

ΑΝΑΤΥΠΟ

Επιθεωρήσεως Εργατικού Δικαίου

Τόμος 80^{ος} (2021), σελ. 389-410

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου

Καθηγήτρια Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή Α.Π.Θ.

Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου
στον δημόσιο τομέα μεταξύ υπεροχής
του ενωσιακού δικαίου, συνταγματικής
απαγόρευσης και σύμφωνης ερμηνείας:

Με αφορμή την απόφαση Δ.Ε.Ε. 11.2.2021,
C-760/18, Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»



Επιθεώρησις Εργατικού Δικαίου

Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα μεταξύ υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, συνταγματικής απαγόρευσης και σύμφωνης ερμηνείας:

**Με αφορμή την απόφαση Δ.Ε.Ε. 11.2.2021,
C-760/18, Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»**

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου*

Αν και η αρχή της υπεροχής, που διατυπώθηκε από το Δικαστήριο ήδη από το 1964 και αναγνωρίστηκε σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου με τη Δήλωση 17 της Συνθήκης της Λισαβώνας, αποτελεί πλέον κοινοτικό κεκτημένο, εξακολουθεί να δημιουργεί δογματικά και πρακτικά ζητήματα, ιδίως στις περιπτώσεις αντίθετων ρυθμίσεων των κανόνων του ενωσιακού δικαίου, αφενός, και των εθνικών Συνταγμάτων, αφετέρου. Η υπό εξέταση υπόθεση αφορά το πολύπαθο και πολυαναλυμένο ζήτημα των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα. Αναφύεται εν προκειμένω σύγκρουση μεταξύ, αφενός, της ρήτρας 5 της συμφωνίας-πλαισίου για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP και προβλέπει τη λήψη μέτρων για να αποτραπεί η κατάχρηση που μπορεί να προκύψει από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου και, αφετέρου, του άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος, που, μετά την αναθεώρηση του 2001, απαγορεύει τόσο την από τον νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που απασχολείται στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα στο πλαίσιο σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου όσο και τη μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Το πρόβλημα που ανακύπτει είναι αν η ως άνω συνταγματική αναθεώρηση καθιστά αδύνατη την εφαρμογή των προστατευτικών διατάξεων του ν. 2112/1920 ως «ισοδύναμου νομοθετικού μέτρου» για τον επαναχαρακτηρισμό των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου ως συμβάσεων αορίστου χρόνου. Με αφορμή την απόφαση του Δ.Ε.Ε. Μ.Β. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου» εξετάζονται διαδοχικά η εφαρμογή της αρχής της υπεροχής στις περιπτώσεις σύγκρουσης εθνικού Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου και, στη συνέχεια, το ειδικότερο ζήτημα των συμβάσεων ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα.

Εισαγωγή

1. Μολοντί η αρχή της υπεροχής¹, που διατυπώθηκε από το Δικαστήριο ήδη από το 1964 και αναγνωρίστηκε σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου με τη Δήλωση 17 της Συνθήκης

* Καθηγήτρια Δημοσίου Δικαίου, Νομική Σχολή Α.Π.Θ.

1. Κατά την **B. Bertrand**, Retour sur un classique. Quelques remarques sur la catégorie des principes généraux

της Λισαβώνας, αποτελεί πλέον κοινοτικό κεκτημένο, εξακολουθεί να δημιουργεί μείζονα δογματικά και πρακτικά ζητήματα. Η ανάγκη συγκερασμού αντίθετων διατάξεων εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων αναδεικνύει νέες πτυχές της αρχής. Το πρόβλημα καθίσταται εντονότερο στις περιπτώσεις αντίθετων ρυθμίσεων των κανόνων του ενωσιακού δικαίου, αφενός, και των εθνικών Συνταγμάτων, αφετέρου. Η υπό εξέταση υπόθεση αφορά το πολύπαθο και πολυαναλυμένο, πλην άλυτο ως φαίνεται, ζήτημα των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα². Αναφύεται εν προκειμένω σύγκρουση μεταξύ, αφενός, της ρήτρας 5 της συμφωνίας-πλαίσιου για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP και αποτελεί παράρτημα της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ³ και, αφετέρου, του άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος. Ειδικότερα, η ρήτρα 5 της συμφωνίας-πλαίσιου, με τίτλο «Μέτρα για την αποφυγή κατάχρησης», ορίζει τα εξής: «Για να αποτραπεί η κατάχρηση που μπορεί να προκύψει από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, τα κράτη-μέλη, ύστερα από διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, συλλογικές συμβάσεις ή πρακτική, ή/και οι κοινωνικοί εταίροι, όταν δεν υπάρχουν ισοδύναμα νομοθετικά μέτρα, για την πρόληψη των καταχρήσεων λαμβάνουν κατά τρόπο που να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες ειδικών τομέων ή/και κατηγοριών εργαζομένων, ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα μέτρα: α) αντικειμενικούς λόγους που να δικαιολογούν την ανανέωση τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας· β) τη μέγιστη συνολική διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου· ή γ) τον αριθμό των ανανεώσεων τέτοιων συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας». Από την άλλη πλευρά, μετά την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος απαγορεύει τόσο την από τον νόμο μονιμοποίηση προσωπικού που απασχολείται στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα στο πλαίσιο σχέσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου, για την κάλυψη είτε οργανικών θέσεων και πέραν των θέσεων ειδικού επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού (πρώτο εδάφιο της παραγράφου 3) είτε πρόσκαιρων είτε απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών (δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2) όσο και τη μετατροπή των συμβάσεών του σε αορίστου χρόνου. Το πρόβλημα που ανακύπτει είναι αν η ως άνω συνταγματική αναθεώρηση καθιστά αδύνατη την εφαρμογή των προστατευτικών διατάξεων του ν. 2112/1920 ως «ισοδύναμου νομοθετικού μέτρου», κατά την έννοια της ρήτρας 5 σημείο 1 της συμφωνίας-πλαίσιου, για τον επαναχαρακτηρισμό των

du droit de l'Union européenne, Dalloz 2013, σ. 1217, η υπεροχή, όπως και το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου, δεν αποτελούν κατά κυριολεξία δομικές αρχές, αλλά ουσιώδη χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Βλ., συναφώς, Δ.Ε.Ε. 8.3.2011, Γνωμοδότηση 1/09, Σχέδιο συμφωνίας για τη δημιουργία ενοποιημένου συστήματος επίλυσης διαφορών σε θέματα διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, ΕΥ:C:2011:123, σκέψη 65: «Τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της συσταθείσας κατ' αυτόν τον τρόπο έννομης τάξης της Ένωσης είναι, ειδικότερα, η υπεροχή της έναντι του δικαίου των κρατών-μελών και το άμεσο αποτέλεσμά της σειράς διατάξεων εφαρμοστέων τόσο στους πολίτες τους όσο και στα ίδια τα κράτη-μέλη» (βλ. γνωμοδότηση 1/91, της 14.12.1991, Συλλογή 1991, σ. I-6079, σκέψη 21). Για τη φύση και τη λειτουργία της αρχής της υπεροχής βλ. και την πλέον πρόσφατη μελέτη της **Cl. Rauchegger**, Four Functions of the Principle of Primacy in the ECJ's Post-Lisbon Case Law, σε: K. Ziegler / P. Neuvonen / V. Moreno-Lax (eds), Research Handbook: The General Principles of EU Law (Edward Elgar 2021, Forthcoming, διαθέσιμο σε SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3724541>), σ. 1-3 του ηλεκτρονικού κειμένου, με πλούσιες βιβλιογραφικές παραπομπές.

2. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του π.δ. 164/2004, νοείται ως «δημόσιος τομέας» ο οριοθετούμενος από τις διατάξεις του άρθρου 51 παρ. 1 του ν. 1892/1990 (Φ.Ε.Κ. Α' 101) ή από άλλες ειδικές διατάξεις, όπως εκάστοτε ισχύουν, αποκλεισμένων σε κάθε περίπτωση από αυτόν των ανωνύμων εταιρειών που είναι εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών, οι οποίες υπάγονται στις ρυθμίσεις του π.δ. 81/2003.

3. Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28^{ης} Ιουνίου 1999, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP (ΕΕ 1999, L 175, σ. 43).

διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου ως συμβάσεων αορίστου χρόνου. Κατωτέρω εξετάζεται, πρώτον, η εφαρμογή της αρχής της υπεροχής στις περιπτώσεις σύγκρουσης εθνικού Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου (I) και, στη συνέχεια, το ειδικότερο ζήτημα των συμβάσεων ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα (II).

I. Η αρχή της υπεροχής στις περιπτώσεις σύγκρουσης εθνικού Συντάγματος και ενωσιακού δικαίου

2. Η αρχή της υπεροχής θεμελιώνεται στις αποφάσεις Δ.Ε.Κ. 6/64, *Costa ENEL*⁴, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*⁵, και 196/77, *Simmenthal*⁶. Πρόβλημα δημιουργεί η εφαρμογή της, που συνεπάγεται τη θέση εκποδών της αντίθετης προς το ενωσιακό δίκαιο εθνικής διάταξης, στην περίπτωση που η εν λόγω εθνική διάταξη είναι συνταγματικές διατάξεις. Τα εθνικά δικαστήρια, πάντως, με το αιτιολογικό ότι, ως κρατικά όργανα, αντλούν τη νομιμοποίησή τους από το Σύνταγμα, αναζητούν το έρεισμα της υπεροχής σε συνταγματικές διατάξεις. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να αποδειχθεί προβληματική, αφενός, διότι το συνταγματικό έρεισμα της υπεροχής υπόκειται στη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη και, αφετέρου, διότι οι εθνικοί δικαστές είναι πρόθυμοι να περιορίσουν την απόλυτη ισχύ της αρχής της υπεροχής, δεχόμενοι ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν είναι αυτόνομα δεσμευτικό, αλλά εντός των ορίων που τάσσει το εθνικό Σύνταγμα⁷. Όταν λοιπόν η εφαρμοστέα διάταξη του ενωσιακού δικαίου φαίνεται ότι προσκρούει σε συνταγματική διάταξη, τα δικαστήρια των κρατών-μελών, όπως άλλωστε και η θεωρία, διατύπωσαν αμφιβολίες ως προς την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου και τη μη εφαρμογή του εθνικού. Οι αμφιβολίες αυτές μπορούν να συστηματοποιηθούν σε τέσσερις κατηγορίες: ειδικότερα, αυτές αφορούν, με σειρά φθίνουσας βαρύτητας για την αρχή της υπεροχής⁸, α) τον έλεγχο του ενωσιακού δικαίου μέσω της θεωρίας *ultra vires*, β) τον σεβασμό της εθνικής ταυτότητας, γ) την απόλυτη προτεραιότητα συγκεκριμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται σε συνταγματικό επίπεδο, και δ) την ιδιαίτερη νομική φύση των εθνικών Συνταγμάτων. Οι παραπάνω κατηγορίες εκτίθενται, στη συνέχεια, συνοπτικά προκειμένου να καταστεί δυνατή η ένταξη της υπό εξέταση υπόθεσης σε κάποια από αυτές.

A. Η θεωρία *ultra vires*

3. Αρχής γενομένης με τη θεωρία *ultra vires*, επισημαίνεται ότι ανάγεται στη νομολογία του Bundesverfassungsgericht (Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου,

4. Δ.Ε.Κ. 15.7.1964, 6/64, *Flaminio Costa κατά Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, EU:C:1964:66.

5. Δ.Ε.Κ. 17.12.1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:1970:114.

6. Δ.Ε.Κ. 9.3.1978, 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Société anonyme Simmenthal*, EU:C:1978:49, σκέψη 24: «ο εθνικός δικαστής, στον οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, να εφαρμόζει τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών, αφήνοντας εν ανάγκη κυριαρχικά ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε με οποιαδήποτε άλλη συνταγματική διαδικασία».

7. V. Skouris, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht, EuR 2021, 3 (8).

8. Πρόκειται για την κατηγοριοποίηση που προτείνει ο V. Skouris, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht, ό.π., σ. 8 επ., στην οποία στηρίζεται εν πολλοίς το πρώτο τμήμα της ανά χείρας μελέτης.

στο εξής: Γ.Ο.Σ.Δ.), το οποίο την επεξεργάστηκε και τη συστηματοποίησε ήδη από την απόφασή του σχετικά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, το Γ.Ο.Σ.Δ. επιφυλάσσει στον εαυτό του τον έλεγχο, σε συγκεκριμένη περίπτωση, του αν και κατά πόσον η εφαρμοστέα πράξη του ενωσιακού εκδόθηκε *ultra vires*, δηλαδή καθ' υπέρβαση των αρμοδιοτήτων που τα κράτη-μέλη έχουν εκχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ελέγχεται δηλαδή η τυχόν παραβίαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας που καθιερώνει το άρθρο 5 Σ.Ε.Ε. Κατά πάγια νομολογία του Γ.Ο.Σ.Δ.⁹, στα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια απόκειται ο έλεγχος της εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης τήρησης της εν λόγω αρχής. Ως γνωστόν, το Γ.Ο.Σ.Δ. εφάρμοσε την απειλή του ελέγχου *ultra vires* στην απόφαση *Weiss* του Β' Τμήματος της 5^{ης} Μαΐου 2020¹⁰. Αντίθετα, στην πρόσφατη απόφασή του της 21^{ης} Απριλίου 2021, το γαλλικό Conseil d'État¹¹ αρνήθηκε, παρά το σχετικό αίτημα της Γαλλικής Κυβέρνησης, να προβεί σε έλεγχο *ultra vires* απόφασης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την οποία, πάντως, με συνέπεια και εντός των ορίων της αρμοδιότητάς του, «προσάρμοσε» στις επιταγές της γαλλικής συνταγματικής τάξης. Στην υπό εξέταση περίπτωση των συμβάσεων ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα η θεωρία αυτή δεν έχει εφαρμογή, αφού η ενωσιακή Οδηγία 1990/70/ΕΚ εμπίπτει στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ειδικότερα στην κοινωνική πολιτική.

9. BVerfGE 89, 155, 188 επ., Maastricht, BVerfGE 126, 286, 306, Honeywell, BVerfGE 123, 267 επ., σκέψη 240, Lissabon, BVerfGE 134, 366, 382 επ., OMT-Beschluss, BVerfGE 142, 123, 198 επ., OMT-Programm.

10. Βλ. την αυστηρή κριτική στο ύφος του Bundesverfassungsgericht από τον **Β. Σκουρή**, Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο καταλογίζει στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέρβαση των αρμοδιοτήτων τους, σε: www.constitutionalism.gr, 28.5.2020· **του ιδίου**, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht, ό.π., 9 επ. Ομοίως **Λ. Παπαδοπούλου**, Πέρα από την «υπεροχή: ο έλεγχος «ultra vires» και συνταγματικής ταυτότητας των πράξεων ενωσιακών οργάνων εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων - Σχόλιο στην απόφαση *PSPP* της 5^{ης} Μαΐου 2020 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, ΤοΣ 2019, 11 (26 επ.). Για «θεσμικό τραύμα» κάνει λόγο ο **Απ. Βλαχογιάννης**, Η απόφαση *Weiss* του Bundesverfassungsgericht της 5^{ης} Μαΐου 2020: μια δήλωση πίστης στην εθνική κυριαρχία και τη νομισματική ορθοδοξία, ΕφημΔΔ 2020, 218 (236). Βλ. διεξοδική ανάλυση και αυστηρή κριτική στην απόφαση του Bundesverfassungsgericht από την καθηγήτρια **Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα**, Καρλσρούη κατά Λουξεμβούργου και Φραγκφούρτης: Γερμανία κατά Ευρώπης; Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 5^{ης} Μαΐου 2020, ΕφημΔΔ 2020, 157. Διαφορετική συναφώς η προσέγγιση του τέως Προέδρου της Δημοκρατίας **Πρ. Παυλόπουλου**, Μια έμμεση πλην σαφής αμφισβήτηση της υπεροχής του ευρωπαϊκού έναντι του εθνικού δικαίου από τη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας, ΕφημΔΔ 2020, 130. Σημειώνεται ότι, εκτός του Bundesverfassungsgericht με την απόφαση της 5^{ης} Μαΐου 2020, στον έλεγχο αυτό προέβη τόσο το ανώτατο δανικό δικαστήριο στην απόφαση *Højesteret*, 6 Δεκεμβρίου 2016, 15/2014, *Dansk Industri*, το οποίο δεν εφάρμοσε την απόφαση Δ.Ε.Ε. 19.4.2016, C-441/14, *Dansk Industri (DI)* κατά *Succession Karsten Eigil Rasmussen*, EU:C:2016:278 (βλ., ενδεικτικά, **L. Coutron**, Contentieux de l'Union européenne – Quand la réitération de l'effet direct horizontal du principe de non-discrimination en raison de l'âge passe mal: du riffi avec la Cour suprême danoise!, RTD Eur. 2017, 389) όσο και το Τσεχικό Συνταγματικό Δικαστήριο με την απόφασή του της 31^{ης} Ιανουαρίου 2012, Régime de pensions slovaque, Pl. ÚS 5/12, το οποίο δεν ακολούθησε την απόφαση Δ.Ε.Ε. 22.6.2011, C-399/09, *Marie Landtová* κατά *Česká správa sociálního zabezpečení*, EU:C:2011:415 (βλ. **A. Levade**, in *Constitutions*, 2012, σ. 292). Η απόφαση στηρίζεται τόσο στην αναρμοδιότητα σε σχέση με τις συνομολογηθείσες μεταφορές συντάξεων όσο και στην προσβολή της τσεχικής συνταγματικής ταυτότητας.

11. CE Ass. 21 avril 2021, FRENCH DATA NETWORK e.a. nos 393099, 394922, 397844, 397851, 424717, 424718. Βλ. αυστηρή κριτική της στάσης του Conseil d'État από **Κ. Γιαννακόπουλο**, Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο «κλεφτοπόλεμος» των δικαστών, σε: www.constitutionalism.gr, με σχετικές βιβλιογραφικές παραπομπές. Θετική αποτίμηση από **Ε. Πρεβεδούρου**, Προστασία της συνταγματικής ταυτότητας χωρίς έλεγχο *ultra vires*: μαθήματα Europafreundlichkeit από το Conseil d'État, σε: www.constitutionalism.gr.

Β. Ο σεβασμός της εθνικής/συνταγματικής ταυτότητας των κρατών-μελών

4. Η δεύτερη κατηγορία προβλημάτων που συνδέονται με την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου ανάγεται στην έννοια της εθνικής ταυτότητας, η οποία προστατεύεται σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 Σ.Ε.Ε. Κατά τη διάταξη αυτή, η Ένωση σέβεται «την εθνική ταυτότητα» των κρατών-μελών, «που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας». Παρόλο που η Συνθήκη κάνει λόγο για εθνική ταυτότητα, την οποία, χωρίς να ορίζει επακριβώς, συνδέει με τις θεμελιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε με τη διατήρηση της εδαφικής ακεραιότητας, της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας καθώς και με τη συνταγματική του δομή¹², ορισμένα ανώτατα εθνικά Δικαστήρια, όπως το Bundesverfassungsgericht, αλλά και το Conseil d'État, ταυτίζουν την εθνική με τη λεγόμενη συνταγματική ταυτότητα. Πέρα από την αοριστία και, συνακολούθως, την ευελιξία που αποκτά η έννοια αυτή, εμπεριέχει τον κίνδυνο, αφενός, απομάκρυνσης από το πνεύμα των Συνθηκών και, αφετέρου, συνεχούς εμπλουτισμού της με συνταγματικές διατάξεις και αρχές που είτε υπόκεινται σε αναθεώρηση είτε εξελίσσονται προσαρμοζόμενες στις εκάστοτε συνθήκες. Για παράδειγμα, εκτός από τα στοιχεία του σκληρού πυρήνα του Συντάγματος, όπως αποτυπώνονται στο άρθρο 79 παρ. 3 του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου (Θ.Ν.) και υπόκεινται στη ρήτρα αιωνιότητας, δηλαδή δεν αναθεωρούνται¹³, το Bundesverfassungsgericht ενέταξε στο πεδίο της γερμανικής συνταγματικής ταυτότητας που σέβεται η Ένωση, μεταξύ άλλων, τη διαμόρφωση των βιοτικών σχέσεων υπό το πρίσμα του κοινωνικού κράτους¹⁴. Σημειώνεται ότι, καίτοι στη συνταγματική ταυτότητα αναφέρονται και τα γαλλικά ανώτατα δικαστήρια, δεν έχουν πάντως προβεί σε απαρίθμηση των στοιχείων που εντάσσουν σε αυτή, με εξαίρεση τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος (forme républicaine) και την αρχή της κοσμικότητας του κράτους (principe de laïcité). Γενικότερα, στην έννοια αυτή εντάσσονται οι συνταγματικοί κανόνες που αντικατοπτρίζουν την ιδιομορφία της γαλλικής έννομης τάξης, στο μέτρο που οι κανόνες αυτοί δεν τυγχάνουν

12. Όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας **Poiares Maduro**, «η εθνική ταυτότητα στην οποία αναφέρεται η διάταξη αυτή περιλαμβάνει προφανώς τη συνταγματική ταυτότητα του κράτους-μέλους. Αυτό επιβεβαιώνεται, εν ανάγκη, από τη ρητή απαρίθμηση των στοιχείων της εθνικής ταυτότητας την οποία επιχειρούν το άρθρο 1-5 του Συντάγματος της Ευρώπης και το άρθρο 4 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ένωση, όπως διαμορφώθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Πράγματι, από την πανομοιότυπη διατύπωση των δύο αυτών κειμένων προκύπτει ότι η Ένωση σέβεται «την εθνική [...] ταυτότητα [των κρατών-μελών] που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή» (προτάσεις της 8^{ης} Οκτωβρίου 2008, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και Υπουργού Επικρατείας, C-213/07, EU:C:2008:544, σημείο 31).

13. Αφορούν την ομοσπονδιακή δομή του κράτους, τη συμμετοχή των ομοσπόνδων κρατών στη νομοθεσία και τις θεμελιώδεις αρχές των άρθρων 1 (ανθρώπινη αξία και θεμελιώδη δικαιώματα) και 20 (δημοκρατικός και κοινωνικός χαρακτήρας της Ομοσπονδίας, λαϊκή κυριαρχία και διάκριση των εξουσιών, αρχή της νομιμότητας, δικαίωμα αντίστασης των πολιτών κατά του επιχειρούντος την κατάλυση της συντακτικής έννομης τάξης).

14. BVerfGE 123, 267 επ. – Lissabon, σκέψη 252: «Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und - gerade auch sozialpolitisch motivierte - Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5)».

ισοδύναμης προστασίας στο ενωσιακό δίκαιο¹⁵. Παρόλο που ο έλεγχος του σεβασμού της συνταγματικής ταυτότητας φαίνεται να μετατοπίζεται σε ενωσιακό επίπεδο, ο τρόπος προσδιορισμού του πυρήνα της που επιτρέπει τον συνήθη έλεγχο συνταγματικότητας είναι αόριστος και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου. Πάντως, και οι δύο προσεγγίσεις υποβάλλουν τη συμβατότητα του ενωσιακού δικαίου προς τη συνταγματική ταυτότητα του οικείου κράτους-μέλους στην εξουσία ελέγχου των εθνικών δικαστηρίων, με συνέπεια το ενωσιακό δίκαιο να τελεί στη διάθεση των δικαστηρίων αυτών όταν την επικαλούνται και επιθυμούν να την υπερασπιστούν¹⁶.

5. Δεδομένου όμως ότι η εθνική ταυτότητα είναι έννοια του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, νοηματοδοτείται μεν από την εκάστοτε έννομη τάξη, διατηρεί δε μια ευρωπαϊκή πλευρά, που έγκειται στην ελάχιστη εναρμόνιση μέσω της τήρησης των κριτηρίων του άρθρου 4 παρ. 2 Σ.Ε.Ε. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας **Poiares Maduro**, και μάλιστα σε υπόθεση σχετική με την ερμηνεία της Οδηγίας 1999/70/EK, «πρέπει να αναγνωρισθεί στις εθνικές αρχές, και ειδικότερα στα συνταγματικά δικαστήρια, η ευθύνη να καθορίζουν τον χαρακτήρα των εθνικών ιδιομορφιών που μπορεί να δικαιολογήσουν μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση [των συμβάσεων που συνάπτονται με τη δημόσια διοίκηση]. 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»¹⁷. Ειδικότερα, χωρίς να διατυπώσει ακριβή και δεσμευτικό ορισμό της έννοιας της εθνικής ταυτότητας, το Δ.Ε.Ε. έθεσε σαφή όρια στην εφαρμογή της. Αποδίδοντας τη σχετική νομολογία, ο **Poiares Maduro** επισημαίνει ότι «ο σεβασμός της 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»¹⁸. Επιπλέον, θα μπορούσαν να προκύψουν διακρίσεις μεταξύ κρατών-μελών

15. CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor Lorraine*: «il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué». Βλ. συναφώς και τις προτάσεις **Poiares Maduro** της 21^{ης} Μαΐου 2008 στην υπόθεση *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, C-127/07, EU:C:2008:292, σημεία 15-18.

16. Βλ. ενδεικτικά, **C. Grewe / J. Rideau**, L'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne: flash back sur le coming-out d'un concept ambigu, σε: *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué, Dalloz*, 2010, σ. 319· **D. Rousseau**, Die Verfassungsidentität-Schutzschirm für die nationale Identität oder Teil des europäischen Sterns?, *JöR* 2015, 91· **V. Skouris**, Nationale Identität und europäische Einheit. Was wird aus der Europäischen Union?, σε: *Papier / Münch / Kellermann* (eds), *Föderalismus. Der deutsche Bundesstaat in der Europäischen Union, Nomos*, 2018, σ. 111· **του ιδίου**, L'identité nationale: qui détermine son contenu et selon quels critères?, *Liber amicorum Antonio Tizzano*, 2018, σ. 912· **L. D. Spieker**, Framing and managing constitutional identity conflicts: How to stabilize the *modus vivendi* between the Court of Justice and national constitutional courts, *CMLR* 57 (2/2020), σ. 361· **Ε. Πρεβεδούρου**, Ο σεβασμός της εθνικής ταυτότητας ως αρχή του Ενωσιακού Δικαίου, σε: Λ. Παπαδοπούλου / Ε. Πρεβεδούρου / Κ. Γώγος (επιμ.), *Το Δικαστήριο της Ε.Ε. Εγγυητής της εύρυθμης λειτουργίας της Ε.Ε. και των δικαιωμάτων των πολιτών*, Εκδ. Σάκκουλα, 2016, σ. 45.

17. Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα **Poiares Maduro** της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2005, *Marrosu κ.λπ.*, C-53/04 και C-180/04, EU:C:2005:569, σκέψη 40.

18. Όπως προαναφέρθηκε, ένα κράτος-μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί το εθνικό συνταγματικό του δίκαιο για να εμποδίσει την εφαρμογή ενός κοινοτικού κανόνα στο έδαφός του (απόφαση της 17^{ης} Δεκεμβρίου 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 581).

αναλόγως του περιεχομένου που αποδίδουν τα κράτη αυτά στα εθνικά Συντάγματά τους. Όπως το κοινοτικό δίκαιο λαμβάνει υπόψη του τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών-μελών, έτσι και το εθνικό συνταγματικό δίκαιο οφείλει να προσαρμόζεται στις επιταγές της κοινοτικής έννομης τάξης»¹⁹.

6. Δυσχερώς θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο κανόνας του άρθρου 103 παρ. 8 του ελληνικού Συντάγματος, που ρυθμίζει τον τρόπο πρόσληψης δημοσίων υπαλλήλων και τις διαδικασίες στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης, αποτελεί στοιχείο της εθνικής ταυτότητας.

Γ. Η προστασία συνταγματικώς αναγνωρισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων

7. Μια μορφή συγκρούσεων που προκάλεσε έντονες αντιδράσεις των συνταγματικών δικαστηρίων αφορά την περίπτωση θεμελιωδών δικαιωμάτων απόλυτης προτεραιότητας που εγγυώνται ορισμένα εθνικά Συντάγματα. Το Δ.Ε.Ε. αντιμετώπισε το ζήτημα αυτό στην υπόθεση *Melloni*, η οποία αφορούσε τη δυνατότητα κράτους-μέλους να αρνηθεί την εκτέλεση ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης στηριζόμενο στο άρθρο 53 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (στο εξής: Χάρτης) λόγω προσβολής των διασφαλιζομένων με το εθνικό Σύνταγμα θεμελιωδών δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου. Το Δ.Ε.Ε. διευκρίνισε ότι το άρθρο 53 του Χάρτη επιβεβαιώνει ότι, όταν πράξη της Ένωσης υπαγορεύει την εφαρμογή εθνικών μέτρων, είναι, κατ' αρχήν, θεμιτό οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια να εφαρμόζουν τα κατοχυρωμένα στα Συντάγματά τους θεμελιώδη δικαιώματα, αρκεί η εν λόγω εφαρμογή να μη θέτει υπό διακύβευση την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του Χάρτη²⁰. Μία «συμφιλιωτική»²¹ διατύπωση χρησιμοποίησε περαιτέρω το Δ.Ε.Ε. στην απόφαση της ίδιας ημερομηνίας *Åkerberg Fransson*²², δεχόμενο ότι, όταν δικαστήριο κράτους-μέλους καλείται να ελέγξει τη συμφωνία προς τα θεμελιώδη δικαιώματα εθνικής διάταξης ή εθνικού μέτρου τα οποία, σε μια κατάσταση στην οποία η δράση των κρατών-μελών δεν καθορίζεται εξ ολοκλήρου από το δίκαιο της Ένωσης, εφαρμόζουν το δίκαιο αυτό κατά την έννοια του άρθρου 51 παρ. 1 του Χάρτη, οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια δύνανται να εφαρμόζουν εθνικά πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπό τον όρον ότι η εφαρμογή αυτή δεν διακυβεύει το επίπεδο προστασίας που προβλέπει ο Χάρτης, ούτε την υπεροχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης.

8. Το ζήτημα αυτό επανήλθε στο Δ.Ε.Ε. στο πλαίσιο των δύο υποθέσεων *Taricco I* και *II*, που αφορούσαν την αποτελεσματικότητα, υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου, των ιταλικών κανόνων περί παραγραφής των ποινικών κυρώσεων για εγκλήματα σχετικά με τον Φ.Π.Α., στην περίπτωση που διακυβεύονταν οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Στην πρώτη απόφαση (*Taricco I*), το Δ.Ε.Ε. έκρινε ότι «εθνική ρύθμιση στον τομέα της παραγραφής ποινικών αδικημάτων, ... η οποία όριζε ... ότι η πράξη που διέκοπτε την προθεσμία παραγραφής στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας όσον αφορά βαρείες απάτες σχετικές με τον Φ.Π.Α. επιμήκυνε την προθεσμία παραγραφής μόνο κατά ένα τέταρτο της αρχικής της διάρκειας, ενδέχεται να θίγει τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη-μέλη το άρθρο 325 παρ. 1

19. Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα **Poiares Maduro** της 8.10.2008, *Μηχανική ΑΕ*, C-213/07, EU:C:2008:544.

20. Δ.Ε.Ε. 26.2.2013, C-399/11, *Stefano Melloni*, EU:C:2013:107, σκέψη 60.

21. Βλ. **Β. Σκουρή**, *Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht*, ό.π., σ. 12.

22. Δ.Ε.Ε. 26.2.2013, C-617/10, *Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, σκέψη 29.

και 2 Σ.Λ.Ε.Ε., καθόσον η εν λόγω εθνική ρύθμιση αποκλείει την επιβολή κυρώσεων αποτελεσματικού και αποτρεπτικού χαρακτήρα σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων βαρείας απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης ή προβλέπει μεγαλύτερες προθεσμίες παραγραφής σε περίπτωση απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων του οικείου κράτους-μέλους σε σχέση με τις περιπτώσεις απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Το αιτούν δικαστήριο οφείλει να εξασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή της ως άνω ενωσιακής διάταξης, αφήνοντας, εν ανάγκη, ανεφάρμοστες τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που συνεπάγονται την αδυναμία του οικείου κράτους-μέλους να τηρήσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το ενωσιακό δίκαιο»²³. Δεδομένου ότι, στο πλαίσιο της ιταλικής έννομης τάξης, το καθεστώς της παραγραφής στο ποινικό δίκαιο έχει ουσιαστικό χαρακτήρα και εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της κατά το άρθρο 25 του ιταλικού Συντάγματος αρχής της νομιμότητας, οπότε πρέπει να είναι καθορισμένο με σαφείς κανόνες, ευρισκόμενους σε ισχύ κατά τον χρόνο τέλεσης του εγκλήματος, το ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο διατύπωσε αμφιβολίες κατά πόσον η υποχρέωση μη εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας περί παραγραφής που συνάγεται από την απόφαση *Taricco I*, είναι συμβατή με τις υπέρτατες αρχές της ιταλικής συνταγματικής τάξης και τον σεβασμό των αναπαλλοτρίωτων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στο Σύνταγμα του κράτους-μέλους και ζήτησε διευκρινίσεις από το Δ.Ε.Ε. Με την απόφαση *Taricco II*, το Δ.Ε.Ε. επιβεβαίωσε, κατ' αρχήν, τη λύση της απόφασης *Taricco I*, δεχόμενο ότι το άρθρο 325 παρ. 1 και 2 Σ.Λ.Ε.Ε. επιβάλλει στον εθνικό δικαστή να μην εφαρμόσει εθνική διάταξη υπό τις παραπάνω προϋποθέσεις. Σχετικοποίησε ωστόσο την προσέγγιση αυτή, δεχόμενο ότι η παραπάνω υποχρέωση δεν υφίσταται αν η μη εφαρμογή συνεπάγεται παραβίαση της αρχής «ουδέν έγκλημα, ουδεμία ποινή χωρίς νόμο», λόγω ελλείψεως σαφήνειας του εφαρμοστέου νόμου, ή λόγω αναδρομικής εφαρμογής νομοθεσίας που επιβάλλει αυστηρότερες προϋποθέσεις θεμελιώσεως της ποινικής ευθύνης σε σχέση με αυτές που ίσχυαν κατά τον χρόνο τελέσεως του εγκλήματος²⁴.

9. Ούτε η ως άνω περίπτωση σύγκρουσης έχει εν προκειμένω εφαρμογή, δεδομένου ότι το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος δεν κατοχυρώνει δικαιώματα. Αποσκοπεί, αντίθετα, στη διασφάλιση της αξιοκρατίας και, συνακολούθως, στην εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης, αποτρέποντας τη συνέχιση της συνήθους κατά το παρελθόν πρακτικής της «ταктоποίησης» του προσληφθέντος με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου προσωπικού, είτε με τον διορισμό του ως μονίμου δημοσιοϋπαλληλικού προσωπικού είτε με τη

23. Δ.Ε.Ε. 8.9.2015, C-105/14, *Ποινική δίκη κατά Ivo Taricco κ.λπ.*, EU:C:2015:555, σκέψη 58.

24. Δ.Ε.Ε. 5.12.2017, *Ποινική δίκη κατά M.A.S. και M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936. Βλ. κριτική της απόφασης *Taricco II* από **V. Skouris**, *Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht*, ό.π., σ. 13, 14. Κατά την **Cl. Rauegger**, *Four Functions of the Principle of Primacy in the ECJ's Post-Lisbon Case Law*, ό.π., σ. 7 του ηλεκτρονικού κειμένου, από την απόφαση *Taricco II* συνάγεται ότι η αρχή της υπεροχής δεν αντιμετωπίζεται από το Δ.Ε.Ε. ως υπερ-συνταγματική αρχή, που αυτομάτως κατ' ουσίαν των λοιπών αρχών του ενωσιακού δικαίου. Όταν το Δ.Ε.Ε. αντιμετωπίζει σύγκρουση μεταξύ της υπεροχής και μιας αντίθετης αρχής του δικαίου της Ε.Ε. σε συγκεκριμένη περίπτωση, αποφεύγει τη δημιουργία τυπικής ιεραρχίας μεταξύ των αρχών αυτών. Αντίθετα **D. Burchardt**, *Kehtwende in der Grundrechts- und Vorrangrechtsprechung des EuGH? - Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 5.12.2017 in der Rechtssache M.A.S. und M.B. (C-42/17, Taricco II)*, EuR 53 (2018), 248, που εντοπίζει εξαίρεση από την αρχή της υπεροχής υπέρ του εθνικού συνταγματικού δικαίου. Βλ. και ανάλυση των δύο αποφάσεων *Taricco I* και *II* σε συνδυασμό με τη σχετική νομολογία του ΣτΕ σε **I. Δημητράκου**, *Αρχές της ασφάλειας δικαίου, της σαφήνειας και της προβλεψιμότητας, παραγραφή αδικημάτων περί τον Φ.Π.Α. και σχέση μεταξύ εθνικού Συντάγματος, Χάρτη Θ.Δ.Ε.Ε. και Ε.Σ.Δ.Α. στις αποφάσεις Taricco I και Taricco II του Δ.Ε.Ε.*, σε: *humanrightscaselaw*, Ιανουάριος 2018.

μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου²⁵.

Δ. Οι αντίθετες συνταγματικές διατάξεις

10. Με το αιτιολογικό ότι το ενωσιακό δίκαιο οφείλει στο Σύνταγμα του οικείου κράτους-μέλους την ένταξή του στην εθνική έννομη τάξη, υποστηρίζεται ότι το δίκαιο αυτό δεν μπορεί να διεκδικήσει την άνευ ετέρου υπεροχή του έναντι του Συντάγματος. Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Όπως έχει επανειλημμένως επισημάνει το Δικαστήριο, χαρακτηριστικά γνωρίσματα του δικαίου της Ένωσης είναι η προέλευσή του από αυτόνομη πηγή δικαίου την οποία αποτελούν οι Συνθήκες, η υπεροχή του έναντι του δικαίου των κρατών-μελών²⁶ καθώς και το άμεσο αποτέλεσμα πλήθους διατάξεων που εφαρμόζονται στους πολίτες των κρατών-μελών και στα ίδια τα κράτη-μέλη²⁷. Επομένως, η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου δεν θεμελιώνεται σε κάποια εθνική συνταγματική διάταξη, αλλά είναι συμφυής με τον αυτόνομο χαρακτήρα της ενωσιακής έννομης τάξης²⁸, η οποία διεκδικεί «ενιαία συμμόρφωση προς τις κανονιστικές της επιταγές»²⁹. Είναι προφανές ότι η υπεροχή αποτελεί αναγκαία, υπαρξιακή προϋπόθεση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όπως κάθε νομικού συστήματος³⁰. Εξάλλου, όπως επισημαίνει ο **Β. Σκουρής**, το ζήτημα φαίνεται να έχει κυρίως θεωρητική και λιγότερο πρακτική σημασία³¹. Κατ' αρχάς, η «αξιακή ομοιογένεια» των εθνικών Συνταγμάτων, αφενός, και των Συνθηκών καθώς και του παραγώγου δικαίου, αφετέρου, η οποία αποτυπώνεται στη θεωρία του συνταγματικού πλουραλισμού³², αμβλύνει, κατά κανόνα, τις εντάσεις μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

25. Βλ., αντί πολλών, **Ι. Συμεωνίδη**, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των Μνημονίων - Από την καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, στα μνημονιακά καθεστώτα της διαθεσιμότητας-κινητικότητας και της αυτοδίκαιης αργίας, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σ. 162. Κατωτέρω, αρ. περιθ. 13.

26. Βλ., επ' αυτού, Δ.Ε.Κ. 15.7.1964, 6/64, *Costa*, EU:C:1964:66, σ. 1159 και 1160· καθώς και Δ.Ε.Κ. 17.12.1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, σκέψη 3· Γνωμοδότηση 1/91, EU:C:1991:490, σκέψη 21· Γνωμοδότηση 1/09, EU:C:2011:123, σκέψη 65· Δ.Ε.Ε. 26.2.2013, C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107, σκέψη 59· Γνωμοδότηση 2/13, Προσχώρηση της Ε.Ε. στην Ε.Σ.Δ.Α., EU:C:2014:2454, σκέψη 166.

27. Δ.Ε.Κ. 5.2.1963, 26/62, *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, σ. 23· Γνωμοδότηση 1/09, EU:C:2011:123, σκέψη 65· Γνωμοδότηση 2/13, Προσχώρηση της Ε.Ε. στην Ε.Σ.Δ.Α., EU:C:2014:2454, σκέψη 166.

28. Για τη δομική αυτονομία και αυτοτέλεια της ενωσιακής έννομης τάξης βλ., αντί πολλών, **Αντ. Μεταξά**, Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης - Αλληλένθεση, Κρίση, Εξαίρεση, Εκδ. Σάκκουλα, 2020, σ. 53 επ., με πλούσιες βιβλιογραφικές παραπομπές. Για τη λειτουργία της υπεροχής ως ουσιώδους χαρακτηριστικού του ενωσιακού δικαίου, δηλαδή ως στοιχείου της ίδιας της ταυτότητας της Ε.Ε., που, εκτός της συμβολικής σημασίας του, αποτελεί τη βάση σημαντικών πρακτικών συνεπειών, βλ. **Cl. Rauchegger**, Four Functions of the Principle of Primacy in the ECJ's Post-Lisbon Case Law, ό.π., σ. 16 της ηλεκτρονικής μορφής του κειμένου.

29. **Αντ. Μεταξά**, Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης Τάξης - Αλληλένθεση, Κρίση, Εξαίρεση, ό.π., σ. 70 επ.

30. Βλ. διεξοδικά **J. Lindeboom**, Why EU Law Claims Supremacy, Oxford Journal of Legal Studies 2018, 328. Επίσης **M. Borowski**, Die Rekonstruktion des Anwendungsvorranges des Rechts der Europäischen Union, σε: C. Stumpf / Fr. Kainer / Chr. Baldus (eds), Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht. Privatinitiative und Gemeinwohlhorizonte in der europäischen Integration, Nomos, 2015, σ. 1080, ο οποίος στηρίζει την υπεροχή της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε μια τυπική αρχή («formelles Prinzip»), η οποία επιτάσσει την επίλυση σύγκρουσης ανάμεσα στην εξουσιοδότηση για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και το ενωσιακό δίκαιο (Integrationsermächtigung, άρθρο 23 παρ. 1 Ο.Ν.), αφενός, και στο λοιπό Σύνταγμα και την έννομη τάξη (αφετέρου), μέσω της αρχής της ενότητας του Συντάγματος.

31. **V. Skouris**, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht - Unionsrecht bricht nationales Recht, ό.π., σ. 9.

32. Οι υποστηρικτές του συνταγματικού πλουραλισμού υποστηρίζουν ότι δεν είναι αναγκαίο να δοθεί μια

Η αξιακή ομοιογένεια αποτρέπει τη σύγκρουση εθνικών Συνταγμάτων και ενωσιακών ρυθμίσεων και περιορίζει την ανάγκη προσφυγής στην έννοια της εθνικής συνταγματικής ταυτότητας³³. Αναμφίβολα, όμως, οι παραπάνω εξισοροποιητικές προσεγγίσεις σήμερα δοκιμάζονται σκληρά λόγω της εθνοκεντρικής στάσης κάποιων συνταγματικών δικαστηρίων και αμφισβητούνται ακόμη και από τους υποστηρικτές τους³⁴. Περαιτέρω, στο ίδιο πνεύμα της εξομάλυνσης και διευθέτησης τυχόν συγκρούσεων εντάσσεται και η υποχρέωση σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας των συνταγματικών διατάξεων³⁵. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να ερμηνεύουν το σύνολο των διατάξεων του εθνικού δικαίου, τόσο προγενέστερων όσο και μεταγενέστερων μιας Οδηγίας, κατά το μέτρο του δυνατού, υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της Οδηγίας, προκειμένου να επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που επιδιώκεται με αυτή και να συμμορφώνονται προς το άρθρο 288, τρίτο εδάφιο, Σ.Λ.Ε.Ε. Η υποχρέωση αυτή είναι συμφυής προς το σύστημα της Συνθήκης Λ.Ε.Ε., καθόσον επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να διασφαλίζουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και εφαρμόζοντας τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας³⁶.

11. Η σύμφωνη προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος έχει εφαρμοστεί στην ελληνική έννομη τάξη όσον αφορά τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 4, κατά το οποίο μόνον Έλληνες πολίτες γίνονται δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες³⁷, και 14 παρ. 9, η οποία προβλέπει το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, εταίρου, βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσων ενημέρωσης προς αυτήν του

οριστική απάντηση ως προς το ποιο δικαστήριο θα έχει τον τελευταίο λόγο, καθώς οι εντάσεις που απορρέουν από αντικρουόμενες αξιώσεις περί της υπεροχής μπορούν να επιλυθούν μέσα από τον δικαστικό διάλογο και τους κανόνες της ανεκτικότητας και της σύζευξης. Αυστηρή κριτική της έννοιας από **Κ. Γιαννακόπουλο**, Οι μεταλλάξεις του απορρυθμισμένου ευρωπαϊκού συνταγματισμού. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση PSPP του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας της 5^{ης} Μαΐου 2020, σε: www.constitutionalism.gr. Επιφυλακτικός ο **Α. Μεταξάς**, Η Ποιοτική Ιδιαιτερότητα της Ενωσιακής Έννομης - Αλληλένθεση, Κρίση, Εξαίρεση, ό.π., σ. 60 επ., ως προς τις δυνατότητες της εν λόγω θεωρίας να αμβλύνει τις δομικές αντιθέσεις.

33. Βλ. αναλυτικά **Λ. Παπαδοπούλου**, Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009.

34. Βλ. κοινή δήλωση Ευρωπαίων δημοσιολόγων για την υπεράσπιση της ευρωπαϊκής έννομης τάξης (πρωτοδημοσιεύθηκε στα Αγγλικά σε: <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments/>).

35. **V. Skouris**, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht, ό.π., σ. 9. **Cl. Höpfner**, Die systemkonforme Auslegung. Zur Auflösung einfachgesetzlicher, verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Widersprüche im Recht, Mohr Siebeck, 2008, σ. 216 επ., 249 επ., 321 επ.

36. Δ.Ε.Ε. 11.2.2021, C-760/18, **M.B. κατά Ο.Τ.Α. Δήμος Αγίου Νικολάου**, ΕΥ:C:2021:113, σκέψεις 65, 66.

37. Με την απόφαση Δ.Ε.Κ. 2.7.1996, C-290/94, *Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας*, ΕΥ:C:1996:265, το Δικαστήριο έκρινε ότι «[η] Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. και από το άρθρο 1 του κανονισμού (Ε.Ο.Κ.) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15^{ης} Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας, διότι δεν προέβλεψε ότι η προϋπόθεση της ελληνικής ιθαγενείας απαιτείται για την πρόσβαση μόνο στις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών στους δημόσιους τομείς της διανομής ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού, στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημοσίας υγείας, στους τομείς της δημοσίας εκπαίδευσης, των θαλασσίων και αεροπορικών μεταφορών, των σιδηροδρόμων, των αστικών και υπεραστικών μεταφορών, της έρευνας για μη στρατιωτικούς σκοπούς, των ταχυδρομείων, των τηλεπικοινωνιών και της ραδιοτηλεοράσεως, καθώς και στην Εθνική Λυρική Σκηνή και στις ορχήστρες των δήμων και κοινοτήτων».

αναδόχου δημόσιας σύμβασης εκτέλεσης έργων, προμηθειών ή παροχής υπηρεσιών³⁸. Στην πρώτη περίπτωση, η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 4 του Συντάγματος ερμηνεύθηκε κατά τρόπο σύμφωνο προς τα κριτήρια ερμηνείας —όπως αυτά έχουν προσδιοριστεί από το Δικαστήριο— του άρθρου 48 παρ. 4 της ΣυνθΕΟΚ, το οποίο επιτρέπει παρέκκλιση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών-μελών. Ειδικότερα, η τελευταία αυτή διάταξη αφορά την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, δηλαδή τις θέσεις εργασίας που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση της δημοσίας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή των άλλων δημοσίων οργανισμών και οι οποίες συνεπώς προϋποθέτουν την ύπαρξη ειδικής σχέσεως αλληλεγγύης των κατόχων τους προς το κράτος καθώς και την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και καθηκόντων που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγενείας. Μόνο για τις θέσεις αυτές μπορεί να προβλεφθεί η προϋπόθεση της ελληνικής ιθαγένειας. Αντιθέτως, η εξαίρεση του άρθρου 48 παρ. 4 δεν έχει εφαρμογή επί των θέσεων εργασίας που, ενώ υπάγονται στο κράτος ή σε άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, δεν συνεπάγονται καμία συμμετοχή σε καθήκοντα που ανάγονται στην κατά κυριολεξία δημόσια διοίκηση. Στην περίπτωση του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος το Δικαστήριο έκρινε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει εθνικές διατάξεις οι οποίες, καίτοι επιδιώκουν τους θεμιτούς σκοπούς της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθιερώνουν αμάχητο τεκμήριο ασυμβιβάστου μεταξύ του τομέα των δημοσίων έργων και του τομέα των μέσων ενημέρωσης³⁹. Επιλαμβανόμενο εκ νέου της υπόθεσης μετά την ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου, το Συμβούλιο της Επικρατείας προέβη σε σύμφωνη προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία των επίμαχων συνταγματικών διατάξεων, κρίνοντας ότι παρέχουν στον κοινό νομοθέτη ευχέρεια κατά τη θέσπιση των αναγκαίων για την εφαρμογή τους «ειδικότερων ρυθμίσεων», με τις οποίες θα καθορίζει τους πλέον πρόσφορους όρους τόσο για τη συνδρομή του ασυμβιβάστου, όσο και για τις συνέπειες της παραβίασής του, εν όψει των εξελισσόμενων κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και των πολιτικών του εκτιμήσεων, καθώς και των υποχρεώσεων της Χώρας ως μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται και από την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 28 του Συντάγματος από την οποία προκύπτει η υποχρέωση εναρμόνισης των συνταγματικών διατάξεων με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, που αποτελεί και την εκπεφρασμένη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη⁴⁰.

38. Βλ. την παραπεμπτική στην Ολομέλεια ΣτΕ 3242/2004, την απόφαση Ολ.ΣτΕ 3670/2006 με την οποία υποβλήθηκαν προδικαστικά ερωτήματα και την επ' αυτών απάντηση του Δικαστηρίου με την απόφαση Δ.Ε.Κ. 16.12.2008, C-213/07, *Μηχανική ΑΕ*, ΕΥ:C:2008:731.

39. Δ.Ε.Κ. 16.12.2008, C-213/07, *Μηχανική ΑΕ*, ΕΥ:C:2008:731.

40. Ολ.ΣτΕ 3470/2011: «Δεδομένου ότι σκοπός των διατάξεων του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος είναι η αποτροπή, όχι βεβαίως κάθε εν γένει επιρροής, των μέσων ενημέρωσης στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας, ... αλλά μόνον της συγκεκριμένης αθέμιτης επιρροής, που μπορεί να ασκηθεί στα πλαίσια μιας διαδικασίας αναθέσεως δημοσίας συμβάσεως, με σκοπό την επίτευξη συνάψεως της σχετικής συμβάσεως, κατά την έννοια των συνταγματικών αυτών διατάξεων ο κοινός νομοθέτης μπορεί να επιβάλλει ως κύρωση την απαγόρευση της σύναψης σύμβασης ή την ακύρωση της σχετικής σύμβασης μόνο στην περίπτωση, κατά την οποία σε διαδικασία για την ανάθεση δημοσίας συμβάσεως συμμετέχε πρόσωπο (φυσικό ή νομικό), στο οποίο συνέτρεχε μια από τις ως άνω ασυμβίβαστες ιδιότητες και το οποίο, περαιτέρω, κατά τη διαδικασία της αναθέσεως από τις αρμόδιες αναθέτουσες αρχές προέβη αποδεδειγμένα σε παράνομη ή αθέμιτη ενέργεια, προκειμένου να επιτύχει να του ανατεθεί, τελικώς, η εν λόγω δημόσια σύμβαση, με αποτέλεσμα να παραβιασθούν οι αρχές της προστασίας κατά του αθέμιτου ανταγωνισμού και της διαφάνειας». Βλ.

12. Πάντως, το ίδιο το Δικαστήριο αναγνωρίζει τα όρια της σύμφωνης ερμηνείας, που θέτουν οι γενικές αρχές του δικαίου, ιδίως οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της μη αναδρομικότητας, δέχεται δε ότι δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα για την *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου⁴¹. Έτσι, ακόμη και συνταγματικές αναθεωρήσεις φαίνονται επιβεβλημένες όταν διαπιστώνεται αντίθεση προς το ενωσιακό δίκαιο. Για παράδειγμα, με την απόφαση *Tanja Kreil* το Δικαστήριο έκρινε ότι η Οδηγία 76/207/ΕΟΚ περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών, όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας, απαγορεύει την εφαρμογή εθνικών διατάξεων, όπως αυτές του γερμανικού δικαίου (άρθρο 12α του Θ.Ν.), οι οποίες αποκλείουν γενικώς τις γυναίκες από τις στρατιωτικές θέσεις που συνεπάγονται τη χρήση όπλων και επιτρέπουν την πρόσβασή τους μόνο στις υγειονομικές υπηρεσίες και στα σώματα στρατιωτικής μουσικής⁴². Με πνεύμα κοινοτικής νομιμοφροσύνης, η Γερμανική Δημοκρατία αναθεώρησε τη διάταξη του άρθρου 12α παρ. 4 του Θ.Ν., μετατρέποντας την απόλυτη απαγόρευση ένοπλης υπηρεσίας από γυναίκες σε απαγόρευση υποχρέωσης εκτέλεσης τέτοιας υπηρεσίας⁴³. Εν προκειμένω μάλιστα την εν λόγω συνταγματική αναθεώρηση δεν προκάλεσε νομική πράξη της Ένωσης υπό στενή έννοια, αλλά απόφαση του Δικαστηρίου⁴⁴. Επομένως, ως τμήμα των εθνικών εννόμων τάξεων, τα Συντάγματα ούτε ασυλία έχουν έναντι του ενωσιακού δικαίου ούτε μπορούν να διεκδικήσουν ιδιαίτερη θέση, αλλά οφείλουν να τηρούν το εν λόγω υπερεθνικό δίκαιο που απορρέει από αυτόνομη πηγή⁴⁵. Περαιτέρω, ως τμήμα της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η Δήλωση 17 σχετικά με την υπεροχή, ως προς την οποία κανένα κράτος-μέλος δεν διατύπωσε επιφυλάξεις, ερμηνεύεται και εφαρμόζεται ομοιόμορφα σε όλη την επικράτεια της Ένωσης. Όπως επισήμανε το Δ.Ε.Ε. στο δελτίο τύπου που εξέδωσε με αφορμή την απόφαση της 5^{ης} Μαΐου 2020 του Bundesverfassungsgericht στην υπόθεση *Weiss* και παραπέμποντας στην απόφαση *Αδενέλερ*⁴⁶, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν την πλήρη

συναφώς **J. Iliopoulos-Strangas**, *Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit: Der Vorrang des Unionsrechts aus griechischer Perspektive*, σε: J. Schwarze (ed.), *Das Verhältnis von nationalem Recht und Europarecht im Wandel der Zeit*, Bd. I, 2012, Nomos, σ. 225 επ., σ. 233 επ.

41. Δ.Ε.Ε. 18.2.12021, C-760/18, *Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»*, EU:C:2021:113, σκέψη 67· Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, C-378/07 έως C-380/07, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, EU:C:2009:250, σκέψη 199· Δ.Ε.Κ. 4.7.2006, C-212/04, *Αδενέλερ κ.λπ.*, EU:C:2006:443, σκέψη 111.

42. Δ.Ε.Κ. 11.1.2000, C-285/98, *Tanja Kreil κατά Bundesrepublik Deutschland*, EU:C:2000:2. Βλ. συναφώς **Ε. Πρεβεστούρου**, Κοινοτικό δίκαιο και πρόσβαση των γυναικών στις ένοπλες δυνάμεις. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 11^{ης} Ιανουαρίου 2000, στην υπόθεση C-285/98, *Tanja Kreil*, ΔτΑ 2003, 889· και **της ιδίας**, Το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει εφαρμογή στην υποχρεωτική στρατιωτική θητεία, ΔτΑ 2003, 1267.

43. Το αρχικό κείμενο όριζε τα εξής: «(4) *Kann im Verteidigungsfalle der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden, so können Frauen vom vollendeten achtzehnten bis zum vollendeten fünfundfünfzigsten Lebensjahr durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu derartigen Dienstleistungen herangezogen werden. Sie dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten*». Μετά την αναθεώρηση, το τελευταίο εδάφιο διατυπώθηκε ως εξής: «*Sie dürfen auf keinen Fall zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden*».

44. Βλ. συναφώς **V. Skouris**, Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofes, in *Dimensionen des modernen Verfassungsstaates: Symposium zum 60. Geburtstag von Karl Korinek*, Springer, 2001, σ. 151, 166.

45. **V. Skouris**, Der Vorrang des Europäischen Unionsrechts vor dem nationalen Recht. Unionsrecht bricht nationales Recht, ό.π., σ. 10.

46. Δ.Ε.Κ. 4.7.2006, C-212/04, *Αδενέλερ κ.λπ.*, EU:C:2006:443, σκέψη 122.

αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ε.Ε. Η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου «είναι ο μόνος τρόπος διασφάλισης της ισότητας των κρατών-μελών στην Ένωση που δημιούργησαν». Υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων πρέπει να εξεταστεί η σχολιαζόμενη απόφαση του Δ.Ε.Ε.

II. Οι συμβάσεις ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα

13. Το πρόβλημα που ανακύπτει εν προκειμένω έγκειται στο γεγονός ότι μετά την έναρξη της ισχύος της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ και πριν από τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο, το άρθρο 103 του ελληνικού Συντάγματος αναθεωρήθηκε το 2001 και προστέθηκε σε αυτό η παράγραφος 8, με την οποία απαγορεύθηκε η μετατροπή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου του προσωπικού του δημόσιου τομέα σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Ειδικότερα, μολονότι τα εθνικά δικαστήρια εφαρμόζαν τον ν. 2112/1920⁴⁷ ως «ισοδύναμο νομοθετικό μέτρο», κατά την έννοια της ρήτρας 5 σημείο 1 της συμφωνίας-πλαίσιου, που ενσωματώθηκε στην ως άνω Οδηγία, για τον επαναχαρακτηρισμό των συμβάσεων ορισμένου χρόνου ως συμβάσεων αορίστου χρόνου, εντούτοις η συνταγματική αναθεώρηση κατέστησε αδύνατη έκτοτε την προσφυγή στις εν λόγω προστατευτικές διατάξεις, με συνέπεια την εφαρμογή μόνον των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. 164/2004 **(Α)**. Από την απόφαση *Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»* συνάγεται ότι το Δικαστήριο δεν αποκλείει την εφαρμογή, στο πλαίσιο της σύμφωνης ερμηνείας, των διατάξεων του ως άνω ν. 2112/1920, που επιτρέπει τη μετατροπή διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου, μολονότι εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή όσον αφορά τον δημόσιο τομέα **(Β)**.

Α. Η ανάγκη ενσωμάτωσης της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ και οι περιοριστικές τάσεις της ελληνικής νομολογίας υπό το πρίσμα των ρυθμίσεων του άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος

14. Με τη ρύθμιση της παραγράφου 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος, που προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001, είναι, πλέον, επιτρεπτή η σύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου μεταξύ του Κράτους ή άλλων φορέων δημόσιας εξουσίας, αφενός, και φυσικών προσώπων, αφετέρου, για την κάλυψη οργανικών θέσεων προσωπικού και πέραν των κατηγοριών που προβλέπονται στην παράγραφο 3, δηλαδή του ειδικού επιστημονικού και του τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού. Οι συμβάσεις όμως αυτές, εφόσον δεν αφορούν τις ως άνω κατηγορίες προσωπικού, μπορεί να είναι αποκλειστικά και μόνον ορισμένου χρόνου, η δε σύναψή τους προϋποθέτει την έκδοση εκτελεστικού του Συντάγματος νόμου, που καθορίζει και τη χρονική τους διάρκεια, η οποία μάλιστα, κατά την έννοια της εν λόγω συνταγματικής διάταξης, δεν μπορεί να είναι μακρά. Στον κανόνα αυτόν, κατά τον οποίο η σύναψη συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου είναι δυνατή μόνον αν το θέμα έχει ρυθμιστεί από νόμο, με τον οποίο καθορίζεται και η επιτρεπόμενη διάρκεια των συμβάσεων αυτών, υπάγεται, πλέον, κατά τη ρητή διατύπωση της παραγράφου 8, και η περίπτωση πρόσληψης προσωπικού για την κάλυψη προβλεπών και επείγουσών αναγκών, την οποία προβλέπει η παράγραφος 2 του άρθρου 103. Τέλος,

47. Περί υποχρεωτικής καταγγελίας συμβάσεως εργασίας ιδιωτικών υπαλλήλων (Φ.Ε.Κ. Α' 67).

παράλληλα προς τη διεύρυνση των κατηγοριών οργανικών θέσεων, οι οποίες επιτρέπεται να πληρούνται με πρόσωπα προσλαμβανόμενα με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, με την ως άνω νέα συνταγματική διάταξη θεσπίζεται ρητή απαγόρευση της μονιμοποίησης των προσώπων που προσλαμβάνονται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου για την κάλυψη οποιασδήποτε κατηγορίας θέσεων, καθώς και της μετατροπής των συμβάσεών τους σε συμβάσεις αορίστου χρόνου⁴⁸. Ως γνωστόν, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 θέλησε να αποτρέψει τη συνέχιση μιας συνήθους πρακτικής του παρελθόντος, η οποία συνίστατο στην πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου για την κάλυψη, τύποις, απρόβλεπτων ή επειγουσών ή παροδικών αναγκών του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.⁴⁹, στην εκ των υστέρων διαπίστωση ότι οι ανάγκες αυτές είναι πάγιες και διαρκείς και, τελικά, στην «τακτοποίηση» του προσληφθέντος κατά τα ως άνω με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου προσωπικού, με τη σύσταση οργανικών θέσεων για την κάλυψη των εν λόγω παγίων και διαρκών αναγκών και με την πλήρωση των οργανικών αυτών θέσεων από το ίδιο προσωπικό, είτε με τον διορισμό του ως μόνιμου δημοσίου υπαλλήλου είτε με τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, κατ' αποκλεισμό όλων των λοιπών ενδιαφερομένων που θα μπορούσαν να διεκδικήσουν τις θέσεις αυτές βάσει των παγίων διατάξεων της εκάστοτε ισχύουσας νομοθεσίας⁵⁰. Δεδομένου όμως ότι διαδικασίες «τακτοποίησης» προσωπικού με τον ως άνω τρόπο ήσαν ακόμη εκκρεμείς κατά τον χρόνο της αναθεώρησης του Συντάγματος⁵¹, ο αναθεωρητικός νομοθέτης προσέθεσε στο άρθρο 118 του Συντάγματος την παρ. 7, που ορίζει ότι *«[ν]ομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν την τακτοποίηση της υπηρεσιακής κατάστασης προσωπικού που υπάγεται στην παράγραφο 8 του άρθρου 103 εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών»*, προκειμένου οι διαδικασίες αυτές να ολοκληρωθούν χωρίς οι σχετικές διατάξεις του κοινού νομοθέτη να *«προσक्रούουν σε οφισμένη αντισυνταγματικότητα»*⁵². Όπως επισημαίνει συναφώς ο **Ι. Συμεωνίδης**, με τη διάταξη της παραγράφου 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος φαίνεται ότι, στο όνομα της μη περαιτέρω μονιμοποίησης συμβασιούχων ή μη μετατροπής των συμβάσεών τους σε αορίστου χρόνου, νομιμοποιήθηκε μια κατάσταση η οποία «χωνεύει» εντός της όχι μόνον τις εκκρεμείς κατά τη διάταξη του άρθρου 118 παρ. 7 του Συντάγματος διαδικασίες τακτοποίησης συμβασιούχων ορισμένου χρόνου αλλά και τις περιπτώσεις προσωπικού που είχε ήδη τακτοποιηθεί από τον κοινό νομοθέτη κατά καταστροφή των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 103 του Συντάγματος⁵³.

15. Η Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, σχετικά με τη συμφωνία-πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP, προέβλεψε

48. ΠΕ ΟΛ 86/2012 ΕΕργΔ 2012, 1020.

49. Κατά τις διατάξεις των άρθρων 103 παρ. 2 του Συντάγματος και 56 έως 82 του π.δ. 410/1988 (Α' 191).

50. Βλ. Πρακτικά Συνεδριάσεων Βουλής ΠΜΔ'/21.3.2001, σ. 731, 744, 754, 755 και PME'/21.3.2001, σ. 768, 771, 772, 782.

51. Βλ. ιδίως τις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 2839/2000 (Α' 196), που ακολούθησαν την πρακτική των ρυθμίσεων των άρθρων 32 του ν. 2508/1997 (Α' 124), 10 επ. του ν. 2266/1994 (Α' 218), όπως συμπληρώθηκαν με το άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 2738/1999 (Α' 180), και της Υ.Α. ΔΙΠΙΔ/Φ. 24/11.440/1986 (Β' 921), που κυρώθηκε με το άρθρο 25 παρ. 1 του ν. 1735/1987 (Α' 195).

52. Πρακτικά Συνεδριάσεων της Βουλής PME'/21.3.2001, σ. 783. Βλ. και ΣτΕ 1041/2009, 911/2020.

53. **Ι. Συμεωνίδης**, Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων στην εποχή των Μνημονίων - Από την καθιέρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, στα μνημονιακά καθεστώτα της διαθεσιμότητας-κινητικότητας και της αυτοδίκαιης αργίας, ό.π., σ. 164, 165.

ως λήξη της προθεσμίας συμμόρφωσης των κρατών-μελών τη 10^η Ιουλίου 2001, με δυνατότητα παράτασης κατά ένα έτος, δηλαδή μέχρι τις 10 Ιουλίου 2002, της οποίας έκανε χρήση η Ελλάδα. Με την Οδηγία αυτή, η οποία δεν θέτει κανόνες άμεσης εφαρμογής⁵⁴, επιδιώκεται η αποτροπή της καταχρηστικής σύναψης συμβάσεων ή σχέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου με τη λήψη μέτρων από τον εθνικό νομοθέτη, ο οποίος καλείται να εξειδικεύσει τις συνθήκες υπό τις οποίες οι εν λόγω συμβάσεις ή σχέσεις θεωρούνται διαδοχικές και μπορούν να χαρακτηρισθούν ως αορίστου χρόνου. Τα κράτη-μέλη διαθέτουν ευρεία ευχέρεια επιλογής μεταξύ περισσοτέρων λύσεων για να αποτρέψουν την καταχρηστική προσφυγή στις διαδοχικές συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, χωρίς πάντως να επιβάλλεται, σε περίπτωση σύναψης τέτοιων συμβάσεων, ο χαρακτηρισμός τους ως συμβάσεων αορίστου χρόνου, διότι αυτό προβλέπεται από τη συμφωνία-πλαίσιο μόνο ως δυνητικό («όταν χρειάζεται») μέτρο⁵⁵. Δεν αποκλείεται, επομένως, η πρόβλεψη άλλων πρόσφορων, κατά την κρίση του εθνικού νομοθέτη, κυρώσεων σε βάρος του εργοδότη για την αποτελεσματική προστασία του εργαζομένου, που, ως οικονομικά ασθενέστερος, συχνά υποχρεώνεται αδικαιολόγητα στη σύναψη ασύμφορων για τον ίδιο διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, όπως είναι η ακυρότητα των συναπτομένων συμβάσεων με παράλληλη εξασφάλιση για τον εργαζόμενο των αποδοχών για την εργασία που παρέσχε και αποζημίωσης. Το ίδιο το Δικαστήριο τόνισε, στην απόφαση Αδενέλερ, ότι η συμφωνία-πλαίσιο δεν επιβάλλει γενική υποχρέωση των κρατών-μελών να προβλέπουν τη μετατροπή σε συμβάσεις αορίστου χρόνου των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, όπως και δεν προβλέπει τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να γίνεται χρήση των τελευταίων αυτών συμβάσεων⁵⁶. Περαιτέρω, δέχθηκε ότι όταν το κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει ειδικές κυρώσεις στην περίπτωση που θα διαπιστώνονταν μολτατάτα καταχρήσεις, εναπόκειται στις εθνικές αρχές να λάβουν πρόσφορα μέτρα για να αντιμετωπίσουν μια τέτοια κατάσταση, τα οποία πρέπει να είναι όχι μόνον αναλογικά, αλλά και αρκούντως αποτελεσματικά και αποτρεπτικά για να εξασφαλίσουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων που θεσπίστηκαν κατ' εφαρμογή της συμφωνίας-πλαισίου⁵⁷.

16. Για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία εκδόθηκαν, όπως ήδη αναφέρθηκε, δύο προεδρικά διατάγματα, το π.δ. 81/2003⁵⁸, το οποίο στη συνέχεια τροποποιήθηκε με το π.δ. 180/2004⁵⁹ και αφορά τους εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα, και το π.δ. 164/2004⁶⁰ για τους εργαζομένους με σύμβαση ορισμένου χρόνου στον δημόσιο

54. ΣτΕ 911/2020, σκέψη 6. Για την έννοια και τον σκοπό της συμφωνίας-πλαισίου βλ. διεξοδικά **Δ. Ζερδελή**, Ευρωπαϊκό Εργατικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σ. 305 επ.

55. ΣτΕ 911/2020, σκέψη 6· ΣτΕ 1041/2009, 2228/2007, 1253/2006· Ολ.Α.Π. 20/2007· Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, C-378/07 έως C-380/07, Αγγελιδάκη κ.λπ., σκέψη 145· Δ.Ε.Ε. 26.12.2014, C-22, 61, 63, 418/13, *Mascolo* κ.λπ., EU:C:2014:2401, σκέψεις 75-77 και 80· Δ.Ε.Ε. 25.10.2018, C-331/17, *Sciotto*, EU:C:2018:859, σκέψεις 59-60: «όπως έχει επανειλημμένως τονίσει το Δικαστήριο, η συμφωνία-πλαίσιο δεν επιβάλλει γενική υποχρέωση στα κράτη-μέλη να προβλέπουν τη μετατροπή των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου. Πράγματι, η ρήτρα 5, σημείο 2, της συμφωνίας-πλαισίου καταλείπει καταρχήν στα κράτη-μέλη τη μέριμνα να καθορίζουν τις συνθήκες υπό τις οποίες οι συμβάσεις ή οι σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου χαρακτηρίζονται ως αορίστου χρόνου».

56. Δ.Ε.Κ. 4.7.2006, Κ. Αδενέλερ κ.λπ. κατά ΕΛΟΓ, C-212/04, EU:C:2006:443, σκέψη 91.

57. Δ.Ε.Κ. 4.7.2006, Κ. Αδενέλερ κ.λπ. κατά ΕΛΟΓ, C-212/04, EU:C:2006:443, σκέψη 94.

58. Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου (Φ.Ε.Κ. Α' 77/27.3.2003).

59. Φ.Ε.Κ. Α' 160/23.8.2004.

60. Ρυθμίσεις για τους εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα (Φ.Ε.Κ. Α' 134/19.7.2004).

τομέα, με έναρξη ισχύος τη 19^η Ιουλίου 2004⁶¹. Κινούμενος εντός του πλαισίου που παρέχεται από τις ρυθμίσεις της Οδηγίας και της συμφωνίας-πλαισίου και λαμβάνοντας υπόψη τη ρητή συνταγματική απαγόρευση της μονιμοποίησης του προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα ή της μετατροπής των σχέσεών του σε αορίστου χρόνου, ο εθνικός νομοθέτης προέβλεψε, με τα άρθρα 5 και 6 του π.δ. 164/2004, συγκεκριμένα μέτρα αποτροπής των καταχρηστικών διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, τα οποία ανήκουν και στις τρεις κατηγορίες που προβλέπονται στο σημείο 1 στοιχεία α' έως γ' της ρήτρας 5 της συμφωνίας-πλαισίου⁶². Ως κύρωση για την κατά παράβαση των ανωτέρω διατάξεων κατάρτιση διαδοχικών συμβάσεων προβλέφθηκε, στο άρθρο 7 του π.δ. 164/2004, η αυτοδίκαιη ακυρότητά τους και η καταβολή στον εργαζόμενο τόσο των αποδοχών για την εργασία που παρέσχε, εφόσον οι άκυρες συμβάσεις εκτελέστηκαν εν όλω ή εν μέρει, όσο και αποζημίωσης ίσης με το ποσόν που δικαιούται ο «αντίστοιχος εργαζόμενος αορίστου χρόνου» σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασής του, τέλος δε θεσπίσθηκε ποινική και πειθαρχική ευθύνη για την παράβαση των κανόνων αυτών. Κατά τη σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στο κοινοτικό δίκαιο είναι σύμφωνη με την παρ. 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος, που απαγορεύει την μετατροπή συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε αορίστου, καθόσον δεν προέβλεψε, ως κύρωση για την χρησιμοποίηση από το Δημόσιο και τα άλλα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, τη μετατροπή αυτών σε συμβάσεις αορίστου χρόνου⁶³. Δεδομένου όμως ότι οι παραπάνω διατάξεις του π.δ. 164/2004 άρχισαν να ισχύουν από τις 19 Ιουλίου 2004, το διάταγμα θα έπρεπε να περιλάβει και ρυθμίσεις που να διασφαλίζουν την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία από τις 10 Ιουλίου 2002, οπότε έληξε η προθεσμία συμμόρφωσης της Ελληνικής Δημοκρατίας, έως τη θέση σε ισχύ του διατάγματος. Προστέθηκαν λοιπόν στο εν λόγω διάταγμα οι μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 11, που ορίζουν ότι «[δ]ιαδοχικές συμβάσεις κατά την παρ. 1 του άρθρου 5 του παρόντος διατάγματος, οι οποίες έχουν συναφθεί πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος και είναι ενεργές έως την έναρξη ισχύος αυτού, συνιστούν εφεξής σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου εφ' όσον συντρέχουν αθροιστικά» οι περιοριστικά απαριθμούμενες στο κείμενο της διάταξης προϋποθέσεις⁶⁴.

61. ΠΕ ΟΛ 162/2004 (ΕΕργΔ 2004, 879), σημείο 4: εν όψει των επικρατουσών στον δημόσιο τομέα ιδιαίτερων συνθηκών, οι οποίες, κατά την κυρωθείσα με την ανωτέρω Οδηγία συμφωνία-πλαίσιο, νομίμως λαμβάνονται υπόψη (βλ. υπ' αριθ. 10 γενική παρατήρηση της συμφωνίας), δικαιολογείται η μεταφορά της εν λόγω Οδηγίας να γίνει με δύο διαφορετικά διατάγματα, ένα για τον ιδιωτικό και ένα για τον δημόσιο τομέα. Ομοίως και Δ.Ε.Κ. 7.9.2006, C-53/04, *Marrosu και Sardino*, σκέψη 57· Δ.Ε.Ε. 19.3.2020, C-103/18 και C-429/18, *Sánchez Ruiz κ.λπ.*, σκέψη 87· Δ.Ε.Ε. 11.2.2021, C-760/18, *M.B. κ.λπ. κατά Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) «Δήμος Αγίου Νικολάου»*, σκέψη 58. Για την πρόβλεψη διαφορετικών ρυθμίσεων στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα βλ. κριτική από **Δ. Ζερδελή**, Εργατικό Δίκαιο, 2019, σ. 580 επ.· **του ιδίου**, Οι συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου στον δημόσιο τομέα υπό το φως της πρόσφατης νομολογίας του Δ.Ε.Ε., ΕΕργΔ 2021, 370.

62. Δηλαδή αντικειμενικούς λόγους που δικαιολογούν την κατ' εξαίρεση σύναψη διαδοχικών συμβάσεων (άρθρο 5 παρ. 2), μέγιστη διάρκεια 24 μηνών των διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου, με την εξαίρεση ειδικών περιπτώσεων που δικαιολογούνται από τη φύση και το είδος της εργασίας (άρθρο 6 παρ. 2) και μέγιστο αριθμό τριών διαδοχικών συμβάσεων (άρθρο 5 παρ. 4).

63. ΣτΕ 1253-1257/2006· ΣτΕ 441/2007· ΣτΕ 2228/2007· ΣτΕ 1041/2009· ΣτΕ 2718/2010.

64. Οι προϋποθέσεις αυτές έχουν ως εξής: α) Συνολική χρονική διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων τουλάχιστον είκοσι τεσσάρων (24) μηνών έως την έναρξη ισχύος του διατάγματος, ανεξαρτήτως αριθμού ανανεώσεων συμβάσεων ή τρεις τουλάχιστον ανανεώσεις πέραν της αρχικής σύμβασης κατά την παρ. 1 του άρθρου 5 του παρόντος διατάγματος, με συνολικό ελάχιστο χρόνο απασχόλησης δεκαοκτώ (18) μηνών, μέσα σε συνολικό χρονικό διάστημα είκοσι τεσσάρων (24) μηνών από την αρχική σύμβαση. β) Ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας του εαφίου (α) να έχει πράγματι

Η επιλογή των παραπάνω μέτρων με το π.δ. 164/2004 για την επίτευξη των στόχων της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ έγινε λαμβανομένων υπόψη των ειδικών αναγκών του Δημοσίου και του δημόσιου τομέα λόγω των διαφορών στη φύση της εργασίας και στα χαρακτηριστικά του εργασιακού περιβάλλοντος και των διαδικασιών πρόσληψης προσωπικού στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα. Επομένως, εν όψει, αφενός, των συνταγματικών διατάξεων του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 και, αφετέρου, της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία 1999/70/ΕΚ, η οποία δεν επιβάλλει τον χαρακτηρισμό των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, έστω και αν αυτές καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, ως συμβάσεων εργασίας αορίστου χρόνου, το άρθρο 8 του ν. 2112/1920, ούτε κατ' επιταγή της Οδηγίας αυτής έχει εφαρμογή κατά το μεσοδιάστημα από 10 Ιουλίου 2002 (λήξη της προθεσμίας προσαρμογής) μέχρι την έναρξη ισχύος του π.δ. 164/2004, ούτε βέβαια μετά την έναρξη ισχύος αυτού. Την προσέγγιση αυτή υιοθέτησε η απόφαση ΟΛ.Α.Π. 20/2007, ανατρέποντας τη θέση περί εφαρμογής του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920 ως «ισοδύναμου νομοθετικού μέτρου» του εθνικού δικαίου για την αποκατάσταση των εργασιακών σχέσεων με τον αναχαρακτηρισμό τους από τη δικαιοδοτική λειτουργία ως συμβάσεων αορίστου χρόνου, που είχε υιοθετηθεί από την απόφαση ΟΛ.Α.Π. 18/2006⁶⁵.

17. Σημειώνεται ότι, κατά την πάγια σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η μετατροπή των διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις αορίστου χρόνου είναι ένα από τα μέτρα που θα μπορούσε, κατ' αρχήν, να θεσπίσει ο εθνικός νομοθέτης για την προστασία των εργαζομένων σε συμμόρφωση προς τη συμφωνία των διεπαγγελματικών οργανώσεων γενικού χαρακτήρα CES, UNICE και CEEP που ενσωματώθηκε στην Οδηγία 1999/70/ΕΚ⁶⁶. Η τυχόν όμως πρόβλεψη του μέτρου αυτού στις πάγιες διατάξεις των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. 164/2004 θα προσέκρουε οπωσδήποτε στις διατάξεις του άρθρου 103 παρ. 7 και 8 του Συντάγματος. Αντιθέτως, οι διατάξεις του άρθρου 11 του π.δ. 164/2004 είναι συνταγματικώς ανεκτές, όλως ειδικώς, ως μεταβατικές διατάξεις «τακτοποίησης» εκκρεμών εργασιακών σχέσεων του Δημοσίου και των άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα με εργαζόμενους που συνέχισαν, ακόμη και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, να απασχολούνται με διαδοχικές συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, τελούντες εν αγνοία των δικαιωμάτων που μπορούσαν να αντλήσουν από την Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου, εν όψει της καθυστέρησης της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στην εν λόγω Οδηγία⁶⁷. Το γεγονός ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν είχε σκοπό να αποκλείσει τη δυνατότητα μετατροπής των

διανυθεί στον ίδιο φορέα, με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, όπως αναγράφεται στην αρχική σύμβαση. γ) Το αντικείμενο της σύμβασης να αφορά σε δραστηριότητες, οι οποίες σχετίζονται ευθέως και αμέσως με πάγιες και διαρκείς ανάγκες του αντίστοιχου φορέα, όπως αυτές οριοθετούνται από το δημόσιο συμφέρον το οποίο υπηρετεί ο φορέας αυτός. δ) Ο κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις συνολικός χρόνος υπηρεσίας πρέπει να έχει παρασχεθεί κατά πλήρες ή μειωμένο ωράριο εργασίας και σε καθήκοντα ίδια ή παρεμφερή με αυτά που αναγράφονται στην αρχική σύμβαση ...».

65. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας στην απόφαση ΟΛ.Α.Π. 20/2007, «[τ]υχόν αντίθετη ερμηνεία, ότι δηλαδή συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου μπορούν να αναγνωρίζονται, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, ως συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου και μετά την πιο πάνω συνταγματική μεταρρύθμιση, θα είχε ως συνέπεια τη διαιώνιση ενός αποδοκιμασθέντος από τον αναθεωρητικό νομοθέτη φαινομένου. [Υ]πό την ισχύ των πιο πάνω διατάξεων του άρθρου 103 του Συντάγματος και του άρθρου 21 του ν. 2190/1994, δεν είναι δυνατή η εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920».

66. ΣτΕ 1253-1257/2006, 28, 29/2008, 441/2007, ΠΕ ΟΛ 162/2004 ΕΕργΔ 2004, 879.

67. ΣτΕ 29/2008, 2228/2007, 441/2007, 1253/2006, 2718/2010, 147, 2755, 3269/2011, 2396/2013, 3360/2015, 1866/2017.

συμβάσεων ορισμένου χρόνου που συνέδεαν τους εργαζομένους ως φορείς του δημόσιου τομέα σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου συνάγεται και από την προστεθείσα κατά την αναθεώρηση διάταξη του άρθρου 118 παρ. 7 του Συντάγματος⁶⁸.

18. Συνοψίζοντας, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται παγίως ότι η αδυναμία εφαρμογής του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920 μετά τη θέσπιση της ρητής συνταγματικής απαγόρευσης και η μη πρόβλεψη από το π.δ. 164/2004 δυνατότητας χαρακτηρισμού διαδοχικών συμβάσεων ως συμβάσεων αορίστου χρόνου (με την επιφύλαξη όσων ειδικώς προβλέφθηκαν στο άρθρο 11 αυτού, οι ρυθμίσεις του οποίου κρίθηκαν ως συνταγματικώς ανεκτές⁶⁹) δεν αποτελεί ανεπίτρεπτη «υποβάθμιση» του γενικού επιπέδου προστασίας των εργαζομένων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα για δύο λόγους. Πρώτον, διότι τα μέτρα τα οποία προβλέφθηκαν από το π.δ. 164/2004 για την αποτροπή των καταχρηστικών διαδοχικών συμβάσεων ανταποκρίνονται πλήρως στο περιεχόμενο της ρήτηρας 5 της συμφωνίας-πλαίσιου και είναι απολύτως επαρκή και αποτελεσματικά για την αποτροπή των επίμαχων καταχρηστικών πρακτικών, λαμβανομένου υπόψη ότι με το ίδιο διάταγμα (άρθρο 7 παρ. 1-3) προβλέφθηκαν, για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των μέτρων αυτών, συγκεκριμένες κυρώσεις τόσο αστικού όσο και ποινικού χαρακτήρα για τους παραβάτες (αυτοδίκαιη ακυρότητα των καταχρηστικών διαδοχικών συμβάσεων, διασφάλιση των αξιώσεων των εργαζομένων για παρασχεθείσα εργασία δυνάμει των συμβάσεων αυτών, ποινικές κυρώσεις για τους παραβάτες των διατάξεων των άρθρων 5 και 6 του π.δ. 164/2004). Δεύτερον, διότι η επιβληθείσα με το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος ρητή απαγόρευση μονιμοποίησης προσωπικού ή μετατροπής των σχέσεων του σε αορίστου χρόνου δεν υπήρξε απόρροια της ανάγκης να εφαρμοσθεί η συμφωνία-πλαίσιο, αλλά της ανάγκης να αντιμετωπισθεί μία μακροχρόνια πολιτική πρακτική, οι απαρχές της οποίας ανάγονται σε χρόνο πολύ προγενέστερο της Οδηγίας 1999/70 και της συμφωνίας-πλαίσιου και η οποία αποδοκιμάστηκε ευθέως από τον αναθεωρητικό του Συντάγματος νομοθέτη επειδή είχε ως συνέπεια την καταστρατήγηση των αρχών της ισότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στους διορισμούς και τις προσλήψεις προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα⁷⁰.

19. Επιβάλλεται πάντως η επισήμανση ότι, για την έννομη προστασία των συμβάσεων και σχέσεων εργασίας που συνομολογήθηκαν με το Δημόσιο και τον δημόσιο τομέα πριν από την έναρξη ισχύος του π.δ. 164/2004, το Συμβούλιο της Επικρατείας τονίζει ότι η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων και του ιδίου περιορίζεται στην εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 11 του π.δ. 164/2004, το οποίο προβλέπει την επέμβαση του Α.Σ.Ε.Π. για τον έλεγχο συνδρομής των προϋποθέσεων της παραπάνω διάταξης. Συνεπώς, το αίτημα εργαζομένου να επιλυθεί διαφορά με τον εργοδότη του κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 1 και 3 του ν. 2112/1920, οι οποίες θέσπιζαν πληρέστερη, σε σχέση με τις ρυθμίσεις της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ, προστασία των εργαζομένων για την αποτροπή της κατάχρησης που προκαλείται από τη χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας

68. Για την ταυτότητα της νομικής αιτίας, η εν λόγω συνταγματική διάταξη καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις καταχρηστικής χρησιμοποίησης διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου από το Δημόσιο και τα άλλα νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, μέχρι τον χρόνο θέσπισης των παγίων διατάξεων των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. 164/2004 και την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 1999/70/ΕΚ δυνάμει των διατάξεων αυτών για το μέλλον.

69. ΠΕ ΟΛ 162/2004 ΕΕργΔ 2004, 879.

70. ΣτΕ 911/2020, σκέψη 6.

ορισμένου χρόνου, ή κατ' ευθεία εφαρμογή των διατάξεων της πιο πάνω Οδηγίας, αντί των διατάξεων του άρθρου 11 του π.δ. 164/2004, δεν μπορεί να υποβληθεί στο Α.Σ.Ε.Π. και, τελικά, στα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας, μπορεί όμως να υποβληθεί, με την άσκηση των κατάλληλων ένδικων βοηθημάτων, ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων⁷¹.

Β. Η προσέγγιση του Δικαστηρίου: οι επιταγές της αρχής της υπεροχής

20. Το Δικαστήριο αξιοποιεί εν προκειμένω την πάγια νομολογία του για την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι του συνόλου της εθνικής έννομης τάξης, ανεξαρτήτως τυπικής ισχύος του εφαρμοστέου κανόνα της, και εντοπίζει τις υποχρεώσεις που απορρέουν συναφώς για τα κράτη-μέλη. Κατ' αρχάς, αναφέρεται στη δέσμευση των εθνικών αρχών από την Οδηγία, η οποία αρχίζει από την ημερομηνία δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷². Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, τα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνεται οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να θέσουν σε σοβαρό κίνδυνο την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η εν λόγω Οδηγία⁷³. Συχνά η νομολογία ανάγει ρητώς την ως άνω υποχρέωση αποχής στο καθήκον καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 5 παρ. 2 ΣυνθΕΟΚ, 10, δεύτερο εδάφιο ΕΚ, νυν άρθρο 4 παρ. 3 Σ.Ε.Ε.) σε συνδυασμό με τη φύση της Οδηγίας (άρθρο 189 τρίτο εδάφιο ΣυνθΕΟΚ, 249, τρίτο εδάφιο ΕΚ και νυν άρθρο 288 τρίτο εδάφιο Σ.Ε.Ε.)⁷⁴. Στην απόφαση *Αδενέλερ* το Δικαστήριο διευκρινίζει περαιτέρω ότι, εκτός από την υποχρέωση αποχής θέσπισης τέτοιων διατάξεων, από την ημερομηνία έναρξης της ισχύος μιας Οδηγίας τα δικαστήρια των κρατών-μελών οφείλουν να απέχουν, στο μέτρο του δυνατού, από την ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου κατά τρόπο που θα έθετε σε σοβαρό κίνδυνο, μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, την επίτευξη του σκοπού που έχει η Οδηγία αυτή⁷⁵. Το Δικαστήριο προσθέτει, μάλιστα, ότι δεν έχει σημασία από την άποψη αυτή αν η επίμαχη διάταξη του εθνικού δικαίου, η οποία θεσπίστηκε μετά την έναρξη της ισχύος της σχετικής Οδηγίας, έχει ως σκοπό τη μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο⁷⁶. Επιβάλλεται να τονιστεί ότι στην κρίση αυτή του Δικαστηρίου προσκρούει ευθέως η ανωτέρω παρατεθείσα προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο δέχθηκε ότι δεν τίθεται ζήτημα παράβασης της Οδηγίας, διότι «η επιβληθείσα με το άρθρο 103 παρ. 8 του Συντάγματος ρητή απαγόρευση μονιμοποιήσεως προσωπικού ή μετατροπής

71. ΣτΕ 1867/2017, 3360/2015, 799, 1802, 2153/2014.

72. Δ.Ε.Ε. 11.2.2021, C-760/18, *M.B. κατά Ο.Τ.Α. Δήμος Αγίου Νικολάου*, ΕΥ:C:2021:113, σκέψη 72.

73. Δ.Ε.Ε. 11.2.2021, C-760/18, *M.B. κατά Ο.Τ.Α. Δήμος Αγίου Νικολάου*, ΕΥ:C:2021:113, σκέψη 73.

74. Δ.Ε.Κ. 18.12.1997, C-126/96, *Inter-Environnement Wallonie*, ΕΥ:C:1997:628, σκέψη 45· Δ.Ε.Κ. 8.5.2003, C-14/02, *ATRAL*, ΕΥ:C:2003:265, σκέψη 58· Δ.Ε.Κ. 22.11.2005, C-144/04, *Mangold*, ΕΥ:C:2005:709, σκέψη 67· Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, C-261/07 και C-299/07, *VTB-VAB και Galatea*, ΕΥ:C:2009:244, σκέψη 38· Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, C-378/07 (*Κυριακή Αγγελιδάκη κ.λπ.*), C-379/07 (*Χαρίκλεια Γιαννούδη*) και C-380/07 (*Γεώργιος Καραμπουσάνος και Σοφοκλής Μιχόπουλος*), ΕΥ:C:2009:250, σκέψη 206.

75. Δ.Ε.Κ. 4.7.2006, C-212/04, *Αδενέλερ κ.λπ.*, ΕΥ:C:2006:443, σκέψεις 122 και 123· Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, *VTB-VAB NV κατά Total Belgium NV* (C-261/07) και *Galatea BVBA κατά Sanoma Magazines Belgium NV* (C-299/07), ΕΥ:C:2009:244, σκέψη 39.

76. Δ.Ε.Ε. 11.2.2021, C-760/18, *M.B. κατά Ο.Τ.Α. Δήμος Αγίου Νικολάου*, ΕΥ:C:2021:113, σκέψη 73· Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, C-378/07 έως C-380/07, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, ΕΥ:C:2009:250, σκέψη 206· Δ.Ε.Κ. 4.7.2006, C-212/04, *Αδενέλερ κ.λπ.*, σκέψη 121· Δ.Ε.Κ. 8.5.2003, C-14/02, *ATRAL*, ΕΥ:C:2003:26, σκέψη 59· Δ.Ε.Κ. (διάταξη) 12.6.2008, C-364/07, *Βασιλάκης κ.λπ.*, ΕΥ:C:2008:346, σκέψη 69.

των σχέσεών του σε αορίστου χρόνου δεν υπήρξε απόρροια της ανάγκης να εφαρμοσθεί η συμφωνία-πλαίσιο, αλλά της ανάγκης να αντιμετωπισθεί μία μακροχρόνια πολιτική πρακτική, οι απαρχές της οποίας ανάγονται σε χρόνο πολύ προγενέστερο της Οδηγίας 1999/70 και της συμφωνίας-πλαισίου και η οποία αποδοκιμάσθηκε ευθέως από τον αναθεωρητικό του Συντάγματος νομοθέτη, διότι είχε ως συνέπεια την καταστρατήγηση των αρχών της ισότητας, της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στους διορισμούς και τις προσλήψεις προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα⁷⁷. Αντίθετα, κατά το Δικαστήριο, η υποχρέωση αποχής αφορά τη θέσπιση κάθε εθνικής διάταξης ικανής να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η Οδηγία, ακόμη και αν η διάταξη αυτή δεν αποσκοπεί στη μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, όπως συμβαίνει με τη διάταξη του άρθρου 103 παρ. 8 του Συντάγματος, η οποία εξυπηρετεί εντελώς διαφορετικό σκοπό. Στο σημείο επομένως αυτό, το Συμβούλιο της Επικρατείας φαίνεται να αγνοεί την εκδοθείσα με αφορμή τη σχετική προβληματική πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.

21. Περαιτέρω, το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η παραπάνω υποχρέωση αποχής καλύπτει και τη διαδικασία αναθεώρησης του ίδιου του Συντάγματος, εφόσον και στην περίπτωση αυτή τα κράτη-μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου. Η διευκρίνιση αυτή, που φαίνεται ότι δόθηκε για πρώτη φορά στην υπόθεση *Αγγελιδάκη*⁷⁸ και επαναλαμβάνεται εν προκειμένω, καταδεικνύει ότι, για το Δικαστήριο, το συνταγματικό δίκαιο των κρατών-μελών αποτελεί τμήμα της εθνικής έννομης τάξης, που δεν υπόκειται σε διαφορετική μεταχείριση από τις λοιπές διατάξεις, με την εξαίρεση των κανόνων και αρχών που συγκροτούν την εθνική ταυτότητα του οικείου κράτους-μέλους.

22. Στην απόφαση *Μ.Β. κατά Ο.Τ.Α. Δήμος Αγίου Νικολάου* το Δικαστήριο φαίνεται ότι προέβη σε διασταλτική ερμηνεία της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ, με συνέπεια να καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. 164/2004⁷⁹, που αφορούν τις συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του και προστατεύουν από την καταχρηστική σύναψη συμβάσεων ορισμένου χρόνου, δεν ανταποκρίνονται στο ελάχιστο όριο προστασίας που διασφαλίζει η ρήτρα 5 σημείο 1 της συμφωνίας-πλαισίου, το οποίο πάντως δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί επαρκώς. Έτσι, ενώ το Συμβούλιο της Επικρατείας απέκλεισε ρητώς, συνεπεία της συνταγματικής απαγόρευσης, την εφαρμογή στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα της διάταξης του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920⁸⁰, με την οποία προβλέπεται, σε περιπτώσεις καταχρηστικής σύναψης συμβάσεων εργασίας ορισμένης χρονικής διάρκειας, η οποία δεν δικαιολογείται από τη φύση της σύμβασης, ότι οι σχετικές συμβατικές ρήτρες είναι άκυρες, ώστε η συναφθείσα σύμβαση να θεωρείται ως σύμβαση αορίστου χρόνου⁸¹, το Δικαστήριο έκρινε, αντιθέτως, ότι η ρήτρα 5 σημείο 1 της συμφωνίας-πλαισίου έχει την έννοια ότι, όταν έχει σημειωθεί καταχρηστική χρησιμοποίηση διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου κατά την έννοια της διάταξης αυτής, το αιτούν δικαστήριο υποχρεούται να εκτιμήσει αν η προγενέστερη και εισέτι ισχύουσα εθνική ρύθμιση του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920 που επιτρέπει τη

77. ΣτΕ 911/2020, σκέψη 6.

78. Δ.Ε.Κ. 23.4.2009, C-378/07 έως C-380/07, *Αγγελιδάκη κ.λπ.*, ΕΥ:Σ:2009:250, σκέψη 207.

79. Με την εξαίρεση της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 11 αυτού, που αφορά συμβάσεις και σχέσεις οι οποίες συνομολογήθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος του.

80. Περί υποχρεωτικής καταγγελίας συμβάσεως εργασίας ιδιωτικών υπαλλήλων (Φ.Ε.Κ. Α' 67).

81. ΣτΕ 911/2020· ΣτΕ 3423/2015· ΣτΕ 1573/2011· ΣτΕ 1041/2009· ΟΛ.Α.Π. 20/2007.

μετατροπή διαδοχικών συμβάσεων ορισμένου χρόνου σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου μπορεί, ενδεχομένως, να εφαρμοστεί στο πλαίσιο της σύμφωνης ερμηνείας, μολονότι εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης απαγορεύουν απολύτως τέτοια μετατροπή όσον αφορά τον δημόσιο τομέα. Το Δικαστήριο απαιτεί, κατ' ουσία, από τον εθνικό δικαστή να ελέγξει αν τα σύμφωνα προς το Σύνταγμα κανονιστικά μέτρα μεταφοράς της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (πάγιες ρυθμίσεις των άρθρων 5, 6 και 7 του π.δ. 164/2004) διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα της ρήτηρας 5 σημείο 1 της συμφωνίας-πλαίσίου, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα, διότι στερείται σαφούς και άνευ αιρέσεων χαρακτήρα, και αν κρίνει ότι αυτά δεν αρκούν για την επιβολή της προσήκουσας κύρωσης για την κατάχρηση και για την εξάλειψη των συνεπειών της παραβίασης του δικαίου της Ένωσης, να εφαρμόσει προγενέστερη και έτι ισχύουσα ρύθμιση, στο πλαίσιο της σύμφωνης ερμηνείας, παρά την απόλυτη αντίθεσή της προς εθνικές διατάξεις συνταγματικής φύσης⁸².

Συμπέρασμα

23. Μετά την απόφαση *Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»*, προφανώς δεν μπορεί να αναμένεται από τον εθνικό δικαστή να την παρακάμψει και «να υποδαυλίζει τον πόλεμο των δικαστών»⁸³, θεωρώντας ότι η απόλυτη απαγόρευση της συνταγματικής διάταξης δεν του επιτρέπει να συμμορφωθεί πλήρως με την παραπάνω κρίση του Δ.Ε.Ε. Παρατηρείται ότι, ενώ στην απόφαση *Αγγελιδάκη* το Δικαστήριο έκρινε ότι η συμφωνία-πλαίσιο δεν αποτελεί κώλυμα για την εφαρμογή κανόνα της εθνικής νομοθεσίας που απαγορεύει απόλυτα, στον δημόσιο τομέα και μόνο, να μετατρέπεται σε σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου μια σειρά διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου οι οποίες, δεδομένου ότι είχαν ως αντικείμενο την κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών του εργοδότη, πρέπει να θεωρηθούν καταχρηστικές, στην απόφαση *Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»* αναφέρεται ρητά στη δυνατότητα εφαρμογής εθνικής νομοθετικής διάταξης, που, παρά την αντίθεσή της προς μεταγενέστερο συνταγματικό κανόνα, διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα της ρήτηρας 5, σημείο 2, της συμφωνίας-πλαίσίου. Μετά την απόφαση αυτή, το Συμβούλιο της Επικρατείας θα πρέπει να αμβλύνει την κατηγορηματική στάση του περί αδυναμίας τόσο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920 όσο και πρόβλεψης ανάλογων μέτρων στο π.δ. 164/2004. Το ίδιο ισχύει, προφανώς, και για τον Άρειο Πάγο, η νομολογία του οποίου παρουσιάζει διακυμάνσεις. Τούτο επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο διότι τυχόν μη συμμόρφωση στην απόφαση του Δικαστηρίου θα κατέληγε, εν προκειμένω, στον περιορισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων των εργαζομένων⁸⁴ που κατοχυρώνει το ενωσιακό δίκαιο, στο όνομα «των αρχών της ισότητας,

82. Τη στενή σχέση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου με τη μη εφαρμογή του αντίθετου εθνικού δικαίου εκθέτει ο *M. Dougan*, *Primacy and the Remedy of Disapplication*, CMLRev 56 (2019), 1459 επ. Παράλληλα, αναλύει διεξοδικά το ζήτημα της αντιμετώπισης των ενδεχόμενων κενών δικαίου που μπορεί να δημιουργήσει η μη εφαρμογή του εθνικού δικαίου.

83. Βλ. συναφώς, για τη στάση του γαλλικού Conseil d'État στην πρόσφατη απόφαση *French Data Network et autres*, *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο «κλεφτοπόλεμος» των δικαστών, σε: www.constitutionalism.gr.

84. Βλ. συναφώς *Δ. Ζερδελή*, *Ευρωπαϊκό Εργατικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020, σ. 305 επ. Για την εφαρμογή του άρθρου 8 παρ. 3 του ν. 2112/1920 ως ισοδύναμου νομοθετικού μέτρου κατόπιν σύμφωνης προς τις επιταγές που απορρέουν από τη συμφωνία-πλαίσιο ερμηνείας του άρθρου 13 παρ. 8 του Συντάγματος βλ., αντί πολλών, *Δ. Ζερδελή*, *ΕΕργΔ* 2021, 370 (381), με πλούσιες νομολογιακές παραπομπές στη νομολογία των δικαστηρίων της ουσίας.

της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στους διορισμούς και τις προσλήψεις προσωπικού του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα», τις οποίες επίσης αναγνωρίζει το ενωσιακό δίκαιο, κατά τρόπο που ενδεχομένως δεν ταιριάζει με την αντίληψη της ελληνικής δικαιοταξίας⁸⁵. Ίσως η απόφαση *Μ.Β. κ.λπ. κατά Ο.Τ.Α. «Δήμος Αγίου Νικολάου»* συνιστά μια δυναμική υπενθύμιση του Δ.Ε.Ε. ότι η «κάμψη» ή «άμβλυνση» της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου θα μπορούσε —όλως κατ' εξαίρεση και υπό αυστηρές προϋποθέσεις— να θεωρηθεί ανεκτή μόνον εν όψει προστασίας είτε θεμελιωδών δικαιωμάτων που ανήκουν στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών⁸⁶ είτε στοιχείων της συνταγματικής ταυτότητας, με την ενωσιακή πάντως διάσταση της έννοιας αυτής. □

85. Όπως επισημαίνει ο **Κ. Γιαννακόπουλος**, Η εθνική συνταγματική ταυτότητα και ο «κλεφτοπόλεμος» των δικαστών, σε: www.constitutionalism.gr, ενώ στις αρχές της δεκαετίας του '70 η αδράνεια εκ μέρους των κρατών-μελών και των δικαστηρίων τους έναντι του Δικαστηρίου και της νομολογίας του στόχευε στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, για όσο χρόνο (*solange*) η κοινοτική έννομη τάξη δεν είχε συστηματοποιήσει την προστασία τους κατά τρόπο ισοδύναμο με αυτόν των εθνικών εννόμων τάξεων, σήμερα η επιφυλακτικότητα των κρατών-μελών φαίνεται να στοχεύει πλέον στον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει το ενωσιακό δίκαιο, για όσο χρόνο θα υπάρχουν ακόμη κράτη-μέλη το εθνικό συμφέρον των οποίων δεν μπορεί να προστατευτεί, κατά τρόπο ισοδύναμο, η Ένωση.

86. **G. Zaccaroni**, *The Good, the Bad and the Ugly: National Constitutional Judges and the EU Constitutional Identity*, σε: *Italian Journal of Public Law (IJPL)* 10 (2/2018), 421 (446).