

Οι «επικίνδυνες σχέσεις» μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου¹

Κωνσταντίνος Θ. Γιαννακόπουλος

*Καθηγητής Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ
Επισκέπτης Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Jean Moulin – Lyon 3
τ. Εισηγητής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
www.cyannakopoulos.gr*

Εισαγωγή

Εδώ και 50 χρόνια, στη Χώρα μας, οι σχέσεις μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου δεν έχουν ακολουθήσει μια γραμμική εξέλιξη. Τούτο οφείλεται τόσο στις γενικότερες μεταπτώσεις των σχέσεων αυτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε ιδιαιτερότητες της ελληνικής πολιτικής και νομικής πραγματικότητας.

Στην Ευρώπη, την αποτυχία της τυπικής συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη βάση της απόλυτης υπεροχής του ενωσιακού δικαίου διαδέχτηκε η αναποτελεσματικότητα της ουσιαστικής συνταγματοποίησής της στη βάση της προτεραιότητας των ενωσιακών *συνταγματικών σκοπών* και της αδράνειας των εθνικών *συνταγματικών ορίων*. Το μοντέλο του *συνταγματικού πλουραλισμού*, που φαίνεται να επικρατεί, λειτουργεί, στην πράξη, ως πρόδρομο σύνδρομο της προϊούσας συνταγματικής απορρύθμισης. Αναπαράγει την αποσυνταγματοποίηση του εθνικού δικαίου και την ατελή συνταγματοποίηση του ευρωπαϊκού δικαίου. Όπως και τα εθνικά Συντάγματα, οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) έχουν καταστεί πολύ εύκαμπτα εργαλεία για να τιθασεύουν τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις².

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρώπη, η συνοχή της οποίας δοκιμάζεται και από την παγκοσμιοποίηση, έχει εδώ και πολύ καιρό εγκλωβιστεί σε ένα *θεσμικό τρίλημμα* μεταξύ: συνταγματοποίησης του ευρωπαϊκού δικαίου,

¹ Ομιλία στην επιστημονική ημερίδα που διοργάνωσε ο Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης» στις 25 Απριλίου 2024 στην Αίθουσα Τελετών του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών με θέμα «Πενήντα χρόνια Δημοκρατίας. Μια πρώτη αποτίμηση».

² Βλ. C. Yannakopoulos, *La déréglementation constitutionnelle en Europe*, Sakkoulas Publications, Athènes-Salonique, 2019.

επιβίωσης των εθνικών συνταγματικών τάξεων και διασφάλισης της φιλελεύθερης και κοινωνικής δημοκρατίας. Κάθε προσπάθεια να επιτευχθούν δύο από τους τρεις αυτούς στόχους αναιρεί τον τρίτο. Ο παρατεταμένος εγκλωβισμός στο παραπάνω τρίλημμα καταδικάζει τους πολίτες της Ένωσης να ζουν στην ανασφάλεια αλλεπάλληλων κρίσεων που αντιμετωπίζονται από ένα δίκτυο θεμελιωδών κανόνων μειωμένης λειτουργικότητας³.

Στην Ελλάδα, στο Σύνταγμα του 1975 υπάρχουν διάφορα κανονιστικά δίπολα που απηχούν τη δύσκολη προσπάθεια επίτευξης ισορροπιών μεταξύ της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, έντονων θρησκευτικών χαρακτηριστικών, εξωστρέφειας, στοιχείων ιδιαίτερου εθνικού προσανατολισμού, φιλελευθέρων αρχών, επιτακτικών κοινωνικών σκοπών και δομών κρατικού παρεμβατισμού. Ο σταδιακός εξευρωπαϊσμός του εθνικού δικαίου ανέτρεψε τις κανονιστικές ισορροπίες, για να προαγάγει κυρίως τον φιλελευθερισμό και την εξωστρέφεια, προωθώντας την αντίληψη μιας δημοκρατίας που απομακρύνεται από τον λαό και αναπτύσσεται σε ένα περιβάλλον αγοράς και αξιών που δεν προϋποθέτουν το Κράτος, ανάγοντας το δίκαιο σε δικαίωμα, παραμερίζοντας τις θεμελιώδεις υποχρεώσεις, υποκαθιστώντας τον πολίτη από το άτομο και υιοθετώντας μια ατομικιστική αντίληψη ακόμη και των κοινωνικών δικαιωμάτων⁴. Εντούτοις, οι αντίρροποι κανονιστικοί πόλοι δεν εξαφανίστηκαν και, ιδίως σε περιόδους κρίσεων, ενισχύονται και, μεταξύ άλλων, τροφοδοτούν την αντιπαράθεση φιλοευρωπαϊκών και ευρωσκεπτικιστικών τάσεων και ερμηνειών⁵.

Σε κάθε περίπτωση, τόσο το ελληνικό κράτος όσο και πολλές ελληνικές πολιτικές δυνάμεις δεν πείθουν για την ειλικρινή αφοσίωσή τους στον επίσημα διακηρυσσόμενο ευρωπαϊκό προσανατολισμό τους. Η ευρεία αποδοχή -ιδίως στις μέρες μας- μιας σχεδόν απροϋπόθετης -στην πράξη- συμμετοχής της Χώρας μας στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βασίζεται περισσότερο στην παραδοχή της αδυναμίας της Ελλάδας να υπάρξει αξιοπρεπώς ως ανεξάρτητο νεωτερικό κράτος παρά σε μια ειλικρινή διάθεση σύγκλισής της με τα λοιπά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλωστε, είναι διάχυτος -ακόμη και στις πιο φιλοευρωπαϊκές

³ *Idem*, αρ. 173 επ..

⁴ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Η μετάλλαξη του υποκειμένου των συνταγματικών δικαιωμάτων», *ΕφημΔΔ* 2/2012, σ. 146 -171.

⁵ Βλ. C. Yannakopoulos, «Juge constitutionnel et interprétation des normes», Rapport national (Grèce) à la XXXIIIe Table ronde internationale de justice constitutionnelle comparée, 08-09.09.2017, *Annuaire international de justice constitutionnelle* (AIJC), vol. XXXIII-2017, 2018, σ. 307-358, ιδίως αρ. 9, 41 και 93.

πολιτικές δυνάμεις- ένας ανομολόγητος ευρωσκεπτικισμός. Ο ευρωσκεπτικισμός αυτός δεν συνδέεται με την υπεράσπιση της ανεξαρτησίας και της κρατικής κυριαρχίας της Ελλάδας. Πηγάζει από την πεποίθηση ότι πρωτογενώς κρίσιμη δεν είναι η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά η συμμαχία με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, οι οποίες επικαθορίζουν την πορεία της ετερόφωτης και πλέον ιδιαίτερα εξασθενημένης διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, εδώ και 50 χρόνια οι σχέσεις μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου παραμένουν διφορούμενες και -φανερά ή σιωπηρά- συγκρουσιακές. Με άλλα λόγια, πρόκειται για «σχέσεις επικίνδυνες», για να χρησιμοποιήσω τον τίτλο του γνωστού μυθιστορήματος του Pierre Choderlos de Laclos⁶.

Διαχρονικά, το ευρωπαϊκό δίκαιο γίνεται σχεδόν απ' όλους αντικείμενο επιλεκτικού σεβασμού και συστηματικής εργαλειοποίησης. Συναφώς, αξίζει να αναφερθεί, ενδεικτικά, ότι ο Έλληνας νομοθέτης παρουσιάζει πολλές φορές τις καθυστερημένες μεταφορές ευρωπαϊκών οδηγιών ως πολιτικές του καινοτομίες και σέβεται τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις όταν αυτές δεν στρέφονται κατά των πολιτικών σχεδίων της κυβερνητικής πλειοψηφίας. Οι εθνικές διοικητικές και δικαστικές αρχές επικαλούνται, κατά περίπτωση, το ευρωπαϊκό δίκαιο για να στηρίζουν τις επιλογές τους, αλλά εμφανίζουν μια έντονη δυσανεξία στους προβλεπόμενους ελέγχους που τους ασκούν τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την πλευρά τους, τα ενωσιακά όργανα διαφοροποιούν την πιεστική συμπεριφορά τους απέναντι στις εθνικές αρχές ανάλογα και με τις θέσεις της εκάστοτε ελληνικής κυβέρνησης. Τούτο οδήγησε, μεταξύ άλλων, στο φαινομενικά παράδοξο οι κυβερνήσεις του ΣΥ.ΡΙΖ.Α., που αμφισβήτησε έντονα τις επιλογές της Ένωσης, να συμμορφωθούν τελικά προς τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις με μεγαλύτερη συνέπεια από τις κυβερνήσεις της Νέας Δημοκρατίας και του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (ιδίως μετά το 1993), που προβάλλουν θεωρητικά ως πιστοί θιασώτες των ενωσιακών επιλογών.

Στη σημερινή ομιλία μου, θα προσπαθήσω να αναδείξω αυτόν τον «επικίνδυνο» χαρακτήρα των σχέσεων μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, εστιάζοντας μόνο σε δύο -αλλά θεμελιώδεις- νομικές πτυχές τους, από τη σκοπιά του εθνικού δικαίου: αφενός, στο συγκεχυμένο

⁶ P. Choderlos de Laclos, *Les Liaisons dangereuses* [1782], Flammarion, Paris, 1981.

συνταγματικό τους πλαίσιο (I) και, αφετέρου, στην ασύμμετρη εξέλιξη της διαχείρισής τους από τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων (II).

I. Το συγκεκριμένο συνταγματικό πλαίσιο

Στη Χώρα μας, δεν υπάρχει ασφαλές πλαίσιο διαρρύθμισης των σχέσεων μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού -ιδίως του ενωσιακού- δικαίου. Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο, όπως διαμορφώθηκε με την αναθεώρηση του 2001, είναι άτεχνο και, πάντως, αμφίσημο.

Πέραν των ειδικότερων ζητημάτων που ανέκυψαν με την αναθεώρηση των άρθρων 14 και 57 του Συντάγματος, η οποία προκάλεσε τις γνωστές εντάσεις με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) στις υποθέσεις σχετικά με τον «βασικό μέτοχο» και το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών, η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, επιδιώκοντας να προωθήσει τον εξευρωπαϊσμό της εθνικής έννομης τάξης⁷, επέλεξε, γενικότερα, μια επισφαλή νομική βάση εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

Δηλώνοντας κάτω από το άρθρο 28 του Συντάγματος ότι το άρθρο αυτό «αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», ο αναθεωρητικός νομοθέτης κατέστησε ρητό συνταγματικό σκοπό τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁸. Πλην όμως, προτίμησε ως βάση εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου όχι - όπως έκαναν άλλα κράτη μέλη της Ένωσης- νέες κατάλληλες ειδικές διατάξεις, αλλά τις διατάξεις στις οποίες είχε, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, στηριχθεί η προσχώρηση στο πρώιμο σχήμα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 1981⁹. Με τον τρόπο αυτόν, απέναντι στις δυναμικές εξελίξεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ο αναθεωρητικός νομοθέτης διατήρησε ένα θολό κανονιστικό τοπίο, το οποίο επηρεάζει συστηματικά, εκτός των άλλων, και την ερμηνευτική δήλωση κάτω από το άρθρο 80

⁷ Βλ. και την εισαγωγή της παραγράφου 8 του άρθρου 70, η οποία επιβάλλει την ενημέρωση της Βουλής για τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁸ Βλ. και Γ. Τασόπουλου, «Η συνταγματική δέσμευση της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωζώνη: Μια υπόμνηση για το μέλλον;», *www.syntaxmawatch.gr*, 2.11.202. Βλ., επίσης, Μ. Σαρηγιαννίδη, «Άρθρο 28», in Φ. Σπυρόπουλου, Ξ. Κοντιάδη, Χ. Ανθόπουλου, Γ. Γεραπετρίτη (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σ. 735-772, ιδίως αρ. 87 επ..

⁹ Βλ. και, ως προς την αποτυχία υπερψήφισής της πρότασης για εισαγωγή μιας νέας σχετικής παραγράφου στο άρθρο 28 μετά την πρώτη παράγραφο, Μ. Σαρηγιαννίδη, ό.π., αρ. 89.

σχετικά με τον περιορισμό της νομισματικής κυριαρχίας. Βέβαια, μέχρι το 2001, αυτό το θολό κανονιστικό τοπίο, ως προς την ερμηνεία του οποίου υπάρχουν ποικίλες θεωρητικές αποκλίσεις¹⁰ και διαφορούμενη νομολογία¹¹, δεν είχε δημιουργήσει, στην πράξη, εμπλοκές. Κάθε φορά, οι ασυμμετρίες του είχαν καλυφθεί από την ύπαρξη επαρκούς πολιτικής συναίνεσης και την απουσία σοβαρών δικαστικών αμφισβητήσεων. Εντούτοις, την εποχή των Μνημονίων, η οποία χαρακτηρίστηκε από μια περίπλοκη υβριδοποίηση ενωσιακών και διακυβερνητικών θεσμών, σε ορισμένες από τις παραπάνω ασυμμετρίες στηρίχθηκαν έντονες θεωρητικές, πολιτικές και δικαστικές αμφισβητήσεις. Οι τελευταίες, άλλοτε, όπως στο Μνημόνιο Ι, ξεπεράστηκαν από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) κατά πλειοψηφία, με πολλές όμως ειδικότερες γνώμες και μειοψηφίες¹². Άλλοτε, όπως στην περίπτωση της αποφασιστικής σύμπραξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας για τον διορισμό του οργάνου διοίκησης του Υπερταμείου (Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας) που θεσπίστηκε με το Μνημόνιο ΙΙΙ, δεν εξετάστηκαν καν από την Ολομέλεια του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου¹³, καίτοι είχαν εγερθεί στη σχετική παραπεμπτική απόφαση¹⁴.

Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή της Χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει τεθεί υπό τις ασυμμετρίες πλειοψηφιών και αντι-περιορισμών (controlimiti) που προβλέπουν οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 28, οι οποίες, στις περισσότερες περιπτώσεις, πρέπει να εφαρμόζονται σωρευτικά διότι, κατ' ουσίαν, πρόκειται για μεταφορά κυριαρχικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνούς οργανισμού¹⁵. Στους αντι-περιορισμούς αυτούς, οι οποίοι αφορούν όχι μόνον την απόφαση συμμετοχής αλλά και κάθε μεταγενέστερη ειδική δέσμευση που πηγάζει από τη συμμετοχή στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, περιλαμβάνονται όχι μόνον η διασφάλιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος, αλλά επιπλέον προϋποθέσεις που δεν συνάδουν ή, πάντως, μπορεί να βρεθούν σε ένταση με τις παραδοχές του ΔΕΕ ως προς τη φύση και τη δυναμική του ενωσιακού δικαίου, όπως, ιδίως, η «αμοιβαιότητα» και η εξυπηρέτηση «σπουδαίου εθνικού

¹⁰ Βλ., αντί άλλων, Χ. Τσιλιώτη, «Άρθρο 28», in Σπ. Βλαχόπουλου, Ξ. Κοντιάδη, Γ. Τασόπουλου (επιμ.), *Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο, SyntagmaWatch*, ηλεκτρονική έκδοση, Δεκέμβριος 2023, σ. 46 επ., με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

¹¹ Βλ., αντί άλλων, ΣτΕ Ολ. 815/1984, ΑΠ 658/1992, ΣτΕ 247, 2807/1997.

¹² Βλ. ΣτΕ Ολ. 668/2012, σκέψεις 27-30.

¹³ Βλ. ΣτΕ Ολ. 190/2022.

¹⁴ Βλ. ΣτΕ Δ' 1223/2020, σκέψη 44.

¹⁵ Βλ., σχετικά, και Μ. Σαρηγιαννίδη, ό.π., αρ. 81 επ..

συμφέροντος». Ως προς την «αμοιβαιότητα» που προβλέπεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 28, όπως και στην παράγραφο 1 για την εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς, αξίζει να υπομνηστεί ότι έρχεται σε αντίθεση τόσο με το διεθνές δίκαιο για την προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσο και με τη νομολογία του ΔΕΕ. Η τελευταία, την ίδια στιγμή που θεωρεί ότι η ιδιαίτερη κοινοτική έννομη τάξη δημιουργήθηκε από τα κράτη μέλη με βάση την αρχή της αμοιβαιότητας¹⁶, δέχεται παγίως -από πολύ πριν το 2001- ότι «(...) στην έννομη τάξη που εγκαθίδρυσε η Συνθήκη η εκ μέρους των κρατών μελών εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να εξαρτάται από οποιονδήποτε όρο αμοιβαιότητας»¹⁷. Ως προς την εξυπηρέτηση «σπουδαίου εθνικού συμφέροντος» που προβλέπεται και στις δύο τελευταίες παραγράφους του άρθρου 28, πρέπει να τονιστεί ότι η έννοια «σπουδαίο εθνικό συμφέρον» είναι αμιγώς εθνική και διακρίνεται από τις μεικτές (ενωσιακές και εθνικές) έννοιες «εθνική συνταγματική ταυτότητα» και «επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος». Δεν είναι δε πειστικό πως, όταν λειτουργεί ως αντι-περιορισμός, πρόκειται για μια έννοια η συγκεκριμενοποίηση της οποίας, ως δήθεν έμπληξη πολιτικών εκτιμήσεων, είναι τάχα ανεπίδεκτη δικαστικού ελέγχου¹⁸. Αυτή η εθνική έννοια απηχεί τον κανόνα που, κατ'ουσίαν, δέχτηκε και η νομολογία του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d'État), το οποίο στην απόφαση της 21ης Απριλίου 2021, στην υπόθεση «French Data Network et autres» έκρινε ότι οι εθνικές αρχές δύνανται και οφείλουν να αρνηθούν να εφαρμόσουν πλήρως το ενωσιακό δίκαιο και τη νομολογία του ΔΕΕ για λόγους προστασίας θεμελιώδους εθνικού συμφέροντος, τουλάχιστον για όσο χρόνο ένα τέτοιο συμφέρον των κρατών μελών δεν προστατεύεται, κατά τρόπο ισοδύναμο, από την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁹.

Συνοψίζοντας, το 2001, η αναθεώρηση του άρθρου 28 του Συντάγματος διατήρησε νομικές βάσεις που δεν διευκολύνουν την προοπτική ενός ειρηνικού και, κατά το μέτρο του δυνατού, συντεταγμένου συνταγματικού πλουραλισμού, αλλά ευνοούν τον πολεμικό συνταγματισμό που ήδη εξελίσσεται στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τούτο δεν μπορεί να

¹⁶ Βλ. ΔΕΕ, 15.7.1964, 6/64, Flaminio Costa / E.N.E.L.

¹⁷ Βλ. ΔΕΕ, 9.7.1991, C-146/89, Επιτροπή / Ηνωμένο Βασίλειο, σκέψη 47. Βλ. και ΔΕΕ, 26.6.2001, C-173/99, ΒΕCTU, σκέψη 56. Ως προς τη διαφορούμενη λειτουργία της αρχής της αμοιβαιότητας στο ενωσιακό δίκαιο, βλ. D. Dero, *La réciprocité et le droit des communautés et de l'Union européenne*, Bruylant, 2007.

¹⁸ Βλ. *contra* X. Τσιλιώτη, ό.π., αρ. 175 και αρ. 216, με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές.

¹⁹ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο “κλεφτοπόλεμος” των δικαστών. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του Conseil d'État στην υπόθεση “French Data Network et autres”», www.constitutionalism.gr, 4.5.2021.

διορθωθεί νομολογιακά με μια σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία -υπό την έννοια της παράκαμψης- του γράμματος των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος. Ούτε η δήλωση που τέθηκε κάτω από το άρθρο 28 του Συντάγματος μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης, ο οποίος συνειδητά απέρριψε την εισαγωγή νέων ειδικών διατάξεων για την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, ήθελε να αλλοιώσει το γράμμα του άρθρου 28 του Συντάγματος, στα δεδομένα του οποίου σαφώς αναφέρεται και στηρίζεται. Κοντολογίς, το γράμμα του άρθρου 28 του Συντάγματος είναι που προσδιορίζει τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και όχι το αντίστροφο.

II. Η ασύμμετρη εξέλιξη της νομολογίας

Η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων ούτε έχει αντιμετωπίσει ευθέως τα σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα που εγείρει το άρθρο 28, ούτε έχει κατορθώσει να αποσαφηνίσει τους όρους ενός βιώσιμου συντονισμού μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου. Η εξέλιξη της στάσης του ΣτΕ απέναντι στην ΕΣΔΑ, το ενωσιακό δίκαιο και τη νομολογία των δύο ευρωπαϊκών δικαστηρίων είναι χαρακτηριστική.

Ως προς την ΕΣΔΑ, η οποία, κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος, έχει υπερνομοθετική αλλά υποσυνταγματική ισχύ, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ήταν αρχικά πολύ επιφυλακτικό, περιοριζόμενο σε μια επικουρική επίκλησή της. Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, προέβη σταδιακά σε μια πιο ουσιαστική αξιοποίηση της νομολογίας του ΕΔΔΑ και στην αναγνώριση ενός αυτοτελούς ρυθμιστικού πεδίου για την Ευρωπαϊκή Σύμβαση²⁰. Τα τελευταία, όμως, χρόνια, μαζί με τη διακήρυξη ότι το εθνικό Σύνταγμα «(ναι μεν υπερσχύει της ΕΣΔΑ αλλά), πάντως, πρέπει να ερμηνεύεται, στο μέτρο του εφικτού, κατά τρόπο “φιλικό” προς την ΕΣΔΑ, όπως αυτή ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από το ΕΔΔΑ», το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έθεσε, κατά τρόπο πραιτορικό, άλλες έξι σύνθετες προϋποθέσεις για τη συμμόρφωσή του στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ²¹. Έτσι, μετέτρεψε τον διάλογο με το τελευταίο σε μια περισσότερο ή λιγότερο δυσχερή

²⁰ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Τα δικαιώματα στη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας», in Μ. Τσαπόγα, Δ. Χριστόπουλου (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953 – 2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, Εκδόσεις Καστανιώτη, Αθήνα, 2004, σελ. 439-468.

²¹ Βλ. ΣτΕ Ολ. 2208/2020, σκέψη 12.

διαπραγμάτευση, στο πλαίσιο της οποίας καμιά πλευρά δεν αναγνωρίζει στην άλλη τον τελευταίο λόγο²². Εξάλλου, μολονότι υφίστανται πεδία έντασης της νομολογίας του με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, το ΣτΕ δεν έχει, μέχρι στιγμής, κρίνει σκόπιμο να προβεί σε επίσημο διάλογο με το Δικαστήριο του Στρασβούργου, αφήνοντας ανεκμετάλλευτη τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος που θεσπίστηκε με τον Ν. 4596/2019 βάσει του 16ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

Ως προς το ενωσιακό δίκαιο, από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, όταν ξεκίνησε η φιλοπεριβαλλοντική νομολογία του Ε΄ Τμήματος, ως τα τέλη της δεκαετίας του 2000, όταν το Δ΄ Τμήμα είχε ολοκληρώσει μια σπουδαία προσπάθεια ενίσχυσης των ατομικών δικαιωμάτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφού ξεπέρασε μια πρώτη περίοδο ενός εσωστρεφούς «νομολογιακού πατριωτισμού», ανέπτυξε μια ευδιάκριτη φιλοευρωπαϊκή νομολογία. Η τελευταία κορυφώθηκε με τη διακήρυξη, στην υπόθεση του «βασικού μετόχου», της υποχρέωσης «*εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου*»²³. Ωστόσο, ο επώδυνος συμβιβασμός που επιτεύχθηκε με το ΔΕΕ στο πλαίσιο αυτής της υπόθεσης οδήγησε σε μια ψευδεπίγραφη εναρμόνιση που αποτελούσε μεθόδευση, ώστε, αντί του ειλικρινούς παραμερισμού και της τυπικής αναθεώρησης του εθνικού Συντάγματος, να λάβει απλά χώρα ένας ουσιαστικός παραμερισμός, μια ερμηνευτική αλλοίωση του άρθρου 14, παράγραφος 9. Η μεθόδευση αυτή στηρίχθηκε σε μια παρερμηνεία των σχέσεων μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου, η οποία βασίστηκε σε δύο σημεία: αφενός, στην επίκληση μόνο της ερμηνευτικής δήλωσης κάτω από το άρθρο 28 του Συντάγματος, χωρίς ενδελεχή ανάλυση των διατάξεων του άρθρου αυτού²⁴, και, αφετέρου, στην επίκληση ως κοινής της απλά ομώνυμης στις δύο έννομες τάξεις αρχής της αναλογικότητας΄ μιας αρχής που οδηγούσε ανέκαθεν και εξακολουθεί να οδηγεί την εθνική έννομη τάξη, που είναι μια *έννομη τάξη ορίων*, σε σταθμίσεις εντελώς διαφορετικές από τις σταθμίσεις που γίνονται δεκτές στην ενωσιακή έννομη τάξη, που είναι μια *έννομη τάξη σκοπών*²⁵. Σε κάθε περίπτωση, η παραπάνω μεθόδευση δεν ήταν βιώσιμη.

²² Βλ. και Κ. Γιαννακόπουλου, «Τα δικαιώματα στο έλεος του διαλόγου των δικαστών», εισήγηση στο συνέδριο που οργάνωσε ο Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης» στις 9 και 10 Ιουνίου 2017 στην Αθήνα με θέμα «Ποιο Σύνταγμα για την επόμενη μέρα;», https://cyannakopoulos.gr/wp-content/uploads/2020/12/CY_10.pdf.

²³ Βλ. ΣτΕ Ολ. 3470/2011, σκ. 9.

²⁴ Ένα επιπλέον παράδειγμα επίκλησης αυτής της ερμηνευτικής δήλωσης κατά τρόπο γενικό και ελλειπτικό προσφέρει και η απόφαση ΕλΣυν Ολ. 1386/2021 (σκέψη 34).

²⁵ Βλ., αναλυτικά, Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, ιδίως αρ. 235, 291, 356, 394, 415 επ., 430 και 437.

Κατά (αλλά και μετά) τη διάρκεια της δημοσιονομικής και της προσφυγικής κρίσης, φάνηκε καθαρά ότι η διακήρυξη περί «εναρμόνισης» αποτελούσε έναν συγκυριακό τακτικό ελιγμό. Η νομολογία του ΣτΕ, στερούμενη ούτως ή άλλως συγκροτημένης σταθερής στρατηγικής για τη διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ εθνικής και ευρωπαϊκής έννομης τάξης, εξελίχθηκε γρήγορα σε έναν εμπειρικό και εσωστρεφή μηχανισμό ανάσχεσης της ομοιόμορφης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου. Το ΣτΕ, οι αποφάσεις του οποίου χαρακτηρίζονται από ερμηνευτικές μεταπτώσεις στις οποίες κυριαρχούν συγκυριακές συνεπειοκρατικές προσεγγίσεις²⁶, παρέλειψε πολλές φορές να ανταποκριθεί πλήρως στα καθήκοντά του ως ενωσιακού δικαστή, αρνούμενο την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ²⁷ και ερμηνεύοντας το ενωσιακό δίκαιο σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή με τα -κατά τη δική του αντίληψη- εθνικά συμφέροντα²⁸.

Η στάση αυτή της νομολογίας άρχισε να διαμορφώνεται, όταν το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αποφάσισε ότι μπορούσε να αντιμετωπίσει τη δημοσιονομική κρίση, η οποία είχε κατεξοχήν ευρωπαϊκό χαρακτήρα, σχεδόν αποκλειστικά και μόνο μέσω της επίκλησης του εθνικού Συντάγματος. Εντούτοις, ήταν προφανές ότι, χωρίς συστηματικό και αποτελεσματικό έλεγχο συμβατότητας με το ενωσιακό δίκαιο, ο έλεγχος συνταγματικότητας ήταν εντελώς ανώδυνος για τα ευρωπαϊκά όργανα και τους δανειστές της Χώρας, οι οποίοι αδιαφορούσαν, κατ' ουσίαν, για την επίκληση του εθνικού Συντάγματος, απαιτώντας διαρκώς από τις ελληνικές κυβερνήσεις νέες εναλλακτικές λύσεις. Απέναντι δε σε αυτή τη συστηματική παράκαμψη των αποφάσεών του, το ΣτΕ, στην προσπάθειά του να διασώσει πλέον το κύρος του, άρχισε να το υποτιμά στο έπακρο· άλλοτε, προκειμένου να συμβιβαστεί, εμφανίζοντας ως εξορθολογισμό της νομολογίας του ακόμη και την υπαναχώρηση από εμβληματικές θέσεις της, όπως από αυτή σχετικά με την αντισυνταγματικότητα των

²⁶ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, ό.π., αρ. 410 επ., όπου αναλύονται οι ποικίλες ερμηνευτικές μεταπτώσεις της νομολογίας του ΣτΕ που κυμαίνονται μεταξύ ουσιαστικού παραμερισμού του εθνικού Συντάγματος και ερμηνείας του σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, *κατά το παράδειγμα ή ενόψει* του δικαίου αυτού και, αντιστρόφως, μεταξύ ουσιαστικού παραμερισμού του δικαίου της Ένωσης και ερμηνείας του σύμφωνα με το εθνικό Σύνταγμα, *κατά το παράδειγμα ή ενόψει* του δικαίου αυτού.

²⁷ Βλ. π.χ., ως προς τον χαρακτηρισμό της Τουρκίας ως «ασφαλούς τρίτης χώρας», C. Yannakopoulos, «Un tiers pays nommé sûreté ! (Symvoulio tis Epikrateias [Conseil d'État de Grèce], 22 sept. 2017, n° 2347/2017 et 2348/2017 [Assemblée], www.ste.gr ; Théorie et pratique de droit administratif [revue juridique grecque] 8-9/2017, p. 910, obs. K. Markou-Farmakidis) », in E. Saulnier-Cassia (επιμ.), «Jurisprudences nationales intéressant le droit de l'Union européenne» (chronique), *Revue trimestrielle de droit européen* (RTDE) 1/2018, σ. 191-196.

²⁸ Βλ. π.χ., ως προς την αυθαίρετη ανασυγκρότηση της Επιτροπής Ανταγωνισμού, C. Yannakopoulos, «Le renforcement à la carte de l'État de droit (Symvoulio tis Epikrateias [Conseil d'État de Grèce], 3 septembre 2019, n° 230-232/2019 [Commission des sursis, Assemblée], www.ste.gr», in E. Saulnier-Cassia (επιμ.), «Jurisprudences nationales intéressant le droit de l'Union européenne» (chronique), *RTDE* 1/2020, σ. 155-159., του ίδιου, «Το Συμβούλιο της Επικρατείας διαλαλεί, αλλά υπονομεύει το Κράτος Δικαίου. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 911-917/2021», www.constitutionalism.gr, 1.7.2021.

πολεοδομικών αυθαιρέτων²⁹· άλλοτε, προκειμένου να αντιδράσει, αναπτύσσοντας μια αμφιλεγόμενη βολονταριστική ερμηνεία του Συντάγματος, όπως αυτή σχετικά με την αποδοχή της ιδιαίτερης μισθολογικής μεταχείρισης ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων³⁰. Έτσι, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αποδυναμώθηκε απέναντι στην πολιτικοοικονομική εξουσία, εμποδώνοντας σταδιακά τα τελευταία χρόνια μια εσωστρέφεια, κατά κανόνα φιλική προς τις κυρίαρχες οικονομικοπολιτικές επιλογές³¹, που δεν το βοηθά να αντιδρά συστηματικά και αποτελεσματικά ούτε στις διακυβερνητικές αποκλίσεις από το *κοινοτικό κεκτημένο* ούτε στην προϊούσα αποσυνταγματοποίηση του εθνικού δικαίου.

Συμπεράσματα

Ο συνδυασμός της συνταγματικής απορρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο και της αδυναμίας συγκροτημένης διαχείρισής της εκ μέρους των εθνικών αρχών έχει ως πρακτικό αποτέλεσμα την ατέρμονη εργαλειοποίηση και, συνακόλουθα, τη ρευστοποίηση τόσο του εθνικού όσο και του ευρωπαϊκού δικαίου³². Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργείται η αίσθηση ότι, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, το εφαρμοστέο δίκαιο είναι ένα εύπλαστο αμάλγαμα θεμελιωδών, εθνικών και ευρωπαϊκών κανόνων που μπορούν να προσαρμόζονται κατά το δοκούν στις κρατούσες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και ηθικές εξελίξεις. Οι «επικίνδυνες σχέσεις» μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, στη Χώρα μας, έχουν λοιπόν οδηγήσει σε μια κρίσιμη ανασφάλεια που κλονίζει σοβαρά το Κράτος Δικαίου, καθώς τείνει να δημιουργηθεί η πεποίθηση «στην ανοικτή κοινωνία των ερμηνευτών του Συντάγματος» ότι είναι πάντοτε διαθέσιμη μια ερμηνεία που μπορεί, παρακάμπτοντας κάθε εθνικό ή ευρωπαϊκό θεμελιώδη κανόνα, να νομιμοποιήσει οποιαδήποτε κρατούσα επιλογή.

²⁹ Βλ. ΣτΕ Ολ. 1858/2015.

³⁰ Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ. 2192/2014.

³¹ Οι εξαιρέσεις είναι λιγοστές (βλ. π.χ. την πρόσφατη απόφαση ΣτΕ Ολ. 465/2024, με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική και αντίθετη στο ευρωπαϊκό δίκαιο η απαγόρευση ενημέρωσης προσώπων που το απόρρητο των επικοινωνιών τους ήρθη για λόγους εθνικής ασφάλειας) και, μέχρι στιγμής, μάλλον επιβεβαιώνουν τον κανόνα.

³² Ως προς τη ρευστοποίηση αυτή, βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, *Ο νεοφεουδαρχικός συνταγματισμός*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, αρ. 109 επ..