

Πρόγραμμα Σπουδών: **Διοίκηση Επιχειρήσεων και Οργανισμών**

Θεματική Ενότητα: **ΔΕΟ10 – Βασικές Αρχές Δικαίου και
Διοίκησης**

Ακαδ. Έτος: **2021-22**

**Γραπτή Εργασία 1 – Συνταγματικό Δίκαιο και Δίκαιο της
Ευρωπαϊκής Ένωσης**

Ενδεικτική επίλυση

1

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	3
Συνταγματικό Δίκαιο	3
- Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης: Είδη, η διαδικασία παραγωγής και οι προϋποθέσεις έκδοσής τους και η σχέση τους με τους τυπικούς νόμους	3
Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	6
1. Ενωσιακό δίκαιο και εθνικό Σύνταγμα	6
2. Έλεγχος του ΔΕΕ ως προς την απόκλιση εθνικού συνταγματικού κανόνα από το δίκαιο της Ένωσης	7
3. Αποχώρηση κράτους μέλους από την ΕΕ	8
Επίλογος	10
Βιβλιογραφία	

Εισαγωγή

Η συγκεκριμένη εργασία ασχολείται με θεμελιώδη ζητήματα του συνταγματικού δικαίου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πρώτο μέρος αναλύονται οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης ως πηγές του Συνταγματικού δικαίου, η διάκριση αυτών, η νομοπαραγωγική τους διαδικασία και η σχέση τους με τους τυπικούς νόμους. Στο δεύτερο μέρος επιχειρείται η μελέτη της έκτασης της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου και οι συνέπειες παραβίασής της από κράτος μέλος της ΕΕ.

Συνταγματικό Δίκαιο

- Οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης: Είδη, η διαδικασία παραγωγής και οι προϋποθέσεις έκδοσής τους και η σχέση τους με τους τυπικούς νόμους

Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης είναι πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας (Κυβέρνηση, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, υπουργοί και κατώτερα όργανα της δημόσιας διοίκησης), που εκδίδονται κατά παρέκκλιση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, κατά την οποία η νομοθετική αρμοδιότητα ανήκει στη Βουλή. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για την κανονιστική αρμοδιότητα της Διοίκησης. Οι κανονιστικές πράξεις διακρίνονται σε προεδρικά διατάγματα με την συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας και σε κανονιστικές πράξεις, που εκδίδονται από άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, δίχως τη συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας. Ειδικότερα:

α) **αυτοτελή εκτελεστικά διατάγματα**, τα οποία δεν περιέχουν κανόνες δικαίου αλλά είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων (άρθρο 43§1Σ), δίχως όμως να μπορούν να αναστείλουν την εφαρμογή των νόμων ή να εξαιρέσουν κανέναν από την εφαρμογή τους. Η έκδοσή τους προβλέπεται στο ίδιο το Σύνταγμα και ανήκουν στην αυτόνομη νομοθετική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας.

β) **κανονιστικά προεδρικά διατάγματα ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης**: Είναι ουσιαστικοί νόμοι, που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την συνυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού (ανάλογα με το

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

ζήτημα που ρυθμίζει το Προεδρικό Διάταγμα), και ο οποίος αναλαμβάνει την ευθύνη για την έκδοσή τους. Πριν την έκδοσή τους προηγείται η επεξεργασία τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας και η έκδοση τυπικού νόμου από τη Βουλή, ο οποίος (τυπικός νόμος) επιτρέπει την έκδοσή τους και ορίζει το πλαίσιο εντός του οποίου θα πρέπει να ασκηθεί η εν λόγω νομοθετική αρμοδιότητα. (άρθρο 43 §2 εδ. α' Σ)

γ) **κανονιστικά προεδρικά διατάγματα γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης**: Είναι ουσιαστικοί νόμοι, που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την συνυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού. Προϋπόθεση της έκδοσης ενός τέτοιου κανονιστικού διατάγματος είναι η ύπαρξη ενός νόμου πλαισίου, που παρέχει την εξουσιοδότηση έκδοσης του κανονιστικού διατάγματος για ζήτημα που ρυθμίζεται κατά γενικό τρόπο στο νόμο πλαίσιο, θέτοντας ταυτόχρονα το χρονικό πλαίσιο αξιοποίησης της συγκεκριμένης εξουσιοδότησης. (άρθρο 43 §4 Σ). Επίσης, της έκδοσής τους προηγείται πάντα η επεξεργασία τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

δ) **κανονιστικές πράξεις της διοίκησης**. Πρόκειται για πράξεις που εκδίδονται από άλλα όργανα της διοίκησης πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας. Έτσι, μπορεί να εκδίδονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Περιφερειάρχη, όποτε και τιτλοφορούνται αντίστοιχα, όπως Υπουργική Απόφαση, Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, Απόφαση Περιφερειάρχη. Εκδίδονται κατά την διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 43 §2 εδ. β' Σ και αφορούν ειδικότερη αρμοδιότητα, για τη ρύθμιση από τη διοίκηση ειδικότερων θεμάτων με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό ή με τοπικό μόνον ενδιαφέρον.

Τα ανωτέρω, δηλαδή τα Προεδρικά Διατάγματα και οι κανονιστικές πράξεις διοίκησης, στην πράξη παράγονται εξ ολοκλήρου από την εκτελεστική εξουσία χωρίς την παρεμβολή της Βουλής.

ε) **πράξεις νομοθετικού περιεχομένου**, οι οποίες ανήκουν στην εξαιρετική και όχι τακτική νομοθετική διαδικασία, καθώς εκδίδονται σε έκτακτες και επείγουσες περιπτώσεις. Σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και έκτακτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, είναι δυνατόν να εκδώσει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

πράξεις αυτές πρέπει να υποβληθούν στην Βουλή για κύρωση, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία σαράντα (40) ημερών από την έκδοσή τους ή αν η Βουλή δεν βρίσκεται σε σύνοδο μέσα σε σαράντα ημέρες από την σύγκλησή της σε σύνοδο. Εάν δεν υποβληθούν στην Βουλή για κύρωση μέσα στο διάστημα των 40 ημερών ή αν δεν κυρωθούν από το Κοινοβούλιο εντός 3 μηνών, παύουν να ισχύουν για το μέλλον. (άρθρο 44 §1 Σ). Πράξη νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να εκδοθεί από τον ΠτΔ και σε περίπτωση εφαρμογής του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας (άρθρο 48 §5 Σ), με σκοπό την αποκατάσταση της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών. Μία τέτοια ΠΝΠ θα πρέπει να υποβληθεί και να εγκριθεί μέσα σε 15 ημέρες, ώστε να αποκτήσει μορφή τυπικού νόμου και να επεκταθεί η χρονική ισχύς της. Εάν η ΠΝΠ δεν κυρωθεί, ισχύει ως ουσιαστικός νόμος προσωρινής ισχύος (από 40 σαράντα μέρες, αν δεν υποβληθούν στη Βουλή, έως τρεις μήνες αν υποβληθούν χωρίς τελικά να κυρωθούν). Με τις ΠΝΠ επιτρέπουν στην εκτελεστική εξουσία να εκδίδει κανονιστικές πράξεις, χωρίς την προηγούμενη έκδοση τυπικού νόμου, ώστε να μπορεί να αντιμετωπίζει με ταχύτητα και ευελιξία έκτακτες καταστάσεις. Το κατά πόσον υφίσταται ή όχι έκτακτη και επείγουσα ανάγκη ως προϋπόθεση έκδοσης της ΠΝΠ ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή του Υπουργικού Συμβουλίου και δεν μπορεί να ελεγχθεί ούτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ούτε και από τα Δικαστήρια. (Παπαδοπούλου, 2015:67-71)

Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. Ενωσιακό δίκαιο και εθνικό Σύνταγμα

Όλες οι εθνικές πράξεις, όποια και εάν είναι η μορφή και η φύση τους, δηλαδή νόμος, κανονισμός, διάταγμα, διάταξη, εγκύκλιος, κλπ., και ανεξάρτητα από το εάν προέρχονται από την εκτελεστική ή νομοθετική εξουσία του κράτους μέλους, υπόκεινται στην αρχή της υπεροχής του Δικαίου της ΕΕ. Ακόμη και η δικαστική εξουσία οφείλει να «υπακούει» στην αρχή της υπεροχής, οπότε η εθνική νομολογία πρέπει να είναι σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο. (αποφάσεις Simmenthal, σκέψη 22, καθώς και Factortame κ.λπ., σκέψη 20). Η «αρχή της υπεροχής» του ενωσιακού δικαίου θεμελιώνεται στην αρχή της αυτονομίας του ενωσιακού δικαίου, είναι δημιούργημα κατά κύριο λόγο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (απόφαση COSTA/ENEL), και πλέον κατοχυρώνεται στην Δήλωση αριθμ. 17 που προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισαβόνας, και σημαίνει ότι το ενωσιακό δίκαιο υπερισχύει έναντι αντιτιθέμενου εθνικού κανόνα δικαίου.

Προβληματισμό έχει, όμως, προκαλέσει το κατά πόσο η αρχή αυτή έχει ισχύ και στη σχέση του ενωσιακού δικαίου με εθνικό Σύνταγμα. Προς τούτο, υπάρχει η άποψη του ίδιου του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η διαφοροποιημένη άποψη των εθνικών δικαστηρίων και του εθνικού δικαίου. (Παπαδοπούλου, 2008:98)

Το δε Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εκτιμήσει ότι η ισχύς της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού είναι απόλυτη. Το πεδίο εφαρμογής της, δηλαδή, δεν περιορίζεται μόνο στις εθνικές δατάξεις, που αναφέρθηκαν προηγουμένως, και οι οποίες ανήκουν στη κατηγορία των κοινών νόμων, αλλά καταλαμβάνει και τα εθνικά Συντάγματα. Επομένως, ο εθνικός δικαστής οφείλει να μην εφαρμόζει συνταγματικές διατάξεις που είναι αντίθετες στο ενωσιακό δίκαιο. Άρα, στους τομείς όπου η ΕΕ έχει αρμοδιότητα έχουν εφαρμογή οι ενωσιακοί κανόνες και όχι οι αντίθετοι εθνικοί. Εδώ, βέβαια, ανακύπτει το ερώτημα ποιό είναι το αρμόδιο δικαστήριο να εκτιμήσει εάν πρόκειται για αρμοδιότητα της ΕΕ ή του κράτους μέλους, και άρα το εφαρμοστέο δίκαιο. Το Δικαστήριο της ΕΕ υποστηρίζει ότι τέτοιου είδους κρίση

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

είναι της αρμοδιότητάς του, ενώ τα εθνικά δικαστήρια υποστηρίζουν το ακριβώς αντίθετο. (Παπαδοπούλου,2008: 98-99). Η παραπάνω θέση του ΔΕΕ περιγράφεται στην απόφαση Internationale Handelsgesellschaft. (ΔΕΕ,1970). Το δίκαιο, λοιπόν, της ΕΕ και του ΔΕΕ ορίζουν ότι σε συμφωνία με την θέση περί απόλυτης υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, δεν είναι επιτρεπτές ρήτρες περί υπεροχής όλων των κατ' ιδίαν συνταγματικών διατάξεων έναντι όλων ανεξαιρέτως των κανόνων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επίσημη σημερινή θέση είναι ότι θα πρέπει να αποφεύγονται ερμηνείες των εθνικών κανόνων, ακόμη και των συνταγματικών, και των ενωσιακών με ίδιο πεδίο εφαρμογής, οι οποίες συγκρούονται. (Παπαδοπούλου,2008:99)

Συνεπώς, εν προκειμένω, η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πολωνίας ότι οι κανόνες δικαίου της ΕΕ και οι αποφάσεις του ΔΕΕ δεν βρίσκουν εφαρμογή εντός της πολωνικής έννομης τάξης, εάν δεν είναι σύμφωνες προς το πολωνικό Σύνταγμα, είναι αντίθετη στην αρχή της αυτονομίας του δικαίου της ΕΕ, και κυρίως της αρχής της υπεροχής του έναντι του εθνικού δικαίου, συνταγματικού και κοινού, προγενέστερου και μεταγενέστερου.

2. Έλεγχος του ΔΕΕ ως προς την απόκλιση εθνικού συνταγματικού κανόνα από το δίκαιο της Ένωσης

Μία από τις ουσιαστικές προϋποθέσεις προσχώρησης ενός κράτους στην ΕΕ αποτελεί ο σεβασμός του κοινοτικού κεκτημένου, δηλαδή η υποχρέωση σεβασμού των υπό ένταξη κρατών προς το σύνολο του δικαίου της ΕΕ, πρωτογενούς όσο και παράγωγου, καθώς και η πολιτική αποδοχής των ιδεωδών της ΕΕ, δηλαδή της δημοκρατίας και της προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Σε περίπτωση παραβίασης ενός κράτους μέλους των υποχρεώσεων που πηγάζουν από το δίκαιο της ΕΕ και των θεμελιωδών αρχών του (ενν. του δικαίου της ΕΕ), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή κάθε κράτος μέλος μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προτού, όμως, ένα κράτος μέλος ασκήσει προσφυγή κατά άλλου κράτους μέλους, επικαλούμενο παράβαση υποχρέωσης από τις Συνθήκες, οφείλει να φέρει το ζήτημα στην

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

Επιτροπή. (άρθρο 258-259 ΣυνθΕΕ). Οπότε, η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα κράτη να προβούν κατ' αντιδικία σε γραπτές ή προφορικές παρατηρήσεις. Αν η Επιτροπή δεν διατυπώνει γνώμη εντός τριών μηνών από της υποβολής της αιτήσεως, η προσφυγή μπορεί να κατατεθεί στο Δικαστήριο και χωρίς τη γνώμη της Επιτροπής. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του από τις Συνθήκες, το κράτος αυτό οφείλει να σταματήσει την παράβαση του σε εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου. Εάν, κατόπιν νέας προσφυγής της Επιτροπής, το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την προηγούμενη απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού και/ή χρηματικής ποινής (άρθρο 260 ΣυνθΕΕ). (Φέφες&Αναγνωστάρας,2018:54-55,58-59).

Επομένως, στην υπό μελέτη περίπτωση το ΔΕΕ μπορεί να εμπλακεί στην συγκεκριμένη υπόθεση μετά από προσφυγή της Επιτροπής ή άλλου/ων κρατών/ων μέλους/ων, και αφού κινηθεί η διαδικασία «επί παραβάσει» κρατών μέλους, να ζητήσει από την Πολωνία να συμμορφωθεί με απόφασή του και, εάν τούτο αρνηθεί ή δεν συμμορφωθεί εν τέλει, να του επιβάλει καταβολή κατ' αποκοπή ποσού και/ή χρηματικής ποινής.

8

3. Αποχώρηση κρατών μέλους από την ΕΕ

Η ΕΕ δεν έχει κανένα νομικό μηχανισμό για την αποπομπή ενός μέλους της. Ο μόνος τρόπος για να πάψει ένα κράτος να είναι μέλος της ΕΕ είναι αυτός της αποχώρησης του κράτους μέλους από την ΕΕ με πρωτοβουλία και «υπαιτιότητα» του ίδιου του κράτους μέλους. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει διάφορα στάδια και ολοκληρώνεται είτε με την υπογραφή σχετικής συμφωνίας αποχώρησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του αποχωρούντος κράτους-μέλους, είτε με την αποχώρηση του κράτους αυτού χωρίς συμφωνία μετά την παρέλευση δύο ετών από την επίσημη γνωστοποίηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της πρόθεσης αποχώρησης. Ειδικότερα, τα στάδια αυτά έχουν ως εξής:

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

- Το κράτος-μέλος λαμβάνει την απόφαση αποχώρησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, κατά τους αντίστοιχους συνταγματικούς του κανόνες.
- Θα πρέπει, στη συνέχεια, το παραπάνω κράτος-μέλος να γνωστοποιήσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ότι προτίθεται να αποχωρήσει.
- Υπό το πρίσμα των προσανατολισμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η Ένωση προβαίνει σε διαπραγματεύσεις και συνάπτει με το συγκεκριμένο κράτος συμφωνία που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρηση του λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με την Ένωση.
- Η συμφωνία συνάπτεται στο όνομα της Ένωσης από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Το μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύει το αποχωρούν κράτος-μέλος δεν συμμετέχει ούτε στις συζητήσεις ούτε στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου που το αφορούν.

(Φεφές&Αναγνωσταράς, 2018: 26-27)

9

Στην προκειμένη περίπτωση, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Πολωνίας είναι προφανώς και προκλητικά αντίθετη με το δίκαιο της ΕΕ και το ευρωπαϊκό κεκτημένο, και αποτελεί υπονόμηση της ίδιας της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αυτή υποδηλώνει την βούληση της ίδιας της Πολωνίας για έξοδό της από την ΕΕ. Κατά συνέπεια θα ενεργοποιηθεί η ανωτέρω αναλυτικά αναφερόμενη διαδικασία αποχώρησης του άρθρου 55 ΣΕΕ.

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!

Επίλογος

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι η λειτουργία του ελληνικού κράτους προϋποθέτει την τήρηση αφενός των συνταγματικών διατάξεων που διασφαλίζουν την μορφή του δημοκρατικού πολιτεύματος αφετέρου την συμμόρφωση με τους ενωσιακούς κανόνες. Ειδικότερα, προέκυψε ότι σημαντική για την λειτουργία του Συντάγματος είναι και η κανονιστική δραστηριότητα της διοίκησης. Επίσης, επισημάνθηκε η ανάγκη προσεκτικής ερμηνείας και εφαρμογής της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών Συνταγμάτων των κρατών μελών, ώστε να αποφεύγεται η τυχόν σύγκρουση πριν εμφανισθεί.

Βιβλιογραφία

Παπαδοπούλου, Λ. (2015). *Συνταγματικό Δίκαιο, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις*. Ζωγράφου, Εκδ. Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών.

Παπαδοπούλου, Λ. (2008). *Στοιχεία Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Πάτρα. Εκδ. ΕΑΠ

Φεφές, Μ. & Γ. Αναγνωστάρας, (2018). *Το υφιστάμενο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα. ΕΑΠ

Σύνταγμα: άρθρα 43, 44, 48

Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) Δήλωση υπ' αριθμ. 17

Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) άρθρο 55

Απλά και Κατανοητά η Γνώση!