Σ και, άρα στην υπεροχή έναντι του κοινού δικαίου αλλά όχι και έναντι του τοπικού Συντάγματος*».

Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ο ίδιος συγγραφέας εξετάζοντας αργότερα το ίδιο θέμα από την οπτική γωνία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεωρεί ότι η συνθήκη του Μάαστριχτ χωρίς να λύνει το «αιώνιο» πρόβλημα των σχέσεων μεταξύ εθνικού Συντάγματος και πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, το αντιμετωπίζει πάντως με πολύ προσεκτικό, συμβατικό και διακριτικό τρόπο και προσπαθεί να αποφύγει οποιαδήποτε ερμηνευτική τριβή, ως προς την ιεράρχηση και τα πεδία εφαρμογής, μεταξύ του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου και των συνταγμάτων των κρατών-μελών. Τη δε μέθοδο αυτή, την οποία χαρακτηρίζει ως μέθοδο του αμοιβαίου σεβασμού και της εναρμόνισης, θεωρεί στη συνέχεια ότι ίσως να είναι πολύ πιο αποτελεσματική³¹.

30. Βλ. Α. Μανιτάκης «Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεωρήσή τους», 1984, σελ. 492 επ.

31. Βλ. Ε. Βενιζέλος «Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος», 1993, σελ. 12 επ.

3.

Η Αντιμετώπιση του Ζητήματος στα Συντάγματα άλλων Κρατών-Μελών όσο αφορά τη Συνταγματική Θεμελίωση της Προσχώρησής τους στην Κοινότητα

Στο **Βέλγιο** η συνταγματικά απαιτούμενη συναίνεση των δύο νομοθετικών σωμάτων³² δόθηκε στις ευρωπαϊκές συνθήκες το 1952 και το 1957 με απλό νόμο. Το άρθρο 25 του συντάγματος του 1831 ορίζει μεν ότι όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το έθνος και ασκούνται κατά τον τρόπο που ορίζει το σύνταγμα, αλλά η διάταξη αυτή δεν θεωρήθηκε ότι εμπόδιζε στη σύγχρονη εποχή τη συμμετοχή σε οργανισμούς του τύπου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Στη νομολογία ανέκυψαν όμως δυσκολίες σχετικά με την αναγνώριση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου; ώστε τελικώς αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα της αναθεώρησης του συντάγματος. Την 20^η Ιουλίου 1970 συμπληρώθηκε το σύνταγμα με ένα νέο άρθρο 25 δις, κατά το οποίο «*Η άσκηση ορισμένων εξουσιών μπορεί να μεταβιβαστεί με σύμβαση ή νόμο σε οργανισμούς του διεθνούς δικαίου*».

Και στη **Γαλλία** η κύρωση των ευρωπαϊκών συνθηκών έγινε με απλό νόμο. Εκεί πάντως πρόβλεπε το προοίμιο του συντάγματος του 1946 (παρ. 14) ότι «*υπό την επιφύλαξη της αμοιβαιότητας η Γαλλία συναινεί στους περιορισμούς της κυριαρχίας που είναι αναγκαίοι για την οργάνωση κατ την άμυνα της ειρήνης*». Η ισχύς του προοιμίου αυτού διατηρή-

32. Κατά το άρθρο 68 του βελγικού συντάγματος, οι διεθνείς συνθήκες συνάπτονται από το Βασιλέα, αλλά δεν αποκτούν ισχύ πριν συναινέσουν τα δύο νομοθετικά σώματα (το Σώμα των Αντιπροσώπων και η Γερουσία).

θηκε και υπό το ισχύον σύνταγμα του 1958 σύμφωνα με το προοίμιο (παρ. 1) του τελευταίου³³.

Παρ'όλα αυτά, υπό το κράτος του συντάγματος του 1946, διατυπώθηκαν αμφιβολίες, αν η διάταξη αυτή του προοιμίου αντισταθμίζει τις συνταγματικές διατάξεις, κατά τις οποίες η εθνική κυριαρχία ανήκει στο γαλλικό λαό (άρθρο 3) και η Εθνική Συνέλευση ψηφίζει μόνη τους νόμους, χωρίς να μπορεί να μεταβιβάσει το δικαίωμα αυτό (άρθρο 15). Οι διατάξεις όμως αυτές τροποποιήθηκαν ουσιαστικά στο σύνταγμα του 1958 με την ενίσχυση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, και προπάντων του Προέδρου της Δημοκρατίας, καθώς και με την εισαγωγή του δημοψηφίσματος. Εξάλλου, το άρθρο 55 του ισχύοντος συντάγματος του 1958 προβλέπει την υπεροχή των διεθνών συνθηκών έναντι των γαλλικών νόμων, υπό τον όρο της αμοιβαιότητας. Αλλά στο θέμα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου θα επανέλθουμε.

Εν πάση περιπτώσει τα γαλλικά δικαστήρια δεν ελέγχουν τη συνταγματικότητα νόμων και επομένως ούτε του κυρωτικού των συνθηκών νόμων, ούτε των ιδίων των συνθηκών. Το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil Constitutionnel), που μπορεί κατ' αρχήν να προβεί σ' αυτόν τον έλεγχο, ιδρύθηκε με το Σύνταγμα του 1958, δηλαδή μετά την ίδρυση των Κοινοτήτων, και ελέγχει τη συνταγματικότητα διεθνών συμβάσεων μόνο πριν τη σύναψή τους. Σε αποφάσεις του όμως, που αφορούν τους κυρωτικούς των συμφωνιών για τους ιδίους πόρους της Κοινότητας και για τις άμεσες εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου νόμους, καθώς και ένα νόμο εκτελεστικό κοινοτικής οδηγίας, δεν αμφισβητεί τη συνταγματικότητα των Συνθηκών³⁴.

33. Κατά τα άρθρα 52 επ. του γαλλικού συντάγματος του 1958 (πρβλ. άρθρα 27 και 31 του συντάγματος του 1946) οι διεθνείς συνθήκες κυρώνονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά οι σπουδαιότερες από αυτές βάσει νόμου.

34. Βλ. τις αποφάσεις αυτές στο γαλλικό Journal officiel της 21.6.1970 (σ. 5806), της 31.12.1976 (σ. 7651) και της 31.12.1980 (σ. 3242) · βλ. επίσης την απόφαση της 30.12.1977, J.O. της 31.12.1977 (σ. 6385).

Κατά το ισχύον ομοσπονδιακό σύνταγμα της **Γερμανίας** του 1949 (άρθρα 24 παρ.1 και 2) «*Η Ομοσπονδία μπορεί να μεταβιβάξει με νόμο κυριαρχικές εξουσίες σε διακρατικούς οργανισμούς*» και «*Η Ομοσπονδία μπορεί για τη διατήρηση της ειρήνης να ενταχθεί σε ένα σύστημα αμοιβαίας συλλογικής ασφάλειας · στην περίπτωση αυτή συναινεί στους περιορισμούς των κυριαρχικών δικαιωμάτων που εγκαθιδρύουν και εγγυώνται ένα διαρκές ειρηνικό καθεστώς στην Ευρώπη και μεταξύ των λαών του κόσμου*»³⁵. Κατά την κύρωση των ιδρυτικών ευρωπαϊκών συνθηκών εφαρμόστηκε το άρθρο 24 παρ. 1. Η κύρωση έγινε με απλό νόμο³⁶. Το ζήτημα αν ο νόμος αυτός ήταν απλός ή αναθεωρητικός του συντάγματος (οπότε θα ήταν αναγκαία πλειοψηφία των δύο τρίτων και των δύο βουλών) συζητήθηκε ευρύτατα το 1952, όταν η κυβέρνηση δεν διέθετε την αναγκαία κοινοβουλευτική πλειοψηφία, αλλά ατόνισε ύστερα από τις εκλογές του 1953, όταν η κυβέρνηση απέκτησε την πλειοψηφία αυτή. Στην θεωρία γίνεται πάντως δεκτό ότι ο νόμος αυτός ψηφίσθηκε μεν σωστά ως απλός · (όχι αναθεωρητικός του συντάγματος) νόμος – γιατί επιτρέπει τούτο το άρθρο 24, – αλλά έχει τυπική ισχύ, ίση προς το σύνταγμα και επομένως μπορεί να τροποποιηθεί μόνο με τη διαδικασία αναθεώρησης του συντάγματος.

Κατά το άρθρο 11 του ισχύοντος συντάγματος του 1947 η **Ιταλία** «*συναινεί, υπό τον όρο της ισότητας με τα άλλα κράτη, σε περιορισμούς της κυριαρχίας που είναι αναγκαίοι για ένα καθεστώς διασφάλισης της ειρήνης και της δικαιοσύνης μεταξύ των εθνών · προάγει και ευνοεί τους διεθνείς οργανισμούς που αποβλέπουν σε ένα τέτοιο σκοπό*». Βάσει της – όμοιας με τη γαλλική - συνταγματικής αυτής διατάξεως, η κύρωση των ευρωπαϊκών συνθηκών έγινε με απλό νόμο κατά τη διαδικασία κυρώσεως διεθνών

35. Το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 του ελλην. Συντ. είναι γενικά παρόμοιο · σε σημαντικά σημεία είναι όμως διαφορετικά διατυπωμένο, προπάντων η παρ. 3 δεν περιορίζεται μόνο σε αμυντικούς οργανισμούς (βλ. κατ.).

36. Κατά το άρθρο 59 του γερμανικού συντάγματος, διεθνείς συνθήκες συνάπτονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά οι σπουδαιότερες από αυτές υπόκεινται στη συναίνεση της Κάτω Βουλής (Bundestag) και ενδεχομένως και της Άνω Βουλής (Bundesrat).

συνθηκών³⁷. Στη νομολογία συνάντησε όμως η επικράτηση της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου σημαντικές δυσχέρειες.

Ενώ οι περιορισμοί της κυριαρχίας, που επέφερε η συμμετοχή του **Λουξεμβούργου** στην ΕΚΑΧ, στηρίχθηκαν σε εθιμικό δίκαιο, για τη συμμετοχή στην ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ θεωρήθηκε αναγκαία η αναθεώρηση του συντάγματος του 1868. Το 1956 προστέθηκε στο τρίτο κεφάλαιο περί κυριαρχικής εξουσίας το άρθρο 49 δις, κατά το οποίο «*Η άσκηση των εξουσιών που επιφυλάσσει το σύνταγμα στη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία μπορεί να μεταβιβαστεί προσωρινά σε οργανισμούς διεθνούς δικαίου*». Οι εγκριτικοί νόμοι των σχετικών συνθηκών³⁸ ψηφίζονται κατά το άρθρο 37 παρ. 2 με δύο τρίτα των παρόντων (επί απαρτίας τριών τετάρτων του συνόλου), την πλειοψηφία δηλαδή που απαιτείται για την αναθεώρηση του συντάγματος. Οι προϋποθέσεις αυτές τηρήθηκαν κατά την κύρωση των συνθηκών της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ.

Και στην **Ολλανδία** (Κάτω Χώρες) η συναίνεση του κοινοβουλίου στη συνθήκη της ΕΚΑΧ δόθηκε με απλό νόμο³⁹, δεν άργησαν όμως να διατυπωθούν συνταγματικές αμφιβολίες που οδήγησαν στη διπλή αναθεώρηση του ισχύοντος συντάγματος το 1953 και το 1956. Κατά το άρθρο 63 «*Αν η εξέλιξη της διεθνούς έννομης τάξεως το απαιτεί, μπορεί μια συνθήκη να παρεκκλίνει από τις διατάξεις του συντάγματος. Στην περίπτωση αυτή η συναίνεση (του Κοινοβουλίου) μπορεί να δοθεί μόνο ρητώς· τα δύο νομοθετικά σώματα μπορούν να ψηφίσουν το σχέδιο του σχετικού νόμου με τα δύο τρίτα των ψηφιζόντων*». Επίσης κατά το άρθρο 67 παρ. 1 «*Με συνθή-*

37. Κατά τα άρθρα 80 και 87 παρ. 7 οι διεθνείς συνθήκες κυρώνονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά στις σπουδαιότερες περιπτώσεις ύστερα από εξουσιοδότηση που παρέχουν με νόμο τα δύο νομοθετικά σώματα (η Βουλή και η Γερουσία).

38. Κατά το άρθρο 37 παρ.1 του συντάγματος οι διεθνείς συμβάσεις συνάπτονται από το Μεγάλο Δούκα, αλλά δεν αρχίζουν να ισχύουν πριν εγκριθούν με νόμο.

39. Κατά τα άρθρα 60 επ. του ολλανδικού συντάγματος η κύρωση διεθνών συνθηκών γίνεται από το Βασιλέα (σήμερα τη Βασίλισσα) αφού προηγουμένως στις σπουδαιότερες περιπτώσεις συναινέσουν ρητώς (με νόμο) ή σιωπηρώς (με την πάροδο άπρακτης προθεσμίας) τα δύο νομοθετικά σώματα («Γενικές Τάξεις»).

κες ή βάσει συνθηκών, και όπου είναι αναγκαίο με τήρηση των διατάξεων του άρθρου 63, μπορούν να μεταβιβαστούν νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαστικές εξουσίες σε οργανισμούς του διεθνούς δικαίου». Η συναίνεση του κοινοβουλίου στις συνθήκες της ΕΟΚ και της ΕΚΑΕ δόθηκε με νόμο ψηφισμένο με απλή πλειοψηφία. Το ολλανδικό σύνταγμα περιέχει επίσης, ως μόνο από τα συντάγματα των κρατών-μελών των Κοινοτήτων, ρητές διατάξεις για την υπεροχή του κοινοτικού έναντι του εθνικού δικαίου. Στις διατάξεις αυτές θα επανέλθουμε.

Κατά την § 20 του συντάγματος της **Δανίας** του 1953:

- «(1) Εξουσίες που βάσει του Συντάγματος ανήκουν στις αρχές του Βασιλείου μπορούν με νόμο και σε ορισμένη έκταση να μεταβιβαστούν σε διακρατικές αρχές, που έχουν συσταθεί με αμοιβαία συμφωνία προς το σκοπό προαγωγής της διακρατικής έννομης τάξεως και συνεργασίας.
- (2) Για την ψήφιση των σχετικών νομοσχεδίων είναι απαραίτητη η πλειοψηφία των πέντε έκτων των μελών του Folketing (Κοινοβουλίου). Αν δεν επιτευχθεί η πλειοψηφία αυτή, παρά μόνο η πλειοψηφία που είναι αναγκαία για την ψήφιση γενικών νομοσχεδίων, η πρόταση νόμου, εφόσον εμμένει η κυβέρνηση, υποβάλλεται προς έγκριση ή απόρριψη στους εκλογείς κατά τις διατάξεις της § 42 περί δημοψηφισμάτων».

Επειδή το σχέδιο νόμου με το οποίο το Folketing θα συναινούσε στην προσχώρηση της Δανίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα⁴⁰ δεν έλαβε την αναγκαία κοινοβουλευτική πλειοψηφία των πέντε έκτων, υποβλήθηκε το 1972 σε δημοψήφισμα, όπου και έλαβε πλειοψηφία 62%. Ο σχετικός νόμος αποτελείται από οκτώ άρθρα και περιλαμβάνει κυρίως: την εξουσιοδότηση προς τη Βασίλισσα να κυρώσει τη Συνθήκη Προσχώσεως στην

40. Κατά το άρθρο 19 του δανικού συντάγματος, διεθνείς συνθήκες συνάπτονται και κυρώνονται από τον Βασιλέα (τώρα: τη Βασίλισσα), αφού όμως προηγουμένως εκφράσει τη συναίνεσή του το Folketing, εξουσιοδοτώντας το Βασιλέα να προβεί στην κύρωση.

ΕΟΚ και την ΕΚΑΕ της 22^{ης} Ιανουαρίου 1972· την εξουσιοδότηση προσχωρήσεως της Δανίας στην απόφαση του Συμβουλίου της 22^{ης} Ιανουαρίου 1972 περί προσχωρήσεως των νέων μελών της ΕΚΑΧ· την εισαγωγή και άμεση ισχύ του πρωτογενούς και δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου στη Δανία· μια εξουσιοδότηση προς τον αρμόδιο υπουργό σχετικά με την εφαρμογή των δικαιωμάτων εγκαταστάσεως, παροχής υπηρεσιών και ελεύθερης κυκλοφορίας εργατών· την υποχρέωση της Κυβερνήσεως να κοινοποιεί στην αρμόδια επιτροπή του Folketing τις προτάσεις για λήψη αποφάσεων εκ μέρους του Συμβουλίου της Κοινότητας που θα αποκτήσουν άμεση ισχύ στη Δανία ή των οποίων η εκτέλεση θα απαιτήσει ενέργειες του Folketing.

Στην **Ιρλανδία**, περιορισμοί της κυριαρχίας που συνεπάγεται η προσχώρηση στην Κοινότητα θεωρήθηκαν ότι ήταν ασυμβίβαστες με την τότε διατύπωση του ισχύοντος συντάγματος του 1937 και ότι επομένως ήταν αναγκαία η αναθεώρησή του. Η αναθεώρηση αυτή έλαβε τη μορφή της προσθήκης μιας υποπαραγράφου 3 στην παράγραφο 4 του άρθρου 29 του συντάγματος κατά την οποία:

«Το κράτος μπορεί να γίνει μέλος της ΕΚΑΧ... της ΕΟΚ... και της ΕΚΑΕ... Καμιά διάταξη του συντάγματος δεν αίρει νόμους ψηφιζόμενους, πράξεις εκδιδόμενες ή μέτρα λαμβανόμενα από το κράτος και που γίνονται αναγκαία από τη συμμετοχή στις Κοινότητες, ούτε εμποδίζει νόμους ψηφιζόμενους, πράξεις εκδιδόμενες ή μέτρα λαμβανόμενα από τις Κοινότητες ή οργανά τους, να έχουν νομική δεσμευτικότητα εντός του κράτους».

Κατά το άρθρο 46 του ιρλανδικού συντάγματος η πρόταση αυτή αναθεωρήσεως υποβλήθηκε ως νομοσχέδιο στην Dáil (Βουλή), εγκρίθηκε και από τα δύο νομοθετικά σώματα (την Dáil και τη Seanad: Γερουσία) και υποβλήθηκε τέλος σε δημοψήφισμα το 1972, όπου και εγκρίθηκε από την πλειοψηφία των εκλογέων⁴¹.

41. Με τον τρόπο αυτό δεν τηρήθηκε η συνηθισμένη διαδικασία εγκρίσεως διεθνούς συνθήκης από την Dáil κατά το άρθρο 29 παρ.5 του ιρλανδικού συντάγματος.

Με τη νέα αυτή συνταγματική διάταξη η Ιρλανδία αποτελεί το μόνο κράτος-μέλος, του οποίου η συμμετοχή στην Κοινότητα προβλέπεται ρητώς στο ίδιο το σύνταγμα. Για μελλοντικές όμως ενοποιητικές συνθήκες (π.χ. δημιουργία μιας οικονομικής ενώσεως) η άποψη στην Ιρλανδία είναι ότι θα απαιτηθεί νέα τροποποίηση του Συντάγματος.

Στη **Μεγάλη Βρετανία** (Ηνωμένο Βασίλειο) η έλλειψη γραπτού συντάγματος και προπάντων κανόνων δικαίου με αυξημένη τυπική ισχύ και, επομένως, νομικά δεσμευτικών για το κοινοβούλιο, έθεσε από την αρχή και εξακολουθεί να θέτει προβλήματα εντελώς διαφορετικά από εκείνα των υπόλοιπων κρατών-μελών.

Κατά την κρατούσα ακόμη στη Μεγάλη Βρετανία γνώμη, η Βουλή των Κοινοτήτων είναι αδέσμευτη από οποιοδήποτε σύνταγμα και μπορεί να νομοθετήσει τα πάντα, αλλά δεν μπορεί να δεσμεύσει τον εαυτό της για το μέλλον. Ενώ επομένως η προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεν παρουσίαζε κανένα νομικό εμπόδιο ούτε χρειαζόταν συνταγματική εξουσιοδότηση, η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι *μεταγενέστερου* βρετανικού δικαίου είναι ακόμη, παρά την έκδοση του νόμου περί προσχωρήσεως στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (European Communities Act του 1972), ένα ανοικτό, ζωντανό αμφισβητούμενο ζήτημα. Αλλά στο θέμα της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου θα επανέλθουμε πιο κάτω.

Την 28^η Οκτωβρίου 1971 το βρετανικό κοινοβούλιο ψήφισε υπέρ της προσχωρήσεως της Μεγάλης Βρετανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η βρετανική κυβέρνηση υπέγραψε τη Συνθήκη Προσχωρήσεως την 22^η Ιανουαρίου 1972 και αμέσως έπειτα υπέβαλε στο κοινοβούλιο σχέδιο νόμου «περί των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων» (European Communities Act) για την υλοποίηση των υποχρεώσεων και άσκηση των δικαιωμάτων της Συνθήκης Προσχωρήσεως⁴².

42. Κατά το βρετανικό συνταγματικό δίκαιο, διεθνείς συνθήκες συνάπτονται και κωλύονται από την εκτελεστική εξουσία, αν και μερικές ισχύουν από την ημέρα της υπογραφής και ορισμένες μετά την κοινοβουλευτική τους έγκριση. Κατά κανόνα πάντως, το κοινοβούλιο δεν μετέχει στη διαδικασία συνάψεως διεθνών συνθηκών

Ο European Communities Act του 1972 αποτελείται από δύο μέρη και τέσσερα παραρτήματα· στο πρώτο μέρος ορίζεται κυρίως πότε μια συνθήκη πρέπει να θεωρείται ως κοινοτική συνθήκη, αναγνωρίζεται η ισχύς και εκτελεστότητα του κοινοτικού δικαίου, εξουσιοδοτείται η εκτελεστική εξουσία για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, καθώς και την εκπλήρωση των χρηματικών υποχρεώσεων προς την Κοινότητα, και ορίζονται ορισμένα ζητήματα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τα βρετανικά δικαστήρια. Στο δεύτερο μέρος περιλαμβάνονται τροποποιητικές διατάξεις, και μάλιστα αφενός μια γενική ρήτρα, και αφετέρου ειδικές τροποποιήσεις και καταργήσεις. Τα τέσσερα παραρτήματα περιέχουν (αντιστοίχως) διάφορους ορισμούς, περιορισμούς της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 2 παρ. 2 του νόμου, και κατάλογο καταργούμενων και τροποποιούμενων διατάξεων.

Μετά τη νίκη του Εργατικού Κόμματος στις εκλογές του Φεβρουαρίου 1974, η κυβέρνηση ζήτησε και πέτυχε επανάληψη των διαπραγματεύσεων με τις Κοινότητες και αναθεώρηση ορισμένων όρων προσχωρήσεως. Η βρετανική κυβέρνηση συνέστησε στο κοινοβούλιο να αποδεχθεί τα αποτελέσματα των νέων διαπραγματεύσεων, πράγμα που συνέβη τον Απρίλιο 1975. Την 5^η Ιουνίου 1975 διεξήχθη δημοψήφισμα, στο οποίο περισσότερο από τα δύο τρίτα των ψήφων ήταν υπέρ της παραμονής στην Κοινότητα.

(αντιθέτως προς το άρθρο 36 του ελληνικού Συντάγματος)· απλώς λαμβάνει γνώση των συνθηκών 21 ημέρες πριν κυρωθούν. Από την άλλη πλευρά, διεθνείς συνθήκες δεν έχουν ισχύ δικαίου εντός της Μεγάλης Βρετανίας, παρά μόνο αν το περιεχόμενό τους περιληφθεί σε τυπικό νόμο, που ψηφίζεται βέβαια από το κοινοβούλιο.

ΜΕΡΟΣ ΣΤ'

Συμπέρασμα

Η ανάπτυξη που προηγείται επιχειρεί να δώσει στοιχεία της κοινοτικής και της ελληνικής έννομης τάξης. Η κοινοτική έννομη τάξη είναι κυρίως το πρωτογενές και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, που παράγεται από το πρώτο. Το πρωτογενές δίκαιο είναι δημιούργημα διεθνών συνθηκών, τις οποίες συνήψαν ή στις οποίες προσχώρησαν τα κράτη-μέλη, ανάμεσα στα οποία και η Ελλάδα. Η ελληνική έννομη τάξη είναι οι κανόνες δικαίου που θεσπίζει το ελληνικό κράτος, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος, το οποίο είναι το θεμέλιο της τάξης αυτής και προϋπόθεση της ισχύς όλων των άλλων κανόνων δικαίου. Με την κύρωση της συνθήκης προσχώρησης της Ελλάδας (ν. 945/1979), το κοινοτικό δίκαιο ισχύει στην Ελλάδα και αποτελεί τμήμα της ελληνικής έννομης τάξης. Έτσι, η κοινοτική νομοθετική λειτουργία, που ασκείται από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, παράγει, με τους κανόνες που θέτει σε ισχύ, άμεσες (άμεση ισχύ ορισμένων κανόνων) ή έμμεσες έννομες συνέπειες στην ελληνική επικράτεια. Η λειτουργία αυτή ενεργεί αυτόνομα και ανεξάρτητα από την ελληνική νομοθετική λειτουργία, που ασκείται κατά το Σύνταγμα, από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και παράγει και αυτή κανόνες δικαίου.

Παράλληλα προς την κοινοτική αυτή δικαιοπαραγωγική αρμοδιότητα, ασκείται η κοινοτική δικαστική λειτουργία που ελέγχει την άσκηση της πρώτης και ερμηνεύει το κοινοτικό δίκαιο. Τη λειτουργία αυτή αναθέτουν οι συνθήκες σε ανεξάρτητη αρχή, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αντίστοιχα, την ελληνική δικαστική λειτουργία ασκούν, κατά το Σύνταγμα, τα ελληνικά δικαστήρια, τα οποία είναι αρμόδια να εφαρμόζουν όχι μόνο το δίκαιο που παράγουν, κατά το Σύνταγμα, τα οικεία εθνικά όργανα, αλλά και το κοινοτικό δίκαιο, που, κατά το Δικαστήριο των Κοινοτήτων (ΔΕΚ), υπερέχει του εθνικού, επομένως και του ελληνικού δικαίου. Η νομολογιακή αυτή θέση στηρίζεται στην αντίληψη ότι οι κυριαρχικές αρμοδιότητες της Κοινότητας στο νομοθετικό, εκτελεστικό και δικαστικό πεδίο προέρχονται από αντίστοιχο περιορισμό της

εθνικής κυριαρχίας και μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών στα κοινοτικά όργανα.

Από τα παραπάνω επομένως προκύπτει ότι η «διείσδυση της Ευρώπης» (εξευρωπαϊσμός) υπήρξε σημαντική στην περίπτωση της συμμετοχής στην ενοποιητική διαδικασία και τους θεσμούς (Ευρωπαϊκή Ένωση). Η «διείσδυση» αυτή επέβαλε «επαναπροσδιορισμούς» στη σχέση κράτους και κοινωνίας σε επίπεδο εξουσιών, λειτουργιών, θεσμικών συγκροτήσεων, οικονομικών πόρων, επικοινωνιακών δυνατοτήτων, συμμετοχικών ευκαιριών. Οι «επαναπροσδιορισμοί» αυτοί οδηγούν στον περιορισμό του ρόλου εξουσιών παντοδυναμίας του ελληνικού κράτους, γραφειοκρατών και κεντρικών θεσμών, και στην ενίσχυση της κοινωνίας των πολιτών και τελικά της δημοκρατίας. Βεβαίως, οι διαπιστώσεις αυτές περιγράφουν τάσεις και δυναμικές και όχι αποκρυσταλλωμένα φαινόμενα. Οι δυναμικές αυτές δημιουργούν αποσαθρώσεις, αμφισβητήσεις και συγκρούσεις που μορφοποιούνται στη σύγκρουση ανάμεσα στους εκσυγχρονιστές (ευρωπαϊστές) και στους παραδοσιακούς (εθνοκεντρικούς). Η «επίλυση» της σύγκρουσης αυτής φαίνεται να επιτυγχάνεται υπέρ της λογικής του εκσυγχρονισμού/ευρωπαϊσμού με ακόμη βαθύτερη τη «διείσδυση της Ευρώπης» στο πολιτικό σύστημα της χώρας. Ουσιαστικά, η «διείσδυση» αυτή έχει καταστήσει την Ελλάδα μέλος ενός πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης ή ενός χαλαρού πολιτικού συστήματος ομοσπονδιακής συγκρότησης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ε. Βενιζέλος. Η συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.
2. Γεωργίου Μ. Βιτάλη. «Κοινοτική έννομη τάξη», Αθήνα 1988.
3. Θεόδωρος Α. Γεωργακόπουλος. «Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα-Πειραιάς, 1995.
4. Π.Δ. Δαγτόγλου. «Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο». Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1985.
5. Γ. Δρόσος. «Ελληνική συνταγματική τάξη και ευρωπαϊκές κοινότητες στις διεθνείς σχέσεις: Μελέτη για ορισμένες σύγχρονες διαστάσεις της πρακτικής των διεθνών συμβατικών ρυθμίσεων». Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1987.
6. Ηλιοπούλου-Στράγγα. «Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Αθήνα-Κομοτηνή 1996.
7. Π.Ι. Κανελλόπουλου. «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα-Κομοτηνή 1999.
8. Μ. Κυπραίου. «Σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου», Αθήνα 1987.
9. Α. Μανιτάκη. «Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους», Αθήνα 1984.
10. Νίκος Σ. Μούσης. «Από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί και Πολιτικές», Αθήνα 1994.

11. Νίκος Σκανδάμης. «Ευρωπαϊκό Δίκαιο: Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.
12. Κωνσταντίνος Α. Στεφάνου. «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση» Τόμος Α'. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
13. Αργύρης Α. Φατούρος - Αστέρης Δ. Πλιάκος. «Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου». Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.
14. Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου. «Εισαγωγή στο γενικό κοινοτικό δίκαιο». Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1992.