

Μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων: η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη

του Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Επίκουρου Καθηγητή Νομικής Σχολής
Πανεπιστημίου Αθηνών

Εισαγωγή

Η διαχείριση των εντάσεων μεταξύ του κοινοτικού δικαίου και του εθνικού Συντάγματος αποτελεί το σημαντικότερο και το πλέον σύνθετο νομικοπολιτικό διακύβευμα της σύγχρονης εποχής. Στις πολυκροτες υποθέσεις του «βασικού μετόχου»¹ και των «κολεγίων»², η διαχείριση αυτή σημαδεύτηκε από μονιστικές προσεγγίσεις, οι οποίες υιοθέτησαν συγκρουσιακά σχήματα υπεροχής³. Στο πλαίσιο αυτών των προσεγγίσεων, οι δύο έννομες τάξεις, η κοινοτική και η εθνική, αντιμετωπίζονται ως απλά εργαλεία εξυπηρέτησης ενιαίων και ομοιογενών συνόλων αντιτιθέμενων συμφερόντων, του κοινοτικού και του εθνικού, καθένα από τα οποία διεκδικεί για τον εαυτό του την κυριαρχία. Ωστόσο, η εργαλειακή αυτή θεώρηση των δύο εννόμων τάξεων, η οποία αναπαράγει χωρίς να επιλύει τις σχετικές συγκρούσεις, φαίνεται να είναι όχι μόνον αναποτελεσματική αλλά και απλουστευτική. Τα διάφορα συγκρουσιακά σχήματα υπεροχής μπορεί να υπόσχονται τη βεβαιότητα ενός ασφαλούς και σαφούς μέσου άρσης των επίμαχων εντάσεων, πλην όμως, παραβλέπουν την πολλαπλότητα του νομικού ορίζοντα σήμερα στην Ευρώπη⁴. Η πολλαπλότητα αυτή συνηγορεί στην υπέρβαση των μονοδιάστατων και στατικών εργαλειακών αντιλήψεων γύρω από την κοινοτική και την εθνική έννομη τάξη και στην αντιμετώπιση των δύο αυτών τάξεων πρωτίστως ως πολιτικών σχέσεων, με πολύπλοκη λειτουργία και δυναμική.

Τα Συντάγματα είναι σύνολα κανόνων και αρχών που ιδρύουν και ρυθμίζουν τέτοιες πολιτικές σχέσεις⁵, πραγματώνονται⁶ δε με βάση το παράδειγμα της θεσμικής δυναμικής, η οποία γίνεται αντιληπτή ως μια διαδικασία διαλεκτικής υπέρβασης των συνεχών εντάσεων μεταξύ του θεσμισμένου και του

(1) Βλ., αντί άλλων, την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3670/2006, τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, της 8^{ης} Οκτωβρίου 2008, στην υπόθεση C-213/07, Μηχανική, την αιτιολογημένη γνώμη 27.4.2005 [(C(2005) 1405] που απηύθυνε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς την Ελληνική Δημοκρατία, Ν. Κ. Αλιβιζάτου, *Σύνταγμα και διαπλοκή – Συμβολή στην ερμηνεία της (νέας) παρ. 9 του άρθρου 14Σ, ΔΜΜΕ (1) 2004*, σ. 16 επ., Γ. Γεραπετρίτη, *Το Σύνταγμα και ο δικαστής: μια αέναη διαλεκτική σχέση. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις 3242/2004 και 3243/2004 του ΣτΕ για τον «βασικό μέτοχο»*, ΝοΒ 2005, σ. 443 επ., Χ. Ανθόπουλου, *Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος*, σε: Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση*, Ι. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, σ. 461 επ., Ξ. Κοντιάδη, *Πεδία έντασης του Συντάγματος με το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Δικαιοπολιτική προσέγγιση ενόψει της εν εξελίξει συνταγματικής αναθεώρησης*, ΤοΣ 2006, σ. 1071 επ., Ευ. Βενιζέλου, *Ερμηνευτικός σχετιασμός, δικονομικοί καταναγκασμοί, δογματικές αντιφάσεις και πολιτικά διλήμματα στη νομολογία του ΣτΕ για τις σχέσεις εθνικού Συντάγματος και ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου. Η «παραδειγματική λειτουργία» της ΣτΕ Ολ. 3670/2006 για το άρθρο 14 παρ. 9 Σ*, ΕφημΔΔ 2008, σ. 85 επ..

(2) Βλ., αντί άλλων, τις αποφάσεις ΔΕΚ, 23.10.2008, υπόθεση C-274/05, Επιτροπή/Ελλάδα, ΔΕΚ 4.12.2008, υπόθεση C-84/07, Επιτροπή/Ελλάδα, και ΔΕΚ, 4.12.2008, υπόθεση C-151/07, Χατζηθανάσης. Βλ. και Κ. Γιαννακόπουλου, *Το άρθρο 16 Σ., το κοινοτικό δίκαιο και το Συμβούλιο της Επιτροπείας ...δέκα χρόνια μετά. Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ Δ' 778/2007*, ΕφημΔΔ 2/2007, σ. 140 επ., *τον ιδίου*, *Προς μια νέα, στρεβλή ρύθμιση για τα κολέγια; φύλλο εφημερίδας «Η Καθημερινή»*, της 25.7.2008, σ. 11. Πρβλ. Ξ. Κοντιάδη, *Πεδία έντασης...*, ό.π., σ. 1079 επ..

(3) Βλ., για παράδειγμα, τις απόψεις που επικράτησαν στις αποφάσεις ΣτΕ Δ' 3242/2004 και ΣτΕ Ολ. 3457/1998.

(4) Βλ., αντί άλλων, Κ. Παπανικολάου, *Οι διασυνταγματικές σχέσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ΤοΣ 2007, ειδικό τεύχος, σ. 93 επ. (με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές), ιδίως σ. 142, όπου αναφέρεται ότι τα σχήματα αυτά «είτε αναγνωρίζουν την καθολική υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, είτε τη νομιμοποίησή του επί εθνοσυνταγματικών ρεζιμιμάτων, είτε την αυθεντία του «αναχωρούντος» συντάγματος, φέρουν τα «γενετικά» ελαττώματα των μονιστικών θεωρήσεων και παραβλέπουν την πολλαπλότητα του νομικού ορίζοντα σήμερα στην Ευρώπη».

(5) Βλ. Ευ. Βενιζέλου, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008, σ. 35.

(6) Πρβλ. για την έννοια του «πραγματικού Συντάγματος», Α. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, σ. 54 επ., Ευ. Βενιζέλου, *Μαθήματα...*, ό.π., σ. 117 επ..

θεσμιζοντας⁷. Όπως όλες οι διαπροσωπικές σχέσεις, οι σχέσεις που ρυθμίζονται από συνταγματικούς κανόνες και αρχές μπορούν να γίνουν αντιληπτές άλλοτε ως σχέσεις σκοπών και άλλοτε ως σχέσεις ορίων, ανάλογα με το εάν, στις σχέσεις αυτές, κυριαρχούν οι κοινοί στόχοι ή τα όρια δράσης των εμπλεκόμενων προσώπων. Αρκεί να σκεφθούμε ότι, στην αρχή μιας στενής προσωπικής σχέσης, όταν δύο άνθρωποι είναι πολύ ερωτευμένοι, η σχέση τους αυτή είναι γεμάτη σκοπούς και συχνά δεν έχει όρια. Μετά από κάποιο διάστημα, η ίδια σχέση, ανάμεσα στους ίδιους ανθρώπους, μπορεί να μην έχει ιδιαίτερους σκοπούς και να διασώζεται μόνον επειδή, μεταξύ των δύο προσώπων, υπάρχουν όρια. Με ανάλογο τρόπο, στο πλαίσιο της πραγμάτωσης των Συνταγμάτων, θα μπορούσε να γίνει λόγος άλλοτε για μετεξέλιξή τους σε *Συντάγματα σκοπών*, όταν στα Συντάγματα επικρατεί ο προσδιορισμός των αποστολών της δράσης της δημόσιας εξουσίας, δηλαδή η νομιμοποιητική λειτουργία των συνταγματικών ρυθμίσεων⁸, και άλλοτε σε *Συντάγματα ορίων*, όταν επικρατεί η επιβολή φραγμών στη δράση της δημόσιας εξουσίας, δηλαδή η εγγυητική λειτουργία των συνταγματικών ρυθμίσεων⁹. Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι η διάκριση μεταξύ *συνταγματικών ορίων* και *συνταγματικών σκοπών* συνδέεται με το περιεχόμενο και τη λειτουργία της εκάστοτε συνταγματικής ρύθμισης και όχι με τον χαρακτήρα της ως ρητού κανόνα δικαίου ή ως γενικής αρχής¹⁰. Εξάλλου, στο πλαίσιο σύγκρισης δύο διαφορετικών εννόμων τάξεων, το ίδιο έννομο αγαθό μπορεί να γίνεται αντιληπτό στη μία ως συνταγματικό όριο και στην άλλη ως συνταγματικός σκοπός. Τέλος, είναι αξιοσημείωτο ότι, στο πλαίσιο της θεσμικής εξέλιξης του ίδιου Συντάγματος, η παραπάνω διάκριση συχνά σχετικοποιείται, καθώς οι συνταγματικοί σκοποί ενέχουν ή μπορούν να μεταλλάσσονται σε συνταγματικά όρια, και αντίστροφα¹¹. Ωστόσο, η σχετικοποίηση αυτή δεν αναιρεί τον πυρήνα και τη σημασία της διάκρισης μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων. Συναφώς, η τήρηση ενός συνταγματικού σκοπού συνδέεται κατ' αρχήν με την θετικού χαρακτήρα εκτίμηση της αποτελεσματικότητας της κρατικής δράσης και τη συναφή υποχρέωση λήψης κάθε κατάλληλου μέτρου, με γνώμονα την προστασία συγκεκριμένου εννόμου αγαθού. Απ' την άλλη, η τήρηση ενός συνταγματικού ορίου συνδέεται κυρίως με την αρνητικού χαρακτήρα εκτίμηση της μη υπέρβασης του εν λόγω ορίου από την κρατική δράση και τη συναφή απαγόρευση αθέμιτης προσβολής ενός εννόμου αγαθού.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η προσπάθεια ανάλυσης του φαινομένου των εντάσεων μεταξύ

του κοινοτικού δικαίου και του εθνικού Συντάγματος, με βάση την παραπάνω λειτουργική διάκριση μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων. Η προσφυγή στη διάκριση αυτήν οδηγεί σε χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με τα θεσμικά χαρακτηριστικά και τη δυναμική της κοινοτικής και της εθνικής έννομης τάξης, αναδεικνύει τους ρυθμούς εξέλιξης της συνταγματικής πραγματικότητας σε καθεμία από αυτές και, τέλος, προσδιορίζει τις συνθήκες δημιουργίας και άρσης των σχετικών εντάσεων.

Πιο συγκεκριμένα, καθώς το εθνικό Σύνταγμα πραγματώνεται, εμφανίζει τα χαρακτηριστικά ενός *Συντάγματος ορίων* (I), στο πλαίσιο του οποίου το φιλελεύθερο κράτος δικαίου έχει κατισχύσει του κοινωνικού κράτους δικαίου. Την ίδια στιγμή, καθώς εξελίσσεται η διαδικασία ευρωπαϊκής ενοποίησης, η κοινοτική έννομη τάξη διέπεται από ένα «*Σύνταγμα*» σκοπών (II), στο πλαίσιο του οποίου η εγκαθίδρυση ενιαίας αγοράς και η διασφάλιση υγιούς ανταγωνισμού εξακολουθούν να αποτελούν πρωταρχικούς στόχους της δράσης των κοινοτικών οργάνων και των κρατών-μελών. Συναφώς, διερευνώντας τις σχέσεις μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος (III), παρατηρεί κανείς ότι, στο παρόν στάδιο εξέλιξης της κοινοτικής και της εθνικής έννομης τάξης, επικρατεί ένα μοντέλο διασυνταγματικού συντονισμού, το οποίο, στην πράξη, στηρίζεται, αφενός, στην υπεροχή των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, αφετέρου, στη δυναμική αδράνεια των εθνικών συνταγματικών ορίων.

I. Το εθνικό Σύνταγμα ορίων

Στο ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνονται κανόνες και αρχές που, από λειτουργική άποψη, κατά κύριο λόγο, είτε αποτυπώνουν τις διάφορες αποστολές της κρατικής δράσης, αποτελώντας έρεισμα της άσκησης δημόσιας εξουσίας, είτε οριοθετούν την κρατική

(7) Βλ. C. Yannakopoulos, L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1997, σ. 17 επ., ιδίως αρ. 18 επ..

(8) Βλ. *Ev. Βενιζέλο*, *Μαθήματα...*, ό.π., σ. 41.

(9) Βλ. *Ev. Βενιζέλο*, *Μαθήματα...*, ό.π., σ. 40 επ..

(10) Συναφώς, στη γαλλική έννομη τάξη γίνεται δεκτό ότι οι επιδιώξεις συνταγματικής περιοχής (objectifs de valeur constitutionnelle) μπορεί να πηγάζουν όχι μόνον από ρητούς κανόνες δικαίου αλλά και από γενικές αρχές. Βλ. P. de Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, *Dalloz* 2006, ιδίως σ. 71 επ..

(11) Βλ. K. Γιαννακόπουλου, Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και διαφάνεια: όρια ή σκοποί του κρατικού παρεμβατισμού; *ΕφημΔΔ* 2006, σ. 758 επ..

δράση, επιβάλλοντας περιορισμούς στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Στη δεύτερη περίπτωση, πρόκειται κυρίως για συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν ατομικά δικαιώματα, όπως η οικονομική ελευθερία (άρθρο 5) και η ιδιωτική ζωή (άρθρο 9), τα οποία συνεπάγονται για το Κράτος πρωτίστως υποχρέωση αποχής από την προσβολή τους και δυνατότητα επιβολής περιορισμών μόνον εντός των ορίων που θέτει η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25). Στην πρώτη περίπτωση, πρόκειται κυρίως για διατάξεις που αναφέρονται είτε στην προσχώρηση της ελληνικής Πολιτείας στους γενικούς σκοπούς του φιλελεύθερου και κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως στην υποχρέωση σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2) και στην εγγύηση των δικαιωμάτων του ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου (άρθρο 25), είτε σε ειδικότερες κρατικές αποστολές, όπως στη διασφάλιση της παιδείας (άρθρο 16), της κοινωνικής ασφάλισης (άρθρο 22) και της προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρο 24)¹². Εξάλλου, ορθά επισημαίνεται ότι, όπως όλα τα σύγχρονα συνταγματικά κείμενα, το κείμενο του ελληνικού Συντάγματος μοιάζει με έδαφος αποτελούμενο από «αλληπάλληλα ιζηματογενή στρώματα», εκ των οποίων το πιο πρόσφατο στρώμα αναφέρεται ρητώς σε εκείνες τις αποστολές της κρατικής δράσης που είναι οι πλέον σύγχρονες και πολιτικά επίμαχες, όπως είναι η πληθώρα των κοινωνικών αποστολών ή, ακόμη, ορισμένες πολύ ειδικές αποστολές που κατοχυρώθηκαν με την αναθεώρηση του 2001 και στοχεύουν στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή της δημογραφικής πολιτικής (άρθρο 21 παρ. 5) ή στη σύνταξη δασολογίου και εθνικού κτηματολογίου (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. δ' και παρ. 2 εδ. β'). Αντιθέτως, άλλες, πιο πρωτογενείς αποστολές της κρατικής δράσης, όπως η ασφάλεια του ατόμου, δεν καταγράφονται πλέον ρητώς στον καταστατικό χάρτη της Χώρας, καθώς έχουν εξαιρεθεί, μάλλον ως αυτονόητες, από τη συνταγματική αντιπαράθεση¹³.

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι, στο πλαίσιο μιας συνταγματικής ρύθμισης, η λειτουργία της θέσπισης σκοπών και η λειτουργία της θέσπισης ορίων της κρατικής δράσης μπορεί να συμφύρονται. Συναφώς, ο τρόπος με τον οποίο προσδιορίζεται μια συγκεκριμένη αποστολή της κρατικής δράσης, όπως, για παράδειγμα, η προστασία του περιβάλλοντος, οριοθετεί, σε μεγάλο βαθμό, και την άσκησή της. Την ίδια στιγμή, όπως παραδειγματικά καταδεικνύει η υπαγωγή της ιδιοκτησίας στην προστασία του Κράτους (άρθρο 17), στην αντικειμενική τους διάσταση τα ατομικά δικαιώματα

επιβάλλουν όχι μόνον την αποχή του τελευταίου από την προσβολή τους αλλά και τη θετική του δράση για τη διασφάλισή τους. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, ο παραπάνω συμφυρμός δεν απομειώνει τη σημασία της διάκρισης μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων¹⁴.

Υπό το πρίσμα λοιπόν της παραπάνω λειτουργικής διάκρισης των συνταγματικών ρυθμίσεων, παρατηρείται ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής του εθνικού Συντάγματος και, ιδίως, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της τήρησής του, αναπτύσσεται μια έντονη τάση, αφενός, υποβάθμισης των συνταγματικών σκοπών της κρατικής δράσης (1) και, αφετέρου, αναβάθμισης των συνταγματικών της ορίων (2).

1. Η τάση υποβάθμισης των συνταγματικών σκοπών της κρατικής δράσης

Η περιορισμένη κανονιστική πυκνότητα που τελικώς αναγνωρίζεται στις συνταγματικές ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα και θεσπίζουν αντίστοιχες συνταγματικές εντολές¹⁵ αποτελεί το πλέον χαρακτηριστικό σύμπτωμα της τάσης υποβάθμισης των συνταγματικών σκοπών της κρατικής δράσης και της μετάλλαξής τους σε απλά συνταγματικά όρια. Συναφώς, στη νομολογία και τη θεωρία κυριαρχεί η άποψη ότι από τις εν λόγω συνταγματικές ρυθμίσεις δεν απορρέουν αγωγήσιμες αξιώσεις, με την έννοια ότι το Κράτος δεν μπορεί να υποχρεωθεί δικαστικώς στη θετική δράση που απαιτείται για την ικανοποίηση των σχετικών συνταγματικών σκοπών¹⁶. Τούτο καταδεικνύει τον παθητικό και ατελή χαρακτήρα των σκοπών αυτών¹⁷ και, ως έναν βαθμό, δικαιολογεί την παράλληλη δραστηριοποίηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας προς εξυπηρέτησή τους¹⁸. Εξάλλου, η υπο-

(12) Για μια σύντομη παρουσίαση της κατοχύρωσης συνταγματικών σκοπών στα Συντάγματα διαφόρων ευρωπαϊκών κρατών, βλ. P. de Montalivet, Les objectifs..., ό.π., σ. 57 επ..

(13) Βλ. Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 256.

(14) Βλ. παραπάνω, Εισαγωγή.

(15) Βλ. Α. Μανιτάκη, Συνταγματική Οργάνωση του Κράτους. Με στοιχεία πολιτειολογίας, Β' Έκδοση/Επαυξημένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2007, σ. 161.

(16) Βλ. Κ. Χρυσόγονου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3^η έκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ. 39 επ..

(17) Βλ. Α. Μανιτάκη, Συνταγματική οργάνωση..., ό.π., σ. 165, Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια και αγορά. Τόμος Α. Το τέλος των διαχωριστικών γραμμών: η «αγορακεντρική» δημόσια ρύθμιση των κοινωφελών δραστηριοτήτων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2008, αρ. 348.

(18) Βλ. Π. Παρά, Οι φορείς των κοινωνικών παροχών, ΤοΣ 1991, σ. 10.

βάθμιση αυτή των επίμαχων συνταγματικών σκοπών δεν αίρεται λόγω της συγκρότησης και της προστασίας ενός *σχετικού κοινωνικού κεκτημένου*, το οποίο, καίτοι αναγνωρίζεται διστακτικά από τη νομολογία, μετά το 2001 φαίνεται να βρίσκει έρεισμα στη ρητή αναφορά του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος στην αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου¹⁹. Αυτό το *σχετικό κοινωνικό κεκτημένο* δεν επιβάλλει στο Κράτος τη λήψη θετικών μέτρων προς τη διαρκή βελτίωση της ικανοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων. Αποτελεί μόνον ένα εμπόδιο στην πλήρη ανατροπή του διαμορφωμένου συνολικού προστατευτικού πλαισίου των σχετικών συνταγματικών σκοπών²⁰. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα απλό όριο της κρατικής δράσης. Στο συμπέρασμα αυτό οδηγεί, άλλωστε, η κοινή εκτίμηση ότι, για λόγους που, μεταξύ άλλων, αφορούν την αποφυγή της κατανομής των δημοσίων πόρων μέσω δικαστικών αποφάσεων, η κανονιστική δύναμη των κοινωνικών δικαιωμάτων συρρικνώνεται στην οριοθέτηση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων, μέσω της υποχρέωσης σεβασμού της αρχής της ισότητας και της σύμφωνης προς το Σύνταγμα ερμηνείας των νόμων²¹.

Βέβαια, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων και, κυρίως, του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει αναδείξει την προστασία του περιβάλλοντος ως έναν δημόσιο *υπερσκοπό*²², με το σκεπτικό ότι το περιβάλλον ανήκει στην κατηγορία των εξόχως ευαίσθητων εννόμων αγαθών, όπως είναι η αξία και η υγεία του ανθρώπου ή η εθνική ασφάλεια, για τα οποία το συνταγματικό μας σύστημα δεν ανέχεται ούτε ως απλό ενδεχόμενο τη διακινδύνευση της προσβολής τους και, προς τούτο, αξιώνει την εκ των προτέρων παρέμβαση του Κράτους για την αποτελεσματική διαφύλαξή τους²³. Εντούτοις, αυτή η ένταση της δικαστικής προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία έφτασε μέχρι την αναγνώριση ενός *καταρχήν απόλυτου πολεοδομικού κεκτημένου*²⁴, αποτελεί ένα εξαιρετικό φαινόμενο που δεν αντανάκλαται στις λοιπές κοινωνικές υποχρεώσεις του Κράτους. Πρόκειται μάλλον για την εκδήλωση μιας μονοδιάστατης ολιστικής θεώρησης των αποστολών της κρατικής δράσης, στο πλαίσιο της οποίας, αφενός, το «τρίτης γενιάς» δικαίωμα στο περιβάλλον αντιδιαστέλλεται με απόλυτο τρόπο από τα λοιπά δικαιώματα στα οποία αναπτύσσεται ιδιωτική πρωτοβουλία και, αφετέρου, η σχετική αυτοτέλεια των επί μέρους κοινωνικών και, γενικότερα, δημόσιων σκοπών σχεδόν αναιρείται, καθώς η προστασία τους αφομοιώνεται από

εκείνη του περιβάλλοντος²⁵. Εξάλλου, μολονότι, εκ πρώτης όψεως, στηρίζεται στην αρχή της αειφορίας ή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία κατοχυρώνεται πλέον ρητώς στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος, η παραπάνω ολιστική θεώρηση είναι δογματικά επισφαλής. Και τούτο, διότι η συστηματική και η τεολογική ερμηνεία του Συντάγματος δεν φαίνεται κατ' αρχήν να δικαιολογούν την άρνηση των δικαστηρίων να εφαρμόσουν την παραπάνω αρχή για την προστασία και άλλων κρατικών αποστολών, όπως της κοινωνικής ασφάλισης²⁶. Τελικώς, μόνη πειστική εξήγηση αυτού του αδικαιολόγητου περιορισμού της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στο πεδίο της περιβαλλοντικής προστασίας θα μπορούσε να είναι το γεγονός ότι, από οικονομική, πολιτική και κοινωνική άποψη, η προστασία αυτή είναι η πλέον ουδέτερη απ' όλες τις άλλες παρεμβατικές αποστολές της κρατικής δράσης. Ως εκ τούτου, η εξαιρετική ανάδειξή της σε δημόσιο *υπερσκοπό* δεν συνδέεται με τη χάραξη πολιτικών που ανακατανέμουν τις αποστολές της κρατικής δράσης και, συνεπώς, δεν μεταβάλλει την κεκτημένη υπεροχή

(19) Βλ. *Εν. Βενιζέλου*, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εφαρμογή της αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, σ. 133, *Χ. Ανθόπουλου*, Όψεις της συνταγματικής δημοκρατίας - Στο παράδειγμα του άρθρου 25 παρ. 1 του Συντάγματος, σε: *Δ. Τσάτσου/Εν. Βενιζέλου/Ε. Κοιτάδη* (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2001, σ. 153 επ..

(20) Βλ. *Κ. Χρυσόγону*, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα..., ό.π., σ. 40.

(21) Βλ. *Κ. Χρυσόγону*, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα..., ό.π., σ. 42. Βλ., επίσης, τη συγκριτική έρευνα, *J. Iliopoulos-Strangas* (επιμ.), La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne - Etude de droit comparé, Ant. N. Sakkoulas, Bruylant, Nomos Verlagsgesellschaft, Athens, Bruxelles, Baden-Baden, 2000, *P. de Montalivet*, Les objectifs..., ό.π., σ. 321 επ..

(22) Βλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Τα δικαιώματα στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: *Μ. Τσαπόγα/Δ. Χριστόπουλου* (επιμ.), Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953 - 2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2004, σ. 439, ιδίως σ. 448 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

(23) Βλ. και *Γ. Δελλή*, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «βιώσιμη ανάπτυξη», μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, 1057 επ., ιδίως 1072.

(24) Βλ. ΣτΕ Ολ. 10/1988, ΤοΣ 1988, σ. 117 επ., *Γλ. Σιούτη*, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σ. 129 επ..

(25) Βλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας» ή το τέλος του οικονομικού πλουραλισμού του Συντάγματος 1975/1986/2001; Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 2194/2006, ΕφημΔΔ 2006, σ. 575 επ..

(26) Βλ. ΣτΕ 3096-3101/2001, *Π. Παπαρηγοπούλου-Πεχλιβανίδη*, Οι Ενοποιήσεις των Ασφαλιστικών Οργανισμών, ΕΔΚΑ 2008, σ. 177 επ., ιδίως σ. 181 επ..

τού φιλελεύθερου έναντι του κοινωνικού χαρακτήρα του πραγματικού εθνικού Συντάγματος. Στην πράξη, λοιπόν, η προστασία του περιβάλλοντος, καίτοι είναι απολύτως αναγκαία και θεμιτή, αποτελεί παράλληλα ένα ασφαλές άλλοθι της υποβάθμισης των λοιπών κοινωνικών συνταγματικών σκοπών και, κατ' ουσίαν, λειτουργεί ως όριο της κρατικής δράσης, καθώς διυλίζει, τυποποιεί και, τελικώς, αμβλύνει κάθε μορφή κρατικού παρεμβατισμού.

Άλλωστε, στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001, η εθνική έννομη τάξη δεν αρνήθηκε την ανάδειξη νέων συνταγματικών σκοπών, εφόσον ούτε αυτοί κλόνιζαν την παραπάνω κεκτημένη υπεροχή του φιλελεύθερου χαρακτήρα του Συντάγματος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων που ανήγαγε τη διαφάνεια από όριο της κρατικής δράσης σε ρητό συνταγματικό σκοπό της στους τομείς της επιλογής προσωπικού του Δημοσίου (άρθρο 103 παρ. 7), των μέσων μαζικής ενημέρωσης (άρθρο 14 παρ. 9), της οικονομικής διαχείρισης και των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων σε βουλευτικές εκλογές ή εκλογές οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 29 παρ. 2), καθώς και στον τομέα της διαχείρισης πόρων των τελευταίων αυτών οργανισμών (άρθρο 102 παρ. 5). Εξάλλου, οι λοιποί νέοι συνταγματικοί σκοποί που προωθήθηκαν στο πλαίσιο της παραπάνω αναθεώρησης, όπως ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής (άρθρο 21 παρ. 5), η κατοχύρωση ειδικών δικαιωμάτων των ατόμων με ειδικές αναπηρίες (άρθρο 21 παρ. 6) και η δυνατότητα λήψης θετικών μέτρων (άρθρο 116 παρ. 2), εμφανίζουν την ίδια ατελή κανονιστική πυκνότητα που χαρακτηρίζει γενικώς τα κοινωνικά δικαιώματα και τις κοινωνικές υποχρεώσεις του Κράτους.

Στο σημείο αυτό, όμως, αξίζει να τονισθεί ότι, την ίδια στιγμή, η εθνική έννομη τάξη, διατηρώντας, από τυπική άποψη, τον οικονομικό πλουραλισμό και τον συναφή ανοικτό χαρακτήρα του Συντάγματος 1975/1986, αντιστάθηκε στις τάσεις ρητής επιβεβαίωσης της κεκτημένης υπεροχής του φιλελεύθερου έναντι του κοινωνικού κράτους δικαίου. Πιο συγκεκριμένα, τα τελευταία χρόνια, στη θεωρία και στη νομολογία, απαντά μια τάση ρητής ή σιωπηρής προσαρμογής του εθνικού Συντάγματος στους φιλελεύθερους σκοπούς της κοινοτικής έννομης τάξης²⁷. Πλην όμως, ούτε το 2001 ούτε το 2008 ο αναθεωρητικός νομοθέτης ενέδωσε τελικώς σε προτάσεις ριζικής αναδιάρθρωσης των συνταγματικών σκοπών, αρνούμενος τόσο

την απάλειψη των διατάξεων του άρθρου 106 του Συντάγματος που αφορούν τον κρατικό «προγραμματισμό» της οικονομίας και τη δυνατότητα «εξαγοράς επιχειρήσεων ή αναγκαστικής συμμετοχής του Κράτους σε αυτές» όσο και τη συμπεριληψη στο κείμενο του Συντάγματος διατάξεων ανάλογων με εκείνη του άρθρου 1-3 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, το οποίο όριζε, μεταξύ άλλων, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση εργάζεται με γνώμονα την «άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς»²⁸. Στην εθνική έννομη τάξη, η συνταγματική αρχή προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού εξακολουθεί να αναπτύσσεται ως ένα θεσμικό όριο του κρατικού παρεμβατισμού και δεν έχει ακόμη μετατραπεί σε αποστολή της κρατικής δράσης, παρά τα έντονα κελεύσματα του κοινοτικού δικαίου προς την κατεύθυνση αυτή²⁹.

Από τις παραπάνω επισημάνσεις προκύπτει ότι, στη χώρα μας, δίχως οι συμβολικές διατάξεις του τυπικού Συντάγματος να έχουν μεταβληθεί ουσιαδώς, στο πλαίσιο της συνταγματικής πραγματικότητας (νομοθετικής, διοικητικής, νομολογιακής κ.λπ.) έχουν ατονήσει όλοι εκείνοι οι συνταγματικοί σκοποί της κρατικής δράσης που θα μπορούσαν να δρομολογήσουν κοινωνικές πολιτικές αναδιανομής του δημόσιου πλούτου και, ως εκ τούτου, να προάγουν τον κοινωνικό έναντι του φιλελεύθερου χαρακτήρα της ελληνικής Πολιτείας.

2. Η τάση αναβάθμισης των συνταγματικών ορίων της κρατικής δράσης

Με την πρόσφατη απόφαση 3037/2008 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές αποφάσεις των τελευταίων ετών στον τομέα του δημόσιου οικονομικού δικαίου, επιβεβαιώνεται ότι, στο παρόν στάδιο εξέλιξής του, το πραγματικό εθνικό Σύνταγμα είναι πρωτίστως όχι ένα Σύνταγμα σκοπών αλλά ένα Σύνταγμα αυστηρής οριοθέτησης της κρατικής δράσης και, ιδιαίτερα, του κρατικού παρεμβατισμού. Στο συμπέρασμα αυτό οδηγεί η νομολογιακή αναβάθμιση της προστα-

(27) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας»..., ό.π..

(28) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και διαφάνεια: όρια ή σκοποί του κρατικού παρεμβατισμού;., ό.π..

(29) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2006, σφ. 52 επ. και 56 επ..

σίας των ατομικών δικαιωμάτων (*status negativus*) και, κυρίως, της οικονομικής ελευθερίας, μέσω του δραστηκού περιορισμού της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης και της συναφούς εξασθένησης της δυναμικής των δημόσιων σκοπών που προσδιορίζουν ή περιορίζουν τα παραπάνω δικαιώματα.

Ειδικότερα, χωρίς να αποκλίνει ουσιωδώς από τις βασικές παραδοχές της κρατήσασας άποψης στην παραπεμπτική απόφαση 2194/2006 του Δ' Τμήματος, η άποψη που επικράτησε στο εσωτερικό της πλειοψηφίας της Ολομέλειας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου φαίνεται να εκκινεί από την αντίληψη ότι κινητήριοι μοχλοί της οικονομικής δραστηριότητας είναι αποκλειστικά η ιδιωτική πρωτοβουλία. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτήν, η οικονομική δραστηριότητα αποτελεί αντικείμενο του ατομικού δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος. Στο πλαίσιο δε της δραστηριότητας αυτής, οι κύριες πρωτοβουλίες και ευθύνες δεν ανήκουν προεχόντως στο Κράτος. Με τον τρόπο αυτόν, υποβαθμίζεται ο πρωτεύων ρόλος του κρατικού προγραμματισμού, ο οποίος κατοχυρώνεται στο άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος, αλλά και ο κρατικός επικαθορισμός του πεδίου άσκησης της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, τον οποίο ρητώς προβλέπει η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου. Με άλλα λόγια, η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία κατοχυρώνεται ως παραδοσιακό ατομικό δικαίωμα, καίτοι θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι από το γράμμα του Συντάγματος και το πνεύμα του οικονομικού πλουραλισμού που αυτό απηχεί προκύπτει πως οι προμνησθείσες συνταγματικές διατάξεις προστατεύουν τον πυρήνα της οικονομικής ελευθερίας αλλά δεν της αποδίδουν πρωταρχική σημασία για τη διαμόρφωση της εθνικής οικονομίας, ούτε την αναγορεύουν σε τελικό ρυθμιστή της τελευταίας. Παραγνωρίζεται, δηλαδή, ότι, ως προς την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, η ένταση του τεκμηρίου ελευθερίας που ισχύει για τα λοιπά ατομικά δικαιώματα είναι αισθητά μειωμένη, καθώς η άσκηση της δραστηριότητας αυτής όχι μόνον περιορίζεται από τις επιφυλάξεις του άρθρου 5, παρ. 1 και 3, του Συντάγματος, αλλά επιπλέον, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 2 του Συντάγματος, πρέπει να μην αναπτύσσεται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας, ο καθορισμός της οποίας, σύμφωνα με τα άρθρα 106 παρ. 1 και 82, παρ. 1 και 3 του Συντάγματος, ανήκει στο Κράτος.

Η ανάδειξη του προέχοντος χαρακτήρα του ατομικού δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας σε βάρος

του συνταγματικού σκοπού του προγραμματισμού της οικονομίας συνδυάστηκε με τον δραστηκό περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, όταν η τελευταία περιορίζει τα ατομικά δικαιώματα. Συναφώς, στην ίδια απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η άποψη που επικράτησε στο εσωτερικό της πλειοψηφίας, ενισχύοντας τις εγγυήσεις του φιλελεύθερου κράτους δικαίου, έκανε δεκτό πως «δοθέντος ότι θεμελιώδη επιδίωξη του κράτους δικαίου αποτελεί ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας της Διοικήσεως στο αυστηρώς αναγκαίο μέτρο, η διά νόμου χορήγηση στη Διοίκηση διακριτικής ευχέρειας, και μάλιστα κατά την άσκηση αρμοδιότητος που απολήγει στην επιβολή περιορισμού στην άσκηση ατομικού δικαιώματος, είναι ανεκτή από το Σύνταγμα μόνον κατά το μέτρο που η χορήγηση διακριτικής ευχέρειας δικαιολογείται επαρκώς από την ειδική φύση του αντικειμένου της ρυθμίσεως». Αυτή η τελευταία λήψη υπόψη της ειδικής φύσης του αντικειμένου της ρύθμισης σχετικοποίησε σημαντικά την ερμηνευτική κατασκευή της άποψης που επικράτησε στην παραπεμπτική απόφαση 2194/2006 του Δ' Τμήματος. Πλην όμως, στην πράξη, η παραπάνω μείζων πρόταση του σκεπτικού της απόφασης 3037/2008 της Ολομέλειας έχει πάντοτε την έννοια ότι η άσκηση των δημοσίων πολιτικών που περιορίζουν την οικονομική δραστηριότητα πρέπει καταρχήν να εξαντλείται στο επίπεδο γενικών νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων, οι οποίες πρέπει να υιοθετούν μεθόδους και τεχνικές πλήρους και ολοκληρωτικής, δηλαδή οιο-νεϊ ποσοτικοποιημένης, περιγραφής των προϋποθέσεων της διοικητικής δράσης, κατά τα πρότυπα του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που επιβάλλει το άρθρο 24 του Συντάγματος. Ως εκ τούτου, εν αμφιβολία, το καθεστώς μιας οικονομικής δραστηριότητας θα προσδιορίζεται από την ελεύθερη αγορά και όχι από τη διακριτική ευχέρεια των κρατικών οργάνων, τα οποία δεν θα μπορούν να παρεμβαίνουν σε κάθε στάδιο ανάπτυξης της δραστηριότητας αυτής.

Είναι προφανές ότι η παραπάνω δικαστική απόφαση θεσπίζει έναν νομολογιακό κανόνα που αναβαθμίζει τα συνταγματικά όρια της κρατικής δράσης σε βάρος των συνταγματικών σκοπών που τη διαπνέουν. Με τον περιορισμό της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης κατά την υλοποίηση των διαφόρων (κοινωνικών ή άλλων) συνταγματικών σκοπών της κρατικής δράσης, κατ'ουσίαν υποβαθμίζεται ο δυναμικός χαρακτήρας αυτών των σκοπών, δηλαδή υπονομεύε-

ται το ίδιο το ωφέλιμο αποτέλεσμά τους. Τούτο συμβαίνει, διότι, όπως εύστοχα επισήμανε η μειοψηφία άποψη που διατυπώθηκε στην παραπεμπτική απόφαση 2194/2006 του Δ' Τμήματος, ο νέος νομολογικός κανόνας δεν λαμβάνει υπόψη ότι «το εύρος ή η πολυμορφία του δημόσιου σκοπού καθιστά ανέφικτη την καθ' όλες τις διαστάσεις και τις εκφάνσεις του πλήρη και ολοκληρωτική περιγραφή του στον νόμο, ώστε αντιστοίχως να μπορεί να αποβεί δυνατή, με την επιδίωξη της αποτελεσματικής εξυπηρέτησής του, η εξαντλητική πρόβλεψη νομίμων προϋποθέσεων προς έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων ρυθμιζουσών συγκεκριμένες περιπτώσεις, κατά τρόπο διασφαλίζοντα την υπό οιοσδήποτε περιστάσεις και καθ' ολοκληρίαν εξυπηρέτηση αυτού του δημόσιου σκοπού».

Η απόφαση 3037/2008 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας αποδίδει λοιπόν με χαρακτηριστικό τρόπο τις θεμελιώδεις αξιακές επιλογές του πραγματικού εθνικού Συντάγματος στο παρόν στάδιο εξέλιξής του: την καταξίωση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και την καχυποψία απέναντι στην κρατική δράση. Οι επιλογές αυτές υλοποιούνται μέσω του προτάγματος της υπεράσπισης των ατομικών δικαιωμάτων, της αναβάθμισης των ορίων της κρατικής δράσης και της υποβάθμισης των συνταγματικών της σκοπών που θα μπορούσαν να θέσουν εν αμφιβόλω την υπεροχή του φιλελεύθερου έναντι του κοινωνικού κράτους δικαίου.

II. Το κοινοτικό «Σύνταγμα» σκοπών

Παρά τους προβληματισμούς που εγείρουν οι συμπαραδηλώσεις της έννοιας «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα»³⁰ και τις παλινδρομήσεις της πορείας συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης³¹, από τυπική και κανονιστική άποψη δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι ιδρυτικές Συνθήκες παίζουν, τελικώς, ρόλο «βασικού συνταγματικού χάρτη» μιας πρωτότυπης και αυτόνομης έννομης τάξης³². Εξάλλου, αυτές οι Συνθήκες περιέχουν και παραπέμπουν σε διάσπαρτους κανόνες με ύλη ουσιαστικώς συνταγματική, καθορίζοντας αρμοδιότητες και αυτόνομες πολιτικές δράσης των κοινοτικών οργάνων³³. Επομένως, στο πλαίσιο αυτού του «διάχυτου» και «πολυεπίπεδου»³⁴ κοινοτικού «Συντάγματος», μπορεί να βρει πεδίο αναλογικής εφαρμογής η λειτουργική διάκριση μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων τής δράσης των φορέων δημόσιας εξουσίας. Η εφαρμογή δε αυτή διευκολύνεται από το γεγονός ότι, στο σύνολό του, το κοινοτικό δίκαιο, πρωτογενές και παράγωγο, δεν αφορά μόνον τα κοινοτικά όργανα αλλά αποτελεί πηγή τού εθνι-

κού δικαίου, ρυθμίζοντας συχνά ευθέως τη δράση των εθνικών αρχών.

Υπό το πρίσμα της παραπάνω λειτουργικής διάκρισης παρατηρείται ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής των ιδρυτικών Συνθηκών, προέχει η εξυπηρέτηση των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1), ενώ τα «συνταγματικά» όρια της δράσης των κοινοτικών οργάνων και των εθνικών αρχών αναπτύσσουν μια δευτερεύουσα λειτουργία (2).

1. Ο πρωτεύων χαρακτήρας των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι ιδρυτικές Συνθήκες είναι έμπλεες διατάξεων οι οποίες θεσπίζουν «συνταγματικούς» σκοπούς με αποδέκτες τόσο τα κοινοτικά όργανα όσο και τα κράτη-μέλη. Μετά δε τις συνθήκες του Μάαστριχτ (1992) και του Άμστερνταμ (1997) οι σκοποί τής Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτυπώνονται στις Συνθήκες έπαψαν να είναι αποκλειστικώς οικονομικοί και απέκτησαν μεγαλύτερη ευρύτητα, αγγίζοντας όλες σχεδόν τις πιθανές εκφάνσεις τής ευημερίας των Ευρωπαίων πολιτών³⁵. Συνοψίζοντας αυτήν την εξέλιξη, το άρθρο 2 ΕΚ ορίζει ότι «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 4, να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη, υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας και σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής,

(30) Βλ., αντί άλλων, Α. Μανιτάκη/Α. Παπαδοπούλου (επιμ.), Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003, Ε. Γιαταγιάνα, Η μακρά πορεία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από το διεθνές δίκαιο στην ομοσπονδία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003, Κ. Χρυσόγονου, Το μετέωρο βήμα της Ευρώπης. Η συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, Α. Μανιτάκη, Το τέλος της «συνταγματοποίησης» της ευρωπαϊκής Ένωσης ή η αρχή μιας άλλης;, ΤοΣ 2007 (ειδικό τεύχος), σ. 3 επ..

(31) Βλ. Εν. Βενιζέλο, Μαθήματα..., ό.π., σ. 221 επ., Ι. Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european constitution-making revisited?, CMLR 1999, σ. 703 επ..

(32) Βλ. Α. Μανιτάκη, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο Ι, ό.π., αρ. 287.

(33) Ibidem.

(34) Βλ. Εν. Βενιζέλο, Μαθήματα..., ό.π., σ. 220 επ..

(35) Βλ. Commentaire TCE-Pingel-Lenuzza, article 2, σ. 161 επ..

την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών-μελών».

Στην πράξη, όμως, ο έντονα τελολογικός χαρακτήρας της κοινοτικής έννομης τάξης, ο οποίος απηχεί το όραμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης που διαφοροποιείται αισθητά από τους σκοπούς της πλειοψηφίας των μεταπολεμικών ευρωπαϊκών Συνταγμάτων, εντοπίζεται ιδίως στην ανάδειξη της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού ως πρωταρχικών στόχων της δράσης των κοινοτικών οργάνων και των κρατών-μελών. Βέβαια, ενόψει της διατύπωσης του προαναφερθέντος άρθρου 2 ΕΚ, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αγορά είναι απλώς ένα μέσο για την επίδωξη των οικονομικών και μη οικονομικών στόχων της Κοινότητας. Πλην όμως, δύσκολα μπορεί κανείς να αμφισβητήσει ότι, παράλληλα, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του πραγματικού κοινοτικού «Συντάγματος», η λειτουργία μιας ανοικτής αγοράς, με συνθήκες ελεύθερης κυκλοφορίας και υγιούς ανταγωνισμού, παραμένει πρωταρχικός στόχος, εξακολουθεί να είναι ένα σταθερό αξιολογικό πρόταγμα. Τούτο υποδηλώνεται από τις εύστοχες διαπιστώσεις ότι το κοινοτικό σύστημα είναι αποκλειστικά «αγορακεντρικό» και ότι η αγορά είναι το «μέτρο επίδωξης των θεμελιωδών στόχων» του, «το κατεξοχήν πλαίσιο αναζήτησης κάθε, οικονομικού και μη, σκοπού της Κοινότητας»³⁶. Οι διαπιστώσεις αυτές επιβεβαιώνονται με τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 4 της Συνθήκης της Λισσαβώνας, στην οποία ορίζεται μεταξύ άλλων ότι «Η Ένωση εγκαθιδρύει εσωτερική αγορά. Εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα (...) την άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς». Σε κάθε περίπτωση, οι παραπάνω διαπιστώσεις βρίσκουν ήδη έρεισμα στο άρθρο 3 ΕΚ παρ. 1 στοιχείο ζ', που προβλέπει την εγκαθίδρυση καθεστώτος που εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά³⁷, καθώς και σε μια σειρά ειδικότερων διατάξεων που απηχούν την ύπαρξη μιας γενικής αρχής προστασίας του λεγόμενου αποτελεσματικού ανταγωνισμού³⁸.

Αυτή η γενική αρχή θεσπίζει έναν θεμελιώδη «συνταγματικό» σκοπό, γύρω από τον οποίο συγκροτούνται επί μέρους τελολογικοί συλλογισμοί (*raisonnements finalistes*) που επικαθορίζουν την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου. Οι συλλογισμοί αυτοί αναπτύσσονται στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) κυρίως μέσω της υιοθέτησης της θεωρίας του ωφέλιμου αποτελέσματος και προσδίδουν στους κανόνες και στις αρχές του κοινοτικού δικαίου την έννοια ότι επιβάλλεται τόσο στα κοινοτικά όργανα

όσο και στα κράτη-μέλη η υποχρέωση να εξαντλούν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, τα περιθώρια εξυπηρέτησης όλων των επί μέρους, οικονομικών και μη, σκοπών της Κοινότητας.

Αξίζει να υπομνησθεί ότι η θεωρία του ωφέλιμου αποτελέσματος (*effet utile*) ως μέθοδος ερμηνείας των κανόνων και αρχών του δικαίου αναπτύχθηκε κυρίως στο πλαίσιο της ερμηνείας των διεθνών συνθηκών, σύμφωνα με την αρχή «*ut res magis valeat quam pereat*»³⁹. Η θεωρία αυτή συνδέεται λειτουργικά με τη νομική αξιοποίηση των κειμένων των διεθνών συνθηκών, η οποία προϋποθέτει την καταξίωση στην πράξη του ίδιου του δικαίου που τα κείμενα αυτά απηχούν. Η εν λόγω μέθοδος, χωρίς να υπερβαίνει τα γραμματικά και συστηματικά όρια των κανόνων δικαίου, επιχειρεί να αναδείξει εκείνο το νόημά τους με το οποίο επιβεβαιώνεται η πραγματική νομικότητα (*juridicité*) τους, μέτρο της οποίας εκτός από την τυπική τους ισχύ είναι και η αποτελεσματικότητά τους. Για τον λόγο αυτόν, η παραπάνω μέθοδος ερμηνείας, η οποία συνδέεται με την επιβεβαίωση της ύπαρξης και της δυναμικής μιας έννομης τάξης, δηλαδή με την ερμηνευτική διαδικασία θέσμισης του ίδιου του δικαίου, πρωταγωνιστεί εκεί όπου η θέσμιση αυτή αμφισβητείται, είναι ατελής ή βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη⁴⁰. Κατά τούτο, δεν είναι τυχαίο ότι ανάμεσα στις ερμηνευτικές μεθόδους του διεθνούς δικαίου που υιοθέτησε το ΔΕΚ, η μέθοδος ερμηνείας των Συνθηκών που στηρίζεται στο ωφέλιμο αποτέλεσμα τους έλαβε εξέχουσα θέση στη νομολογία

(36) Βλ. Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια..., ό.π., σ. 130.

(37) Βλ. Εν. Πρεβεστούρου, σε: Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, ά. 3 ΕΚ, αρ. περ. 17 επ..

(38) Πρόκειται ιδίως για τις διατάξεις των άρθρων 81 ΕΚ (απαγόρευση συμπράξεων) και 82 ΕΚ (απαγόρευση καταχρηστικής εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης), που αφορούν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, τις διατάξεις των άρθρων 86 επ. (εφαρμογή του δικαίου του ανταγωνισμού στις δημόσιες και στις προσομοιάζουσες προς αυτές επιχειρήσεις) και 87 επ. (απαγόρευση κρατικών ενισχύσεων), που απευθύνονται στα κράτη μέλη, καθώς και για τις διατάξεις του άρθρου 98 ΕΚ, που ορίζουν ότι τα κράτη μέλη και η Κοινότητα δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό. Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία..., ό.π., αρ. 45 επ..

(39) Βλ., ενδεικτικά, H. Gutiérrez Posse, La maxime ut res magis valeat quam pereat (Interprétation en fonction de l' 'effet utile'). Les interprétations 'extensives' et 'restrictives', Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 23 (1972), σ. 229 επ. και J.-D. Mouton, Étude de la méthode d'interprétation dite de l'effet utile en droit international public. Contribution à la compréhension de l'idée juridictionnelle du Droit, thèse, Nancy 1986.

(40) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία..., ό.π., αρ. 320 επ., ιδίως αρ. 322.

του, προσαρμοζόμενη βέβαια στις ιδιαιτερότητες και στη δυναμική του κοινοτικού δικαίου⁴¹.

Ειδικότερα, η προσφυγή στη θεωρία του ωφέλιμου αποτελέσματος διευκόλυνε το ΔΕΚ να διευρύνει την εξυπηρέτηση των στόχων της Κοινότητας και, ιδίως, την προστασία τού ελεύθερου ανταγωνισμού, σε πεδία στα οποία δεν υπήρχαν ακόμη ρητοί κανόνες του κοινοτικού δικαίου⁴². Συνέβαλε επίσης στην ανάπτυξη αποτελεσματικών εγγυήσεων της τήρησης των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου και, κυρίως, εκείνων που συνδέονται με την αποτελεσματική δικαστική προστασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο⁴³. Σε όλες δε τις σχετικές αποφάσεις τού ΔΕΚ αναδεικνύεται η διαφορά μεταξύ της θεωρίας τού ωφέλιμου αποτελέσματος και εκείνης του λεγόμενου αναγκαίου αποτελέσματος. Πιο συγκεκριμένα, ενώ η εφαρμογή της θεωρίας τού ωφέλιμου αποτελέσματος προϋποθέτει μια θεώρηση της έννομης τάξης, σύμφωνα με την οποία η τελευταία δεν έχει ακόμη κατακτήσει τους στόχους της, η εφαρμογή της θεωρίας τού αναγκαίου αποτελέσματος προϋποθέτει την πεποίθηση ότι ένας σκοπός έχει ήδη υλοποιηθεί και, επομένως, αποτελεί ένα δεδομένο, από το οποίο προκύπτουν λογικές και αναγκαίες συνέπειες⁴⁴. Κατά τούτο, η θεωρία τού αναγκαίου αποτελέσματος συνάδει με την ερμηνεία του εθνικού «Συντάγματος ορίων», ενώ η θεωρία τού ωφέλιμου αποτελέσματος αρμόζει στη δυναμική των «συνταγματικών» σκοπών τού κοινοτικού δικαίου, οι οποίοι διατηρούν, σε μεγάλο βαθμό, τον χαρακτήρα επιδιώξεων και δεν αποτελούν ακόμη θεσμικά κεκτημένα.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονισθεί ότι ο πρωτεύων χαρακτήρας των «συνταγματικών» σκοπών τής Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αντιδιαστολή προς την υποβάθμιση των συνταγματικών σκοπών τής κρατικής δράσης στο εθνικό δίκαιο δεν αναδεικνύεται τόσο στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων και των κοινωνικών υποχρεώσεων της δημόσιας εξουσίας όσο στο πεδίο τής προστασίας τής αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Καταρχάς, η συχνή επίκληση του λεγόμενου κοινωνικού ελλείμματος της Κοινότητας σε σύγκριση προς το εθνικό κοινωνικό κράτος δικαίου υποδηλώνει μια απλουστευτική και μάλλον ρηχή προσέγγιση των θεσμικών χαρακτηριστικών τής κοινοτικής έννομης τάξης. Η παραπάνω επίκληση προβάλλει ένα δήθεν έλλειμμα κοινωνικής ευαισθησίας τής Κοινότητας, παραγνωρίζοντας τη δοτή αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων και το αντικειμενικό έλλειμμα αρμο-

διοτήτων τους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής⁴⁵. Εξάλλου, δεδομένης της υποβάθμισης των κοινωνικών δικαιωμάτων και των κοινωνικών αποστολών του Κράτους στο πραγματικό εθνικό Σύνταγμα, το οποίο κοινωνικό έλλειμμα της Κοινότητας δεν προσφέρεται στην πράξη για αντιπαραβολή τής κοινοτικής προς την εθνική έννομη τάξη. Αντιθέτως, η αντιπαραβολή τους είναι ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα και γόνιμη στο πεδίο της προστασίας τής ίδιας της αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Αυτό το πεδίο αντιπαραβολής αναδεικνύει με ενάργεια τις ποικίλες υφέρπουσες συγκρούσεις μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαίου, διότι οι τελευταίες έρχονται στην επιφάνεια κατά την εφαρμογή συνώνυμων κανόνων και αρχών, οι οποίοι αφηρημένα παρουσιάζονται αρμονικοί⁴⁶.

Για παράδειγμα, όπως καταδεικνύει και η απόφαση 1882/2003 του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τα ασυμβίβαστα, που θέσπιζε το άρθρο 1 παρ. 11 του ν. 2328/1995, πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στο εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ασυμβίβαστα ή *a priori* απαγορεύσεις που περιορίζουν την ελευθερία ανταγωνισμού φαίνεται να δικαιολογούνται μάλλον εύκολα υπό το φως της ανάγκης διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος και τήρησης των αρχών τής διαφάνειας και της αναλογικότητας⁴⁷. Άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε, στην εθνική έννομη τάξη η προστασία τού ανταγω-

(41) Για μια παρουσίαση της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, βλ., αντί άλλων, R. Ormand, L'utilisation particulière de la méthode d'interprétation des traités selon leur 'effet utile' par la Cour de Justice des Communautés européennes, RTDE 1976, σ. 624 επ. Βλ. και τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs, της 20.3.2003, υπόθεση C-147/01, Weber's Wine World Hendels, Συλλογή 2002, I-11365, σημεία 40 επ.. Πρβλ. ως προς την εφαρμογή τής ερμηνευτικής μεθόδου τού ωφέλιμου αποτελέσματος στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕΔΔΑ, 27.06.1968, Wemhoff/Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Α - 7, παρ. 8.

(42) Βλ., ενδεικτικώς, ως προς την προστασία τού ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία..., ό.π., ιδίως σ. 289 επ..

(43) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η υποχρέωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας και εφαρμογής των κανόνων της διοικητικής δικονομίας, ΕφημΔΔ 2008, σ. 102 επ., ιδίως σ. 108 επ..

(44) Πρβλ. L. Potvin-Solis, L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du Conseil d'Etat français, LGDJ, Paris 1999, σ. 653 επ..

(45) Πρβλ. Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια..., ό.π., σ. 145.

(46) Πρβλ. Κ. Παπανικολάου, Οι διασυνταγματικές σχέσεις..., ό.π., σ. 1117 επ., όπου και αναφορά στην υπόθεση των οπτικών.

(47) Βλ., αντί άλλων, Ν. Κ. Αλιβιζάτο, Σύνταγμα και διαπλοκή..., ό.π., Τροβά, Εξουσίες & Διαφάνεια, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σ. 170 επ., Ε. Αναστασιάδου, παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 1882/2003 (Δ' Τμήμα), Αρμ 3/2005, σ. 432 επ..

νισμού γίνεται αντιληπτή ως ένα απλό όριο του κρατικού παρεμβατισμού⁴⁸. Αντιθέτως, στο πλαίσιο του παράγωγου κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, στο οποίο η ελεύθερη κυκλοφορία και η προστασία του ανταγωνισμού αποτελούν θεμελιώδη προτάγματα που συνυφαίνονται με την επιδίωξη δημιουργίας μιας ενιαίας αγοράς, αντίστοιχα ασυμβίβαστα ή απαγορεύσεις δικαιολογούνται πολύ πιο δύσκολα, διότι η εφαρμογή ως προς αυτά της αρχής της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι πρέπει να εξαντλείται κάθε δυνατό περιθώριο ώστε να μην αποκλείονται εκ των προτέρων από τη διαδικασία ανάθεσης πρόσωπα που η συμμετοχή τους τελικά δεν συνεπάγεται κίνδυνο όσον αφορά τον ανταγωνισμό που αναπτύσσεται μεταξύ των διαγωνιζομένων⁴⁹. Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να έχουν διακριτική ευχέρεια, προκειμένου, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να προβαίνουν στις κατάλληλες σταθμίσεις και να εξυπηρετούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τον επίμαχο σκοπό της προστασίας του ανταγωνισμού. Ειδικότερα, ενώ το ΔΕΚ κρίνει ότι δεν επιτρέπεται η παραχώρηση μιας άνευ όρων διακριτικής ευχέρειας στις αναθέτουσες αρχές κατά την επιλογή του αντισυμβαλλομένου τους⁵⁰, την ίδια στιγμή κάνει δεκτό πως απαγορεύεται εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία, κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων κατόπιν ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας, υποχρεώνει κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο μια αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί αποκλειστικά το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής και δεν της επιτρέπει, λαμβάνοντας υπόψη της τη φύση και τις ιδιαιτερότητες κάθε χωριστής σύμβασης, να επιλέξει για κάθε μια από αυτές το πλέον κατάλληλο κριτήριο, ώστε να διασφαλιστεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της καλύτερης προσφοράς⁵¹. Αυτή η νομολογία του ΔΕΚ προβαίνει στην πρακτική εναρμόνιση δύο αλληλοσυγκρουόμενων αναγκών: αφενός, της οριοθέτησης της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών, η οποία μειώνει τις πιθανότητες δυσμενών διακρίσεων αλλά αυξάνει την προβλεψιμότητα των τελικών επιλογών των εν λόγω αρχών και ευνοεί παράνομες συμπράξεις· αφετέρου, της διασφάλισης της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών, η οποία συντηρεί την αβεβαιότητα και δυσχεραίνει την αναίρεση της αυτόνομης δράσης των ανταγωνιστών, πλην όμως αυξάνει τις πιθανότητες διοικητικής αυθαιρεσίας προς όφελος συγκεκριμένων επιχειρήσεων⁵². Αναζητώντας λοιπόν το μέτρο ρύθμισης της αρμοδιό-

τητας των αναθετουσών αρχών, το ΔΕΚ προσδιορίζει τη συμβατική διακριτική τους ευχέρεια με κριτήριο το ωφέλιμο αποτέλεσμα του «συνταγματικού» σκοπού της προστασίας του ανταγωνισμού⁵³. Είναι προφανές ότι η συγκεκριμένη νομολογία του ΔΕΚ διαφοροποιείται αισθητά από την προμνησθείσα τάση αναίρεσης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, η οποία απαντά στην εθνική έννομη τάξη με παράδειγμα την απόφαση 3037/2008 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας⁵⁴. Βέβαια, θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι ο εθνικός δικαστής, λαμβάνοντας υπόψη την ειδική φύση της προστασίας του ανταγωνισμού, μπορεί να ενεργοποιήσει την επιφύλαξη υπέρ της χορήγησης διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση, την οποία προβλέπει ο νομολογιακός κανόνας που διατυπώθηκε με την παραπάνω απόφαση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Επιπλέον, θα μπορούσε κανείς να προβάλλει ότι, κατ'ουσίαν, αυτός ο νομολογιακός κανόνας μεταφέρει στην εθνική έννομη τάξη τη νομολογία του ίδιου του ΔΕΚ που αναπτύχθηκε κυρίως μετά την απόφαση «Analir» και ορίζει ότι ένα σύστημα προηγούμενων διοικητικών αδειών «δεν μπορεί να νομιμοποιεί την κατά διακριτική ευχέρεια συμπεριφορά των εθνικών αρχών, ικανή να στερήσει τις κοινοτικές διατάξεις, ειδικότερα εκείνες που αφορούν θεμελιώδη ελευθερία όπως είναι η επίδικη στην κύρια δίκη [ενν. την ελευ-

(48) Βλ., παραπάνω, υπό I 1.

(49) Βλ. ΔΕΚ, 3.3.2005, υποθέσεις C-21/03 και C-34/03, *Fabricom*, Συλλογή 2005, I-1559, σκέψεις 34-35. Πρβλ. *Εν. Κοντούπα-Ρεγκάκου*, Οι νόμοι περί βαιικού μετόχου και η απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} 3.2005 στην υπόθεση *Fabricom*, ΔηΣΚΕ 2005, σ. 20 επ., *Ch. Cabanes/B. Neveu*, *Peut-on soumissionner à un marché public quand on a participé à son élaboration?*, CP-ACCP αρ. 44 - Μάιος 2005, σ. 49 επ., *W. Zimmer*, *Une entreprise qui a participé à la préparation d'un marché peut-elle être candidate à son obtention?*, *Contrats et Marchés publics* 2005, σ. 17 επ..

(50) Βλ. ΔΕΚ, 17.9.2002, υπόθεση C-513/99, *Concordia Bus Finland*, Συλλογή 2002, I-7213, σκέψη 61.

(51) Βλ. ΔΕΚ, 7.10.2004, υπόθεση C-247/02, *Sintesi SpA*, Συλλογή 2004, I-9215, σκέψεις 40 ως 42.

(52) Πρβλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2003, αρ. 201 επ., ιδίως αρ. 206.

(53) Βλ., σχετικά, *A. Brown*, *The Right to Choose Between the Criteria of Lowest price and Most Economically Advantageous Tender: Case C-247/02, Sintesi SpA v Autorita per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*, PPLR 2005, σ. NA15, *Ν. Κοσμίδη*, Η συμβατότητα των μειοδοτικών συστημάτων ανάθεσης δημοσίων έργων με το κοινοτικό δίκαιο ανταγωνισμού και δημοσίων συμβάσεων. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΚ, *Sintesi*, *ΕλλΔνη* 2005, σ. 40 επ., ιδίως σ. 45 επ..

(54) Βλ. παραπάνω, υπό I 2.

θερία παροχής υπηρεσιών], από την πρακτική τους αποτελεσματικότητα»⁵⁵. Ωστόσο, καμία από τις δύο παραπάνω επισημάνσεις δεν μπορεί να αναιρέσει την αισθητή διαφοροποίηση της νομολογίας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου από εκείνη του ΔΕΚ. Πιο συγκεκριμένα, η επιφύλαξη υπέρ τής υπό προϋποθέσεις χορήγησης διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση δεν ανατρέπει το γενικό πνεύμα του νομολογιακού κανόνα που θέσπισε η απόφαση 3037/2008 του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο συνίσταται στον δραστικό περιορισμό τής διακριτικής ευχέρειας που το φιλελεύθερο κράτος δικαίου επιβάλλει στη Διοίκηση, όταν η τελευταία περιορίζει τα ατομικά δικαιώματα και, ιδίως, την οικονομική ελευθερία. Το πνεύμα αυτό ουδόλως συνάδει με εκείνο της προμνησθείσας νομολογίας του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού επιβάλλει την αναγνώριση στις αρμόδιες αρχές τής ευχέρειας να επιλέγουν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, την πλέον κατάλληλη και αποτελεσματική μορφή εξυπηρέτησής του. Εξάλλου, μολοντί η νομολογία «Analir» όντως περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών, ο εν λόγω περιορισμός δεν αφορά την άσκηση ενός ατομικού δικαιώματος, ανάλογου προς την οικονομική ελευθερία του άρθρου 5 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος. Αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία, η διασφάλιση της οποίας στοχεύει στην εξυπηρέτηση του σκοπού τής εγκαθίδρυσης μιας ενιαίας αγοράς που λειτουργεί σε συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού. Με άλλα λόγια, η νομολογία «Analir» περιορίζει τη δράση των εθνικών αρχών, προκειμένου να προωθήσει την εξυπηρέτηση ενός πρωταρχικού κοινοτικού σκοπού που περιορίζεται από τη δράση αυτήν. Κατά τούτο, η νομολογία αυτή συνάδει απόλυτα με την προμνησθείσα νομολογία του ΔΕΚ, με την οποία επιβάλλεται η αναγνώριση διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών, όταν οι τελευταίες με τη δράση τους καλούνται να εξυπηρετήσουν τον ίδιο πρωταρχικό κοινοτικό σκοπό.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι, στην εφαρμογή τους στην πράξη, οι ιδρυτικές Συνθήκες συγκροτούν προεχόντως ένα «Σύνταγμα» σκοπών, στο πλαίσιο του οποίου κάθε μορφή δράσης των κοινοτικών οργάνων και των εθνικών αρχών τίθεται πρωτίστως υπό τον έλεγχο της αποτελεσματικής εξυπηρέτησης των αποστολών της Κοινότητας.

2. Η δευτερεύουσα λειτουργία των «συνταγματικών» ορίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στην κοινοτική έννομη τάξη, η υποβάθμιση της λειτουργίας των «συνταγματικών» ορίων έναντι των «συνταγματικών» σκοπών συνάγεται κυρίως από το γεγονός ότι, όπως επισημαίνει ο Γ. Δελλής, «οι τέσσερις ελευθερίες για την κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων δεν κατοχυρώνουν κάποιο θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα -όπως στα δυτικοευρωπαϊκά δίκαια μετά τη γαλλική επανάσταση- αλλά αποτελούν τα μέσα για τη δημιουργία και την ορθή λειτουργία της αγοράς»⁵⁶. Συναφώς, η προστασία των παραπάνω θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών δεν αποτελεί αυτοσκοπό, ούτε προέχει ο αρνητικός χαρακτήρας της (*status negativus*), όπως συμβαίνει με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων σε κάθε φιλελεύθερο εθνικό Σύνταγμα ορίων. Η προστασία των εν λόγω κοινοτικών ελευθεριών στοχεύει στο να καταστήσει την άσκησή τους ελκυστική, καθώς αποτελεί προεχόντως μέσο για την εξυπηρέτηση των θεμελιωδών στόχων της Κοινότητας και, συνεπώς, αναγκαίο επί μέρους στόχο τής δράσης των κοινοτικών και των εθνικών αρχών. Τούτο εξηγεί, για παράδειγμα, το γεγονός ότι, στην κοινοτική έννομη τάξη, η θεμελιώδης αρχή τής ισότητας ανδρών και γυναικών ως προς την αμοιβή τής εργασίας διασφαλίστηκε, κατά κύριο λόγο, προκειμένου οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτη-μέλη που έχουν πράγματι υλοποιήσει την αρχή τής ισότητας των δύο φύλων στην αμοιβή να μην βρίσκονται σε ανταγωνιστική θέση λιγότερο ευνοϊκή από εκείνη των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε κράτη-μέλη που δεν έχουν ακόμη καταργήσει τις δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος των γυναικών στον χώρο της εργασίας⁵⁷.

Βέβαια, έστω και με διστακτικά βήματα, οι μη οικονομικοί στόχοι τής Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισαν να αποκτούν μια σχετική αυτονομία⁵⁸. Η δε κοινοτική έννομη τάξη άρχισε να γίνεται ατομοκεντρική, κυρίως με την κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας (άρθρα

(55) Βλ. ΔΕΚ, 20.02.2001, υπόθεση C-205/99, Analir κ.λπ., Συλλογή 2001, σ. I-1271, σκέψη 37.

(56) Βλ. Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια..., ό.π., σ. 132.

(57) Βλ. ΔΕΚ, 8.4.1976, υπόθεση 43/75, Defrene («Defrenne II»), Συλλογή τόμος 1976, σ. 175, σκέψη 9.

(58) Βλ. Ο. Αθανασιάδου, Τάσεις και όρια της «συνταγματοποίησης» κοινωνικών στόχων και δικαιωμάτων στην ΕΕ, ΤοΣ 2007 (ειδικό τεύχος), σ. 275 επ..

17 ΕΚ επ.)⁵⁹ και τη συστηματική προστασία και την καταγραφή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι οποίες οδήγησαν στην υιοθέτηση της σχετικής Χάρτας στη Νίκαια το Δεκέμβριο του 2000. Εντούτοις, το πραγματικό κοινοτικό «Σύνταγμα» διατήρησε σταθερή την προσήλωσή του στην αγορά και στην προστασία τού ελεύθερου ανταγωνισμού. Απ' τη μια, η εξυπηρέτηση των εν λόγω θεμελιωδών οικονομικών σκοπών επικαθρορίζει την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων, η οποία, όπως και στην εθνική έννομη τάξη, συρρικνώθηκε στην ύπαρξη αρχών και στην επιβολή ορίων (*status negativus*) στη δράση των κοινοτικών και των εθνικών οργάνων⁶⁰. Άλλωστε, κατά το άρθρο 136 ΕΚ εδ. β', η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής ρητώς οφείλει να ενδυναμώνει και να μην υπονομεύει την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της Κοινότητας. Απ' την άλλη, τόσο η αναγνώριση ενός συστήματος κοινωνικών δικαιωμάτων που συναρτάται άμεσα με την κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας όσο και η αποτύπωση στη Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαιωμάτων και αρχών που προστατεύονται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών μπορεί συμβολικά να σηματοδοτήσαν μια πορεία προς τη «συνταγματική» ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλην όμως δεν επέφεραν ουσιαστικές μεταβολές ούτε ως προς τις αρμοδιότητες της Κοινότητας ούτε ως προς τον έντονα τελολογικό χαρακτήρα τής κοινοτικής έννομης τάξης⁶¹.

Τέλος, δεν χωρεί αμφιβολία ότι, στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, η σταδιακή υλοποίηση κοινοτικών «συνταγματικών» σκοπών εμπλουτίζει το λεγόμενο *κοινοτικό κεκτημένο*, το οποίο οφείλουν να σέβονται τα κοινοτικά όργανα και οι εθνικές αρχές⁶². Με τον διαρκή δε αυτόν εμπλουτισμό, διευρύνονται και ενισχύονται τα συναφή «συνταγματικά» όρια της κοινοτικής έννομης τάξης που περιορίζουν τη δράση των φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ωστόσο, είναι προφανές ότι, για όσο χρόνο ακόμη δεν επιτυγχάνεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τα όρια αυτά έχουν εξορισμού μια δευτερεύουσα λειτουργία συγκριτικά με την εξυπηρέτηση των «συνταγματικών» σκοπών τής κοινοτικής έννομης τάξης.

III. Οι σχέσεις μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος

Αντιμετωπίζοντας τις εντάσεις μεταξύ του κοινοτικού δικαίου και των εθνικών Συνταγμάτων, τα περισσότερα συνταγματικά δικαστήρια των κρατών-μελών, αλλά και ο ίδιος ο κοινοτικός δικαστής, τείνουν πλέον

στην υιοθέτηση ενός πλουραλιστικού μοντέλου, το οποίο δεν εξαντλείται στην αυτονομία και την απόλυτη υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι κάθε κανόνα της εθνικής έννομης τάξης αλλά ενσωματώνει την πολλαπλότητα του νομικού ορίζοντα του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι. Ειδικότερα, τόσο τα συνταγματικά δικαστήρια στη Γερμανία, στην Ιταλία και στην Ισπανία όσο και το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο αποδέχονται την υπεροχή τού κοινοτικού δικαίου, υπό την επιφύλαξη του σεβασμού των βασικών συνταγματικών κανόνων της εθνικής έννομης τάξης τους⁶³. Στη δε Ελλάδα, το άρθρο 28 του Συντάγματος, ιδίως μετά την προσθήκη τής ερμηνευτικής δήλωσης με την αναθεώρηση του 2001, αποτελεί νομική βάση, αφενός, αποδοχής τού κοινοτικού κεκτημένου τής υπερο-

(59) Βλ. G. Dellis, *La Cour de justice et la libre circulation du citoyen européen*. Une thèse jurisprudentielle encore inachevée sur l'article 18 CE, σε: Προβλήματα ερμηνείας στη μνήμη Κωνσταντίνου Κ. Κακούρη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Bruylant, Αθήνα - Κομοτηνή, Βρυξέλλες, 2004, σ. 47 επ., *τον ιδίου*, *Κοινή ωφέλεια...*, σ. 140.

(60) Βλ. O. Αθανασιάδου, *Τάσεις και όρια...*, ό.π., σ. 294 επ. Πρβλ. για την αναγωγή των εργασιακών δικαιωμάτων σε λόγους δημοσίου συμφέροντος που μπορούν, υπό προϋποθέσεις, να δικαιολογήσουν περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας, την απόφαση ΔΕΚ, 11.12.2007, υπόθεση C-438/05, *International Transport Workers' Federation και Finnish Seamen's Union, σκέψη 77*: «το δικαίωμα αναλήψεως συλλογικής δράσεως που αποσκοπεί στην προστασία των εργαζομένων συνιστά θεμιτό συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει, κατ' αρχήν, ένα περιορισμό μιας των θεμελιωδών ελευθεριών τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη». Βλ. και την απόφαση ΔΕΚ, 18.12.2007, υπόθεση C-341/04, *Laval un Partneri*. Βλ. επίσης E. Broussy, *Chronique de jurisprudence communautaire*, AJDA 2008 σ. 240 επ., E. Πρεβεστούρου, *Συλλογική δράση και ελεύθερη κυκλοφορία: ο δύσκολος συμβιβασμός της προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων και των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών* (παρατηρήσεις στις αποφάσεις του ΔΕΚ της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2007, C-438/05, *Viking*, και της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2008, C-341/05, *Laval*), *ΕφαρμογέςΔΔ* II/2008, σ. 762 επ..

(61) Βλ., αντί άλλων, J. Dutheil de la Rochère, *La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, RMC 2000, σ. 223, M. Silvestro, *De la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Charte constitutionnelle*, RMC 2001, σ. 660 επ., Γ. Παπαδημητρίου, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων*, Αθήνα 2001, Σ. Κονκούλη-Σπηλιωτοπούλου, *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανταποκρίνεται στο ευρωπαϊκό κεκτημένο*, ΔτΑ 9/2001, σ. 203 επ., Ε. Γιαταγάνα, *Η ενσωμάτωση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις Συνθήκες*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2003.

(62) Βλ., αντί άλλων, O. Audeoud, *L'acquis communautaire, du mythe à la pratique*, *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 2002, τομ. 33, αρ. 3, σ. 224 επ., Β. Χριστιανού, *Η Ελλάδα και το κοινοτικό κεκτημένο*, σε: Π. Νάσκου-Πετρούκη/Κ. Π. Ηλιόπουλου (επιμ.), *Κοινοτικό Δίκαιο - 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, σ. 17 επ..

(63) Βλ. J.-E. Schoettl, *Primauté du droit communautaire: l'approche du Conseil constitutionnel*, *Rapport public du Conseil d'Etat* 2007, σ. 379 επ., με πλούσιες αναφορές στο συγκριτικό δίκαιο.

χής τού κοινοτικού δικαίου και, αφετέρου, διασφάλισης των θεμελιωδών εθνικών συνταγματικών διατάξεων που αφορούν στα δικαιώματα του ανθρώπου και στις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος⁶⁴. Την ίδια στιγμή, χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση τη νομολογία του ΔΕΚ περί καθολικής υπεροχής τού κοινοτικού δικαίου επί του δικαίου των κρατών-μελών, στις πρόσφατες προτάσεις του στην υπόθεση του «βασικού μετόχου», ο Γενικός Εισαγγελέας P. Maduro, αξιοποιώντας το άρθρο ΣΤ, παρ. 1, της Συνθήκης του Μάαστριχτ (νυν άρθρο 6 ΕΕ παρ. 3), το άρθρο I-5 του Συντάγματος της Ευρώπης, καθώς και το άρθρο 4 ΕΕ παρ. 2, όπως διαμορφώθηκε με τη Συνθήκη τής Λισσαβώνας, επισημαίνει ότι ο σεβασμός τής συνταγματικής ταυτότητας των κρατών-μελών αποτελεί καθήκον και θεμιτό στόχο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς συνιστά στοιχείο της ίδιας της ουσίας τού ευρωπαϊκού σχεδίου που ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 50 και συνίσταται στην πορεία προς την ολοκλήρωση με παράλληλη διατήρηση της πολιτικής οντότητας των κρατών⁶⁵. Η επισήμανση αυτή μπορεί να μην αποτυπώθηκε στην απόφαση του ΔΕΚ, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, στην ίδια υπόθεση, στην οποία το Δικαστήριο δεν προσέδωσε ιδιαίτερη αξία στο γεγονός ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις είναι συνταγματικής περιωπής και αρκέστηκε απλώς στην αναγνώριση της δυνατότητας των κρατών-μελών να επικαλούνται έναντι του κοινοτικού δικαίου εκτιμήσεις που βασίζονται στις δικές τους ιστορικές, νομικές, οικονομικές ή κοινωνικές συνθήκες⁶⁶. Η παραπάνω επισήμανση αναδεικνύει όμως ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξης της, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ανάγεται σε έναν «συντεταγμένο πλουραλισμό» (*pluralisme ordonné*), δηλαδή στον πλουραλισμό των εθνικών εννόμων τάξεων που ενσωματώνεται στην κοινοτική έννομη τάξη⁶⁷.

Το ειδικό περιεχόμενο του παραπάνω πλουραλιστικού μοντέλου τής ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης φαίνεται ότι αποτελεί προϊόν τής διαλεκτικής εξελίξης της συνταγματικής πραγματικότητας στην κοινοτική και στην εθνική έννομη τάξη με βάση τη λειτουργική διάκριση μεταξύ συνταγματικών σκοπών και συνταγματικών ορίων. Συναφώς, πίσω από την παρατήρηση του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro ότι «[ό]πως το κοινοτικό δίκαιο λαμβάνει υπόψη του τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών-μελών, έτσι και το εθνικό συνταγματικό δίκαιο οφείλει να προσαρμόζεται στις επιταγές τής κοινοτικής έννομης τάξης» διαγράφεται ένα μοντέλο διασυνταγματικού συντονισμού, στο οποίο συνυπάρχουν η υπεροχή των «συνταγματικών» σκοπών τής

Ευρωπαϊκής Ένωσης (1) και η δυναμική αδράνεια των εθνικών συνταγματικών ορίων (2).

1. Η υπεροχή των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο πλαίσιο της συμμετοχής τής Χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και εντός των ορίων τής αρμοδιότητας των κοινοτικών οργάνων, δεν χωρεί αμφιβολία ότι το ισχύον εθνικό Σύνταγμα επικαθορίζεται ερμηνευτικά από το κοινοτικό δίκαιο. Η επιδίωξη δημιουργίας μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και το συναφές άνοιγμα της κρατικής δράσης στον ανταγωνισμό ανάγονται σε προτάγματα, η δυναμική των οποίων τείνει να μεταλλάξει τη φύση τής κρατικής δραστηριότητας και, σε κάθε περίπτωση, να κατισχύσει επί βασικών εθνικών εκτιμήσεων σχετικά με τους θεμιτούς περιορισμούς τής οικονομικής ελευθερίας για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Συναφώς, μεταξύ άλλων, η Ευρωπαϊκή Ένωση προήγαγε τη μετάλλαξη των δημοσίων αρχών σε επικουρικούς φορείς εξυπηρέτησης των αναγκών τού κοινωνικού συνόλου που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν από την αγορά⁶⁸. Ελέγχοντας όχι μόνο τη λειτουργία αλλά και τη δημιουργία των κρατικών μονοπωλίων και προωθώντας την απελευθέρωση σημαντικών επί μέρους

(64) Πρβλ. την μειοψηφία αποψη στην απόφαση ΣτΕ 3242/2004, σκέψεις 27 και 28. Πρβλ., επίσης, Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Κριτική θεώρηση των σχέσεων πριν και μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1996, ιδίως, σ. 32 επ..

(65) Σημείο 31. Βλ. και τις προτάσεις του ίδιου Γενικού Εισαγγελέα, της 21.5.2008, στην υπόθεση C-127/07, Arcelor, σημεία 15 επ., καθώς και τις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα J. Kokott, της 8.5.2008, στις υποθέσεις C-428/06, C-429/06, C-430/06, C-431/06, C-432/06, C-433/06 και C-434/06, Unión General de Trabajadores de la Rioja, σημεία 54 επ.. Πρβλ. για την αρχή του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών, Δ. Τσάτσου, Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης. Μεθοδολογική συμβολή στην ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1997, σ. 24 επ..

(66) Βλ., ιδίως, σκέψεις, 56 - 57. Βλ., σχετικά, και την απόφαση του ΔΕΚ, της 9.2.2006, C-226/04 και C-228/04, La Cacia, σκέψη 23.

(67) Βλ. J.-E. Schoettl, Primauté du droit communautaire..., ό.π., σ. 392. Πρβλ. για την ανάγκη μιας ανοικτής και διαλεκτικής θεώρησης του εγγενούς διόμοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία δεν μπορεί να νοηθεί παρά τόσο ως ένωση λαών όσο και ως ένωση κρατών, Δ. Τσάτσου, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ευρωπαϊκές πατριδες, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα 2001, σ. 24 επ. και 28 επ.. Πρβλ., επίσης, για μια πλουραλιστική προσέγγιση των σχέσεων μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικού Συντάγματος, Α. Μανιτάκη, Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους, ΤοΣ 1984, σ. 472 επ..

(68) Βλ., αντί άλλων, το Πράσινο Βιβλίο για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας [Επιτροπή, COM (2003) 270 Τελικό], σημεία 22 επ..

αγορών (λ.χ. ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, τηλεπικοινωνιών, ταχυδρομικών υπηρεσιών κ.λπ.), ο κοινοτικός νομοθέτης συνέβαλε στο πέρασμα από την κανονιστική οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών στη ρύθμιση των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας μέσα σε ένα περιβάλλον ελεύθερης αγοράς⁶⁹. Με τον τρόπο αυτόν, άνοιξε ευρείες προοπτικές ανάπτυξης ανταγωνιστικών σχέσεων μεταξύ δημοσίων φορέων και ιδιωτών. Παράλληλα, υποστήριξε πολιτικές ιδιωτικοποίησης των δημοσίων φορέων, στο μέτρο που ήταν αναγκαίες για την απελευθέρωση των αγορών και την επί ίσοις όροις ανάπτυξη του ανταγωνισμού μεταξύ των δημοσίων φορέων και των ιδιωτών⁷⁰. Η παραπάνω δυναμική τής κοινοτικής έννομης τάξης επηρέασε και συνεχίζει να επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό την εθνική έννομη τάξη. Η τελευταία αποδέχθηκε κατ' αρχήν ότι το δίκαιο που διέπει τον ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων αντιτάσσεται και στο πλαίσιο των μη οικονομικών δραστηριοτήτων τής Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα, υπό την πίεση της ανάγκης οικονομικής εξυγίανσης και ανάπτυξης, εκτός από καθυστερήσεις, δεν προέβαλε σημαντικές αντιστάσεις στην κατάργηση παραδοσιακών μονοπωλίων και στην υποχρεωτική απελευθέρωση των σχετικών αγορών. Γενικά, εγκαταλείποντας την παραδοσιακή πρωταρχική αποστολή τους να καθορίζουν και να οργανώνουν τις δημόσιες υπηρεσίες, οι εθνικές αρχές κατά κανόνα ανταποκρίνονται στο κάλεσμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης όχι μόνο να λάβουν ιδιαίτερα σοβαρά υπ' όψιν τους αλλά και να προτάξουν επιδιώξεις όπως ο ανταγωνισμός και η οικονομική αποτελεσματικότητα. Το κάλεσμα αυτό, το οποίο συνδέεται με την οικονομικο-πολιτική επιρροή αλλά και τη νομική δεσμευτικότητα των επιλογών τής Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετατράπηκε σε επιταγή που, τελικώς, κλόνησε την «κυριαρχία» του εθνικού κράτους όχι μόνον στον τομέα της οικονομίας αλλά και σε άλλες πτυχές της δράσης του⁷¹.

Ο παραπάνω κλονισμός αναδείχθηκε με χαρακτηριστικό τρόπο στις υποθέσεις στις οποίες διατάξεις του ελληνικού Συντάγματος, όπως αυτές ερμηνεύθηκαν από τα εθνικά δικαστήρια, συγκρούστηκαν με το κοινοτικό δίκαιο και τους ιδιαίτερους σκοπούς του. Συναφώς, στην υπόθεση του «βασικού μετόχου» κατέστη φανερό ότι οι εθνικές πολιτικές που αφορούν τις αρχές προστασίας του ανταγωνισμού και της διαφάνειας, δηλαδή συνώνυμες αρχές προς εκείνες που προτάσσει η κοινοτική έννομη τάξη, πρέπει να συντονίζονται με το ειδικότερο περιεχόμενο και την ένταση επιδίωξης των «συνταγματικών» σκοπών τής

Κοινοτήτας⁷². Η δε ιδιαίτερη εθνική πολιτική αναφορικά με την προστασία τής πολυφωνίας του τύπου και των μέσων μαζικής ενημέρωσης αφομοιώνεται από τις κοινοτικές πολιτικές περί προστασίας του ανταγωνισμού και της διαφάνειας⁷³. Εξάλλου, η υπόθεση των «κολεγίων» κατέδειξε ότι η υποχρέωση συντονισμού με τους «συνταγματικούς» σκοπούς τής Κοινοτήτας ισχύει και για τις εθνικές πολιτικές στους τομείς που κατ' αρχήν ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, όπως είναι η οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος, εφόσον η άσκηση των εν λόγω πολιτικών μπορεί να θέσει εν αμφιβόλω το ωφέλιμο αποτέλεσμα των κοινοτικών ρυθμίσεων⁷⁴. Και στις δύο παραπάνω

(69) Βλ. Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια..., ό.π., passim.

(70) Βλ. J.-B. Aubry/J. Dutheil de la Rochère, Introduction générale, σε: J.-B. Aubry/J. Dutheil de la Rochère (επιμ.), Droit Administratif Européenne, Bruylant 2007, σ. 1 επ., ιδίως σ. 15 επ..

(71) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία..., ό.π., αρ. 56 και 58 επ..

(72) Βλ., την προμνησθείσα απόφαση του ΔΕΚ, της 16.12.2008, υπόθεση C-213/07, Μηχανική, ιδίως σκέψεις 55 και 60. Πρβλ. στην ίδια υπόθεση τις προμνησθείσες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, ο οποίος ακολουθώντας μια γραμμική ανάλυση που, τελικώς, δεν έγινε δεκτή από το Δικαστήριο, αναφέρει ότι: «το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει, καταρχήν, σε κράτος-μέλος να αποκλείσει τους εργολάβους που συνδέονται με επιχειρήσεις μέσωσ ενημέρωσης από τις διαδικασίες σύναξης των συμβάσεων δημοσίων έργων προς τον σκοπό της διασφάλισης των κοινοτικών αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης μεταξύ διαγωνιζομένων. Πρέπει, ωστόσο, το ασυμβίβαστο αυτό μεταξύ του τομέα των δημοσίων έργων και του τομέα των μέσων ενημέρωσης να είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας. Επομένως, πρέπει να είναι αναγκαίο και ανάλογο του σκοπού της διασφάλισης της ίσης μεταχείρισης και, ως εκ τούτου, της ανάπτυξης ουσιαστικού ανταγωνισμού. Αν, αντιθέτως, ο προστιθέμενος από το εθνικό δίκαιο λόγος αποκλεισμού καθορίζεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταλαμβάνει υπερβολικό αριθμό δυνητικών αναδόχων σε σχέση προς τον αναγκαίο για τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των διαγωνιζομένων, βλέπτε στην πραγματικότητα τον συνιστάμενο στην ανάπτυξη ουσιαστικού ανταγωνισμού σκοπό της οδηγίας, τον οποίο υποτίθεται ότι υπηρετεί» (σημείο 34).

(73) Βλ. την προμνησθείσα απόφαση του ΔΕΚ, της 16.12.2008, υπόθεση C-213/07, Μηχανική, ιδίως σκέψεις 59 και 60. Βλ., επίσης, τις προμνησθείσες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro στην ίδια υπόθεση, σημείο 27: «Στην πραγματικότητα, όμως, στο ιδιαίτερο πλαίσιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αυτός ο διακηρυσσόμενος στόχος της προστασίας της πολυφωνίας του τύπου έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα και δεν είναι πραγματικά αυτοτελής σε σχέση προς τον σκοπό της εξασφάλισης της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης».

(74) Συναφώς, μολονότι από την άποψη της εθνικής έννομης τάξης θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο δημόσιος χαρακτήρας της ανώτατης εκπαίδευσης, ο οποίος κατοχυρώνεται στο άρθρο 16 παρ. 5 του ελληνικού Συντάγματος, συνιστά στοιχείο της συνταγματικής ταυτότητας της Ελλάδας, το ΔΕΚ δεν τον έλαβε υπόψη, διότι η Οδηγία 89/48/ΕΟΚ δεν άφησε περιθώρια για την επιβολή τέτοιου είδους οριοθετήσεων της αρχής τής αμοιβαίας αναγνώρισης (βλ. την προμνησθείσα απόφαση ΔΕΚ, 23.10.2008, υπόθεση C-274/05, Επιτροπή/Ελλάδα, σκέψεις 28 - 29). Πιο αναλυτικά, όπως επισήμανε ο Γενικός Εισαγγελέας Y. Bot στις προτάσεις του, της 19.4.2007, στην ίδια υπόθεση, «Το γεγονός ότι

υποθέσεις η υπεροχή των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασφαλίστηκε μέσω της αποδοχής, ακόμη και από τα εθνικά δικαστήρια, ότι οι επίμαχες εθνικές ρυθμίσεις υπάγονται στον έλεγχο του ΔΕΚ για τη διερεύνηση της αναλογικότητάς τους προς τους συναφείς κοινοτικούς σκοπούς⁷⁵.

Εξάλλου, η παραπάνω υπεροχή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι, ορισμένες φορές, η επίδραση που ασκούν οι «συνταγματικοί» σκοποί της Κοινότητας στην εθνική έννομη τάξη υπερβαίνει τα όρια του πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Οι εθνικές αρχές καταφεύγουν συχνά στο κοινοτικό δίκαιο, στη σχετική θεωρία και νομολογία, προκειμένου να αντλήσουν συμπεράσματα ή να στηρίξουν ερμηνευτικές επιλογές ακόμη και για ζητήματα αμιγούς εφαρμογής του ελληνικού δικαίου⁷⁶. Η συμπεριφορά τους αυτή δεν εξηγείται μόνον από την πρόθεση αποφυγής της διαφορετικής μεταχείρισης κοινοτικών και εθνικών υποθέσεων, η οποία δύσκολα γίνεται ανεκτή από την ίδια την εθνική έννομη τάξη, ιδίως όταν αγγίζει τα όρια της αντίστροφης δυσμενούς διάκρισης (*reverse discrimination*) σε βάρος των ημεδαπών⁷⁷. Όπως κατέδειξε ο σχολιασμός της προμνησθείσας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με την αντισυνταγματικότητα των «αδειών σκοπιμότητας», η άδηλη υιοθέτηση ερμηνευτικών σχημάτων της νομολογίας του ΔΕΚ από τον εθνικό δικαστή, ακόμη και σε υποθέσεις χωρίς προφανές διασυννοιακό ενδιαφέρον, συμβάλλει στη σκοπούμενη αναβάθμιση των ορίων της κρατικής δράσης και, παράλληλα, στη συναφή υποβάθμιση των εθνικών συνταγματικών σκοπών της⁷⁸.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι ερμηνευτικός επικραθισμός του εθνικού Συντάγματος από τους σκοπούς της κοινοτικής έννομης τάξης προκαλεί αλλά και ενισχύεται από εντάσεις που εκδηλώνονται μεταξύ των επί μέρους κρατικών λειτουργιών στο εσωτερικό της εθνικής έννομης τάξης. Αφενός, η υποχρέωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας και εφαρμογής των εθνικών κανόνων δικαίου νομιμοποιεί το δικαιοπλαστικό έργο του εθνικού δικαστή και ενισχύει το κύρος του στο πλαίσιο της κρατικής οργάνωσης⁷⁹. Αφετέρου, τα ίδια τα εθνικά δικαστήρια και, ιδίως, το Συμβούλιο της Επικρατείας προσβλέπουν στο κοινοτικό δίκαιο⁸⁰, προκειμένου να διασφαλίσουν την παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και να αντιμετωπίσουν τις στρατηγικές της πολιτικής εξουσίας, η οποία, πέραν του γεγονότος ότι επιδιώκει με διάφορα μέσα να αποφύγει τον δικαστικό έλεγχο⁸¹, προωθεί αλληπαλλήλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις που αποσκοπούν

στην απομείωση του θεσμικού ρόλου των δικαστών⁸². Δεν είναι λοιπόν τυχαίο ότι ο αξιοσημείωτος ακτιβισμός των τελευταίων στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος είναι απόλυτα συντονισμένος με τους συναφείς περιβαλλοντικούς στόχους της Κοινότητας.

οι σπουδές έχουν πραγματοποιηθεί, εν όλω ή εν μέρει, σε ιδιωτικό εκπαιδευτικό ίδρυμα εγκατεστημένο στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής δεν απαλλάσσει το κράτος αυτό από την υποχρέωση να αναγνωρίζει το δίπλωμα που χορηγείται μετά την ολοκλήρωση των σπουδών αυτών. Αν αναγνωρίζεται η ύπαρξη τέτοιας ενχύσεως του κράτους-μέλους, θα επιθετο εν αμφιβόλω η ίδια η αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως. (...) [H] μη αναγνώριση διπλώματος για τον λόγο ότι χορηγήθηκε κατόπιν σπουδών που πραγματοποιήθηκαν βάσει συμφωνίας δικαιοχρήσεως θα είχε ως συνέπεια όχι μόνον να αποθαρρύνει τους φοιτητές να εγγράφονται στα προγράμματα σπουδών που προσφέρουν τα πανεπιστήμια των άλλων κρατών-μελών αλλά και να εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων οι οποίοι είναι κάτοχοι των σχετικών διπλωμάτων». Εξάλλου, «οι συμφωνίες δικαιοχρήσεως καθιστούν δυνατή την κινητικότητα αυτού του είδους και διαπνέονται, εξάλλου, από το πνεύμα ακριβώς του κοινοτικού προγράμματος ανταλλαγών Erasmus, το οποίο ενθαρρύνει τις δράσεις συνεργασίας μεταξύ των ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης των κρατών μελών» (σημεία 39 - 41).

(75) Βλ. τα σχετικά προδικαστικά ερωτήματα που τέθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις προμνησθείσες αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 3670/2006 και ΣτΕ Δ' 778/2007. Πρβλ., για τη σημασία του διαλόγου που αναπτύσσεται μεταξύ του ΔΕΚ και των εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο του θεσμού των προδικαστικών ερωτημάτων, τις προμνησθείσες προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, της 21.5.2008, στην υπόθεση C-127/07, Arcelor, σημείο 17: «*Il est au contraire inhérent à la nature même des valeurs constitutionnelles de l'Union en tant que valeurs constitutionnelles communes aux Etats membres qu'elles doivent être précisées et développées par la Cour en dialogue constant avec les juges nationaux, notamment ceux qui sont chargés de l'interprétation authentique des constitutions nationales. L'instrument approprié de ce dialogue est le renvoi préjudiciel et c'est dans ce contexte que la présente question doit être comprise.*».

(76) Βλ. Β. Χατζηγιάννου, Τα ασφαλιστικά μέτρα στο ελληνικό δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2004, σ. 65. Πρβλ. J.-B. Aubry/J. Duheil de la Rochère, Introduction générale, ό.π., σ. 13 επ..

(77) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία..., ό.π., αρ. 81.

(78) Βλ. παραπάνω, υπό Π 1.

(79) Βλ., αντί άλλων, τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Ph. Léger, της 4.8.2003, στην υπόθεση C-224/01, Köbler, σημεία 59 και 60.

(80) Βλ., ως προς την επίκληση του κοινοτικού δικαίου προκειμένου να καταδειχθεί η έλλειψη χρησιμότητας της σύστασης Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα, Κ. Μενοδάκου, Το Συνταγματικό Δικαστήριο σε ένα σύστημα παρεμπόδισης ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, σε: Α. Μανιτάκη/Α. Φωτιάδου (επιμ.), Το Συνταγματικό Δικαστήριο σ' ένα σύστημα παρεμπόδισης ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2003, σ. 1 επ., ιδίως σ. 9 επ.

(81) Βλ. Α. Τσεβά, Η θέσπιση διοικητικής πράξης με νόμο, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, 463 επ. Πρβλ. ΣτΕ Ε' 1568/2005, ΣτΕ Ολ. 1986/2005, ΕφημΔΔ 2006, σ. 43, ΣτΕ Ολ. 1847/2008.

(82) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Το σύστημα απονομής διοικητικής δικαιοσύνης κατά το Σύνταγμα (σκέψεις με αφορμή τη διαδικασία νέας συνταγματικής αναθεώρησης), ΕφημΔΔ 2006, σ. 554 επ..

Βέβαια, αντίθετα με ό,τι θα περίμενε κάθε συνεπής ευρωσκεπτικιστής, η παραπάνω κατίσχυση των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί της ερμηνείας και της εφαρμογής του εθνικού δικαίου δεν έχει μόνον αρνητικές συνέπειες. Συχνά αποβαίνει προς όφελος των ιδιωτών όχι μόνον στο πεδίο της οικονομικής δραστηριότητας αλλά και αναφορικά με την κάλυψη αναγκών κοινής ωφέλειας. Όπως επισημαίνει ο Γ. Δελλής, εντός των ορίων του «αγορακεντρικού» του συστήματος, το κοινοτικό δίκαιο προεκτείνει και εμπλουτίζει τις προσεγγίσεις των εθνικών δικαίων για τη δημόσια υπηρεσία και παρέχει εγγυήσεις που μέχρι πρότινος ήταν άγνωστες στα εθνικά δίκαια: αξίωση προσφοράς των στοιχειωδών παροχών κοινής ωφέλειας σε τιμές προσβάσιμες για όλους, σύνδεση της καθολικότητας της υπηρεσίας με την υποχρέωση διασφάλισης ενός ελάχιστου επιπέδου ποιότητας και αναγνώριση ειδικών δικαιωμάτων στους αποδέκτες της υπηρεσίας, ιδίως σε εκείνους που βρίσκονται σε κατάσταση αδυναμίας⁸³.

Ωστόσο, οι αρνητικές συνέπειες για την εθνική έννομη τάξη που απορρέουν από την κατίσχυση των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραμένουν ορατές και σημαντικές. Πριν από όλα, η εν λόγω κατίσχυση αποδομεί τη συνοχή της εθνικής συνταγματικής τάξης, καθώς διαχέει σε αυτήν το έλλειμμα δημοκρατικής πολιτικής νομιμοποίησης του κοινοτικού «Συντάγματος». Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της αποδόμησης είναι η επιβολή της ίδρυσης ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών⁸⁴. Συναφώς, η αναγωγή της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού σε κρατικό σκοπό, κυρίως λόγω της επίδρασης του κοινοτικού δικαίου, μεταλλάσσει οντολογικά το ίδιο το Κράτος, όχι τόσο επειδή προωθεί την απελευθέρωση των αγορών και την ιδιωτικοποίηση δημοσίων φορέων όσο διότι αναθέτει τον έλεγχο της επίτευξης του παραπάνω σκοπού σε ανεξάρτητες αρχές. Όποια και αν είναι η τεχνοκρατική νομιμοποίηση αυτών των αρχών, η ύπαρξή τους δεν παύει να συνιστά μορφή κρίσης του δημοκρατικού και κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και παράγοντα διάχυσης της πολιτικής ευθύνης⁸⁵. Σε κάθε περίπτωση, οι αρχές αυτές οδηγούν στην αποσύνθεση της κρατικής οντότητας, πρωτίστως διότι οποιαδήποτε μορφή δράσης τους τελικώς καταλογίζεται στο Κράτος. Ως εκ τούτου, το τελευταίο βρίσκεται υπόλογο ευθυνών έναντι των ιδιωτών και των κοινοτικών οργάνων, δίχως να μπορεί να αντιδράσει αποτελεσματικά, καθώς δεν έχει αρμοδιότητα άσκησης ουσιαστικού ελέγχου στις ανεξάρτητες αρχές.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι, στην πράξη, το φαινόμενο της υπεροχής της κοινοτικής έννομης τάξης έναντι της εθνικής υπερβαίνει τα κανονιστικά αξιώματα της αυτονομίας και της διασφάλισης του ωφέλιμου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου. Η υπεροχή αυτή προκύπτει και εξηγείται πρωτίστως από την αντιπαραβολή της θεσμικής δυναμικής των δύο εννόμων τάξεων, στο πλαίσιο της οποίας, ακόμη και από τη σκοπιά των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων, οι «συνταγματικοί» σκοποί της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφομοιώνουν και, τελικώς, υποκαθιστούν τους υποβαθμισμένους εθνικούς συνταγματικούς σκοπούς.

2. Η δυναμική αδράνεια των εθνικών συνταγματικών ορίων

Οι έννομες τάξεις των κρατών-μελών εμφανίζουν μια σχετική αδράνεια απέναντι στην υιοθέτηση των κοινοτικών πολιτικών και, ιδίως, της πολιτικής απελευθέρωσης επί μέρους αγορών και υπαγωγής των ίδιων των δημοσίων φορέων στον ανταγωνισμό. Αρχικά, η αδράνεια αυτή συνδεόταν με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, για όσο χρόνο (*solange*) η κοινοτική έννομη τάξη δεν είχε συστηματοποιήσει την προστασία τους⁸⁶. Στη συνέχεια, η ίδια αδράνεια εστιάστηκε κυρίως στα συνταγματικά όρια των ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες προωθούνται από τις κοινοτικές πολιτικές⁸⁷. Οι παραπάνω θεσμικές αντιστάσεις των εθνικών εννόμων τάξεων έφεραν το κοινοτικό δίκαιο αντιμέτωπο με τον πυρήνα των αρμοδιοτήτων που εξακολουθούν να ανήκουν στα κράτη-μέλη αναφορικά με συγκεκριμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, ως προς

(83) Βλ. Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια..., ό.π., σ. 171.

(84) Βλ., αντί άλλων, Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια και αγορά. Τόμος Β. Το δημόσιο δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές επικοινωνίες, ενέργεια, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2008, σ. 28 επ..

(85) Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού και διαφάνεια..., ό.π., με περαιτέρω παραπομπές.

(86) Βλ., σχετικά, την εξέλιξη της νομολογίας του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας στις υποθέσεις *Solange I-II-III*, Ευ. Βενιζέλου, Η πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003, σ. 27 επ., *τον ίδιο*, Μαθήματα..., ό.π., σ. 212 επ., Θ. Αντωνίου, Η άποψη του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη σχέση κοινοτικού και συνταγματικού δικαίου. Μεριστές σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3242/2004 για τον βασικό μέτοχο, Εφαρμογές ΔΔ Ι/2005, σ. 29 επ., ιδίως σ. 36 επ..

(87) Ως προς την ελληνική συνταγματική πραγματικότητα, βλ., αντί άλλων, Α. Καϊδατζή, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, ό.π..

τους οποίους η εθνική έννομη τάξη διατηρεί -έστω και αν δεν τις εκμεταλλεύεται πάντοτε- εγγυήσεις προστασίας του κοινωνικού κράτους δικαίου που, κατ' αρχήν, δεν απαντούν στην κοινοτική έννομη τάξη. Άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 136 ΕΚ εδ. β', η Κοινότητα οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των κοινωνικών συστημάτων των κρατών-μελών, με βάση την αρχή της επικουρικότητας. Η δε κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης φαίνεται μάλλον ότι δεν αποτελεί παρά μια ισχυρή επιβεβαίωση των εθνικών αρμοδιοτήτων στα θέματα κοινωνικής προστασίας. Εξάλλου, κατά την εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ουδέποτε αναιρέθηκε η κατ' αρχήν δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν περιορισμούς στις κοινοτικές ελευθερίες για λόγους δημοσίου συμφέροντος⁸⁸, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί συμβιβάζονται με τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου⁸⁹. Κοντολογίς, η εθνική έννομη τάξη, αφού μετέτρεψε τα κοινωνικά δικαιώματα και τις κοινωνικές αποστολές της κρατικής δράσης από συνταγματικούς σκοπούς σε συνταγματικά όρια, μπορεί να τα αντιτάσσει πλέον ως τέτοια και στους κοινοτικούς «συνταγματικούς» σκοπούς.

Στο πλαίσιο της παραπάνω αντιπαράθεσης, το κοινοτικό δίκαιο, επιδιώκοντας την υλοποίηση των στόχων του, προσπαθεί διαρκώς να διευρύνει ερμηνευτικά τις αρμοδιότητές του και να κερδίσει όσο το δυνατόν περισσότερο έδαφος έναντι των κρατών μελών. Δεν είναι τυχαίο ότι, ελέγχοντας το καθεστώς της λεγόμενης «χρυσής» ή «ειδικής μετοχής», το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έθεσε όρια στα προνόμια του Κράτους στις ιδιωτικοποιημένες εταιρίες, αμφισβητώντας τη διατήρηση ενός υπέρμετρου κρατικού ελέγχου που θα μπορούσε να προσβάλει τον πυρήνα των θεμελιωδών κοινοτικών ελευθεριών⁹⁰ και φτάνοντας μάλιστα στο σημείο να ελέγχει ακόμη και τη συνδρομή παροχής δημόσιας υπηρεσίας που θα δικαιολογούσε τον παραπάνω έλεγχο⁹¹. Εξάλλου, το ΔΕΚ έκρινε πως, καίτοι η Κοινότητα δεν έχει αρμοδιότητα προς ρύθμιση των δικαιωμάτων του συνεταιρίζεσθαι, της απεργίας και της ανταπεργίας και τα κράτη-μέλη παραμένουν, κατ' αρχήν, ελεύθερα να καθορίζουν τις προϋποθέσεις ύπαρξης αυτών των δικαιωμάτων και τον τρόπο άσκησης τους, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής τα εν λόγω κράτη οφείλουν ωστόσο να τηρούν το κοινοτικό δίκαιο⁹². Συναφώς, η δυναμική της υπαγωγής στο πεδίο εφαρμογής του πρωτογενούς και του παράγωγου κοινοτικού

δικαίου υπηρεσιών που συνδέονται με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση φαίνεται να παρακάμπτει τις θεσμικές αντιστάσεις του άρθρου 16 παρ. 5 του ελληνικού Συντάγματος για τον δημόσιο χαρακτήρα της εκπαίδευσης αυτής, χωρίς βέβαια να αναιρέσει την εθνική αρμοδιότητα ως προς το περιεχόμενο της εκπαίδευσης και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και, συνακόλουθα, ως προς την ακαδημαϊκή αναγνώριση τίτλων σπουδών⁹³. Εντούτοις, ούτε ο κοινοτικός νομοθέτης ούτε ο κοινοτικός δικαστής μπορούν να υπερβούν ένα εύλογο μέτρο στη νομοκοπολιτική διελκυστίνδα που συνοδεύει τη ροή αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κοινοτικό δίκαιο είναι λοιπόν υποχρεωμένο να συνδυάσει το επιδιωκόμενο άνοιγμα σε μια ενιαία ευρωπαϊκή αγορά και τη συναφή προστασία του ανταγωνισμού με τις εθνικές αντιλήψεις περί δημόσιας υπηρεσίας και, γενικότερα, περί εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Συναφώς, προκειμένου να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της απελευθέρωσης των αγορών και να υπερβεί την αδράνεια παραδοσιακών εθνικών αντιλήψεων, η κοινοτική έννομη τάξη κατοχύρωσε θεσμικά

(88) Βλ. *Ο. Αθανασιάδου*, Τάσεις και όρια..., ό.π., σ. 298 - 299. Βλ. την προμνησθείσα απόφαση του ΔΕΚ, της 16.12.2008, υπόθεση C-213/07, *Μηχανική*, ιδίως σκέψεις 57 - 60. Πρβλ. τις επισημάνσεις του Γενικού Εισαγγελέα *P. Maduro*, στο σημείο 32 των προμνησθεισών προτάσεων του στην ίδια υπόθεση: «(...) ένα κράτος μέλος μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις και, βεβαίως, υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου, να επικαλεστεί τη διαφύλαξη της εθνικής του ταυτότητας για να δικαιολογήσει μια παρέκκλιση από την εφαρμογή των περί κυκλοφορίας θεμελιωδών ελευθεριών. Μπορεί, καταρχάς, να την επικαλεστεί οητως ως θεμιτό και αυτοτελή λόγο παρέκκλισης. (...) Η διαφύλαξη της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας μπορεί επίσης να επιτρέψει σε ένα κράτος-μέλος να αναπτύξει, εντός ορισμένων ορίων, τη δική του αντίληψη σχετικά με ένα θεμιτό συμφέρον ώστε να δικαιολογήσει ένα εμπόδιο στη θεμελιώδη ελευθερία της κυκλοφορίας».

(89) Βλ. ΔΕΚ, 14.10.2004, υπόθεση C-36/02, *Omega*, Συλλογή 2004, σ. I-9609, στην οποία έγινε δεκτό ότι «αναμφισβητήτως η κοινοτική έννομη τάξη αποβλέπει στη διασφάλιση της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ως γενικής αρχής του δικαίου. Συναφώς, δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο σκοπός της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, χωρίς να έχει σχετικώς σημασία το ότι στη Γερμανία η αρχή της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας απολαύει ειδικού καθεστώτος, ως αυτοτελές θεμελιώδες δικαίωμα» (σκέψη 34).

(90) Βλ. *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η προστασία..., ό.π., αρ. 60.

(91) Βλ. ΔΕΚ, 13.5.2003, υπόθεση C-463/00, *Επιτροπή/Ισπανία*, Συλλογή 2003, I-4581, σκέψη 70.

(92) Βλ. την προμνησθείσα απόφαση ΔΕΚ, 11.12.2007, υπόθεση C-438/05, *International Transport Workers' Federation και Finnish Seamen's Union*, σκέψεις 39 - 41.

(93) Βλ. την προμνησθείσα απόφαση ΔΕΚ, 23.10.2008, υπόθεση C-274/05, *Επιτροπή/Ελλάδα*, σκέψεις 26 - 41.

τη δυνατότητα των κρατών-μελών να επιβάλλουν υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας σε επιχειρήσεις που πλέον δρουν σε καθεστώς απελευθερωμένης αγοράς. Με τον τρόπο αυτόν, κατ' ουσίαν, παραδέχεται πως η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν θέτει εν αμφιβόλω την πρωταρχική ευθύνη και τη δυνατότητα των εθνικών δημοσίων αρχών να πραγματοποιούν τις αναγκαίες πολιτικές επιλογές σχετικά με τις επί μέρους ρυθμίσεις των αγορών. Εξάλλου, στο κοινοτικό δίκαιο, ιδίως μετά την εισαγωγή του άρθρου 16 ΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και του άρθρου 36 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προβάλλεται πλέον όχι η σύγκρουση αλλά η αναλογική εξισορρόπηση μεταξύ της προστασίας του ανταγωνισμού και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, δεν είναι τυχαίο ότι, στην κοινοτική έννομη τάξη, τα τελευταία χρόνια εμφανίζεται μια τάση υποχώρησης της χρήσης τής έννοιας «υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος» υπέρ της υιοθέτησης της έννοιας «υπηρεσία γενικού συμφέροντος». Τούτο ανοίγει προοπτικές λειτουργικού εξευρωπαϊσμού τής έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας και μάλλον διαψεύδει όσους βλέπουν ακόμη τα κοινοτικά όργανα αποκλειστικά ως «μηχανές απελευθέρωσης των αγορών». Μπορεί βέβαια να μην επιτρέπει ακόμη να γίνει λόγος για υπέρβαση του οικονομικού χαρακτήρα της Ένωσης προς την κατεύθυνση διαμόρφωσης μιας *ευρωπαϊκής δημόσιας υπηρεσίας*⁹⁴ εντούτοις, καταδεικνύει τη δυναμική τής συναίρεσης μεταξύ τής προστασίας τού ελεύθερου ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος και επιτρέπει να γίνεται λόγος για το «κοινωνικό πρόσωπο της Ευρώπης»⁹⁵. Σε τελική ανάλυση, η συναίρεση αυτή αποδεικνύει τον δυναμικό χαρακτήρα τής αδράνειας των εθνικών συνταγματικών ορίων έναντι των «συνταγματικών» σκοπών της Κοινότητας και της πορείας τής ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Αυτή η δυναμική αδράνεια μπορεί να εξηγήσει και το μέτρο σεβασμού τής λεγόμενης συνταγματικής ταυτότητας των κρατών-μελών, η οποία προβάλλεται σε προτάσεις των Γενικών Εισαγγελέων του ΔΕΚ, ιδίως στους τομείς στους οποίους υφίσταται αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων και οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις δεν έχουν ως στόχο απλώς να δικαιολογήσουν έναν περιορισμό των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο αλλά επιδιώκουν να συμπληρώσουν την κοινοτική νομοθεσία, προσδιορίζοντας το εθνικό πλαίσιο εφαρμογής της.

Κατ' αρχάς, όπως σημειώνει ο Γενικός Εισαγγελέας P. Maduro, σε μια τέτοια περίπτωση ο σεβασμός τής συνταγματικής ταυτότητας των κρατών-μελών «δεν μπορεί να εκληφθεί ως απόλυτος σεβασμός όλων των εθνικών συνταγματικών κανόνων. Αν ίσχυε αυτό, τα εθνικά συντάγματα θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα μέσο που θα επέτρεπε στα κράτη-μέλη να απαλλάσσονται από την υποχρέωση τήρησης του κοινοτικού δικαίου σε ορισμένους τομείς»⁹⁶. Εξάλλου, όπως επίσης επισημαίνει ο ίδιος Γενικός Εισαγγελέας, οι εθνικοί συνταγματικοί κανόνες που απηχούν τη συνταγματική ταυτότητα του κράτους-μέλους μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον εντός των ορίων τής διακριτικής ευχέρειας την οποία το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει στα κράτη-μέλη ως προς την υλοποίηση των στόχων του⁹⁷. Τέλος, ακόμη και αυτοί οι συμπληρωματικοί προσδιορισμοί τού κοινοτικού δικαίου που πηγάζουν από εθνικούς συνταγματικούς κανόνες και εκτιμώνται ως αναγκαίοι και κατάλληλοι από τον εθνικό δικαστή, σε τελική ανάλυση υπάγονται στον έλεγχο του ΔΕΚ αναφορικά με τη συμφωνία τους προς την κοινοτική αρχή τής αναλογικότητας⁹⁸. Δηλαδή, οποιοδήποτε τέτοιοι εθνικοί προσδιορισμοί πρέπει να είναι ανάλογοι των «συνταγματικών» κοινοτικών σκοπών, όπως αυτοί προσδιορίζονται από το πρωτογενές και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Κάτι τέτοιο, για παράδειγμα, δεν συμβαίνει με τις διατάξεις τού άρθρου 14 παρ. 9 του ελληνικού Συντάγματος, διότι, όπως κρίθηκε από το ΔΕΚ, η καθιέρωση ενός αμάχητου τεκμηρίου ασυμβιβάστου μεταξύ του τομέα των δημοσίων

(94) Βλ. Μ. Κοτσινόπου, Η δημόσια υπηρεσία στο κοινοτικό δίκαιο, διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τομέα Δημοσίου Δικαίου της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Σεπτέμβριος 2005, σ. 144 επ..

(95) Βλ. Γ. Δελλή, Κοινή ωφέλεια..., Τόμος Α', ό.π., σ. 139 επ..

(96) Σημείο 33. Συναφώς, θα ήταν μάλλον δύσκολο να υποστηριχθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 9 του ελληνικού Συντάγματος συνδέονται με τη συνταγματική ταυτότητα της Χώρας μας.

(97) Ibidem. «*Εν προκειμένω, οι εθνικοί συνταγματικοί κανόνες μπορούν να ληφθούν υπόψη, στο μέτρο που εμπιπτουν στη διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτουν τα κράτη-μέλη για τη διασφάλιση του σεβασμού τής αρχής τής ίσης μεταχείρισης τον οποίο επιβάλλει η οδηγία*». Βλ. και τη σκέψη 55 της προμνησθείσας απόφασης του ΔΕΚ, της 16.12.2008, στην ίδια υπόθεση.

(98) Σημείο 35. Όπως επισήμανε και ο ίδιος Γενικός Εισαγγελέας, στις προτάσεις του, της 20.9.2005, στις υποθέσεις C-53/04 και C-180/04, Marrosu και Sardino, «*Πράγματι, τα συνταγματικά δικαστήρια βρίσκονται σε καλύτερη θέση για να καθορίζουν τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών-μελών την οποία η Ένωση έταξε ως σκοπό να σέβεται. Πάντως, το Δικαστήριο έχει καθήκον να εξακριβώνει ότι η εκτίμηση αυτή είναι σύμφωνη προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και τους στόχους την τήρηση των οποίων διασφαλίζει στο κοινοτικό πλαίσιο*» (σημείο 40).

έργων και του τομέα των μέσων ενημέρωσης ουδόλως συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας⁹⁹.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι, στην πράξη, εφόσον η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν υποκαθιστά πλήρως την εθνική κρατική εξουσία, ακόμη και το ίδιο το ΔΕΚ θα είναι υποχρεωμένο να δέχεται πως, υπό τον όρο ότι δεν περιορίζει υπέρμετρα την υλοποίηση των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το εθνικό δίκαιο θα συνεχίζει να οριοθετεί και, εν ανάγκη, να προσδιορίζει την υλοποίηση αυτήν, αντιτάσσοντας, άμεσα ή έμμεσα, στα κοινοτικά όργανα τα όρια που αντιτάσσει και στις ίδιες τις κρατικές αρχές. Τούτο συχνά υπερβαίνει την όποια υποχρέωση σεβασμού της λεγόμενης συνταγματικής ταυτότητας των κρατών-μελών και συνδέεται με τη διασφάλιση της αποδοχής και, συνακόλουθα, της αποτελεσματικότητας του ίδιου του κοινοτικού δικαίου.

Συμπεράσματα

Ο διασυνταγματικός συντονισμός της κοινοτικής με την εθνική έννομη τάξη στη βάση της υπεροχής των «συνταγματικών» σκοπών της πρώτης και της δυναμικής αδράνειας των συνταγματικών ορίων της δεύτερης δεν καταλήγει σε έναν τυπικό και ενιαίο κανόνα σύγκρουσης. Πλην όμως, χάρις στον θεσμικό ρεαλισμό του, κατορθώνει να προσδιορίσει, στην παρούσα συγκυρία, τις συνθήκες δημιουργίας και άρσης των εντάσεων μεταξύ του κοινοτικού δικαίου και του εθνικού Συντάγματος. Στο παρόν λοιπόν στάδιο εξέλιξης της συνταγματικής πραγματικότητας στην κοινοτική και στην εθνική έννομη τάξη, οι εντάσεις δημιουργούνται όταν οποιαδήποτε εθνική αρχή -ακόμη και ο αναθεωρητικός νομοθέτης- περιορίζει υπέρμετρα την υλοποίηση ενός κοινοτικού σκοπού ή/και -στην πλέον σπάνια περίπτωση- όταν ένας κανόνας κοινοτικού δικαίου παραβιάζει τα θεμελιώδη όρια της εθνικής συνταγματικής τάξης. Οι εντάσεις αυτές μπορούν, κατ' αρχήν, να αρθούν μέσω της αρχής της αναλογικότητας. Ωστόσο, η αρχή αυτή γίνεται αντικείμενο διπλής εφαρμογής. Στην πρώτη από τις παραπάνω περιπτώσεις, η εν λόγω αρχή αφορά τη διασφάλιση των κοινοτικών σκοπών και εφαρμόζεται από το ΔΕΚ. Στη δεύτερη περίπτωση, η ίδια αρχή αφορά τη διασφάλιση των εθνικών ορίων και εφαρμόζεται από τον αρμόδιο εθνικό δικαστή. Συναφώς, καθίσταται προφανές ότι, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, η άρση των εντάσεων μεταξύ του κοινοτικού δικαίου και του εθνικού Συντάγματος προϋποθέτει προεχόντως την πρακτική συνεργασία του ΔΕΚ με τον εθνικό δικαστή,

ώστε ο ένας να αποδεχθεί τη σχετική αρμοδιότητα του άλλου.

Περαιτέρω, όμως, η ανάλυση του φαινομένου των παραπάνω εντάσεων με αναφορά στη λειτουργική διάκριση μεταξύ *συνταγματικών σκοπών* και *συνταγματικών ορίων* αναδεικνύει το θεσμικό και πολιτικό υπόβαθρο των εν λόγω εντάσεων και, παράλληλα, καταδεικνύει τα όρια του προαναφερθέντος διασυνταγματικού συντονισμού της κοινοτικής με την εθνική έννομη τάξη. Πιο συγκεκριμένα, καθώς οι «συνταγματικοί» σκοποί της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφομοιώνουν και, τελικώς, υποκαθιστούν τους υποβαθμισμένους εθνικούς συνταγματικούς σκοπούς, η συνοχή της εθνικής συνταγματικής τάξης βρίσκεται σε διαρκή αποδόμηση και η δράση των εθνικών αρχών περιορίζεται εκ των πραγμάτων σε έναν αγώνα χαρακωμάτων για την επιβολή ορίων κατά την παραγωγή και την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Την ίδια στιγμή, καθώς το έλλειμα δημοκρατικής πολιτικής νομιμοποίησης της κοινοτικής «συνταγματικής» τάξης δεν έχει καλυφθεί, μετά την ανεξέλεγκτη διεύρυνσή της και την παλινδρόμηση της διαδικασίας συνταγματοποίησης της, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Ευρωπαϊκή Ένωση αναζητεί εκ νέου την αναβάπτιση της νομιμοποίησής της στην κλονισμένη πλέον «κυριαρχία» των κρατών μελών. Αυτή η διαλεκτική εξέλιξη της συνταγματικής πραγματικότητας στην εθνική και στην κοινοτική έννομη τάξη εγείρει ερωτηματικά ως προς την ίδια τη βιωσιμότητα του διασυνταγματικού συντονισμού στη βάση της υπεροχής των «συνταγματικών» σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της δυναμικής αδράνειας των συνταγματικών ορίων της εθνικής έννομης τάξης. Συναφώς, ενώ σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης αναδεικνύονται οι θετικές πτυχές της επίδρασης της κοινοτικής στην εθνική έννομη τάξη, διότι οι σκοποί της πρώτης συντο-

(99) Βλ. την προμνησθείσα απόφαση του ΔΕΚ, της 16.12.2008, υπόθεση C-213/07, Μηχανική, σκέψεις 61 - 69. Ας σημειωθεί ότι, στην απόφαση αυτή, το ΔΕΚ δεν ακολούθησε τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα, ο οποίος θεώρησε πως, καίτοι οι ισχύουσες διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας, καταρχήν είναι θεμιτή η καθιέρωση ενός αμείχτητου ασυμβίβαστου μεταξύ του τομέα των δημοσίων έργων και του τομέα των μέσων ενημέρωσης ως πρόσθετου αντικειμενικού λόγου αποκλεισμού, πέραν των λόγων που προέβλεπε το άρθρο 24 της Οδηγίας 93/37 (βλ. παραπάνω, υπόσ. 72). Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι το επίμαχο συνταγματικό ασυμβίβαστο δεν μπορούσε να εκληφθεί ως πρόσθετος αντικειμενικός λόγος αποκλεισμού, που αφορά την προσωπική κατάσταση των υποψηφίων, καθότι αυτού του είδους οι λόγοι απαριθμούνται περιοριστικώς στο παραπάνω άρθρο 24.

νίζονται με τον φιλελεύθερο χαρακτήρα τής δεύτερης, προωθώντας μάλιστα και την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όπως αυτή που διανύουμε, η υπεροχή των «συνταγματικών» σκοπών τής Ευρωπαϊκής Ένωσης απλώς επιτείνει το κοινωνικό έλλειμμα που απαντά και στις δύο έννομες τάξεις. Παραλλήλως, ενώ σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης η δυναμική του οράματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης καλύπτει το έλλειμμα δημοκρατικής πολιτικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την κρίση τής εθνικής «κυριαρχίας» των κρατών-μελών, σε περιόδους οικονομικής κρίσης γίνεται αντιληπτό ότι, σε μεγάλο βαθμό, οι ρυθμοί τής αγοράς έχουν υποκαταστήσει και τους κανόνες δικαίου και την πολιτική,

με αποτέλεσμα την απώλεια των βασικών αισθημάτων τής ασφάλειας και της αλληλεγγύης. Ζώντας λοιπόν σε αυτό το διττό θεσμικό πλαίσιο, το οποίο συγκροτείται από το εθνικό Σύνταγμα που «αναχωρεί» και το ευρωπαϊκό Σύνταγμα που δεν έρχεται, οι Έλληνες πολίτες, που είναι και πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βιώνουν πλέον τα αδιέξοδα εκείνων που εγκλωβίζουν την προσωπική τους ζωή σε παράλληλες προβληματικές σχέσεις: εξάρτηση από την εθνική έννομη τάξη που στερείται ιδιαίτερης προοπτικής και απογοήτευση από την Ευρωπαϊκή Ένωση που δεν ολοκληρώνει τους σκοπούς της. Η αναζήτηση μιας νέας συνταγματικής πολιτικής και στους δύο τομείς μοιάζει να είναι απολύτως αναγκαία.

