



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2015-2017

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ-ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Διπλωματική Εργασία στο Πλαίσιο του ΠΜΣ
“Εθνική & Ενωσιακή Διοίκηση”

***“Η Συμμόρφωση της διοίκησης στο ενωσιακό δίκαιο. Η
ελληνική περίπτωση.”***

Επιβλέπων Καθηγητής: Δονάτος Παπαγιάννης
Σπουδαστής: Σαραβάνος Αύγουστος

Αθήνα, Ιούνιος 2017

Πρόλογος.....	Σελ. 4
1.ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ -ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ-	
1.1 Διαδικασία Κατάρτισης των Πολιτικών.....	Σελ. 4
1.2 Η Διαμόρφωση της Πολιτικής.....	Σελ. 11
1.2.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή - Ένας Παραγωγός και Αποδέκτης Πολιτικών-	Σελ. 11
1.2.2 Επιτροπή και Ευρωκοινοβούλιο.....	Σελ. 13
1.2.3 Επιτροπή και Εμπειρογνώμονες.....	Σελ. 14
1.3 Η Λήψη της Απόφασης.....	Σελ. 17
1.3.1 Συμβούλιο της Ένωσης.....	Σελ. 17
1.3.2 Ο «πολιτικός διάλογος» με τα Εθνικά Κοινοβούλια.....	Σελ. 19
1.4 Η Υλοποίηση της πολιτικής.....	Σελ. 22
1.4.1 Επιτροπές Επιτροπολογίας.....	Σελ. 23
1.4.2 Η «Εθνική» Φάση Υλοποίησης.....	Σελ. 25
1.5 Σύγκλιση, Απόκλιση, Εξευρωπαϊσμός.....	Σελ. 31
1.5.1 Ενιαίος Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος.....	Σελ. 34
1.5.1.1 Τα Εθνικά Διοικητικά Υποδείγματα στο Πλαίσιο του ΕΔΧ.....	Σελ. 36
1.5.1.2 Η Ενωσιακή Διοικητική Δυναμική του ΕΝΧ.....	Σελ. 37
1.5.1.3 Ελληνική Διοικητική Πραγματικότητα στον ΕΔΧ.....	Σελ. 38
1.5.2 Η Ελληνική Εμπειρία Διοικητικής Σύγκλισης.....	Σελ. 39

1.5.3 Σύγκλιση ή Απόκλιση των Διοικητικών Συστημάτων και Δομών;.....Σελ. 43

2. ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ. -ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ-

2.1 Μέσα χρησιμοποίησης από τον Εθνικό Νομοθέτη για την Μεταφορά και Εφαρμογή στην Εσωτερική Έννομη Τάξη των Ενωσιακών Κανόνων -Ελληνική Περίπτωση-Σελ. 46

2.1.1 Οι Επιλογές του Έλληνα Νομοθέτη για την Ενσωμάτωση του Ενωσιακού Δικαίου.....Σελ. 47

2.1.2 Ενσωμάτωση του Ενωσιακού Δικαίου με Νόμο.....Σελ. 48

2.1.3 Ο Νόμος 945/1979 -Απόρροια του Άρθρου 28 του Συντάγματος.....Σελ. 48

2.1.4 Ο Νόμος 1104/80 -Κάθετοι και Οριζόντιοι Συντονισμοί.....Σελ. 50

2.1.5 Ο Νόμος 1338/1983 για την «Εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου».....Σελ. 52

2.1.6 Η Διαδικασία Κατάρτισης των Κανονιστικών Πράξεων Προσαρμογής.....Σελ. 53

2.1.7 Η Διοικητική Διαχείριση της Ενσωμάτωσης του Κοινοτικού Δικαίου από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.....Σελ. 55

2.1.8 Νόμος 4048/2012. Καλή Νομοθέτηση ως απαραίτητη προϋπόθεση για την “Καλή Ενσωμάτωση”.....Σελ. 57

2.2 Ελλάδα-ΕΕ, μια Σχέση Σύγκρουσης εν τη γενέσει.....Σελ. 59

2.2.1 Προβληματική του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος.....Σελ. 63

2.2.2 Απουσία Διατομεακής Ρύθμισης.....Σελ. 64

2.2.3 Χαμηλός Βαθμός Εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Προτύπου Διοίκησης.....	Σελ. 66
2.2.4 Επίπεδο Ελέγχου.....	Σελ. 69
2.3 Η Υπηρεσιακή Εκπροσώπηση στο Ενωσιακό Σύστημα.....	Σελ. 71
2.4 Διαδικασία Ενσωμάτωσης.....	Σελ. 74
2.4.1 Περιπτώσεις Καταδίκης της Ελλάδας από το ΔΕΕ.....	Σελ. 81
2.4.1.1 Υποθέσεις για τις οποίες έχει κατατεθεί Δεύτερη Προσφυγή από την ΕΕ βάσει του Άρθρου 260 ως προς την Επιβολή Προστίμων.....	Σελ. 81
2.4.1.2 Υποθέσεις για τις οποίες υπάρχει μόνο η Πρώτη Καταδικαστική Απόφαση και είναι σε εξέλιξη η Διαδικασία του Άρθρου 260 προς Επιβολή Προστίμων.....	Σελ. 83
2.5 Απορροφητικότητα, Εναρμόνιση: Δύο έννοιες στερούμενες ουσίας;.....	Σελ. 86
2.5.1 ΕΣΠΑ.....	Σελ. 87
2.5.2 Οδηγίες.....	Σελ. 88
Επίλογος.....	Σελ. 89
Βιβλιογραφία.....	Σελ. 90

Πρόλογος.

Οι συνθήκες των ευρωπαϊκών κοινοτήτων δημιούργησαν μία νέα έννομη τάξη που εντάσσεται στην έννομη τάξη των κρατών μελών της σημερινής, πλέον, Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η «κοινοτική» όμως έννομη τάξη διατηρεί την αυτονομία της, έχει τις δικές της πηγές δικαίου δηλαδή τα νομικά κείμενα στα οποία περιέχονται οι κανόνες δικαίου που την διέπουν, τα δικά της όργανα που θεσμοθετούν και ερμηνεύουν τους κανόνες αυτούς, χάριν των αποδεκτών της που είναι εκτός από τα κράτη μέλη, τα φυσικά και νομικά τους πρόσωπα. Η νέα βαθμίδα διακυβέρνησης, που τα κράτη δημιούργησαν με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων / Ευρωπαϊκή Ένωση, λειτουργεί ως ένας χώρος συνδιαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών¹, όπου ενσωματώνονται οργανικά και λειτουργικά Ενωσιακοί και εθνικοί φορείς δημόσιας εξουσίας, με ασαφή την κατανομή των εξουσιών μεταξύ των δύο βασικών βαθμίδων του Ενωσιακού συστήματος, εθνικής και Ενωσιακής. Με μια άλλη διατύπωση, το σημερινό Ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων εμφανίζεται ως ένα σύστημα, όπου συνεργούν η εθνική διοίκηση (κυβέρνηση και δημόσιες υπηρεσίες) με την Ενωσιακή, καθώς και οι εθνικές διοικήσεις μεταξύ τους, σε όλες τις φάσεις και στάδια της πολιτικής διαδικασίας (policy initiation, agenda-setting, policy formulation, decision, policy implementation). Δημιουργείται έτσι μια σύνθετη και πολυεπίπεδη κατανομή εργασίας μεταξύ γραφειοκρατιών που είναι τυπικά ανεξάρτητες η μία από την άλλη, χωρίς, όμως, να θεμελιώνεται μεταξύ τους ιεραρχική σχέση².

¹ Βλ. Siedentopf, H. et J. Ziller (1988), *Conclusions Comparatives*, σε H. Siedentopf and J. Ziller (επιμ.), *L'Europe des Administrations ? La mise en oeuvre de la legislation communautaire dans les États membres*, Vol. I, *Synthéses Comparatives*, IEAP/EIPA, Bruylant, Bruxelles. σελ.210.

² Βλ. Wessels, W. (1985), *Community bureaucracy in a changing environment: criticism, trends, questions*, σε J. Jamar and W. Wessels (επιμ.), *Community Bureaucracy at the*

1 ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

1.1 Διαδικασία Κατάρτισης των Πολιτικών.

Η κατάτμηση του Ενωσιακού εκτελεστικού μηχανισμού στις επιμέρους εθνικές διοικήσεις επαυξάνει δραματικά την πολυπλοκότητα της εφαρμογής του δικαίου και της υλοποίησης (implementation) των πολιτικών. Η τυπική, όμως, θεσμική αυτονομία³ και η απουσία ιεραρχικής σχέσης μεταξύ Ενωσιακής και εθνικής διοίκησης⁴ αμβλύνεται σημαντικά μέσα από τη λειτουργική τους διαπλοκή και αλληλεξάρτηση στην άσκηση της Ενωσιακής εξουσίας, όπως αυτή απονέμεται και κατανέμεται στα όργανα της ΕΕ από τις Συνθήκες⁵. Με άλλα λόγια και κατά τη διατύπωση του Σκανδάμη « η συνάρθρωση του κοινοτικού με τα εθνικά πολιτικά συστήματα εμφανίζει στις οργανικές εκδηλώσεις της μια χαρακτηριστική αντίφαση: ενώ κοινοτικά και εθνικά όργανα διατηρούν τη θεσμική τους αυτοτέλεια, η συνέργειά τους στην ολοκλήρωση των κοινοτικών λειτουργιών είναι προωθημένη στο βαθμό που να αμβλύνει την ίδια τους την τυπική αυτοτέλεια. Η λειτουργική τους αλληλεξάρτηση αποβαίνει δηλαδή καθοριστική και επισκιάζει εντέλει την οργανική τους αυθυποστασία»⁶. Έτσι και οι Hofman και Turk υποστηρίζουν ότι στη σημερινή Ενωσιακή πραγματικότητα αναπτύσσεται μια έντονη συνεργασία μεταξύ των εθνικών και της Ενωσιακής διοίκησης (administrative cooperation) μέσα από το μωσαϊκό των επιτροπών και ομάδων (committee governance), σε όλες τις φάσεις και στάδια της πολιτικής διαδικασίας, και ιδίως στο στάδιο της υλοποίησης με τις επιτροπές της «επιτροπολογίας» και το δίκτυο των ρυθμιστικών αρχών (executive agencies), η οποία, παρά τις όποιες διαφορές ανά πεδίο πολιτικής, οδηγεί σε αυτό που αποκαλούν «integrated administration». Σε αυτή τη διαδικασία τα όρια της παραδοσιακής διάκρισης μεταξύ «άμεσης» και «έμμεσης» διοίκησης γίνονται εξαιρετικά ασαφή και δυσδιάκριτα.

Crossroads, College d' Europe, De Tempel, Bruges. σελ 12.

³ Βλ. Rideau J. (1972), *Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire*, *Annuaire Français de Droit International*, σελ. 864

⁴ Βλ. Rideau, J. (1987), *L'Administration communautaire*, σε C. Debach (επιμ.), *Administration nationales et integration européenne*, σελ 183 Editions du CNRS, Paris. επ. και Σκανδάμη, 1990, σελ 44.

⁵ Χαρακτηριστική είναι η επισήμανση του Wright V. (1996), *The national co-ordination of European policy-making: Negotiating the quagmire*, σε J. Richardson (επιμ.), *European Union. Power and Policy-making*, Routledge, London and New York, σελ. 149. ότι «The EU is distinctive among international organisations in locking in its member into a continuous policy-making process [...]».

⁶ Βλ. Σκανδάμη, Ν. (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.σελ 17.

Επιπροσθέτως, κατά τους συγγραφείς, η έννοια της «integrated administration» υποδηλώνει ότι το Ενωσιακό σύστημα διακυβέρνησης αποκτά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τα οποία δεν συναντώνται ούτε στα ομοσπονδιακά κράτη ούτε και στους διεθνείς οργανισμούς. Αρθρώνεται έτσι, ένα ιδιότυπο πολιτικό σύστημα με βασικά χαρακτηριστικά: Το θεσμικό κατακερματισμό (institutional fragmentation⁷). Την ύπαρξη, δηλαδή, ενός διαρκώς μεταβαλλόμενου, δυναμικού θεσμικού συστήματος με βασικό, μεταξύ άλλων, χαρακτηριστικό την απουσία τεκμηρίου αρμοδιότητας για την άσκηση της Ενωσιακής εξουσίας (νομοθετικής και εκτελεστικής) και τη συνδρομή περισσοτέρων του ενός οργάνων για την άσκηση της, με αποτέλεσμα η ΕΕ να αποτελεί ένα πεδίο (arena) όπου τα Ενωσιακά όργανα συγκρούονται για την μεγιστοποίηση της αρμοδιότητας και τη διεύρυνση της επιρροής τους στην πολιτική διαδικασία για την χάραξη και άσκηση των τομεακών πολιτικών. Ο θεσμικός αυτός ανταγωνισμός, οδηγεί συχνά τα Ενωσιακά όργανα στην σύναψη «διοργανικών συμφωνιών» (interinstitutional agreements), με σκοπό την πολιτικά συμφωνημένη οργάνωση της μεταξύ τους συνεργασίας. Οι «διοργανικές συμφωνίες» συνιστούν μια θεσμική πρακτική (άτυπες πράξεις) που πρόσφατα απέκτησε και τυπικό, νομικό έρεισμα στο άρθρο 295 ΣΛΕΕ της Συνθήκης της Λισσαβόνας το οποίο και επιτρέπει οι συμφωνίες αυτές να αποκτούν δεσμευτικό χαρακτήρα, εφόσον το επιθυμούν τα μετέχοντα κάθε φορά θεσμικά όργανα.⁸ Την τομεακή κατάτμηση των πολιτικών (sectorialisation), φαινόμενο βεβαίως που δεν είναι άγνωστο στα εθνικά πολιτικά συστήματα, αποκτά όμως νέες διαστάσεις, σε έκταση και ένταση, στο Ενωσιακό περιβάλλον⁹. Εξάλλου, οι αρμοδιότητες και εξουσίες των θεσμικών οργάνων της Ένωσης διαφοροποιούνται ανά τομέα πολιτικής (ή τύπο δημόσιας πολιτικής), συχνά δε η διαφοροποίηση εκτείνεται και εντός του ίδιου τομέα¹⁰, με αποτέλεσμα να συναρτάται με την τομεακή πολιτική τόσο η πολιτική διαδικασία (τυπική και άτυπη) όσο και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων (sector specific). Στις αρχές της νέας χιλιετίας Επιτροπή κατέγραφε τουλάχιστον είκοσι τέσσερις διαφορετικές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων¹¹. Η νέα Συνθήκη της Λισσαβόνας, παρά

⁷ Βλ. Peters 2001, Peters, B.G. (2001), *Agenda-setting in the European Union*, σε J. Richardson (επιμ.), *European Union. Power and Policy-making* (2nd edn), Routledge, London and New York, σελ. 84 και Kassim 2003, Kassim, H. (2003), *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, σε J. Hayward and A. Menon (επιμ.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, σελ.139-161.

⁸ Βλ. Farrel, H., A. Héritier (2004), *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, *Comparative Political Studies*, σελ. 37 και Häge, F. M. (2011), *Politicising Council Decision-making: The Effect of European Parliament Empowerment*, *West European Politics*, σελ 34.

⁹ Βλ. Wright 1996, οπ.π σελ 150.

¹⁰ Όπως σημειώνει ο Σκανδάμης, Ν. (1997), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 274, η κοινοτική/Ενωσιακή αρμοδιότητα είναι περισσότερο σημειομορφή αρμοδιότητα παρά τομεακή.

¹¹ Βλ. Kassim 2003, οπ.π σελ 141.

το αίτημα για απλούστευση των διαδικασιών λήψης των αποφάσεων και τη σχετική επέκταση εφαρμογής της «συναπόφασης» (συνήθης νομοθετική διαδικασία) διεύρυνε τον αριθμό των διαφορετικών διαδικασιών λήψης των αποφάσεων. Ο Best καταγράφει περίπου 30 διαφορετικές διαδικασίες για την παραγωγή δεσμευτικών αποφάσεων, όπως προβλέπονται από την Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), χωρίς να συνυπολογίζει τις αντίστοιχες διαδικασίες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)¹².

Συνοψίζοντας, λοιπόν, θα λέγαμε, ότι στο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης η πολιτική διαδικασία (policy process) επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων, δημόσιων και ιδιωτικών, εθνικών και ευρωπαϊκών-Ενωσιακών, είναι σύνθετη και συνεπώς χρονοβόρα, ρευστή και απρόβλεπτη¹³. Κανείς από τους μετέχοντες δεν ελέγχει το σύνολο της διαδικασίας ούτε και μπορεί να επιβάλει μονομερώς τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του, και πάντως κατά τρόπο διαρκή και συστηματικό. Η πορεία παραγωγής της πολιτικής συναρτάται με την ικανότητα ανάπτυξης και συντήρησης δικτύων (networking) για την οικοδόμηση διαρκώς μεταβαλλόμενων συμμαχιών (coalition building¹⁴) και η διαδικασία λήψης των αποφάσεων λαμβάνει τη μορφή διαρκούς διαπραγμάτευσης για τη διαμόρφωση της απόφασης στη βάση της «συναίνεσης» (συναινετικό ύφος πολιτικής/consensual policy style), ανοικτή στο συμβιβασμό, δηλαδή στην συμπερίληψη των προτιμήσεων όσο το δυνατόν περισσότερων, αν όχι όλων, των μετόχων της διαδικασίας. Εξάλλου, και στις περιπτώσεις ακόμη όπου θεσπίζεται ο κανόνας της πλειοψηφίας στη λήψη της απόφασης στο Συμβούλιο, η τυπική αυτή πρόβλεψη υποχωρεί έναντι της «άτυπης» πρακτικής της μεθόδου της συναίνεσης, αναπτύσσοντας αντίστοιχα ένα «ανακλαστικό συναίνεσης»¹⁵. Κατά συνέπεια το κράτος μέλος συμμετέχοντας στο Ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων, όπου η απόφαση είναι προϊόν ενός «multibureaucratic process», με βασικό χαρακτηριστικό την έντονη, συνεχή και σε διάφορα επίπεδα διαπλοκή εθνικών και Ενωσιακών φορέων διοίκησης (bureaucratic

¹² Βλ Best, E. (2008), *The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance*, EIPASCOPE, σελ. 12.

¹³ Βλ. Richardson J. (2001), *Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup*, σε του ιδίου (επιμ.), *European Union. Power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, London and New York, σελ. 4-26.

¹⁴ Βλ. Wallace 1985 Wallace, H. (1985), *Negotiations and Coalition Formation in the European Community, Government and Opposition*, 20 (4), σελ. 453-472. και Wallace, H. (1990), *Making multilateral negotiations work*, σε W. Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London/New York, σελ. 213-228.

¹⁵ Βλ. Lewis, J. (2003), *Informal Integration and the Supranational Construction of the Council*, *Journal of European Public Policy*, 10 (6), σελ. 996-1019.

intermingling)¹⁶, μετέχει λιγότερο ως μονάδα - state as a unit – και περισσότερο ως επιμέρους διοικητικά κλιμάκια¹⁷. Άμεσα και ορατά αποτελέσματα της διαπίστωσης αυτής είναι: · σε επίπεδο πολιτικού/πολιτειακού συστήματος, παρατηρείται η ενίσχυση του ρόλου της εκτελεστικής εξουσίας (κυβέρνηση και διοίκηση) έναντι της αποδυνάμωσης, ή ακόμη και περιθωριοποίησης, των εθνικών κοινοβουλίων. Επιπλέον, ενισχύεται η διοικητική αποκέντρωση, η μεταφορά εξουσίας από το κέντρο στην περιφέρεια και επαναπροσδιορίζονται οι σχέσεις (εθνικού) κράτους και υπό-κρατικών (εθνικών) οντοτήτων (περιφερειακή και τοπική διοίκηση και αυτοδιοίκηση).

Παράλληλα, μεταβάλλεται η σχέση των δημόσιων θεσμών με την κοινωνία και την αγορά και τον τρόπο χάραξης των δημόσιων πολιτικών, από τη στιγμή που οι πάσης φύσης ομάδες και οργανώσεις, παράλληλα με την άσκηση πίεσης για επιρροή στο εθνικό επίπεδο, αποκτούν και νέες ευκαιρίες (για επιρροή) τις οποίες τους παρέχει το ανοικτό, πολυπαραγοντικό και πολυκεντρικό Ενωσιακό σύστημα (political opportunity structure), ακόμη και για να ανατρέψουν εσωτερικές πολιτικές στις οποίες αντιτίθενται¹⁸. Σε επίπεδο διοικητικό-οργανωτικό παρατηρείται η παρόξυνση των εντάσεων και ανταγωνισμών στους κόλπους των εθνικών διοικήσεων τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης, όσο και μεταξύ κατώτερων οργανωτικών μονάδων και υπηρεσιών προς την ίδια την πολιτική ηγεσία/κυβέρνηση (τάσεις αυτονόμησης της διοίκησης). Πιο συγκεκριμένα οι εντάσεις στο κυβερνητικό-διυπουργικό επίπεδο αφορούν στην ανάπτυξη συγκρούσεων και ανταγωνισμών μεταξύ των «τεχνικών – κάθετης αρμοδιότητας» και των «πολιτικών – οριζόντιας αρμοδιότητας» υπουργείων ή ακόμη και μεταξύ των δεύτερων, όπως η παραδοσιακή αντιπαράθεση μεταξύ των Υπουργείων Εξωτερικών (ΥΠΕΞ) και Οικονομικών. Αντιστοίχως στο ενδοϋπουργικό επίπεδο ενισχύεται ο ρόλος της διοικητικής διαίρεσης του υπουργείου (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Αυτοτελές Γραφείο) καθώς επίσης και του εμπειρογνώμονα τεχνοκράτη, ο οποίος ως χειριστής του υπό διαπραγμάτευση θέματος είναι και ο εκπρόσωπος της εθνικής διοίκησης στα όργανα της ΕΕ. Το τελευταίο προκύπτει από το γεγονός, μεταξύ άλλων, ότι οι χειριστές διοικητικοί υπάλληλοι μετέχοντας στις ομάδες εργασίας (Working Groups/Parties) του Συμβουλίου μετέχουν άμεσα στη νομοπαραγωγική διαδικασία, δηλαδή, ασκούν αμιγώς νομοθετική εξουσία.

¹⁶ Βλ. Scheinman, L. (1966), Some preliminary notes on bureaucratic relationships in the European Economic Community, *International Organization*, 20 (4), σελ. 750-73.

¹⁷ Βλ. Pag, S. (1987), *The relations between the Commission and National Bureaucracies*, σε S. Cassese (επιμ.), *L' Administration Européenne/The European Administration*, IIAS/EIPA, σελ. 447 και Σκανδάλης 1990, οπ.π σελ 21.

¹⁸ Βλ. αντί πολλών Greenwood, 2007, Coen, D. and Richardson, J. (επιμ.) (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford.

Από τις συνοπτικές αυτές παρατηρήσεις καθίσταται εμφανές ότι το μείζον πολιτικό πρόβλημα με οργανωτικές και λειτουργικές προεκτάσεις, το οποίο καλούνται να επιλύσουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών ως συνέπεια της συμμετοχής τους στην ΕΕ, είναι η διασφάλιση του αναγκαίου βαθμού εσωτερικού συντονισμού, σε όλα τα επίπεδα του εθνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος και σε όλες τις φάσεις/στάδια της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας. Δηλαδή, τόσο για τη διαμόρφωση ενιαίων και συνεκτικών θέσεων και τη χάραξη διαπραγματευτικής στρατηγικής και τακτικής ενόψει της Ενωσιακής διαπραγμάτευσης και τη λήψη της απόφασης, όσο και για την ανάπτυξη των πραγματικών αποτελεσμάτων της κατά τη φάση της υλοποίησης. Ο συντονισμός, ως μία κατ' εξοχήν πολιτική διαδικασία, συνιστά το μέσο και, ταυτοχρόνως, το κριτήριο του βαθμού ολοκλήρωσης ενός πολιτικού συστήματος όπως και κάθε μορφής οργάνωσης. Όπως προσφυώς διαπιστώνει ο Peters, η ικανότητα του «κυβερνάν» (capacity to govern) εμπεριέχει την ικανότητα συντονισμού για την εγγύηση της συνοχής, δηλαδή, την αξιολογική επιλογή (judgment) στόχων πολιτικής (goals, policy objectives) ώστε να εξομαλυνθούν ενδεχόμενες συγκρούσεις και να αποφευχθούν επικαλύψεις, και κενά πολιτικής. Με άλλα λόγια, εάν το «κυβερνάν» σημαίνει την ικανότητα καθοδήγησης (steering capacity) της κοινωνίας τότε αυτή προϋποθέτει ορισμένους σαφείς προσανατολισμούς προς τους οποίους και προσπαθεί να την κατευθύνει. Στην προσπάθειά τους αυτή, οι κυβερνήσεις διαθέτουν πολλαπλά μέσα-«εργαλεία» (π.χ. ισχύς, εξουσία, πληροφόρηση, ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι, διαπραγμάτευση κ.ά.)¹⁹ για την επιλογή του κατάλληλου κάθε φορά μηχανισμού (αγορά, δίκτυα, ιεραρχία) για τον συντονισμό της πολιτικής²⁰. Ταυτόχρονα, όμως, αναπτύσσονται αντίρροπες δυνάμεις και φαινόμενα τα οποία από τη μια ενισχύουν την ανάγκη εντατικοποίησης της συντονιστικής προσπάθειας, ενώ από την άλλη αυξάνουν τις φυγόκεντρες τάσεις (π.χ. ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η επίδραση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ στην αυτονόμηση των οργανώσεων, ο πολλαπλασιασμός των μετόχων, δημόσιων και ιδιωτικών στην πολιτική διαδικασία κ.ά.) και καθιστούν τον συντονισμό αφενός εξαιρετικά περίπλοκο και αβέβαιο και αφετέρου, συναρτημένο με τις πολιτικό-θεσμικές παραδόσεις των επί μέρους κρατών. Συνεπώς, και όπως κατ' επανάληψη και από πολλούς σημειώνεται, δίχως σαφείς προσανατολισμούς, προτεραιότητες και στόχους (γενικούς-σφαιρικούς και ειδικούς-τομεακούς) σε επίπεδο ηγεσίας, η συζήτηση για τους θεσμούς, τις δομές και τις διαδικασίες εξυπηρέτησης του

¹⁹ Πρόκειται για το περίφημο σχήμα «N.A.T.O.» του Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Macmillan, London. Σελ 136.

²⁰ Βλ. Peters, 1998, Peters, B. G. (1998), *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*, *Public Administration*, σελ. 295-311.

συντονισμού φαντάζουν δευτερογενείς τεχνικότητες²¹. Η προφανής ορθότητα της θεώρησης αυτής ελέγχεται στο Ενωσιακό θεσμικό-πολιτικό περιβάλλον.

Η προσπάθεια διασφάλισης του συντονισμού τελεί υπό την προϋπόθεση μιας εσωτερικής στις εθνικές διοικήσεις αντίθεσης με δύο βασικές και αντίρροπες τάσεις. Ενώ οι κυβερνήσεις αναζητούν και εγκαθιστούν φορείς και διαδικασίες εσωτερικού συντονισμού – είτε προσαρμόζοντας στις νέες ανάγκες υφιστάμενες δομές και μηχανισμούς είτε θεσπίζοντας νέους – εντείνονται, ταυτόχρονα, οι τάσεις αυτονόμησης μεμονωμένων φορέων και τμημάτων της εθνικής διοίκησης τόσο στις σχέσεις τους με την Ενωσιακή διοίκηση (ανάπτυξη κάθετων άμεσων δεσμών), όσο και με τους αντίστοιχους φορείς των διοικήσεων των άλλων κρατών μελών (ανάπτυξη οριζόντιων δεσμών) αλλά και με την ίδια την κοινωνία και τις οργανώσεις της σε Εθνικό και Ευρωπαϊκό-Ενωσιακό επίπεδο. Οι παραπάνω τάσεις εμφανίζονται με ιδιαίτερη ένταση σε εκείνους τους τομείς πολιτικής, που έχουν περιέλθει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ (π.χ. ανταγωνισμός), ή εκεί που εφαρμόζεται η κοινοτική μέθοδος στη λήψη των αποφάσεων, και οι σχέσεις του Ενωσιακού με τον εθνικό φορέα διοίκησης αναπτύσσονται σε περιβάλλον με έντονα «ομοσπονδιακά» χαρακτηριστικά.

Τα φαινόμενα αυτά, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ερείδονται αφενός στα θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του Ενωσιακού πολιτικού συστήματος και, αφετέρου στον οικονομικό κατά βάση χαρακτήρα και στις υψηλής τεχνικότητας πτυχές των υπό διαπραγμάτευση θεμάτων για την χάραξη και άσκηση των τομεακών Ενωσιακών πολιτικών. Κατά συνέπεια η συμμετοχή του κράτους στην ΕΕ έχει ως αποτέλεσμα την εμπλοκή και την οργανική όσο και διαρκή διείσδυση του συνόλου σχεδόν των φορέων και τμημάτων της εθνικής διοίκησης στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία. Τα «τεχνικά ή κάθετα» υπουργεία καλούνται να χειριστούν τις εξωτερικές/Ενωσιακές διαστάσεις των θεμάτων του κύκλου της αρμοδιότητάς τους, που ολοένα και διευρύνονται τόσο στον συνολικό τους όγκο όσο και στις συνέπειες και τη σημασία τους (αύξηση της σημασίας της ευρωπαϊκής διάστασης στο σύνολο των δημόσιων πολιτικών²²). Ενώ τα «πολιτικά» ή «οριζόντιας αρμοδιότητας υπουργεία», κυρίως το υπουργείο των Εξωτερικών, βρίσκονται όλο και περισσότερο αντιμέτωπα με την εντεινόμενη διεύρυνση και εξειδίκευση της Ενωσιακής ύλης και διαπραγμάτευσης, η οποία αναγκαστικά πλέον εκφεύγει από τη δική τους παραδοσιακή, και

²¹ Βλ. Wright 1996 σπ.π , 165 και Κ.Σπανού, «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ.Παπαζήση 2001., σελ 83.

²²Radaelli, C. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, σε K. Featherstone and C. M. Radaelli (επιμ.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 27-56.

συχνά αποκλειστική, ικανότητα ελέγχου και επιτυχούς χειρισμού με αποτέλεσμα το διαρκή επαναπροσδιορισμό του ρόλου τους²³. Για την ευχερέστερη αντίχνευση και διαπίστωση των σημείων επαφής μεταξύ εθνικής και Ενωσιακής διοίκησης καθώς και τους αντίστοιχους ρόλους μπορεί να χρησιμοποιηθεί η μεθοδολογία της ανάλυσης της δημόσιας πολιτικής και το πρότυπο των σταδίων (stages/ist approach) της πολιτικής διαδικασίας (policy process)

1.2 Η Διαμόρφωση της Πολιτικής.

Η διαμόρφωση της πολιτικής πραγματώνεται μέσα από δύο κύρια στάδια. Το πρώτο αφορά στην ανάδυση θεμάτων που χρήζουν δημόσιας παρέμβασης²⁴, την εγγραφή κάποιων από αυτά στην θεσμική Ημερήσια Διάταξη (agenda setting), τον σχεδιασμό της πολιτικής με την επιλογή της καταλληλότερης εναλλακτικής πρότασης (policy formulation/policy shaping) και το δεύτερο, αφορά στην θέσπιση/λήψη της απόφασης (deliberation, decision). Όταν, βεβαίως, πρόκειται για νομοθετικές προτάσεις τότε γίνεται λόγος για δύο στάδια, το προνομοθετικό (prelegislative) και το αμιγώς νομοθετικό. Η σημασία του σταδίου της διαμόρφωσης της πολιτικής (pre-proposal) και της νομοθεσίας (pre-legislative/προνομοθετικής φάση) είναι καιρία καθώς οι πολιτικές και ουσιαστικές διευθετήσεις γίνονται πολύ πριν οι προτάσεις πολιτικής/νομοθεσία φθάσουν στο τελικό στάδιο της κατάθεσής τους στον Ενωσιακό νομοθέτη (Συμβούλιο και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και συνήθως μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας. Εξάλλου, αποτελεί κοινό τόπο για τους αναλυτές ότι οι διεργασίες που εκτυλίσσονται στα πρώιμα στάδια της πολιτικής διαδικασίας προδιαγράφουν σε μεγάλο βαθμό το τελικό αποτέλεσμα (output) και συνεπώς οι μέτοχοι/παίκτες που εμπλέκονται ενεργά διαμορφώνουν ένα ουσιαστικό συγκριτικό πλεονέκτημα σε σχέση με αυτούς που θα εμφανιστούν σε ύστερες φάσεις και στάδια.

1.2.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή -Ένας Παραγωγός και Αποδέκτης Πολιτικών-

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παίζει πρωτεύοντα ρόλο στον καθορισμό της Ενωσιακής θεσμικής ημερήσιας διάταξης (agenda setting), με την προώθηση πολιτικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών, ιδιαίτερα στα πεδία πολιτικής με ισχυρή Ενωσιακή αρμοδιότητα (κοινοτική μέθοδος). Στην πράξη, όμως, το τυπικό (de jure) δικαίωμα πολιτικής και νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής δεν αποτυπώνει και την πραγματική

²³ Βλ. Α.Πασσας, «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ.Παπαζήση 2009.σελ 547.

²⁴ Βλ. Τσέκος, Θ. Ν. (2009), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ 18.

(de facto) άσκησης του. Μόλις ένα μικρό ποσοστό επί του συνόλου των προτάσεων αποτελούν νέες πρωτοβουλίες της Επιτροπής, ενώ το μεγαλύτερο μέρος προκαλείται από αιτήματα άλλων οργάνων, από τις διεθνείς υποχρεώσεις, την προσαρμογή του «κοινοτικού κεκτημένου» στις νέες συνθήκες κ.α.²⁵. Με μια άλλη διατύπωση η τυπική αρμοδιότητα της Επιτροπής στον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης της Ένωσης γνωρίζει περιορισμούς τόσο πολιτικούς, όπως π.χ. από τις πολιτικές κατευθύνσεις και προσανατολισμούς των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου διάσταση η οποία ενισχύεται από ορισμένες προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας, το κατά την Συνθήκη δικαίωμα του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ζητήσουν από την Επιτροπή να διεξάγει έρευνες και να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις, τη νέα ρύθμιση περί «πρωτοβουλίας των πολιτών», όσο και διαδικαστικούς, πχ²⁶ ο συναινετικός τρόπος λήψης των αποφάσεων στο Συμβούλιο και οι επιπτώσεις από την διευρυμένη εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης/συνήθους νομοθετικής διαδικασίας κα.²⁷ Εξάλλου, όπως αναλύεται παρακάτω, η Επιτροπή πολύ πριν αναλάβει πολιτική ή νομοθετική πρωτοβουλία εμπλέκει τα κράτη-μέλη, το Ευρωπαϊκό και τα Εθνικά Κοινοβούλια και τους άλλους μετόχους της πολιτικής διαδικασίας (πολίτες και οργανώσεις της κοινωνίας και της αγοράς, επιστήμονες κα) σε εκτεταμένες διαβουλεύσεις σε τυπικά και άτυπα fora και διαδικασίες, με συμβατικούς ή/και τεχνολογικά προηγμένους τρόπους επικοινωνίας και διαβούλευσης (π.χ ηλεκτρονική διαβούλευση).

Η θεσμική ρευστότητα και η ύπαρξη πολλαπλών εισόδων επιρροής οδήγησε ορισμένους ερευνητές να θεωρούν πως η μελέτη της διαμόρφωσης της Ενωσιακής ημερήσιας διάταξης καθώς και της συνολικής πολιτικής διαδικασίας, αποτελεί προτιμησιακό πεδίο εφαρμογής του υποδείγματος του «κάδου των απορριμμάτων» (garbage can) της θεωρίας της απόφασης, παρότι αποδέχονται την ύπαρξη στοιχείων ορθολογισμού που περιορίζουν την «τυχαιότητα» των αποφάσεων²⁸. Άλλοι τέλος, θεωρούν πως η Ενωσιακή ατζέντα μπορεί να διακριθεί στην ατζέντα της οποίας τα θέματα έρχονται «από τα πάνω» (from above) και οι υποκινούντες είναι οι πολιτικές ηγεσίες και θεσμοί (π.χ κυβερνήσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κά) και στην ατζέντα της οποίας τα θέματα έρχονται «από τα κάτω» (from below) και οι υποκινούντες είναι εμπειρογνώμονες και τεχνοκράτες. Η ταξινόμηση αυτή δανείζεται τη

²⁵ Βλ. Rasmussen 2007, Rasmussen, A. (2007), Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability, West European Politics, σελ. 248.

²⁶ Βλ. άρθρο 241 ΣΛΕΕ (πρ. 208 ΣΕΚ).

²⁷ Βλ. Nugent, N. (2004 και 2009), Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σαβάλλας, Αθήνα. σελ. 236.

²⁸ Βλ. σχετικά Richardson 2001, Richardson J. (2001), Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup, σε του ιδίου, European Union. Power and policy-making, 2nd edition, Routledge, London and New York, σελ. 4-26.

διάκριση της πολιτικής σε «υψηλή» και «χαμηλή πολιτική» της επιστήμης των διεθνών σχέσεων για να αναδείξει τις διαφορετικές διαδρομές και πολλαπλές δυναμικές που αναπτύσσονται στην ανοιχτή πολιτική αρένα του καθορισμού της θεσμικής ατζέντας της Ένωσης, όπου η Επιτροπή κατέχει εξέχουσα αλλά όχι αποκλειστική θέση. Εξάλλου η διαμόρφωση της ατζέντας είναι η πρώτη αποτύπωση των πολιτικών διεργασιών και του συσχετισμού δυνάμεων μεταξύ των μετόχων στην πολιτική διαδικασία, δηλαδή η ένταξη θεμάτων στην ΗΔ είναι μια εξόχως πολιτική διαδικασία²⁹.

Πέραν από τα ίδια τα θεσμικά όργανα, τον έλεγχο της ημερήσιας διάταξης και την έναρξη εισαγωγής μιας πολιτικής δράσης επιδιώκουν διάφοροι μέτοχοι (τυπικοί και άτυποι) στην πολιτική διαδικασία. Αυτοί μπορεί να είναι οι επιμέρους κυβερνήσεις και εθνικές διοικήσεις, ιδίως κατά την άσκηση της Προεδρίας του Συμβουλίου, οι ομάδες πίεσης και συμφερόντων (συνδικάτα, ιδιωτικές επιχειρήσεις, μη-κυβερνητικές οργανώσεις) εντός θεσμοθετημένων, και κυρίως, άτυπων διαύλων επιρροής. Οι λόγοι, που οι επιμέρους εθνικές διοικήσεις - σε ανταγωνιστική σχέση μεταξύ τους αλλά και απέναντι στις ποικίλες ομάδες πίεσης και συμφερόντων - επιδιώκουν τις επαφές με την Επιτροπή, σε αυτό το πρώιμο, αλλά καθοριστικό στάδιο της διαδικασίας είναι πολλαπλοί και καθορίζονται από τον τυπικό θεσμικό και ουσιαστικό πολιτικό ρόλο του οργάνου, κατά κύριο λόγο, όμως, γιατί είναι ένα διοικητικό όργανο εξωστρεφές, προσιτό και δεκτικό επιρροής. Η ratio του τελευταίου έγκειται στο ότι η ίδια η Επιτροπή επιδιώκει επαφές τόσο με τους εκπροσώπους των εθνικών διοικήσεων, όσο και με τους φορείς της κοινωνίας και της αγοράς διότι αφενός ο περιορισμένος αριθμός των επιτελικών στελεχών που διαθέτει η Επιτροπή καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη πολλών και διαφορετικών δικτύων πολιτικής (policy networks)³⁰

1.2.2 Επιτροπή και Ευρωκοινοβούλιο.

Η δεύτερη πρόκληση σε επίπεδο εθνικών διοικήσεων είναι η εγκαθίδρυση διαύλων επικοινωνίας με το Ευρωκοινοβούλιο³¹, δεδομένης της ολοένα διευρυνόμενης ενίσχυσης της θέσης του στην πολιτική διαδικασία (π.χ. επεκτείνεται η εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης/συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε όλο και περισσότερα πεδία πολιτικής, όπου ο υπερεθνικός αυτός θεσμός καθίσταται συνομοθέτης με το Συμβούλιο στην παραγωγή

²⁹ Βλ. Bachrach, P. and Baratz, M.S. (1963), Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, American Political Science Review, σελ. 632-642.

³⁰ Βλ. Versluis, E. van Keulen, M. and Stephenson P (2011), Analyzing the European Union Policy Process, Palgrave, Macmillan, Basingstoke. σελ 134.

³¹ Βλ. Πασσάς 1994, Πασσάς Α. Γ. (1994), Οργάνωση, στελέχωση, συντονισμός των κεντρικών υπηρεσιών, διαμόρφωση πολιτικής, σε Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Διεθνείς Οργανισμοί και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, σελ. 162-169.

της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, αποκτά επιρροή και επί της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής, οι Συνθήκες του παρέχουν δυνατότητες για την ανάδειξη των φορέων των θεσμών και οργάνων του συστήματος όπως την ανάδειξη του Προέδρου και των μελών της Επιτροπής κ.α.³²) Οι επαφές προς επιρροή δεν ξεκινούν από το προνομοθετικό στάδιο καθώς οι συζητήσεις επί των προτάσεων της Επιτροπής (με τη μορφή των Ανακοινώσεων, Λευκών και Πράσινων Βιβλίων κλπ) από τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές και τις πολιτικές ομάδες στην πράξη αρχίζουν πολύ πριν την επίσημη κατάθεση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης. Η Επιτροπή ενημερώνει το Κοινοβούλιο –όπως το Συμβούλιο και τα Εθνικά Κοινοβούλια- για την πρότασή της και επιδιώκει την ανταλλαγή απόψεων με την κατά περίπτωση αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, ανεξάρτητα από την τυπική διαπραγμάτευση που θα ακολουθήσει, προκειμένου να αποτραπούν αιφνιδιασμοί στην πορεία και να προβεί από νωρίς στις απαραίτητες τροποποιήσεις που θα εξασφαλίσουν τη συναίνεση³³.

1.2.3 Επιτροπή και Εμπειρογνώμονες.

Το εθνικό κράτος, η διοίκηση και οι εθνικοί διοικητικοί υπάλληλοι ενεργούν πλέον και ως «λομππίστες» (lobbyists). Με άλλα λόγια οι εθνικές διοικήσεις από αποδέκτες της πίεσης των διαφόρων ενώσεων και ομάδων της κοινωνίας στην εσωτερική-εθνική πολιτική διαδικασία, μετατρέπονται, σε ανταγωνιστική σχέση με τις άλλες διοικήσεις, οι ίδιες σε «ομάδες πίεσης» προς τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και τις άλλες διοικήσεις. Στα εν λόγω όργανα είναι καθοριστικής σημασίας, όπως ήδη αναφέρθηκε, η δημιουργία δικτύων και η επιδίωξη επαφών εκ μέρους των εθνικών διοικήσεων. Οι αρμοί με την εθνική προέλευση είναι εμφανέστεροι στο Ευρωκοινοβούλιο (εθνικές αντιπροσωπείες), αλλά και οι Επίτροποι και οι συνεργάτες τους (cabinet³⁴), παρά την κατά τεκμήριο υπερεθνική τους τοποθέτηση για την εξυπηρέτηση του «κοινού, ευρωπαϊκού συμφέροντος» και την προσήλωσή τους στον τομέα της αρμοδιότητάς τους (portfolio), δεν παύουν να είναι σε κάποιο βαθμό «ευαίσθητοι» προς τις εθνικές ή κοινωνικό-επαγγελματικές απόψεις και ανησυχίες των κοινωνιών και των χωρών προέλευσής τους, δίχως αυτό να σημαίνει ότι η πολιτική της Επιτροπής διαμορφώνεται μέσα από άτυπα δίκτυα που συγκροτούνται στη βάση της εθνικής

³² Βλ. Ιωακεμίδης, Π. Κ. (2010), Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, β' έκδοση συμπληρωμένη, Θεμέλιο, Αθήνα. σελ 84.

³³ Βλ. Westlake, M. (2006), Chapter 9: The European Commission and the European Parliament, σε D. Spence (επιμ.), The European Commission, John Harper Publishing, London, σελ. 263-278.

³⁴ Βλ. Versluis οπ.π ,σελ 137.

προέλευσης³⁵. Έτσι η διατήρηση καλών σχέσεων με τον «εθνικό» Επίτροπο και το γραφείο του είναι ιδιαίτερα χρήσιμη τόσο ως πηγή πληροφοριών, όσο και ως διαύλου επιρροής. Επιπροσθέτως, η δημόσια διοίκηση οφείλει, αποσκοπώντας στη δικτύωση, να παρακολουθεί την πρόσληψη και την εξέλιξη των ομοεθνών στην κλίμακα της υπαλληλίας των οργάνων της ΕΕ στο σύνολό τους (πηγή πληροφορίας, εμπειρογνομosύνης και διαύλου επιρροής) Οι διαφορετικοί τύποι ομάδων και επιτροπών που εμφανίζονται στα διάφορα στάδια της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας αποτελούν τα κρίσιμα πεδία (arenas), όπου εθνικοί και υπερεθνικοί παίκτες (decision-makers) συναντώνται και συνεργούν, άλλοτε σε συνθήκες διαβούλευσης με την ανταλλαγή επιχειρημάτων και σκοπό την πειθώ (argument and persuasion, π.χ. στις επιτροπές εμπειρογνομosύνων της προνομοθετικής φάσης), και άλλοτε σε περιβάλλον διαπραγμάτευσης (bargaining, π.χ. στην Coreper και τις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου στην τακτική νομοθετική διαδικασία και στις επιτροπές της «επιτροπολογίας» στο στάδιο της υλοποίησης της νομοθεσίας), συγκροτώντας έτσι το φαινόμενο του «κυβερνάν δια των επιτροπών» (committee governance), το οποίο παράγει πολλαπλών τύπων δυναμικές είτε ως πεδίο οικοδόμησης της συναίνεσης είτε ως χώρων επίδρασης στην ίδια την ταυτότητα και την εν γένει συμπεριφορά των συμμετεχόντων (socialization). Κατά τους Larsson και Trondal οι επιτροπές εμπειρογνομosύνων αποτελούν πεδία (arenas) διαβούλευσης, ανταλλαγής απόψεων (brainstorming) και επίλυσης συγκρούσεων μεταξύ των διαφορετικών κυβερνητικών θέσεων, διευθέτησης σύνθετων τεχνικών ζητημάτων καθώς επίσης και θεσμούς που διευκολύνουν την οικοδόμηση κοινών αξιακών-ερμηνευτικών συστημάτων (shared belief system)³⁶.

Για την άσκηση της πολιτικής και νομοθετικής της πρωτοβουλίας η Επιτροπή προσφεύγει, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στη διοργάνωση εκτεταμένων διαβουλεύσεων τόσο ηλεκτρονικών όσο, κυρίως, με την σύσταση και λειτουργία διαφόρων ομάδων εμπειρογνομosύνων (expert group) οι οποίες και αποτελούν την συνηθέστερη και πλέον αναπτυγμένη και ορατή μέθοδο διαβούλευσης. Η Επιτροπή με την περίφημη «Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» του Ιουλίου του 2001³⁷ αναγνώρισε την ανάγκη να «ανοίξει» τη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής προς την κοινωνία και τις οργανώσεις της με τη διοργάνωση ευρέων διαβουλεύσεων και τον Δεκέμβριο του 2002 προσδιόρισε τόσο τις γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων

³⁵ Πρόκειται για την κατά Σκανδάμη (1990, σελ 31 οπ.π.) «αφανή συλλειτουργία».

³⁶ Βλ. Larsson, T. and J. Trondal. (2006), Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda, σε Hofman, H. and A. H Turk (επιμ.), EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, σελ 13.

³⁷ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001, 13 επ.

μερών, όσο και τις αρχές και κατευθυντήριες γραμμές για τη συγκέντρωση και χρήση της εμπειρογνωσίας (expertise)³⁸. Το 2005 η Επιτροπή υπό την πίεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έκανε ένα πρώτο βήμα καθορισμού των κανόνων συγκρότησης και λειτουργίας των ομάδων εμπειρογνομόνων και δημιούργησε, για πρώτη φορά, ένα δημόσιο ηλεκτρονικό μητρώο (register), υπό την διαχειριστική ευθύνη της Γενικής Γραμματείας.

Σκοπός του μητρώου είναι η δημοσιοποίηση όλων των ομάδων και επιτροπών που συμβουλεύουν την Επιτροπή στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της, με τη δέσμευση της διαρκούς ενημέρωσης τόσο του μητρώου όσο και του Κοινοβουλίου σχετικά με τη σύνθεση και τις δραστηριότητές τους. Μόλις πρόσφατα, τον Νοέμβριο του 2010, η Επιτροπή αναθεώρησε τους οριζόντιους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των ομάδων εμπειρογνομόνων καθώς και το δημόσιο μητρώο λαμβάνοντας υπόψη (α) την ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης που διενέργησε η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής το 2009 και (β) την νέα Συμφωνία-πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία προβλέπει επιπλέον της οφειλόμενης ενημέρωσης του Κοινοβουλίου και τη δυνατότητα πρόσκλησης εκπροσώπων του στις συνεδριάσεις των ομάδων που απαρτίζονται από εκπροσώπους των εθνικών αρχών, εκτός, βεβαίως, των επιτροπών της «επιτροπολογίας».

Κοινό χαρακτηριστικό του συνόλου των ομάδων εμπειρογνομόνων της Επιτροπής είναι ότι οι εμπειρογνώμονες, οι οποίοι δεν είναι μόνον αξιωματούχοι των εθνικών διοικήσεων, ειδικοί λόγω επαγγελματικής εμπειρίας, αλλά προέρχονται και από άλλους χώρους (π.χ. πανεπιστημιακά ιδρύματα, την κοινωνία-ΜΚΟ και την αγορά-ομάδες πίεσης και συμφερόντων), προσκαλούνται στη βάση των ατομικών τους προσόντων και απόψεων αναφορικά με το υπό συζήτηση θέμα και όχι ως εντολοδόχοι των επίσημων κυβερνήσεων των χωρών προέλευσής τους, όπως συμβαίνει με τους εμπειρογνώμονες-τεχνοκράτες στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Τα μέλη μιας ομάδας εμπειρογνομόνων επιλέγονται υπό την προϋπόθεση τήρησης ορισμένων κατά περίπτωση προϋποθέσεων, όπως π.χ. η φύση του τομέα πολιτικής, η αποστολή και τα καθήκοντα της ομάδας και ειδικές γνώσεις που απαιτούνται.³⁹ Τα μέλη που διορίζονται υπό την προσωπική τους ιδιότητα επιλέγονται ώστε να εγγυώνται ένα υψηλό επίπεδο εμπειρογνωσίας και ταυτόχρονα να διασφαλίζεται η γεωγραφική ισορροπία καθώς και η ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων (balanced representation). Επιπλέον, η επιλογή εμπειρογνομόνων πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε ν' αποφεύγεται τυχόν σύγκρουση συμφερόντων (conflict of interest). Η Επιτροπή και

³⁸ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002 α/β.

³⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?lang=EL>

οι υπηρεσίες της δημοσιεύουν, στο μέτρο του δυνατού, προσκλήσεις υποβολής αιτήσεων υποψηφιότητας και σε περίπτωση που αυτό δεν είναι εφικτό οι εμπειρογνώμονες επιλέγονται βάσει ορισμένων αντικειμενικά επαληθεύσιμων κριτηρίων. Οι εθνικές αρχές οφείλουν να μεριμνούν ώστε οι εκπρόσωποί τους να παρέχουν γνώσεις υψηλού επιπέδου και η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα να αρνηθεί την υπόδειξη συγκεκριμένου εκπροσώπου.

Από μια άλλη αφετηρία και με διαφορετικά μέσα το «δίκτυο» Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU) συμμετέχει αποφασιστικά, από τα μέσα του 2005, στον δημόσιο έλεγχο της Επιτροπής σχετικά με την συγκρότηση και λειτουργία των ομάδων εμπειρογνομώνων. Η δράση της ALTER-EU επικεντρώνεται στην ανάδειξη της επιρροής που ασκούν τα οργανωμένα συμφέροντα και κυρίως οι μεγάλες επιχειρήσεις στον καθορισμό της Ενωσιακής ημερήσιας διάταξης και τον σχεδιασμό της πολιτικής, σε βάρος της ανοικτής, δημόσιας και δημοκρατικής λειτουργίας της Ένωσης, με αποτέλεσμα την χειραγώγηση της πολιτικής διαδικασίας στις πρώιμες φάσεις της. Μέσα από έρευνες και επιστημονικά τεκμηριωμένες μελέτες⁴⁰ έχει αναδείξει, για παράδειγμα, ότι πάνω από εκατό ομάδες, κυριαρχούνται από μεγάλα επιχειρηματικά συμφέροντα σε κρίσιμα πεδία πολιτικής. Οι ομάδες αυτές εντοπίζονται σε ορισμένες υπηρεσίες της Επιτροπής όπως οι Γενικές Διευθύνσεις Επιχειρήσεων και Βιομηχανίας, Γεωργίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών. Εξάλλου πρόσφατες έρευνες έχουν αναδείξει το γεγονός ότι ενώ τυπικά εμφανίζεται η γενική αναλογία μια ομάδα ανά οκτώ υπαλλήλους της Επιτροπής, εντούτοις παρατηρείται μια έντονη διαφοροποίηση ανά Γενική Διεύθυνση (sectoral differentiation) όπου το 75% των ομάδων συνδέονται με δέκα Γενικές Διευθύνσεις, π.χ. Έρευνα και Καινοτομία, Περιβάλλον, Επιχειρήσεις και Βιομηχανία κα.

1.3 Η Λήψη της Απόφασης.

1.3.1 Συμβούλιο της Ένωσης.

Το Συμβούλιο της Ένωσης (τέως Συμβούλιο υπουργών) ως όργανο εκπροσώπησης των κυβερνήσεων των κρατών μελών και έκφρασης των εθνικών συμφερόντων δημιουργήθηκε αρχικά ως το κατ' εξοχήν όργανο λήψης των πάσης φύσης αποφάσεων, πολιτικών και νομοθετικών. Με τη σταδιακή ανάπτυξη του ελεγκτικού και νομοθετικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναδείχθηκε η συνθετότητα και πολλαπλότητα των θεσμικών και πολιτικών χαρακτηριστικών του Συμβουλίου όπως γλαφυρά την αποτύπωσε η Wallace με τον χαρακτηρισμό του ως «θεσμικού χαμαιλέοντα». Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, δίχως να

⁴⁰ Βλ Vassalos, Y. (2008), Secrecy and Corporate Dominance. A Study on European Commission Expert Groups, Alter EU, Bruxelles, διαθέσιμο στο, www.alter.eu.org.

μεταβάλλει τα βασικά του χαρακτηριστικά αποτύπωσε και επίσημα την διττή φύση του Συμβουλίου ως πολιτικού-εκτελεστικού οργάνου (στην πολιτική και διοικητική διάσταση) και ως νομοθετικού σώματος, είτε αυτοτελώς, είτε μαζί με το δυναμικά αναπτυσσόμενο έτερο σκέλος του Ενωσιακού νομοθέτη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴¹ διαμορφώνοντας έτσι ένα ιδιότυπο, σε πλήρη ανάπτυξη μπικαμεραλισμό (bicameralism). Ενδεικτική είναι η πρόβλεψη του άρθρου 16 παρ. 8 ΣΕΕ ότι «[...] κάθε σύνοδος του Συμβουλίου διακρίνεται σε δύο σκέλη, αφιερωμένα αντίστοιχα στις εργασίες επί των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης και στις μη νομοθετικές δραστηριότητες». Διάταξη η οποία εξειδικεύεται στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου⁴², ως απόρροια της κατάργησης της «κυλωνικής» δομής της Ένωσης, της πολιτικής για τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα και της συστηματικής ταξινόμησης των Ενωσιακών αρμοδιοτήτων⁴³. Οι επιτροπές ή ομάδες εργασίας του Συμβουλίου (working groups/parties), παρότι δεν προβλέπονται από τις Συνθήκες αλλά μόνο από τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, εντούτοις αποτελούν τον χώρο που κατ' εξοχήν δομείται η απόφαση. Συνιστώνται με απόφαση της EMA/Coreper και εντάσσονται τυπικά στη δομή του Συμβουλίου. Συγκροτούνται από διοικητικούς υπαλλήλους, διπλωμάτες ή προερχόμενους από τα καθ' ύλη αρμόδια υπουργεία, είτε βρίσκονται αποσπασμένοι στην ΜΑΕΕ (attachés) είτε μεταβαίνουν απευθείας από το κέντρο για την συμμετοχή στις συνεδρίες, συνήθως στις Βρυξέλλες, με την παρουσία εκπροσώπου της Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου⁴⁴. Ο αριθμός τους είναι μεταβαλλόμενος και σήμερα είναι περίπου 158, ενώ λειτουργούν και περίπου ογδόντα υποομάδες. Υπάρχει διαφορά στην εξέλιξη της διαπραγμάτευσης σύμφωνα με το αν αυτή διεξάγεται αποκλειστικά ή κυρίως, στο μέτρο που οι αντιπροσωπείες είναι συνήθως σύνθετες, από τον εμπειρογνώμονα εκπρόσωπο από το κέντρο ή τον αποσπασμένο στην ΜΑΕΕ (attaché). Οι δύο αυτές κατηγορίες εκπροσώπων συγκροτούν και δύο διαφορετικά ύφη (style) διαπραγμάτευσης με το πρώτο να επιμένει στις τεχνικές διαστάσεις και την τεχνοκρατική συνοχή και αρτιότητα των κειμένων, ενώ το δεύτερο επικεντρώνει στην λυσιτελή κατάληξη της διαδικασίας και την επίτευξη συμβιβαστικών λύσεων.

⁴¹ βλ. Ιωακειμίδης 2010, σπ.π σελ 85.

⁴² Βλ. Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου 2010, άρθρα 3 παρ. 6 και 7 παρ. 1.

⁴³ Ibid 75 επ.

⁴⁴ Πρέπει να σημειωθεί ότι οι εθνικές αντιπροσωπείες δεν απαρτίζονται μόνον από εμπειρογνώμονες διοικητικούς υπάλληλους της κεντρικής διοίκησης αλλά, σύμφωνα με το σύστημα εκπροσώπησης κάθε κράτους-μέλους, όταν βεβαίως υφίσταται τέτοιο, μπορεί να μετέχουν και ακαδημαϊκοί εξειδικευμένοι στα υπό συζήτηση θέματα ή και εκπρόσωποι των εθνικών ρυθμιστικών αρχών (π.χ. τηλεπικοινωνίες, τρόφιμο και φάρμακο κλπ.).

Οι ομάδες εργασίας αποτελούν τον χώρο έναρξης της διαπραγμάτευσης και έκφρασης των εθνικών θέσεων. Οι θέσεις αυτές διαμορφώνονται κατά τεκμήριο στο εθνικό κέντρο και μεταφέρονται υπό τη μορφή «διαπραγματευτικής εντολής». Η ύπαρξη τέτοιων εντολών και ο «ανοιχτός» ή «κλειστός» χαρακτήρας τους, δηλαδή τα όρια διαπραγμάτευσης των εθνικών εκπροσώπων είναι συνάρτηση, (α) του εθνικού συστήματος διαμόρφωσης των εθνικών θέσεων, του διϋπουργικού και ενδοϋπουργικού συντονισμού και, (β) της απόστασης (gap) μεταξύ Εθνικού και Ενωσιακού συστήματος λήψης των αποφάσεων. Η απόσταση αυτή ορίζεται ως η διαφορά στην εξέλιξη της διαπραγμάτευσης σύμφωνα με το αν αυτή διεξάγεται αποκλειστικά ή κυρίως, στο μέτρο που οι αντιπροσωπείες είναι συνήθως σύνθετες, από τον εμπειρογνώμονα εκπρόσωπο από το κέντρο ή τον αποσπασμένο στην MAEE (attaché). Οι δύο αυτές κατηγορίες εκπροσώπων συγκροτούν και δύο διαφορετικά ύφη (style) διαπραγμάτευσης με το πρώτο να επιμένει στις τεχνικές διαστάσεις και την τεχνοκρατική συνοχή και αρτιότητα των κειμένων, ενώ το δεύτερο επικεντρώνει στην λυσιτελή κατάληξη της διαδικασίας και την επίτευξη συμβιβαστικών λύσεων⁴⁵.

1.3.2 Ο «πολιτικός διάλογος» με τα Εθνικά Κοινοβούλια.

Η εξέλιξη του Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, ανέδειξε τα ελλείμματα της ελιτίστικης αυτής κατασκευής και, κυρίως, την απόσταση του θεσμού από τους πολίτες και την συνεπαγόμενη κρίση δημοκρατικής νομιμοποίησής του. Η κρίση, κατά τη φάση της επικύρωσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση των αρχών της δεκαετίας του 1990, ανέδειξε αφενός το αίτημα για εκδημοκρατισμό του Ενωσιακού θεσμού, ως το μείζον πρόβλημα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αφετέρου, την ανεπάρκεια πλέον της λεγόμενης «συγκαταβατικής συναίνεσης» (permissive consensus), δηλαδή, της έμμεσης και σιωπηρής αποδοχής από τους πολίτες των επιλογών των εθνικών πολιτικών και κοινωνικών ηγεσιών για το περιεχόμενο και το ρυθμό εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Έτσι το «έλλειμμα δημοκρατίας» του Ενωσιακού οικοδομήματος οδήγησε στην ανάπτυξη της συζήτησης, στην επιστήμη και την πολιτική, τόσο για τις μορφές νομιμοποίησης (δομική, εκ του αποτελέσματος, τεχνοκρατική κ.ά.), όσο και για τα πρότυπα δημοκρατίας προς τα οποία τείνει, ή θα μπορούσε να τείνει η ΕΕ. Στο πολυεπίπεδο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα, το «έλλειμμα δημοκρατίας» εμφανίζεται με δύο όψεις, μια Ενωσιακή και μία Εθνική, και όπου τα Εθνικά Κοινοβούλια

⁴⁵ Βλ. Fouilleux, E., J. de Maillard and A. Smith (2007), Council working groups: spaces for sectorized European policy deliberation, σε Christiansen, T. and T. Larsson (επιμ.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union – Legislation, Implementation and Deliberation*, Edward Elgar, Cheltenham, σελ. 101.

καλούνται, ως φορείς άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, να μετάσχουν στον εκδημοκρατισμό του συστήματος. Το αίτημα αυτό εμφανίστηκε ως φυσική προέκταση του ίδιου του χαρακτήρα του Ενωσιακού θεσμού, ως Ένωσης κρατών, λαών και πολιτών⁴⁶, και προσέλαβε τη μορφή διαφόρων θεσμικών προταγμάτων, όπως της εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ενωσιακή πολιτική και νομοπαραγωγική διαδικασία, με τη δημιουργία νέων σύνθετων νομοθετικών σωμάτων ή ακόμη και της επανεθνικοποίησης των ενωσιακών πολιτικών. Οι προτάσεις αυτές εμφανίζονται να εξαντλούν την περί δημοκρατίας απαίτηση με τρόπο απλουστευτικό και περιορισμένο στα όρια μιας μορφής αντιπροσώπευσης και ενός προτύπου δημοκρατικής οργάνωσης (κοινοβουλευτικό) ενώ, ταυτοχρόνως, αναζητούν την ενίσχυση της κρατικής- ομοσπονδιακής ποιότητας του Ενωσιακού εγχειρήματος.

Η εισβολή του Ενωσιακού θεσμού στα Εθνικά Κοινοβούλια με έναν, κατά κυριολεξία, «καταιγισμό» εγγράφων⁴⁷ προϋπέθετε, για την άσκηση αποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, τόσο τη διαμόρφωση πολιτικών κριτηρίων και διοικητικών μηχανισμών και διαδικασιών για τη θέσπιση συστήματος επιλογής των θεμάτων και των εγγράφων, όσο και την ανάπτυξη της εξειδίκευσης του κοινοβουλευτικού έργου (π.χ. οργάνωση των σχέσεων των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων με τις Ειδικές Μόνιμες Επιτροπές), της επιστημονικής υποστήριξης και τεκμηρίωσης για τη διαχείριση του ελλείμματος εμπειρογνωμοσύνης και πληροφόρησης έναντι των κυβερνήσεων.

Η συζήτηση αυτή για τον Ενωσιακό ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων, εγκλωβισμένη στη λογική και τη μεθοδολογία του Άμστερνταμ, δηλαδή στην ποιότητα της σχέσης κυβέρνησης και Βουλής έχει εξαιρετικά περιορισμένους ορίζοντες. Τα εμπειρικά και συγκριτικά δεδομένα επιτρέπουν δύο διαπιστώσεις. Πρώτον, ότι οι βασικοί παράγοντες στην εσωτερική-κρατική προδιαπραγμάτευση για τη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων ευρωπαϊκής πολιτικής είναι πρωτίστως οι κυβερνήσεις, η γραφειοκρατία και τα οργανωμένα συμφέροντα και δευτερευόντως τα κοινοβούλια και τα πολιτικά κόμματα. Δεύτερον, ότι ανεξάρτητα από την έκταση και την ποιότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου στα ευρωπαϊκά θέματα, η θεσμική και πολιτική θέση των κοινοβουλίων και η σχέση τους με την κυβέρνηση δεν μεταβλήθηκε ουσιωδώς. Οι θεσμικές αλλαγές που επήλθαν ήταν αργές, σταδιακές και περιθωριακές, καθώς και συναρτημένες με τους ήδη υπαρκτούς κανόνες, διαδικασίες και πρακτικές, που χαρακτηρίζουν τον εκάστοτε κοινοβουλευτικό θεσμό. Εξάλλου, η άσκηση ουσιαστικού

⁴⁶ Βλ. Τσάτσος, Δ.. Θ. (2007), Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού, Α. Λιβάνης, Αθήνα. σελ 52.

⁴⁷ Βλ. Wessels, W., A. Maurer, J. Mittag (2003), Preface and major findings: the anatomy, the analysis and the assessment of the 'beast', σε των ιδίων (επιμ.), Fifteen into One? The European Union and its Member States, Manchester University Press, Manchester, σελ. 449-450.

κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων δυσχεραίνεται τόσο από τα ίδια τα δομικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του Ενωσιακού οικοδομήματος, όσο και από την τεχνικότητα της πολιτικής, που επιδεινώνει το έλλειμμα πληροφόρησης και εμπειρογνωμοσύνης των ΕθΚ, και τη διευρυμένη αλλά άτυπη εφαρμογή του κανόνα της «συναίνεσης» στη λήψη των αποφάσεων κ.ά.. Η τελευταία είναι συχνά για τις κυβερνήσεις σημαντικότερη από το ίδιο το περιεχόμενο των πολιτικών, η γενικευμένη δε εφαρμογή της περιορίζει τη διαφάνεια και την ορατότητα ως προς το πραγματικά συμβαίνον, αναιρεί, δηλαδή, τις προϋποθέσεις της άσκησης του δημοκρατικού, κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Στις ελάχιστες νέες ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας συγκαταλέγονται και αυτές που αφορούν στη θεσμική θέση και τον πολιτικό ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων. Στο νέο Τίτλο II της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, διατυπώνεται ότι, η ΕΕ σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της και η λειτουργία της θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία (αρθρ. 10 ΣΕΕ), στη συμμετοχική δημοκρατία (αρθρ. 11 ΣΕΕ) και στα Εθνικά Κοινοβούλια τα οποία «συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης» (άρθρ. 12 ΣΕΕ). Η θεσμική θέση και ο πολιτικός ρόλος των τελευταίων ρυθμίζεται τόσο από τις διατάξεις της ίδιας της Συνθήκης, όσο και από τα προσαρτημένα Πρωτόκολλα αριθ. 1, σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στη Ένωση, και αριθ. 2, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας⁴⁸. Μπορούν δε να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες εκ των οποίων οι δύο πρώτες αφορούν στην εξατομικευμένη δράση ενός έκαστου των Κοινοβουλίων σε Ενωσιακό και εθνικό επίπεδο ενώ, η τρίτη και η τέταρτη στην προσπάθεια οργάνωσης μορφών διακοινοβουλευτικής συνεργασίας και συλλογικής δράσης για την άμεση συμμετοχή τους στην Ενωσιακή πολιτική και νομοπαραγωγική διαδικασία.

Κάθε ΕθΚ μπορεί, εντός του διαστήματος των οκτώ εβδομάδων από τη διαβίβαση ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει «αιτιολογημένη γνώμη» προς τα όργανα της ΕΕ, όπου και θεμελιώνονται οι λόγοι για τους οποίους το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Η «αιτιολογημένη γνώμη» πρέπει να ληφθεί υπόψη από το Ενωσιακό όργανο, που έχει την πρωτοβουλία. Εάν οι αρνητικές γνώμες αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο, τουλάχιστον, του συνόλου των ψήφων που έχουν τα ΕθΚ (το ένα τέταρτο για τα θέματα στο πεδίο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης) το σχέδιο επανεξετάζεται. Μετά την επανεξέταση του σχεδίου νομοθετικής πράξης το αρμόδιο Ενωσιακό όργανο αιτιολογεί την απόφασή του να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή και να

⁴⁸ Βλ. Παπαδοπούλου, Π.-Ε. (2008), Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, Ευρωπαϊών Πολιτεία, σελ. 137.

αποσύρει το εν λόγω σχέδιο (διαδικασία της «κίτρινης κάρτας»). Στην περίπτωση όπου για τη λήψη της απόφασης επί του προτεινόμενου σχεδίου νομοθετικής πράξης εφαρμόζεται η «συνήθης νομοθετική διαδικασία» (συναπόφαση), και οι «αιτιολογημένες γνώμες» αντιπροσωπεύουν την απλή πλειοψηφία των ψήφων των ΕθΚ, το σχέδιο επανεξετάζεται από την Επιτροπή. Εάν η Επιτροπή αποφασίσει να διατηρήσει την πρότασή της τότε οι «αιτιολογημένες γνώμες» των ΕθΚ και της Επιτροπής διαβιβάζονται στον Ενωσιακό νομοθέτη. Ο τελευταίος, πριν την ολοκλήρωση της «πρώτης ανάγνωσης» και αφού λάβει υπόψη του τους λόγους που προτάσσουν τόσο η Επιτροπή, όσο και η πλειοψηφία των ΕθΚ, μπορεί με την πλειοψηφία (55%) των μελών του Συμβουλίου ή την πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να σταματήσει την εξέταση της νομοθετικής πρότασης και συνεπώς να αναστείλει τη νομοθετική διαδικασία (διαδικασία της «πορτοκαλί κάρτας»⁴⁹). Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα στα ΕθΚ να προκαλούν προσφυγή του κράτους στο Δικαστήριο της Ένωσης για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας η οποία κατατίθεται από το κράτος μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη, εξ ονόματος του ΕθΚ (αρθρ. 8 του Πρωτοκόλλου αρ. 2). Τα ΕθΚ, ως φορείς της λαϊκής κυριαρχίας της ύπατης, δηλαδή, πηγής νομιμοποίησης, έχουν λόγο τόσο για την πορεία εξέλιξης του Ενωσιακού θεσμού, όσο και για τη λήψη των αποφάσεων και τον προσδιορισμό του περιεχομένου των Ενωσιακών δημόσιων πολιτικών. Με άλλα λόγια, αναδύεται σταδιακά και έμμεσα, η παραδοχή ότι οι «λαοί» συγκροτούν θεμελιώδεις πολιτικές οντότητες του Ενωσιακού συστήματος διακριτές από τα κράτη στα οποία ανήκουν και, συνεπώς, οι θεσμοί αντιπροσώπευσής τους (κοινοβούλια) δρουν αυτοτελώς και παράλληλα προς τις κυβερνήσεις, ως μια νέα πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης όχι μόνο των Ενωσιακών θεσμών, αλλά και, κυρίως, των πολιτικών που αυτοί παράγουν. Η παραδοχή αυτή οδηγεί στην αναζήτηση νέων, πρωτόγνωρων, μορφών συνάρθρωσης των εθνικών και Ενωσιακών θεσμών στην άσκηση και τον έλεγχο της ασαφούς και διάχυτης Ενωσιακής εκτελεστικής εξουσίας.

1.4 Η Υλοποίηση της Πολιτικής.

Ο συντονισμός (οριζόντιος/διατομεακός και κάθετος/μεταξύ των εμπλεκόμενων θεσμών και επιπέδων διακυβέρνησης) αποτελεί αναγκαιότητα στην ανάπτυξη της διαδικασίας της υλοποίησης καθώς αποτελεί μέσο για τον περιορισμό του αριθμού ή/και της ισχύος των σημείων απόφασης (decision points). Με άλλα λόγια και στο μέτρο που η υλοποίηση της

⁴⁹ Η διαδικασία αυτή αποτελεί προσθήκη του Πρωτοκόλλου της Συνθήκης της Λισσαβόνας κατά απαίτηση της Ολλανδίας.

δημόσιας πολιτικής απαιτεί τη συνδρομή πολλών, και σε διάφορα επίπεδα, θεσμικών παραγόντων-παικτών (πολιτικών και διοικητικών) ο συντονισμός είναι, ταυτοχρόνως, κεντρική προϋπόθεση για τη λυσιτελή κατάληξή της, αλλά και ερμηνευτική μεταβλητή της διαφοροποιημένης επιτυχίας της υλοποίησης τόσο μεταξύ των διαφόρων τομεακών πολιτικών, όσο και μεταξύ των κρατών. Το ζήτημα της υλοποίησης των κοινοτικών/Ενωσιακών πολιτικών κατέστη κεντρικό ζήτημα μόλις στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και ιδιαίτερα μετά την εκκίνηση του σχεδίου της ενιαίας εσωτερικής αγοράς (ΕΕΠ, εποχή της λεγόμενης «ευρωευφορίας»)⁵⁰, παρά τις συστημικές επιπτώσεις που έχει στην ευρύτερη ενοποιητική διαδικασία και την πολιτική νομιμοποίησή της (output legitimacy)⁵¹.

1.4.1 Επιτροπές Επιτροπολογίας.

Η υλοποίηση των Ενωσιακών πολιτικών συνιστά και πράξη εδραίωσης της Ενωσιακής έννομης και πολιτικής τάξης (political and legal order), αλλά και μέτρο αξιολόγησης της λειτουργίας του συνολικού Ενωσιακού συστήματος. Εξάλλου, η υλοποίηση στο Ενωσιακό σύστημα, η οποία θεωρείται, ότι εκκινεί με τη θέσπιση μιας πράξης κανονιστικού περιεχομένου, αποτελεί μια ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία στο μέτρο που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, δύο διακριτές φάσεις, μια Ενωσιακή και μια Εθνική. Η πρώτη αφορά στην έκδοση, από την Επιτροπή κανονιστικών πράξεων για την εκτέλεση των γενικών νομοθετημάτων, και κυρίως των οδηγιών. Στην άσκηση αυτής, της κατ' ανάθεση από το Συμβούλιο⁵², αρμοδιότητας, κατά το προηγούμενο πριν τη Λισσαβόνα καθεστώς, την Επιτροπή «συνέδραμαν» (στην ουσία έλεγχαν), με διάφορους τρόπους και μέσα, οι επιτροπές της λεγόμενης «επιτροπολογίας. Οι επιτροπές επιτροπολογίας – που απαρτίζονται από εκπροσώπους των κρατών μελών της ΕΕ και προεδρεύονται από την Επιτροπή– συγκροτούνταν από τον Ενωσιακό νομοθέτη (το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) για να εποπτεύουν την Επιτροπή διατυπώνοντας επίσημες γνωμοδοτήσεις για τα μέτρα που επρόκειτο να λάβει στο πλαίσιο της εφαρμογής της Ενωσιακής νομοθεσίας. Πρακτικά η διαδικασία ακολουθούσε τα ακόλουθα στάδια: α) μετά την έκδοση της νομοθετικής πράξης με συναπόφαση και τον προσδιορισμό του τύπου της επιτροπής, β) η Επιτροπή για τη σύνταξη των εκτελεστικών μέτρων προσέφευγε στη βοήθεια είτε μιας επιτροπής της

⁵⁰ Βλ. Treib, O. (2008), Implementing and complying with EU governance outputs, Living Reviews in European Governance, 3 (5), διαθέσιμο στο <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-5>, σελ 7.

⁵¹ Για την επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας βλ. Dimitrakopoulos 2008, Dimitrakopoulos, D. G. (2008), The Power of the Centre: Central Governments and the Macro-Implementation of EU Public Policy, Manchester University Press, Manchester. 4 επ. και Treib 2008 οπ.π.

⁵² Σκανδάλης, Ν. (2003), Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Α. Ν Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή. σελ 100-101.

επιτροπολογίας, είτε μιας ομάδας εμπειρογνομόνων είτε και σε μια ρυθμιστική αρχή, γ) η Επιτροπή υπέβαλε την πρόταση για εξέταση στην επιτροπή και δ) ο Ενωσιακός νομοθέτης έκανε τον τελικό έλεγχο. Η προσφυγή στο σύστημα της επιτροπολογίας είχε επεκταθεί σημαντικά και μόνο το 2009 ο αριθμός των επιτροπών έφτασε τις 266 και τις 894 συνεδριάσεις για την έκδοση 1808 εκτελεστικών πράξεων⁵³.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας αλλάζει ριζικά το σύστημα της «επιτροπολογίας» εισάγοντας μια νέα κατηγορία μη νομοθετικών πράξεων που περιλαμβάνει, τις πράξεις κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 290 ΣΛΕΕ (delegated acts) και τις εκτελεστικές πράξεις του άρθρου 291 (implementing acts). Οι πράξεις κατ' εξουσιοδότηση συνιστούν «μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης» και κατά τούτο προσομοιάζουν προς την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο του προηγούμενου συστήματος της απόφασης του 2006, με τη διαφορά, μεταξύ άλλων, ότι οι στόχοι, το περιεχόμενο, η έκταση και η διάρκεια της εξουσιοδότησης του νομοθέτη προς την Επιτροπή θα καθορίζονται κάθε φορά και για την έγκρισή τους δεν παρεμβάλλεται κανενός είδους επιτροπή, ενώ ο νομοθέτης (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο) διαθέτει τη δυνατότητα ανάκλησης της. Η Επιτροπή για την διαμόρφωση της πρότασης των πράξεων αυτών προσφεύγει σε ομάδα εμπειρογνομόνων (expert group). Με άλλα λόγια η εξουσιοδότηση και η ανάκληση σηματοδοτούν τον άμεσο έλεγχο της Επιτροπής στην έκδοση των πράξεων αυτών από τα δύο νομοθετικά σώματα σε ισότιμη βάση.

Οι εκτελεστικές πράξεις του άρθρου 291 (implementing acts) είναι η δεύτερη κατηγορία μέτρων που μπορούν να ανατεθούν στην Επιτροπή για την έκδοσή τους. Πρακτικά πρόκειται για τη διατήρηση του συστήματος της «επιτροπολογίας» με σημαντικές διαφοροποιήσεις. Για την εφαρμογή του άρθρου απαιτούνταν η έκδοση, με συναπόφαση, σχετικού κανονισμού, ο οποίος και εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 2011 (182/2011, ΕΕ L 55 28.2.2011). Σύμφωνα με τον κανονισμό οι διαδικασίες της επιτροπολογίας διατηρούνται αλλά περιορίζονται σε δύο. Την συμβουλευτική διαδικασία (αρθρ. 2 παρ 3) και την διαδικασία εξέτασης (αρθρ. 2 παρ. 2) η οποία αντικαθιστά την διαχειριστική και κανονιστική διαδικασία του προηγούμενου καθεστώτος και εφαρμόζεται στις περιπτώσεις εκτελεστικών πράξεων γενικής εμβέλειας, την κοινή γεωργική και την κοινή αλιευτική πολιτική, το περιβάλλον, την ασφάλεια, ή την προστασία της υγείας ή της ασφάλειας

⁵³ Για μια συνολική επισκόπηση των διαφόρων προσεγγίσεων του «παλαιού» συστήματος της «επιτροπολογίας» βλ. Blom-Hansen, J. (2011), The EU Comitology System: Taking Stock Before the New Lisbon Regime, *Journal of European Public Policy*, 18 (4), σελ. 607-617.

ανθρώπων, ζώων ή φυτών, την κοινή εμπορική πολιτική και τη φορολόγηση. Σε περίπτωση αρνητικής ψήφου, με ειδική πλειοψηφία, της επιτροπής τότε η απόφαση δεν αναπέμπεται στο Συμβούλιο αλλά παραπέμπεται στην επιτροπή προσφυγών (αρθρ. 6) η οποία μοιάζει με το Συμβούλιο εφόσον απαρτίζεται από ένα εκπρόσωπο από κάθε κράτος-μέλος και προεδρεύεται από την Επιτροπή. Η επιτροπή προσφυγών έχει τη δυνατότητα της τροποποίησης, της υιοθέτησης ή και της απόρριψης της πρότασης. Στο νέο αυτό σύστημα η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα της πρωτοβουλίας ενώ το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο μπορούν ανά πάσα στιγμή να ασκούν έλεγχο επί της Επιτροπής, πράγμα που σημαίνει καλύτερη πρόσβαση στην πληροφορία και ευνοϊκότερες συνθήκες για τη διεύρυνση της διαφάνειας και της ορατότητας των διαδικασιών στον περίπλοκο κόσμο της « νέας επιτροπολογίας».

1.4.2 Η «Εθνική» Φάση Υλοποίησης.

Η δεύτερη, δηλαδή η «Εθνική» φάση, εξελίσσεται σε δύο στάδια, αυτό (α) της ενσωμάτωσης του Ενωσιακού δικαίου (transposition-execution normative) και σε αυτό, (β) της ανάπτυξης των πραγματικών αποτελεσμάτων της πολιτικής (street level implementation-execution administrative). Η υλοποίηση πολιτικής στην ΕΕ, δεδομένου ότι η Κοινότητα στερείται κατά κανόνα – με εξαίρεση το πεδίο του ανταγωνισμού «άμεση διοίκηση»– άμεσης εκτελεστικής αρμοδιότητας και ιδίων εξωτερικών υπηρεσιών, στηρίζεται στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης». Η αρχή αυτή θεμελιώνεται, πλέον, στη Συνθήκη της Λισσαβόνας με το άρθρο 197 ΣΛΕΕ για τη «Διοικητική Συνεργασία»⁵⁴, όπου ορίζεται (παρ. 2) ότι «Η Ένωση μπορεί να υποστηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να περιλαμβάνει ιδίως τη διευκόλυνση των ανταλλαγών πληροφοριών και δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την υποστήριξη προγραμμάτων κατάρτισης. Κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να προσφύγει στην υποστήριξη αυτή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία προς τον σκοπό αυτό, αποκλειόμενης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Συνεπώς, η Συνθήκη εντάσσοντας τη διοικητική συνεργασία στις υποστηρικτικές-συμπληρωματικές αρμοδιότητες της Ένωσης (αρθρ. 6 παρ. ζ ΣΛΕΕ), αποκλείει την ανάπτυξη μια συνεκτικής Ενωσιακής διοικητικής πολιτικής επιβεβαιώνοντας, τυπικά

⁵⁴ Βλ. Piris, J-C. (2010), *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, σελ 84-85.

τουλάχιστον, την αρχή της θεσμικής αυτονομίας του κράτους. Τούτο σημαίνει ότι η ευθύνη της υλοποίησης παραμένει στα κράτη μέλη με την Επιτροπή να περιορίζεται στην παρακολούθηση, τον έλεγχο της (άρθρο 211 ΣΛΕΕ, π.α. 155 ΣΕΚ) και την ενδεχόμενη ανάπτυξη υποστηρικτικών δράσεων της διοικητικής συνεργασίας των κρατών και της Ένωσης, όπως ήδη αναφέρθηκε. Συγκεκριμένα, οι κεντρικές κυβερνήσεις έχουν τυπικά την ευθύνη της υλοποίησης και είναι υπόλογες για παραβιάσεις, παραλήψεις, ή και ατασθαλίες, άλλων φορέων υλοποίησης, όπως οι περιφερειακές και τοπικές αρχές ή οι Εθνικές Ρυθμιστικές Αρχές⁵⁵. Αξιοσημείωτο είναι, ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), οριοθετώντας την αρχή της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών, έχει επανειλημμένα απορρίψει το αίτημά τους να επικαλούνται ιδιαιτερότητες ή αδυναμίες της εσωτερικής τους οργάνωσης, προκειμένου να δικαιολογήσουν την αναποτελεσματικότητά τους. Η υποχρέωση των κρατών μελών αφορά στην επίτευξη αποτελέσματος (obligation de résultat), ενώ η επιλογή των μέσων υλοποίησης (obligation de moyen) επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών (μέσω της εφαρμογής των κανονισμών). Διακριτική ευχέρεια η οποία, όμως, περιορίζεται τυπικά τουλάχιστον, από τον σεβασμό της αρχής της «ομοσπονδιακής νομιμοφροσύνης» (fidélité fédérale, federal comity), όπως, εμμέσως, ενσωματώνεται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ (αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και π.α. 10 ΣΕΚ), δηλαδή, την υποχρέωση των κρατών μελών να «τιμούν» τις δεσμεύσεις, που αναλαμβάνουν στο πλαίσιο της Ένωσης.

Κατά συνέπεια, η τυπική θεσμική αυτονομία, η οποία «διασώζεται» στο στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής, ελλείπει τυπικών κυρώσεων, μετατρέπεται σε δέσμια-διαδικαστική αρμοδιότητα κατά τη φάση της υλοποίησης. Μολονότι ο κοινοτικός έλεγχος, στη διοικητική του διάσταση, είναι δευτερεύων και παρεμπίπτων, στο πεδίο του δικαστικού ελέγχου σημειώνεται μετατόπιση, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, από την θεσμική αυτονομία του κράτους στην ευρωπαϊκή ομοιομορφία⁵⁶. Στο Ενωσιακό επίπεδο, η Επιτροπή διαθέτει οιονεί εισαγγελική εξουσία, δηλαδή τη δυνατότητα παραπομπής στο Δικαστήριο των κρατών μελών, που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 258 ΣΛΕΕ, π.α 226 ΣΕΚ), με πρωτοβουλία δική της ή των κρατών μελών, ενώ μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ

⁵⁵ Για την χρήση των Αρχών αυτών από την Επιτροπή για την περιστολή της αρχής της «έμμεσης διοίκησης» βλ. Πετράκη, Ε. (2009), Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές. Ενωσιακές προεκτάσεις μιας αμφιλεγόμενης συνταγματικής αναθεώρησης, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 299-337.

⁵⁶ Βλ. Σκανδάμης 1990, οπ.π σελ 36.

θεσπίστηκε και η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων (άρθρο 260 ΣΛΕΕ π.α 228 ΣΕΚ)⁵⁷. Δυνατότητα προσφυγής στο ΔΕΕ κατά κράτους μέλους έχουν και τα ίδια τα κράτη (άρθρο 259 ΣΛΕΕ. π.α 227 ΣΕΚ), την οποία, όμως, και για λόγους πολιτικούς σπανίως ασκούν, εναποθέτοντας το καθήκον και, συνεπώς, την πολιτική ευθύνη της εποπτείας και του ελέγχου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, στο κατ' εξοχήν αρμόδιο Ενωσιακό όργανο, την Επιτροπή.

Στο Ενωσιακό θεσμικό-πολιτικό σύστημα οι έλεγχοι διοικητικού χαρακτήρα εμφανίζονται προσφορότεροι από τους μηχανισμούς δικαστικής ανόρθωσης, οι οποίοι συνιστούν ένα *ultimum* (και εκ των υστέρων) *remedium*, ειδικότερα, δε, το μέτρο της επιθεώρησης θεωρείται πολύ δραστικό για τα κοινοτικά θεσμικά και πολιτικά ήθη. Εξάλλου, ακόμα και αυτή η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων, της οποίας η θέσπιση αποτελεί ισχυρό κίνητρο σεβασμού της δέσμευσης των κρατών μελών για την έγκαιρη και ορθή ενσωμάτωση του δικαίου και την αποτελεσματικότερη υλοποίηση των Ενωσιακών πολιτικών, γνώρισε περιορισμούς μέσα από τις σχετικές ανακοινώσεις της Επιτροπής. Τα γενικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας της υλοποίησης, ως μιας σύνθετης, δυναμικής και πολιτικής διαδικασίας, επιτείνονται στο Ενωσιακό θεσμικό-πολιτικό σύστημα, όπου η αύξηση των επιπέδων διακυβέρνησης, η διαρκής αλλαγή των κυβερνήσεων (ασύμπτωτοι «εθνικοί» εκλογικοί κύκλοι), ο πολλαπλασιασμός τόσο των μετόχων (δημόσιων - εθνικών, υποεθνικών, ενωσιακών - πολιτικών και διοικητικών, καθώς και ιδιωτικών), όσο και των φάσεων και σταδίων ανάπτυξης της, σε συνδυασμό με την έκταση και την ένταση της εναρμόνισης των νομοθεσιών μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, καθιστούν το λεγόμενο «έλλειμμα υλοποίησης» (*implementation deficit*) κεντρικό πρόβλημα της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας και εγγενές γνώρισμα του συστήματος. Η διάσταση δε του «ελλείμματος υλοποίησης» εμφανίζεται διττή: αφορά αφενός στην ατελή, προβληματική και πάντως πλημμελή ενσωμάτωση (*transposition*) του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο και, αφετέρου στην έντονη διαφοροποίηση της ανάπτυξης των πραγματικών αποτελεσμάτων των Ενωσιακών δημόσιων πολιτικών τόσο μεταξύ των τομεακών πολιτικών, όσο και μεταξύ των κρατών μελών, ή ακόμη και μεταξύ των διαφόρων πεδίων πολιτικής εντός του ίδιου κράτους.⁵⁸

⁵⁷ Η Συνθήκη της Λισαβόνας (αρθρ. 260 παρ. 2 ΣΛΕΕ) καταργεί το στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης ώστε να επιταχυνθεί η διαδικασία (η μέση διάρκεια της επί παραβάσει διαδικασίας μπορεί να μειωθεί από 8 έως 18 μήνες), βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής SEC (2010), 1371.

⁵⁸ Βλ. Dimitrakopoulos, D. G. and H. Kassim (2004), *Deciding the future of the European Union: preference formation and visions of Europe*, *Comparative European Politics*, 2 (3) (special issue on Preference Formation and EU Treaty Reform, υπό την επιμέλεια των D. G. Dimitrakopoulos και H. Kassim), σελ. 241-60.

Η συζήτηση σχετικά με την ενσωμάτωση του δικαίου της Ένωσης έχει και μια άλλη διάσταση η οποία προκύπτει από έναν ισχυρά ριζωμένο μύθο στην κοινή συνείδηση. Πρόκειται για την κοινή πεποίθηση ότι το 80% του δικαίου ή των πάσης φύσης κανόνων πηγάζουν από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση. Η μυθική αυτή πραγματικότητα προκύπτει από μια περίφημη φράση του από ομιλία του Jacques Delors, Προέδρου της Επιτροπής τότε, το 1988 στα βρετανικά συνδικάτα ότι «Vers l'an 2000, 80% de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, sera décidé par les institutions européennes». Η φράση αυτή που βεβαίως αφορά σε άλλη εποχή (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και προοπτική του Μάαστριχτ), ήταν το εφιαλτήριο για πολιτικές απλουστεύσεις που είτε θετικές, ως δηλωτική της ανερχόμενης σημασίας του ενοποιητικού θεσμού είτε αρνητικές που επισείουν τον κίνδυνο του υπερκράτους υπό κατασκευή ή του θεσμού που υφαρπάζει την αυτονομία του κράτους και ακυρώνει την εθνική κυριαρχία κά. Συχνά δε αυτή η ρήση υιοθετήθηκε και από την επιστήμη δίχως περαιτέρω έρευνα για την ορθότητά του.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αναμφισβήτητα είναι παραγωγός ρυθμιστικών, κυρίως, πολιτικών στο πεδίο της αγοράς και συνεπώς εντατικής θέσπισης κανονιστικών ρυθμίσεων (law intensive organization), ο ακριβής, όμως, ποσοτικός και ποιοτικός προσδιορισμός της επίδρασης της κοινοτικής/Ενωσιακής νομοθεσίας επί της εθνικής νομοθετικής και κανονιστικής παραγωγής, παραμένει άγνωστος και δύσκολα μετρίσιμος. Πρόσφατες μελέτες, με διαφορετικές μεθοδολογίες⁵⁹, ανέδειξαν αφενός την μυθική διάσταση του περί 80% ισχυρισμού και αφετέρου ότι διάφορες παράμετροι, όπως για παράδειγμα οι διαφορετικές διοικητικές και νομικές παραδόσεις και συνεπώς τα μέσα που επιλέγουν τα κράτη (κανονιστικές πράξεις της διοίκησης ή νόμους με τη συμμετοχή των κοινοβουλίων) στην ενσωμάτωση του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου κ.α, αιτιολογούν γιατί υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις στην επίδραση του δικαίου της Ένωσης επί του εσωτερικού δικαίου. Οι Dimitrakopoulos και Richardson⁶⁰, σε μια προσπάθεια ταξινόμησης των παραγόντων, που αιτιολογούν το «έλλειμμα υλοποίησης» των ενωσιακών πολιτικών, προτείνουν τις ακόλουθες έξι κατηγορίες:

1) Την ατελή διαμόρφωση της πολιτικής (policy design) σε Ενωσιακό επίπεδο, δηλαδή, στην τακτική Ενωσιακή νομοθετική διαδικασία και διαπραγμάτευση, όπου μετέχουν φορείς με διαφορετική θεσμική λογική, οργανωσιακή κουλτούρα και προτιμήσεις πολιτικής

⁵⁹ Töller, A. E. (2011), Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation: A Research Note, *Journal of Common Market Studies*, σελ. 417-444.

⁶⁰ Βλ. Dimitrakopoulos, D. G. and J. Richardson J. (2001), *Implementing EU public policy*, σε J. Richardson (επιμ.), *European Union. Power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, London and New York, σελ. 345 επ.

(Επιτροπή, Συμβούλιο, ΕΚ), και με στόχο την οικοδόμηση της συναίνεσης, συνειδητά όλοι οι μέτοχοι, και κυρίως οι κυβερνήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου, επιχειρούν να μεγιστοποιήσουν τα οφέλη από την τελική ρύθμιση (win-win model), αλλά και, στο μέτρο του δυνατού, να περιορίσουν το κόστος της προσαρμογής. Ο συμβιβασμός, που προκύπτει, έχει συχνά ως παράγωγο μια ασπώνδυλη και ατελή ρύθμιση (sub-optimal policy, regulatory patchwork), η οποία μεταθέτει τα προβλήματα και τις ασάφειες στο στάδιο της υλοποίησης.

2) Την πλημμελή ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη⁶¹, καθώς η διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων στην επιλογή των νομικών μέσων μεταφοράς του δικαίου αυξάνει τα σημεία απόφασης (decision points)⁶² και συνεπώς, την ανάγκη οι μέτοχοι της διαδικασίας να συνενάισουν εκ νέου (clearance) στο περιεχόμενο της ρύθμισης και τη συνέχιση της διαδικασίας. Εξάλλου, είναι αναμενόμενο να μην υπάρχει σύμπτωση των βουλήσεων των συμμετεχόντων, θεσμών και προσώπων-χειριστών της διοίκησης, στη φάση της διαμόρφωσης της πολιτικής σε Ενωσιακό επίπεδο και αυτών που εμπλέκονται στη σύνταξη των τυπικών πράξεων προσαρμογής και κυρίως όταν: (α) αυτοί δεν συμπίπτουν, και (β) δεν υπάρχουν σταθερές και ορατές διαδικασίες συντονισμού και διαβούλευσης των εμπλεκόμενων φορέων, συμπεριλαμβανομένων και των φορέων-στόχων της κοινωνίας (target group), προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα υπερβολικής⁶³, ή ελλειμματικής μεταφοράς (over/under-implementation), ή απλής αντιγραφής του κοινοτικού κειμένου (copy-out technique), κατά την απόπειρα ερμηνείας του γράμματος της ρύθμισης. Η διαδικασία της ενσωμάτωσης του δικαίου παρέχει μία πρώτη «ευκαιρία» αλλοίωσης του περιεχομένου της ρύθμισης σε όσους δεν κατάφεραν να «κερδίσουν τη μάχη» των επιδιώξεών τους στο επίπεδο της διαμόρφωσής της (post decisional politics). Η Επιτροπή, από τη μεριά της, αντιλαμβάνομενη τα ζητήματα πλημμελούς και ανομοιομόρφης ενσωμάτωσης του δικαίου, επιχειρεί α) την έγκαιρη ενημέρωσή της πριν την έκδοση των εθνικών πράξεων ενσωμάτωσης, και τη σχετική διαβούλευση με τις αρμόδιες υπηρεσίες, διαδικασία την οποία οι τελευταίες δεν τηρούν πάντοτε, β) την εγκαθίδρυση διαύλων επικοινωνίας και άτυπων fora, όπως οι «συναντήσεις πακέτο» (réunions paquets), με τους

⁶¹ βλ. Dimitrakopoulos 2001.οπ.π σελ. 442-458.

⁶² Κατά την Mbaye, H. A. D. (2001) Why national states comply with supranational law: explaining implementation infringements in the European Union, 1972-1993, European Union Politics, σελ. 259-81 σε κράτη με υψηλό βαθμό αποκέντρωσης αυξάνεται η πιθανότητα τριβών του εσωτερικού με το κοινοτικό δίκαιο.

⁶³ Περιλαμβάνει και το φαινόμενο της λεγόμενης «gold plating» πρακτικής, δηλαδή της υπέρβασης των απαιτήσεων της υπό ενσωμάτωση νομοθεσίας. Ακόμη και αν δεν υπερβαίνει τα όρια της νομιμότητας θεωρείται «κακή πρακτική» εφόσον αυξάνει το κόστος της υλοποίησης.

διοικητικούς υπαλλήλους των κρατών, όπου αντιμετωπίζονται ειδικά ζητήματα⁶⁴ και, γ) με την έκδοση σύστασης να υποδείξει διάφορες ορθές πρακτικές, οι οποίες θα πρέπει να εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη προκειμένου να εξασφαλιστεί καλύτερη και ταχύτερη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των οδηγιών περί εσωτερικής αγοράς⁶⁵, δ) την ανάπτυξη των εργασιών διαχείρισης του δικαίου της ΕΕ με τα κράτη μέλη μέσω ομάδων εμπειρογνομώνων (το 2009 ενεργοποιήθηκαν 250 περίπου επιτροπές και 1000 ομάδες εμπειρογνομώνων)⁶⁶ και ε) την ανάπτυξη των δράσεων για τη βελτίωση της νομοθεσίας και το πρόγραμμα για την «έξυπνη» νομοθεσία κ.ά.⁶⁷

3) Την ηθελημένη επιδίωξη αποτυχίας της ρύθμισης (*deliberate failure*) και την εξαπάτηση (*cheating*) από μέρους των εθνικών αρχών. Ωστόσο, όπως διαπιστώνουν οι συγγραφείς, οι περιπτώσεις εμφάνισης του φαινομένου αφενός είναι δύσκολα διαπιστώσιμες και αφετέρου, περιορισμένες λόγω των «μεταβατικών περιόδων», που παραχωρούνται στα κράτη που αδυνατούν προσωρινά να συμπλεύσουν, αλλά και της αρνητικής θέσης (μείωση επιρροής) στην οποία περιέρχεται το κράτος μέλος, που προβαίνει σε ενέργειες εξαπάτησης της Ένωσης.

4) Τις ανεπάρκειες των εθνικών πολιτικό-διοικητικών θεσμών και διαδικασιών (οργάνωση των υπηρεσιών, ανθρώπινο δυναμικό, οικονομικοί πόροι, εμπειρογνομοσύνη κ.ά.).

5) τα χαρακτηριστικά του νομικού και διοικητικού πολιτισμού, όπου, π.χ. οι χώρες του ευρωπαϊκού βορρά έχουν ανεπτυγμένο το αίσθημα της συμμόρφωσης (*culture of compliance*), ενώ οι μεσογειακές χαρακτηρίζονται από έλλειψη σεβασμού στην πολιτική και νομοθετική εξουσία.⁶⁸ Οι συγγραφείς, ωστόσο, σημειώνουν ότι το κριτήριο αυτό είναι επικουρικό, προκειμένου να καταστεί αντιληπτό το «έλλειμμα υλοποίησης» στην ΕΕ, καθώς η αυτοτελής επίκλησή του υπερτονίζει εθνικά διοικητικά γνωρίσματα και παραβλέπει τα τομεακά (*sectoral*) χαρακτηριστικά και την πολυπλοκότητα της διαδικασίας υλοποίησης στην ΕΕ.

6) Την ατελή παρακολούθηση (*monitoring*) της υλοποίησης τόσο από τις εθνικές αρχές, όσο και από τις ενώσεις της κοινωνίας και της αγοράς, στις οποίες απευθύνεται η ρύθμιση

⁶⁴ Βλ παρακάτω στο δεύτερο τμήμα.

⁶⁵ Βλ. Σύσταση της Επιτροπής της 12ης Ιουλίου 2004, «για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγιών που επηρεάζουν την εσωτερική αγορά» (2005/309/ΕΚ) (ΕΕ L 98/47).

⁶⁶ Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέσιμες στο http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_el.htm.

⁶⁷ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2010) 543 τελικό, Βρυξέλλες 8.10.2010.

⁶⁸ Βλ. 2000 Börzel, T. A. (2000), *Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union*, *Journal of European Public Policy*, σελ. 141-162., και Sotiropoulos D. (2004), *Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective*, *West European Politics*, σελ. 405-422.

(target group) και των οποίων τα μέσα (πόροι) αφενός είναι πεπερασμένα και αφετέρου, ο τρόπος αντίδρασης για τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους (προσφυγή στα δικαστήρια, επιλογή έμμεσων διαύλων πολιτικής επιρροής) διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών (ύψος πολιτικής-policy style) αλλά και μεταξύ των πεδίων πολιτικής.

Τέλος, και όπως έχει ήδη αναφερθεί, η υλοποίηση δεν είναι αυτοτελής διαδικασία, αλλά τελεί σε άμεση συνάρτηση με τη διαμόρφωση της πολιτικής. Εξάλλου, «η δημόσια πολιτική διαμορφώνεται καθώς υλοποιείται στον ίδιο βαθμό που υλοποιούμενη διαμορφώνεται». Συνεπώς η διαμόρφωση περιλαμβάνει τα στοιχεία εκείνα που συγκαθορίζουν τόσο το περιεχόμενο, όσο και το αποτέλεσμα της διαδικασίας υλοποίησης. Η αιτιώδης αυτή σχέση μεταξύ των δύο σταδίων της πολιτικής διαδικασίας, εν προκειμένω της Ενωσιακής, υπαινίσσεται, ότι η ικανότητα των εθνικών κυβερνήσεων καθοδήγησης της διαδικασίας υλοποίησης αντικατοπτρίζει την ποιότητα της εμπλοκής τους στη διαμόρφωση. Με άλλες λέξεις, η πλημμελής συμμετοχή στη διαμόρφωση της Ενωσιακής πολιτικής (συντονισμός, συνοχή στη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων και της διαπραγματευτικής τακτικής) αφενός αντανακλά τον τρόπο και την ποιότητα ανταπόκρισης της κεντρικής εθνικής κυβέρνησης και διοίκησης στις απαιτήσεις της συμμετοχής στο Ενωσιακό σύστημα και αφετέρου, αναμένεται να ακολουθηθεί από την εξίσου πλημμελή, έως προβληματική, υλοποίηση της πολιτικής. Σε κάθε πάντως περίπτωση ο πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας της υλοποίησης απαιτεί τη διαρκή ανανέωση της αρχικής συμφωνίας μεταξύ των διάφορων θεσμικών παραγόντων και δυνητικών παικτών και σημείων αρνησικυρίας για τη επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων.⁶⁹

1.5 Σύγκλιση, Απόκλιση, Εξευρωπαϊσμός.

Η πίεση για προσαρμογή των εθνικών πολιτικό-διοικητικών συστημάτων δεν οδήγησε στη διαμόρφωση κάποιου ενιαίου οργανωτικού προτύπου για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αντίθετα, επικρατεί μια οργανωτική πολυμορφία επιτρέποντας στα επιμέρους κυβερνητικά και διοικητικά σχήματα να διατηρούν και να αναπαράγουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Το κάθε κράτος μέλος αντιδρά διαφορετικά, σε διοικητικούς όρους, απέναντι στη συμμετοχή στο Ενωσιακό σύστημα, ή, με άλλα λόγια, οι κοινές προκλήσεις και ερεθίσματα (stimuli) δεν οδηγούν απαραίτητα σε όμοιες θεσμικές αλλαγές τόσο στο

⁶⁹ Βλ. Sprungk, C. (2011), How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case Of National Parliaments in the European Union, *Journal of European Integration*, σελ. 323-340.

επίπεδο του περιεχομένου, όσο και του ρυθμού ανάπτυξης των αλλαγών.⁷⁰ Ωστόσο, παρατηρείται μια σειρά κοινών «τάσεων» και αντίστοιχων θεσμικών διαρρυθμίσεων, όπως:

α) Ο κεντρικός ρόλος των αρχηγών των κυβερνήσεων (Προέδρων ή/και πρωθυπουργών) και των υπηρεσιών υποστήριξης του έργου τους στη λειτουργία του Ενωσιακού συστήματος μέσα , κυρίως, από τη σταδιακή θεσμοποίηση και ανάπτυξη του ρόλου των συνόδων κορυφής (summit), δηλαδή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η εξέλιξη αυτή επιτείνεται με την νέα Συνθήκη της Λισσαβόνας, η οποία θεσπίζει την τυπική, πλέον, αυτονόμηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και εγγράφεται στη ευρύτερη τάση «προεδροποίησης» των κοινοβουλευτικών δημοκρατιών.

β) η διατήρηση του κεντρικού ρόλου των ΥΠΕΞ, αλλά με παράλληλη αμφισβήτηση της δυνατότητας άσκησης του επιτελικού και συντονιστικού τους ρόλου στη χάραξη και άσκηση της εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής και διαπραγματευτικής στρατηγικής και τακτικής⁷¹, στο μέτρο που τα υπουργεία των εξωτερικών υφίστανται, μεταξύ άλλων, και τα αποτελέσματα της έντονης εμπλοκής των αρχηγών των κυβερνήσεων. Εξάλλου, η νέα σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεν προβλέπει πλέον την παρουσία των ΥΠΕΞ, όπως στο προηγούμενο καθεστώς.

γ) η ενίσχυση του ρόλου των Υπουργείων Οικονομικών ως συνέπεια της εγκαθίδρυσης της ΟΝΕ και της ευρωζώνης⁷².

δ) η θέσπιση νέων, ή η προσαρμογή των υφισταμένων, εξειδικευμένων\ οργάνων κυβερνητικού / διυπουργικού συντονισμού για τη διαχείριση της ευρωπαϊκής πολιτικής, με την τάση ευθυγράμμισης των εσωτερικών συντονιστικών δομών με τα χαρακτηριστικά του Ενωσιακού συστήματος λήψης των αποφάσεων.

ε) η σύσταση σε αρκετά κράτη μέλη κυβερνητικής βαθμίδας, συνήθως Υφυπουργού, με αρμοδιότητα τις Ευρωπαϊκές Υποθέσεις, δίχως, ωστόσο, πρωταρχικό ρόλο στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής.⁷³

⁷⁰ Βλ. Page 2003. Page, E. (2003), *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, σε J. Hayward and A. Menon (επιμ.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 161-176

⁷¹ Βλ. Πασσάς, Α. Γ. (2009), Το Υπουργείο Εξωτερικών στο μεταβαλλόμενο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα, στον παρόντα τόμο, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 547-585.

⁷² Βλ. Λαζαρίδης, Ν. (2009), Ο Ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος και το ελληνικό παράδειγμα: η περίπτωση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 587-615.

⁷³ Η ύπαρξη και ο ρόλος των λεγόμενων «Υπουργών Ευρώπης» (Europe Ministers) επανέρχεται με ένταση στο μέτρο που η νέα Συνθήκη της Λισσαβόνας διασπά την μέχρι σήμερα ενιαία σύνθεση του ΣΓΥΕΣ, σε Γενικών Υποθέσεων, υπό τον θεσμό της εναλλασσόμενης Προεδρίας και Εξωτερικών Υποθέσεων, υπό την Προεδρία του νέου Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

στ) ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων τόσο στην εθνική, όσο και στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία.

ζ) οι εσωτερικές οργανωτικές αναπροσαρμογές στα επιμέρους υπουργεία (π.χ σύσταση οριζόντιων επιτελικών μονάδων σχέσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση).

η) ο αυξημένος ρόλος των περιφερειακών και τοπικών αρχών καθώς και των Εθνικών Ρυθμιστικών Οργανισμών (εμπειρογνωμοσύνη) στην εσωτερική πολιτική διαδικασία και,

θ) η διευρυμένη ενσωμάτωση της «ευρωπαϊκής διάστασης» στα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης των δημοσίων υπαλλήλων, ως κεντρικού στοιχείου των γνώσεων και δεξιοτήτων επιτελικού χαρακτήρα καθώς και η ανάπτυξη της εκμάθησης ξένων γλωσσών.

Οι κοινές αυτές προκλήσεις, για το σύνολο των διοικήσεων των κρατών μελών, και ανεξάρτητα από το αν οδηγούν, τελικά, σε κοινές ή συγκλίνουσες δομές και διαδικασίες, θέτουν το ζήτημα της αποτελεσματικής και επιτυχούς διαχείρισης της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας. Με μια άλλη διατύπωση οι στόχοι των εθνικών συστημάτων οργάνωσης και λειτουργίας του συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής, ανεξάρτητα από τη μορφή του συστήματος (συγκεντρωτικό- χαλαρό), επειδή καθορίζονται από τα χαρακτηριστικά του Ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος είναι κοινοί και περιλαμβάνουν την ανάπτυξη των ικανοτήτων:

α) Διάγνωσης και πρόβλεψης των ευκαιριών για την προώθηση των ιδιαίτερων εθνικών προτεραιοτήτων και συμφερόντων.

β) Συστηματικής προετοιμασίας για την ανάληψη εθνικών πρωτοβουλιών (uploading) με βάση τα χαρακτηριστικά και τις δυσκολίες του Ενωσιακού συστήματος (π.χ. επαναθεώρηση του τρόπου σχεδίασης των δημόσιων πολιτικών σε περιβάλλον διαρκούς διαπραγματεύσεως).

γ) Έγκαιρης διάγνωσης των επιπτώσεων (impact) της νέας Ενωσιακής νομοθεσίας στο εθνικό επίπεδο.

δ) Έγκαιρης και σε πραγματικό χρόνο συλλογής και διάχυσης της πληροφορίας στους ενδιαφερόμενους φορείς, δημόσιους και ιδιωτικούς.

ε) Έπιρροής στον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης (policy agenda) και αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων στις Βρυξέλλες .

στ) Αξιοποίησης και ανάπτυξης του «εθνικού» στοιχείου στο σώμα της Ενωσιακής υπαλληλίας (π.χ. προετοιμασία για την πρόσληψη μέσω των ανοικτών διαγωνισμών, παρακολούθηση και υποστήριξη στην εξέλιξη της καριέρας κ.α).

ζ) Χάραξης διαπραγματευτικής στρατηγικής και τακτικής με στόχο την άσκηση πίεσης (lobbying) για την ανάπτυξη δραστηριότητας ή την αποχή από τη δράση, την άρση την αλλοίωση ή την ενίσχυση πρωτοβουλίας, νομοθετικής ή άλλης, της Επιτροπής.

η) Διασφάλισης της επιλογής των κατάλληλων εκπροσώπων, διαπραγματευτών και της πλήρους και σφαιρικής ενημέρωσής τους ως προς την ουσία των θεμάτων και τις οριζόντιες διασυνδέσεις πολιτικής και διαπραγματευτικής τακτικής.

θ) Έγκαιρης αξιολόγησης της συμβατότητας με τις εθνικές επιδιώξεις- συμφέροντα των συμβιβασμών (trade-off) στις διάφορες και σε διαφορετικά επίπεδα παράλληλα εξελισσόμενες διαπραγματεύσεις.

ι) Συστηματικής παρακολούθησης (monitoring) της ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου.

κ) Συστηματικής παρακολούθησης της ουσιαστικής υλοποίησης των Ενωσιακών πολιτικών και των πραγματικών αποτελεσμάτων τους.

λ) Έγκαιρης διάγνωσης των νομικών και πραγματικών (πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών) επιπτώσεων, υποθέσεων που βρίσκονται σε διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης.

Συμπερασματικά, και με τρόπο συνοπτικό, η αξιολόγηση της αποτελεσματικής και επιτυχούς διαχείριση του Ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος δεν μπορεί και δεν πρέπει να γίνεται γενικά και οριζόντια. Η αξιολογική διαδικασία και κρίση πρέπει να περιλαμβάνει τις ακόλουθες μεταβλητές, όπως προκύπτουν από τα θεσμικά (κατακερματισμός) και πολιτικά (τομεακότητα) χαρακτηριστικά της ΕΕ: α) το πεδίο δημόσιας πολιτικής (τομεακότητα), β) τον τύπο δημόσιας πολιτικής (ρυθμιστική, διανεμητική, αναδιανεμητική, καταστατική), γ) τις ιδιαίτερες συνθήκες και απαιτήσεις κάθε τομέα και τύπου δημόσιας πολιτικής (policy requirements, πχ. διαφορετική ένταση αρμοδιότητας της ΕΕ, διαφορετικές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων, ενεργοποίηση διαφορετικών δεξιοτήτων ικανοτήτων των διαπραγματευτών, διαφορετικού τύπου αξίες και δυνητικές συγκρούσεις κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων κ.λπ.) και, δ) τους διατυπωμένους ανά τομέα στόχους πολιτικής (policy objectives)⁷⁴.

1.5.1 Ενιαίος Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος.

Οι διαπιστώσεις που προηγήθηκαν αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου επιστημονικού διαλόγου και προβληματισμού που αφορά στη συζήτηση για την ευρύτητα

⁷⁴ Βλ. Wright 1996, ο.π.π σελ 165.

χρησιμοποιούμενη έννοια του «εξευρωπαϊσμού» (europeanization) και των αποτελεσμάτων του, δηλαδή την αντιμετώπιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως πηγής πίεσης για «αλλαγή» τόσο του περιεχομένου των πολιτικών (policies) και των φορέων διαμεσολάβησης της κοινωνίας (politics, π.χ. κόμματα, οργανωμένα συμφέροντα), όσο και των θεσμών και διαδικασιών (polity/institutions) του κράτους. Κεντρικό ερώτημα που αφορά άμεσα στη δημόσια διοίκηση είναι εάν θεμελιώνεται ο ισχυρισμός για την ανάδειξη ενός νέου και διακριτού «Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου»⁷⁵ (ΕΔΧ), ή εάν και κατά πόσον η επίδραση του Ενωσιακού θεσμικού και πολιτικού συστήματος οδηγεί στην «όσμωση» (fusion)⁷⁶ ή τη σύγκλιση (convergence) των εθνικών διοικητικών συστημάτων. Στον αντίποδα διατυπώνονται απόψεις και επιχειρήματα περί διατήρησης της διοικητικής πολυμορφίας (continued diversity), αντίληψη που εδράζεται στη σύγχρονη θεωρία των θεσμών (new institutionalism) και τη θεσμική αλλαγή. Όπως αναφέρει ο Τσέκος «Σε τελική ανάλυση [...] ο ΕΔΧ δεν φαίνεται να είναι τίποτε περισσότερο από τις ικανότητες διαφορετικών διοικητικών συστημάτων να επιτυγχάνουν κοινά αποτελέσματα . Ικανότητες [...] παράλληλες και όχι απαραίτητα ομοιόμορφες. Και τούτο διότι οι κοινές προκλήσεις προσλαμβάνονται διαφορετικά από κάθε πολιτικό- διοικητικό σύστημα, εγγράφονται στην εσωτερική του ατζέντα, προτεραιοποιούνται με αναφορά στην εσωτερική πολιτική συγκυρία και αντιμετωπίζονται με χρήση κατ' αρχήν των μεθόδων εργασίας με τις οποίες είναι εξοικειωμένη η δεδομένη διοίκηση. Εκείνο που προκύπτει είναι ότι το ίδιο ευρωπαϊκό ερέθισμα προκαλεί συχνά διαφορετικά εθνικά αποτελέσματα [...].

Ο Ενιαίος Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος δεν έχει ακόμη συγκροτηθεί. Μπορεί άλλωστε να οριστεί διττά. Αφ' ενός μεν δεοντολογικά ως ιδεατό πεδίο, τα ακριβή χαρακτηριστικά του οποίου παραμένουν απροσδιόριστα και εξαρτώμενα από υποθέσεις σχετικά με την φύση και το μέλλον της Ένωσης. Αφ' ετέρου δε οντολογικά, ως ένα σύνολο εθνικών μηχανισμών και διαδικασιών επεξεργασίας και υλοποίησης δημοσίων πολιτικών που σήμερα είναι παράλληλοι και δυνητικά συγκλίνουν.»⁷⁷ Με άλλα λόγια διαπιστώνεται μια εγγενής αντίφαση: ένας αναδύμενος Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος που δεν οδηγεί υποχρεωτικά στη σύγκλιση (convergence) των εθνικών διοικητικών συστημάτων. Υπ' αυτή την έννοια, αν δεν υπάρξει διοικητική σύγκλιση δεν υφίσταται ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος, άρα, σε τελική ανάλυση, υποσκάπτεται η ουσιαστική ευρωπαϊκή ενοποίηση.

⁷⁵ Βλ. Τσέκος 2009 σπ.π σελ 93-142.

⁷⁶ Βλ. Wessels 1985 σπ.π

⁷⁷ Βλ. Τσέκος, 2009,σπ.π σελ 115.

1.5.1.1 Τα Εθνικά Διοικητικά Υποδείγματα στο Πλαίσιο του ΕΔΧ.

Στο μέτρο λοιπόν που η συγκρότηση ενός κοινού ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου, καθίσταται αναγκαία με ποια υλικά επιτελείται; Προφανώς με τις προϋπάρχουσες εθνικές διοικητικές πραγματικότητες στις οποίες προστίθεται ένα συντονιστικό υπερεθνικό επίπεδο, το οποίο έχει συγκροτηθεί στην πορεία μισού αιώνα. Ποιές είναι όμως αυτές οι εθνικές διοικητικές πραγματικότητες; Καταγράφεται κατ' αρχήν μία θεσμική πολυμορφία η οποία προκύπτει από την ιστορικά διαφορετική πορεία των κρατών-μελών. Υπάρχουν στην διεθνή βιβλιογραφία ποικίλες προσεγγίσεις και πολλαπλές ταξινομήσεις των οποίων θα επιχειρήσουμε μία σύνοψη σε δύο βασικά υποδείγματα. Αποκαλούμε το ένα κανονιστικό και το δεύτερο επιχειρησιακό. Σε γενικές γραμμές μπορεί να υποστηριχθεί ότι το κανονιστικό υπόδειγμα εκφράζει την ηπειρωτική παράδοση, στην οποία ανήκουν οι λατινικές χώρες με προεξάρχουσα την Γαλλία αλλά και η Γερμανία με τον κεντροευρωπαϊκό της περίγυρο. Το επιχειρησιακό μοντέλο το οποίο αντλεί περισσότερο από την διοίκηση των επιχειρήσεων, εγγράφεται και πάλι σχηματικά, στην αγγλοσαξωνική διοικητική παράδοση, στην οποία προστίθενται οι χώρες της θρησκευτικής μεταρρυθμιστικής παράδοσης, δηλαδή οι Κάτω Χώρες και σε κάποιο βαθμό οι σκανδιναβικές.⁷⁸

Τα χαρακτηριστικά των δύο υποδειγμάτων στο προτεινόμενο σχήμα συνοψίζονται ως ακολούθως:

- 1). Στο θέμα της αποστολής της διοίκησης:
 - a. το κανονιστικό υπόδειγμα επικεντρώνεται στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος,
 - b. το επιχειρησιακό υπόδειγμα επικεντρώνεται στην παραγωγή αξιών χρήσης, και σε τελική ανάλυση στην παροχή υπηρεσιών.
- 2). Ως προς τα αποτελέσματα της διοικητικής δράσης:
 - a. το κανονιστικό υπόδειγμα βλέπει διοικητικές πράξεις,
 - b. το επιχειρησιακό υπόδειγμα δίνει έμφαση στα φυσικά αποτελέσματα.
- 3). Η νομιμότητα
 - a. για το κανονιστικό αποτελεί κυρίαρχη διάσταση,
 - b. για το επιχειρησιακό είναι ένα εργαλείο μεταξύ άλλων και ίσως όχι το σημαντικότερο.
- 4). Οι αποδέκτες των αποτελεσμάτων της διοικητικής δράσης
 - a. στο μεν κανονιστικό είναι οι διοικούμενοι, οι οποίοι κατά βάση θεωρούνται ως φορείς υποχρεώσεων,

⁷⁸ Θεόδωρος Ν. Τσέκος (2009) οπ.π. σελ. 124-132.

b. στο επιχειρησιακό μοντέλο είναι οι συναλλασσόμενοι, οι χρήστες υπηρεσιών οι οποίοι είναι φορείς δικαιωμάτων, οι πελάτες εν τέλει υπηρεσιών που πολύ συχνά υπόκεινται σε ανταποδοτικά τέλη.

5). Η σημαντική έννοια του διοικητικού χρόνου:

a. στο κανονιστικό μοντέλο είναι ενδεικτική και γίνεται αντιληπτή υπό μορφή προθεσμιών,

b. στο επιχειρησιακό υπόδειγμα προσλαμβάνεται ως, κρίσιμη παράμετρος ποιότητας και αποδοτικότητας και ως πόρος η δαπάνη του οποίου πρέπει να ελαχιστοποιείται.

6). Ο έλεγχος

a. στο κανονιστικό υπόδειγμα γίνεται αντιληπτός ως συμμόρφωση σε διατάξεις,

b. για το επιχειρησιακό υπόδειγμα αφορά μια πληθώρα σταθμιζόμενων παραμέτρων νομικού, οικονομικού, οργανωτικού και ανθρώπινου χαρακτήρα.

7). Η αξιολόγηση

a. στην περίπτωση του κανονιστικού υποδείγματος είναι κυρίως αξιολόγηση νομιμότητας ήτοι συμμόρφωσης προς τυπικούς κανόνες

b. στην περίπτωση του επιχειρησιακού υποδείγματος αφορά την εκτίμηση αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

8). Η διοίκηση προσωπικού

a. στην πρώτη περίπτωση βασίζεται στα τυπικά προσόντα, στην αρχαιότητα, και σε πειθαρχικούς ελέγχους,

b. στη δεύτερη περίπτωση στην ικανότητα διασφάλισης αποτελεσμάτων και τη διαρκή ανάπτυξη του ανθρώπινου παράγοντα.

9). Τέλος, η οικονομική διαχείριση

a. στην πρώτη περίπτωση προσεγγίζεται με την έννοια του σύννομου των δαπανών,

b. στη δεύτερη περίπτωση προσλαμβάνεται ως βελτιστοποίηση της σχέσης μεταξύ του κόστους και των αποτελεσμάτων των διοικητικών ενεργειών, δηλαδή ως ανάλυση κόστους - ωφέλειας.

1.5.1.2 Η Ενωσιακή Διοικητική Δυναμική του ENX.

Δύο ριζικά διαφορετικές παραδόσεις συναντήθηκαν, λοιπόν, στον εν δυνάμει ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο. Το αποτέλεσμα είναι ότι ο χώρος αυτός παραμένει ασαφής και ασταθής, μεταξύ άλλων και λόγω του ότι οι δύο αυτές διοικητικές παραδόσεις δεν είναι συμβατές και δεν οδηγούνται εύκολα σε μείξεις.

Καμιά απ' αυτές τις δύο παραδόσεις δεν φαίνεται μέχρι στιγμής ικανή να κυριαρχήσει, διότι η ίδια η φύση του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος ενισχύει και τις δύο με διαφορετικό την κάθε μία τρόπο. Απ' τη μια πλευρά η ευρωπαϊκή πορεία νομιμοποιείται δια των αποτελεσμάτων, άρα ενισχύει το επιχειρησιακό υπόδειγμα, απ' την άλλη η προσπάθεια διασφάλισης των εθνικών ιδιαιτεροτήτων περνάει μέσα από επιβολή μιας σειράς κανόνων, άρα με τη σειρά του ενισχύεται και το κανονιστικό υπόδειγμα.

Η αδυναμία δημιουργικής σύνθεσης διαμορφώνει ένα ευρωπαϊκό διοικητικό περιβάλλον μεταβλητής γεωμετρίας όπου τα ασύμβατα στοιχεία συνυπάρχουν και κάθε ένα εκ των δύο υποδειγμάτων ενισχύεται κατά περίπτωση. Κάθε χώρα-μέλος δέχεται, τόσο από το ενωσιακό όσο και από το διακρατικό επίπεδο, επιδράσεις οι οποίες δεν είναι συνεκτικές και σταθερά προσανατολισμένες προς μια κατεύθυνση. Θα χρειαστεί συνεπώς στα πλαίσια της ενοποιητικής διαδικασίας να προσαρμοστεί και να λειτουργήσει διοικητικά σε ένα περιβάλλον ασταθές και μεταβαλλόμενο.

1.5.1.3 Ελληνική Διοικητική Πραγματικότητα στον ΕΔΧ.

Σε αυτές τις επιδράσεις υπόκειται και η ιδιόμορφη ελληνική διοικητική πραγματικότητα για την σήμανση της οποίας έχει προταθεί από τον γράφοντα ο όρος μη βεμπεριανή γραφειοκρατία⁷⁹. Ο όρος υποδηλώνει ένα διοικητικό υπόδειγμα το οποίο εμφανίζει εξωτερικά βεμπεριανά μορφολογικά χαρακτηριστικά, το κλασικό σχήμα της βεμπεριανής γραφειοκρατίας, όχι όμως τις αντιστοίχως προβλεπόμενες λειτουργίες και τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Το πως και το γιατί έχει συγκροτηθεί με την δεδομένη μορφή του το ελληνικό κράτος και ο διοικητικός του μηχανισμός είναι μια μακρά ιστορία καθοριζόμενη από την προέλευση και τις στρατηγικές των βασικών συλλογικών υποκειμένων της ελληνικής κοινωνίας.

Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός τέτοιου γραφειοκρατικού μορφώματος συνοψίζονται στο ότι:

- 1). Η οργανωσιακή δομή δεν καθορίζεται απ' τις επιχειρησιακές ανάγκες αλλά από ατομικές και συλλογικές επιδιώξεις του πολιτικού και διοικητικού προσωπικού.
- 2). Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού δεν υπαγορεύεται επίσης απ' τις επιχειρησιακές ανάγκες, αλλά από πελατειακές πιέσεις και συλλογικές ή ατομικές στρατηγικές.

⁷⁹ Η Καλλιόπη Σπανού χρησιμοποιεί συναφώς τον όρο οιονεί βεμπεριανή γραφειοκρατία, Σπανού, Κ. (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Εκδόσεις Παπαζήση, σ. 62.

3). Η τρέχουσα λειτουργία κατορθώνει ίσως το ακατόρθωτο, να διαπνέεται δηλαδή ταυτόχρονα από σχολαστική τυπολατρία και από αυξημένη ανοχή στην παρατυπία.

Το τελευταίο αυτό στοιχείο μοιάζει εκ πρώτης όψεως παράδοξο. Ερμηνεύεται ωστόσο ευχερώς εάν ληφθεί υπ' όψη το ότι το οιοδήποτε ανθρώπινο σύστημα που δεν επιδιώκει ουσιαστικά τα επισημως διακηρυσσόμενα αποτελέσματα (αλλά διαφορετικά, αφανή και ιδιοτελή), έχει κάθε συμφέρον να οικοδομήσει μία υπεραναπτυγμένη τυπική δομή, η οποία μέσα από ένα πλήθος κανόνων, υπο-κανόνων, εξαιρέσεων και υπο-εξαιρέσεων, επιτρέπει ακριβώς την κατά το δοκούν και κατά τη στρατηγική των εκάστοτε συλλογικών υποκειμένων χρήση του θεσμικού πλαισίου. Αυτό που εκ πρώτης όψεως φαίνεται παράδοξο, στην πραγματικότητα είναι ένα αποτέλεσμα συγκεκριμένων στρατηγικών. Διότι απ' τη σκοπιά των στρατηγικών συμφερόντων των δρώντων υποκειμένων, οι «άτυπες» (και παράτυπες) συμπεριφορές είναι απόλυτα ορθολογικές.

1.5.2 Η Ελληνική Εμπειρία Διοικητικής Σύγκλισης.

Άρα, έχουμε τα τελευταία εικοσιπέντε χρόνια την επίδραση ενός υπό διαμόρφωση ασαφούς ευρωπαϊκού διοικητικού χώρου με τα χαρακτηριστικά που συνοψίστηκαν ανωτέρω, πάνω σε έναν εθνικό διοικητικό χώρο με χαρακτηριστικά επίσης «μη ορθολογικά», με τη βεμπεριανή έννοια του όρου. Τι προκύπτει από αυτή την συνάντηση; Από πληθώρα παραδειγμάτων καταδεικνύεται ότι σε τρία τουλάχιστον επίπεδα, δηλαδή στο επίπεδο του προγραμματισμού, στο επίπεδο της εφαρμογής των πολιτικών και στο επίπεδο του ελέγχου των πολιτικών, η κατάσταση στο εθνικό επίπεδο παραμένει εν πολλοίς ως είχε πριν την ένταξη. Όχι βεβαίως χωρίς προσαρμογές ή μορφολογικές αλλαγές, αλλά ως προς την ουσία και την φιλοσοφία της συγκρότησης και λειτουργίας των διοικητικών μηχανισμών.

Καταρχήν το μη βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο της ελληνικής διοίκησης, παρουσιάζει μία γενικευμένη και διαχρονική αδυναμία προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης. Το γεγονός αυτό συνδέεται με τη ιδιάζουσα χρήση του χρόνου στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Ο πολιτικο-διοικητικός χρόνος στην Ελλάδα είναι χρόνος πελατειακός, άρα χρόνος ευκαιριακός. Ο προγραμματισμός προϋποθέτει μια γραμμική πρόσληψη του χρόνου. Το με την βεμπεριανή έννοια του όρου ορθολογικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα προγραμματίζει σε βάθος χρόνου, διασφαλίζει μία σχετικά σταθερή και προβλέψιμη διαδοχή ενεργειών, εγγυάται σταθερότητα και συνέχεια στην πολιτική απόφαση και την διοικητική εφαρμογή.

Η όλη λειτουργία του διοικητικού προγραμματισμού καθ' όλην αυτή την 35ετία, διαπνέεται ακριβώς από ένα τέτοιο πνεύμα. Μπορούμε να ανατρέξουμε σε ένα ενδεικτικό παράδειγμα. Κατά την έναρξη του τρέχοντος ΚΠΣ πραγματοποιήθηκε μία ex ante αξιολόγηση από έναν εξωτερικό αξιολογητή, τη European Regional Information Society Association, στο πρόγραμμα της «Κοινωνίας της Πληροφορίας»⁸⁰. Αξιολογήθηκε το σύνολο των υπό σχεδιασμό τότε περιφερειακών προγραμμάτων για την προώθηση και αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών. Η έκθεση αξιολόγησης αναφέρει ότι τα δέκα περιφερειακά business plan είναι ενίοτε απογοητευτικά (disappointing). Τηρούνται ωστόσο σ' αυτά όλες οι μορφολογικές και τυπικές προϋποθέσεις ενός σχεδίου δράσης. Υπάρχει επί παραδείγματι σε όλα η προβλεπόμενη SWOT ανάλυση. Γίνεται όμως με έναν απόλυτα τυπικό τρόπο τα δε τελικά συμπεράσματα και οι προτάσεις του σχεδίου δεν συνδέονται με τη SWOT ανάλυση που έχει προηγηθεί. Τα σχέδια δράσης είναι εξαιρετικά μακροσκελή αναφέρει η έκθεση, και για ορισμένες περιπτώσεις χρησιμοποιεί τον όρο «γελοία μακροσκελή» και ως εκ τούτου δεν έχουν χρησιμότητα για παραγωγή πολιτικής.

Διαφαίνεται εδώ ένα συγκεκριμένο μοντέλο: προσχηματικές διαδικασίες σχεδιασμού και εξίσου προσχηματικά σχέδια, εκπονούμενα προκειμένου να καλυφθούν τυπικές προϋποθέσεις και συμβατικές υποχρεώσεις. Διασφαλίζεται έτσι η πληρότητα του φακέλου και δι' αυτής η χρηματοδότηση ασχέτως εάν η εφαρμογή του προγράμματος θα οδηγήσει σε κάτι το τελείως διαφορετικό εν σχέσει με την ορθολογική επίφαση η οποία υπάρχει σε αυτές τις διαδικασίες.

Το θέμα του προγραμματισμού δέχεται επίσης επιδράσεις απ' τους εκλογικούς κύκλους και την εν γένει λειτουργία της πολιτικής διαμεσολάβησης. Σε μία μελέτη⁸¹ για το χωρικό πρότυπο κατανομής δημοσίων επενδύσεων στη χώρα, που καλύπτει την περίοδο 1976 - 2000, δεν ανιχνεύεται κανένα συνολικό σχέδιο στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης. Η κατανομή των επενδύσεων μοιάζει να υπαγορεύεται από αποσπασματικές και ad hoc παρεμβάσεις βασισμένες σε ευκαιριακά και απροσδιόριστα ορισμένες φορές κριτήρια, που εν πολλοίς συνδέονται και με την εκλογική γεωγραφία και την εντοπιότητα ισχυρών πολιτικών παραγόντων της εκάστοτε κυβέρνησης: καταγράφεται δηλαδή μια θετική συσχέτιση του τόπου καταγωγής του εκάστοτε υπουργού με την κατανομή των επενδύσεων η οποία παρατηρείται έως σήμερα.

⁸⁰The European Regional Information Society (2003), Synthesis Report on the Evaluation of 10 Greek Regional Information Society Business Plans, Commissioned by the Greek Ministry for Economy, 58 σελ.

⁸¹Ψυχάρης Γ., Γεωργαντάς Η., Πολιτικές διαστάσεις της χωρικής κατανομής των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα, σε Κοντογιώργης Γ. Et al., Τριάντα Χρόνια Δημοκρατίας. Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004, τομ Β', Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα. σελ. 92-118.

Η παραπάνω περιγραφή είναι, αντιπροσωπευτική. Οι ελληνικές υπηρεσίες συμμορφώνονται εξ ανάγκης με τις τυπικές απαιτήσεις των ευρωπαϊκών σχεδιαστικών και ελεγκτικών μηχανισμών. Η συμμόρφωση αυτή είναι αναγκαία συνθήκη για την εξασφάλιση ρητών χρηματοδοτήσεων. Η θεώρηση μάλιστα των ευρωπαϊκών απαιτήσεων από τα ΜΟΠ μέχρι το τρέχον ΕΣΠΑ φανερώνει μια προϊούσα ενίσχυση τους. Έτσι, και στρατηγικές χαράσσονται και επιχειρησιακά σχέδια δράσης εκπονούνται και αναλύσεις SWOT επιχειρούνται, και συνεργίες αναζητούνται και τεχνικά δελτία συντάσσονται, και ποσοτικοί δείκτες αυτοσχεδιάζονται *ex ante*, *on going* και *ex post* αξιολογήσεις πραγματοποιούνται. Ωστόσο τα προϊόντα όλων αυτών των «ασκήσεων βεμπεριανού ορθολογισμού» είναι εξαιρετικά φτωχά. Όχι διότι οι εκπονούντες (ως επί το πλείστον εξωτερικοί σύμβουλοι) είναι περιορισμένων ικανοτήτων (διαφορετικό είναι ζήτημα της εκ μέρους τους κατανόησης του δημόσιου περιβάλλοντος), αλλά διότι οι εντελλόντες είναι αδιάφοροι. Τα κριτήρια κατανομής των πόρων στην Ελλάδα ακολουθούν τα παραδοσιακά εθνικά πρότυπα, συνδεδεμένα με τον (κατά Ράμφο) «κραταίο ομαδισμό» της ελληνικής κοινωνίας. Έναν «ομαδισμό» που είναι ωστόσο μικρό-συλλογικός και ιδιοτελής: υποτάσσει το γενικό συμφέρον σ' εκείνα της τοπικότητας, του πελατειακού δικτύου, των ελίτ. Η κατανομή των πόρων προκύπτει συνεπώς από συσχετισμούς και διεργασίες που ελάχιστη σχέση έχουν με τον επιχειρησιακό ορθολογισμό και τα ποσοτικά διοικητικά εργαλεία της Επιτροπής. Η τελευταία αυτή μακρόχρονη, πλέον, διάδραση της με το ελληνικό διοικητικό σύστημα αντιλαμβάνεται προφανώς με σαφήνεια τη πολιτιστική διοικητικού ορθολογισμού και παρά την αυξανόμενη πίεση που ασκεί αποφεύγει μια κατά μέτωπο σύγκρουση μαζί του. Εκτός από τους ελεγχόμενους, και οι ελέγχοντες εμφανίζονται ανεκτικοί στην πλημμελή εφαρμογή των τεχνικών προγραμματισμού. Παραδείγματος χάρη, παρά την εξαιρετικά αρνητική αξιολόγηση τους τα δέκα περιφερειακά προγράμματα για την Κοινωνία της Πληροφορίας αποτέλεσαν βάση χρηματοδότησης. Η τυπική συμμόρφωση καθίσταται συνεπώς όχι μόνο αναγκαία αλλά και ικανή συνθήκη διασφάλισης των χρηματοδοτήσεων. Ως εκ τούτου η χρήση των μεθόδων προγραμματισμού γίνεται προσχηματική.

Σε άλλες περιπτώσεις, ο σχεδιασμός, αν και επιφανειακά φαίνεται να υπαγορεύεται από ευρωπαϊκές προτεραιότητες, στην ουσία εκπορεύεται από εθνικές δυναμικές. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της αποκεντρωτικής μεταρρύθμισης. Καταγράφεται κατ' αρχήν σαφής τάση αποσυγκέντρωσης και αποκέντρωσης κρατικών λειτουργιών η οποία συμβαδίζει με βασικές κατευθύνσεις του ενωσιακού μοντέλου άσκησης πολιτικών, όπως αυτό διαμορφώνεται σταδιακά υπό την επίδραση και της αρχής της επικουρικότητας. Ωστόσο, η ελληνική σύμπλευση με τις κατευθύνσεις αυτές δεν φαίνεται να είναι απόρροια

σχεδιασμένης και συνειδητής προσαρμογής στο ευρωπαϊκό διοικητικό γίνεσθαι αλλά μάλλον συνέπεια εσωτερικών διεργασιών.⁸² Η περιφερειακή αποσυγκέντρωση ερμηνεύεται περισσότερο ως μία απάντηση στο περίφημο «στρες του κράτους», την αδυναμία δηλαδή των κεντρικών μηχανισμών να διαχειριστούν πολιτικές με έντονη διείσδυση στα τοπικά πεδία εφαρμογής.⁸³ Το ερέθισμα προέρχεται βέβαια και από τις ευρωπαϊκές πολιτικές, η προσαρμογή ωστόσο είναι αμυντική, απόρροια της παραδοσιακής διοικητικής κουλτούρας και δεν συνιστά αλλαγή παραδείγματος ή τρόπου σκέψης. Η Σπανού υποστηρίζει ότι οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις «είναι αποτέλεσμα κυρίως των εσωτερικών, εγχώριων δυναμικών που διωλίζουν τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», παραπέμποντας και στον Τοοπεν για να αποδείξει ότι η τάση αυτή δεν είναι αποκλειστικά ελληνική: «...η διαδικασία περιφερειοποίησης σε χώρες όπως η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία ή το Βέλγιο γίνεται καλύτερα αντιληπτή ως προσπάθεια για την επίλυση ιστορικών εθνικών και κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων του παρελθόντος παρά μία ηθελημένη και συνειδητή προετοιμασία για την Ευρώπη του μέλλοντος».⁸⁴

Ενδεικτικό είναι εδώ το παράδειγμα του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα. Οι Ψυχάρης και Γεωργαντάς μελετώντας το χωρικό πρότυπο κατανομής των δημοσίων επενδύσεων στην χώρα την περίοδο 1976-2000 καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η κατανομή αυτή «δεν φαίνεται να υπαγορεύεται από ένα συνολικότερο σχέδιο στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης... Αντίθετα φαίνεται ότι υπαγορεύεται από αποσπασματικό και ad hoc παρεμβάσεις που βασίζονται σε ευκαιριακά και απροσδιόριστα ορισμένες φορές κριτήρια παρά σε κάποιο μελετημένο σχέδιο καταγεγραμμένων αναγκών». Τα κριτήρια αυτά είναι εν πολλοίς η «εκλογική γεωγραφία ακόμα και η εντοπιότητα ορισμένων παραγόντων της εκάστοτε κυβέρνησης» Το ενδιαφέρον στοιχείο εδώ είναι ότι αυτό το ανορθολογικό πρότυπο κατανομής πόρων που αρχικά καταγράφεται κατά την προ της εντάξεως περίοδο 1976-1981, επαναλαμβάνεται αδιατάρακτα και στην συνέχεια από το 1982 έως το 2000 όταν η ελληνική περιφερειακή ανάπτυξη τροφοδοτείται από ευρωπαϊκούς πόρους και επιβάλλεται έξωθεν η συστηματική χρήση μεθόδων προγραμματισμού (επιχειρησιακά σχέδια, αναλύσεις SWOT, ex ante, on going και ex post αξιολογήσεις κ.τ.λ.). Τυπικά οι μεθοδολογίες εισάγονται αλλά τα επιδιωκόμενα από την χρήση τους αποτελέσματα δεν διασφαλίζονται. Τουναντίον η «ιδιοτελής προσαρμογή» τους επιτρέπει την αξιοποίηση τους ως εργαλείων

⁸² Κ. Σπανού: (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Παπαζήσης, Αθήνα.

⁸³ S.Verney (1994), Centre-periphery relations, σε P. Kazakos, P. Ioakimidis (επιμ.), Greece and E.C Membership Evaluated, Pinter, London,σελ 175.

⁸⁴ Βλ. Κ. Σπανού (2001), όπ.π. υποσ. 19, σελ 70.

ενίσχυσης της προϋπάρχουσας κατάστασης την οποία υποτίθεται ότι επιχειρούν να ανατρέψουν: την πελατειακή, στρεβλή και άδικη κατανομή των πόρων.

1.5.3 Σύγκλιση ή Απόκλιση των Διοικητικών Συστημάτων και Δομών;

Ο πληθωρισμός των εννοιολογήσεων του όρου «εξευρωπαϊσμός» και των συνεπαγόμενων εφαρμογών του δεν οδήγησε στην τεκμηρίωση της υποβόσκουσας και σιωπηρής υπόθεσης που τον συνοδεύει, τουλάχιστον καθόσον αφορά στους θεσμούς, για το περιεχόμενο, το ρυθμό και τους μηχανισμούς με τους οποίους επέρχεται η θεσμική και διοικητική «αλλαγή», πολύ δε περισσότερο η σύγκλιση των διοικητικών συστημάτων.

Πρόσφατες επεξεργασίες θεωρούν πως η έκβαση της διαδικασίας «εξευρωπαϊσμού» δεν ταυτίζεται με τη σύγκλιση, αλλά περιλαμβάνει και άλλες πιθανές εκβάσεις όπως «αδράνεια-inertia», «απορρόφηση-absorption», «μεταλλαγή-transformation», «επαναφορά-retrenchment», «προσαρμογή-accommodation», «μετασχηματισμός-transformation», καθιστώντας, όμως, έτσι την έννοια του εξευρωπαϊσμού ως, περίπου, υποκατάστατο της έννοιας της ολοκλήρωσης. Συχνά δε, διαπλέκεται με την ευρύτερη έννοια και, διεθνούς εμβέλειας, τάση του «εκσυγχρονισμού» και της «διοικητικής μεταρρύθμισης» η οποία αφενός κυριαρχείται από την επίδραση του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (New Public Management) και αφετέρου όχι μόνο δεν εκπορεύεται από την επίδραση της ΕΕ, αλλά, τουναντίον την περιλαμβάνει.

Η περί «εξευρωπαϊσμού» συζήτηση ακόμη και στην εκδοχή του λεγόμενου «βαθμού συμβατότητας» (goodness of fit), δηλαδή, την υπόθεση ότι η ευκολία/δυσκολία της προσαρμογής προς τις Ενωσιακές πολιτικές είναι ευθέως ανάλογη με το βαθμό «συμβατότητας» μεταξύ εθνικών και Ενωσιακών θεσμών και πολιτικών, (α) παραγνωρίζει ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο, όπως προαναφέρθηκε, να γίνει η διάκριση μεταξύ των επιδράσεων για διοικητική αλλαγή, οι οποίες προέρχονται από τη συμμετοχή του κράτους στην ΕΕ, και αυτών από τις ευρύτερες πιέσεις και τάσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης και συνεπώς του προωθούμενου διοικητικού προτύπου οργάνωσης, αν βεβαίως υφίσταται τέτοιο⁸⁵, (β) αγνοεί την εγγενή ικανότητα των θεσμών και ειδικότερα των διοικητικών, αφενός να υιοθετούν νέους στόχους και να επιτελούν καινούργιες αποστολές (task, mission) στη βάση των υπαρκτών και εμπαιδομένων κανόνων (norms), δομών και διαδικασιών (path dependence) και αφετέρου, να ενσωματώνουν τις αλλαγές κατά τρόπο προσαυξητικό (incremental), περιορισμένο και σταδιακό (σε βάθος χρόνου), καθιστώντας έτσι το

⁸⁵ Βλ. Τσέκος 2009 σπ.π σελ 93-142.

«υπόδειγμα» του «βαθμού συμβατότητας» εξαιρετικά στατικό και, (γ) αντιλαμβάνεται την Ενωσιακή Ευρώπη ως ένα εξωγενή παράγοντα⁸⁶ προς το κράτος μέλος, όταν στην πραγματικότητα η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνιστά το διαρκώς εξελισσόμενο πλαίσιο εντός του οποίου το κράτος μετασχηματίζεται διαμορφώνοντας την Ενωσιακή Ευρώπη και αντιστρόφως.

Προσφάτως και υπό την επίδραση του κονστρουκτιβισμού (constructivism) και την βασική, μεταξύ άλλων, υπόθεση ότι οι διεθνείς θεσμοί διαθέτουν την ικανότητα να «κοινωνικοποιούν» (socialization) τα υποκείμενα (κράτος και οι εκπρόσωποί του), που δρουν στους κόλπους τους, δηλαδή, να συγκαθορίζουν τη διαμόρφωση της ταυτότητας, την αντίληψη περί συμφερόντων, των στάσεων κι εν γένει της συμπεριφοράς τους, έγιναν προσπάθειες να διερευνηθεί κάτω από ποιες συνθήκες, ποιες προϋποθέσεις και μέσα από ποιους μηχανισμούς επηρεάζεται ο ρόλος (role perception) και η ταυτότητα των εκπροσώπων των εθνικών διοικήσεων από τη συμμετοχή τους στις πολυάριθμες επιτροπές και ομάδες του Ενωσιακού θεσμικού συστήματος. Εξάλλου και όπως σημειώνει η Hooghe «Η κοινωνικοποίηση παίρνει χρόνο. Όσο μεγαλύτερο είναι το χρονικό διάστημα που κάποιος εκτίθεται σε συγκεκριμένο ερέθισμα, τόσο αυξάνονται οι πιθανότητες να απορροφήσει αυτές τις επιρροές».⁸⁷

Από τις εμπειρικές αυτές μελέτες, όπου εξετάζεται ο βαθμός κοινωνικοποίησης ή/και επανακοινωνικοποίησης (re-socialization) των δημοσίων υπαλλήλων, προκύπτει: (α) ότι οι διάφοροι τύποι επιτροπών και ομάδων έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό την ανάδειξη της «εμπειρογνωμοσύνης» ως πρωταρχικού στοιχείου σε σχέση με το μέγεθος της χώρας προέλευσης, (β) ότι τα δομικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του Συμβουλίου της Ένωσης επιτρέπουν την κατίσχυση περισσότερο συνεργατικών συμπεριφορών και μεθόδων διαπραγμάτευσης (cooperative negotiation style), (γ) ότι αναπτύσσεται ένα είδος «αισθήματος του ανοίκειν» (sense of belonging) στην ίδια την επιτροπή όπου μετέχουν, με τη διαφορά ότι στις ομάδες του Συμβουλίου και τις επιτροπές της «επιτροπολογίας» ο ρόλος της εκπροσώπησης της κυβέρνησης και της εθνικής διοίκησης είναι εντονότερος, ενώ στις ομάδες εμπειρογνωμόνων της Επιτροπής οι αναφορές είναι πιο σύνθετες (multifaceted) και υπερβαίνουν τον εθνοκρατικό ρόλο, (δ) ότι η υιοθέτηση, εκ μέρους τους, υπερεθνικού ρόλου είναι δευτερεύουσας σημασίας, λειτουργεί συμπληρωματικά και δεν υποκαθιστά προϋφιστάμενους εθνικούς–τοπικούς ρόλους.

⁸⁶ Βλ. Dimitrakopoulos D. G., A. G. Passas (2004α) Conclusion: Europeanisation and the Greekpolicy style: national or sectoral?, σε των ιδίων (επιμ.), Greece in the European Union, Routledge, London, σελ. 144-146.

⁸⁷ Βλ. Hooghe, L. (2001), The European Commission and Integration of Europe. Images of Governance, Cambridge University Press, Cambridge. Σελ. 15.

Εξάλλου, όπως για παράδειγμα αναδεικνύεται από την ανάλυση του Lewis, η «κοινωνικοποίηση» στο πλαίσιο της EMA/Coreper δεν οδηγεί στην ανάδυση κάποιου είδους υπερεθνικής ταυτότητας των διπλωματών, αλλά στην επανακατανόηση (new understanding) των εθνικών ταυτοτήτων οι οποίες βρίσκονται σε διαρκή συνέργεια (nested) στις Βρυξέλλες. Οι Bostock και Lewis⁸⁸ χρησιμοποιούν την Ρωμαϊκή μυθική θεότητα του διπρόσωπου Ιανού για να απεικονίσουν την διαρκή ένταση μεταξύ των δύο ταυτοτήτων των εκπροσώπων των κρατών στις ομάδες και επιτροπές του Συμβουλίου και κυρίως στη EMA/Coreper, όπου οι αντιπρόσωποι εκπροσωπούν το κράτος μέλος προέλευσής τους και ταυτοχρόνως την Ευρωπαϊκή Ένωση στο κράτος τους. Αυτή η διαρκής ένταση αντανακλά την διττή θεσμική τους εμφώλευση (dual institutional embeddedness) και νομιμοφροσύνη (dual loyalty) στο εγχώριο και το Ενωσιακό πεδίο (arena) ταυτόχρονα. Η EMA/Coreper είναι ο χώρος όπου τα κράτη- μέλη εσωτερικεύουν νέους τρόπους άρθρωσης και υποστήριξης των συμφερόντων τους και παρά τον πρωτίστως διακυβερνητικό χαρακτήρα του Συμβουλίου, εντούτοις συγκροτεί ένα κομμάτι (segment) με περισσότερο υπερεθνικό προσανατολισμό από άλλα. Τούτο καθίσταται εμφανέστερο μεταξύ των υπαλλήλων που είναι αποσπασμένοι στις μόνιμες αντιπροσωπείες και κυρίως αυτών που ασκούν την Προεδρία και έχουν περισσότερη και συνεχή επαφή με ομολόγους τους άλλων εθνικοτήτων από ότι με τους ομοεθνείς τους. (ε) ότι η υιοθέτηση υπερεθνικών ρόλων μπορεί να οφείλεται περισσότερο σε εγχώριους παράγοντες, παρά στη λειτουργία αυτή καθ' αυτή των υπερεθνικών δομών και τέλος, (γ) οι εμπειρικές μελέτες πρέπει να συνεχιστούν, διότι η «υπόθεση της κοινωνικοποίησης» ούτε αυταπόδεικτη είναι, ούτε εύκολα μετρήσιμη.

Η συζήτηση αυτή έχει επεκταθεί και στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής στο μέτρο που το φαινόμενο της σταδιακής «Βρυξελλοποίησης» των διοικητικών δομών και δραστηριοτήτων (Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, ομάδες εργασίας του Συμβουλίου Εξωτερικών υποθέσεων, στρατιωτικές δομές κ.ά) της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ⁸⁹, έχει επιτείνει την επίδραση επί των βασικών αρχών συμπεριφοράς των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών και των ίδιων των διπλωματών (ανακλαστικό συνεννόησης/cooperation-coordination reflex, η πρακτική της οικοδόμησης της συναίνεσης / consensus-building), με αποτέλεσμα να τίθεται το ερώτημα εάν η «κοινωνικοποίηση» των εθνικών δρώντων στις πρακτικές των Βρυξελλών αντισταθμίζει τον διακυβερνητικό χαρακτήρα του θεσμού και την κυρίαρχη επιρροή των

⁸⁸ Βλ. Lewis, J. (2003), Informal Integration and the Supranational Construction of the Council, *Journal of European Public Polic*, σελ. 996-1019.

⁸⁹ Βλ. Πασσάς Α. Γ. (2002), Η ΚΕΠΠΑ ως μέτρο και ως όριο της θεσμικής εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την «αποεθνικοποίηση» στην «βρυξελλοποίηση» και την «ομοσπονδιακή ένταση», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, Φθινόπωρο, σελ. 7-39.

εθνικών φορέων επί των Βρυξελλών. Εάν, με άλλα λόγια, «Βρυξελλοποιείται» ή/και «εξευρωπαϊάζεται» η διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής στην κατεύθυνση της δημιουργίας μιας Ευρωπαϊκής Ενωσιακής Εξωτερικής Πολιτικής.

Τα παραπάνω ερωτήματα καθώς και οι ερευνητικές προσπάθειες θα επιταθούν με την λειτουργία του νέου θεσμού του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας με την διπλή ιδιότητα (double-hat, Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής επιφορτισμένος, εντός της Επιτροπής, για την άσκηση των καθηκόντων του στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και για τον συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, αρθρ. 18 ΣΕΕ) και την ίδρυση, πλέον, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης ως αυτοτελούς υπηρεσίας τροφοδοτούμενη από προσωπικό από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες. Επανατίθεται με μεγαλύτερη ένταση το ερώτημα που έθεταν οι Duke και Vanhoonacker, ήδη από το 2006, «εάν η συνεχιζόμενη κυριαρχία των εθνικών διπλωμάτων επιτείνει τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ ή μήπως η διαδικασία της γραφειοκρατικοποίησης, όπου διπλωμάτες από διάφορες χώρες διεπιδρούν στις Βρυξέλλες σε ημερήσια σχεδόν βάση (μεταξύ τους καθώς και με τους υπαλλήλους που προέρχονται από την Επιτροπή και την Γ. Γρ του Συμβουλίου, προσθήκη Α.Γ.Π), σφυρηλατεί την ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής με την ιδιαίτερη δική της ταυτότητα;»⁹⁰.

2. ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

2.1 Μέσα χρησιμοποίησης από τον Εθνικό Νομοθέτη για την Μεταφορά και Εφαρμογή στην Εσωτερική Έννομη Τάξη των Ενωσιακών Κανόνων. -Ελληνική Περίπτωση-

Κατά την διάρκεια της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης αναδύθηκε η ανάγκη πέρα από την οικονομική, κοινωνική και πολιτική σύγκλιση να υπάρξει αντίστοιχη σύγκλιση και στις διοικητικές δομές των κρατών μελών που συγκαθόριζαν την έννοια του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος. Στο πλαίσιο αυτό άρχισε δειλά δειλά να διαμορφώνεται μια “Κοινή” Ευρωπαϊκή Διοικητική Πολιτική, η οποία μέσα από διάφορους μηχανισμούς (best

⁹⁰ Βλ. Duke, S and S. Vanhoonacker (2006), Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, European Foreign Affairs Review, σελ. 165.

practices, benchmarking , New Public Management κτλ) στόχευε στην ομοιόμορφη διάχυση των διοικητικών πρακτικών, οι οποίες θεωρούνταν προαπαιτούμενο για την επίτευξη του στόχου της διοικητικής σύγκλισης.

Απόρροια της λογικής αυτής ήταν ότι για να μπορέσουμε να μιλάμε για μια επιτυχημένη επίτευξη του παραπάνω στόχου θα έπρεπε να υιοθετηθούν από τα Κράτη μέλη αντίστοιχες πρακτικές και μεθοδολογίες έτσι ώστε να μπορέσουν να αφομοιώσουν στον μέγιστο βαθμό τις νέες αυτές πρακτικές.

Υπό το πνεύμα αυτό και η Ελληνική Διοίκηση προσπάθησε, άλλοτε με επιτυχία και άλλοτε όχι, να ενταχθεί και να λειτουργήσει μέσα σε αυτό το νέο Οικοδόμημα. Τα πρώτα βήματα έγιναν με την ένταξη της χώρας στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες και μετέπειτα Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην αρχή τα βήματα αυτά ήταν διστακτικά αλλά με την πάροδο του χρόνου γίνονταν ολοένα και εντονότερα ,καθώς άρχιζε να γίνεται κατανοητό πως η πορεία της χώρας στο Ενωσιακό γίνεσθαι εξαρτιόταν στον μέγιστο βαθμό από την αποτελεσματική δράση του διοικητικού μηχανισμού και την πλήρη αφομοίωση του στο νέο διοικητικό περιβάλλον που απλωνόταν μπροστά του.

Πρωταρχικής σημασίας για την Ελληνική Διοίκηση τέθηκε ο συντονισμός η οργάνωση και η εφαρμογή των πολιτικών που καλούταν να διεκπεραιώσει. Στο νέο αυτό περιβάλλον, οπότε, έγινε προσπάθεια να ανασυγκροτηθεί, να ξεπεράσει τις δυσκολίες του παρελθόντος και να κοιτάξει στα μάτια τις νέες προκλήσεις και πρακτικές που ξεπρόβαλλαν στο νέο διοικητικό περιβάλλον που καλούταν να συμμετάσχει και φυσικά να εκπληρώσει τον δύσκολο ρόλο που της είχε ανατεθεί. Τα εργαλεία που χρησιμοποίησε ήταν πολυποίκιλα ,άλλοτε αποσπασματικά, πολυδιάσπαρτα και αναποτελεσματικά και άλλοτε περισσότερο συγκροτημένα αλλά με εμφανές το έλλειμμα της επαρκούς υλοποίησης.

2.1.1 Οι Επιλογές του Έλληνα νομοθέτη για την Ενσωμάτωση του Ενωσιακού Δικαίου.

Με δεδομένη την αρχή ότι η Ένωση δεν υπαγορεύει στα κράτη μέλη τα νομικά μέσα με τα οποία θα ενσωματώσουν το κοινοτικό δίκαιο και το γεγονός ότι τα κράτη μέλη διατηρούν την αυτονομία τους ως προς τον τύπο της νομοθετικής ρύθμισης τον οποίο θα χρησιμοποιήσουν, ερωτάται ποιες νομοθετικές επιλογές είχε ο Έλληνας νομοθέτης για να ενσωματώσει το Ενωσιακό δίκαιο: α) τον τυπικό νόμο, για ρύθμιση κυρίως θεμάτων που απαιτούν από το Σύνταγμα κατάρτιση νόμου ή για ρύθμιση θεμάτων ιδιαίτερα σημαντικών, β) τα Προεδρικά Διατάγματα στο πλαίσιο των ορίων του άρθρου 43 παρ. 2 του

Συντάγματος, γ) την Υπουργική Απόφαση στο πλαίσιο των ορίων του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, δ) τις αποφάσεις άλλων οργάνων της διοίκησης που είναι εξουσιοδοτημένα να εκδίδουν πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, ε) την παραπομπή σε προϋφιστάμενες εθνικές διατάξεις που ρυθμίζουν πλήρως το θέμα που ρυθμίζει ο κοινοτικός κανόνας. Η εγκύκλιος δεν χρησιμοποιείται ως εργαλείο νομοθετικής ρύθμισης διότι πρόκειται για διοικητική πρακτική, αποτελεί μία έγγραφη οδηγία εφαρμογής νόμου της προϊσταμένης αρχής που διανέμεται σε όλες τις υφιστάμενες υπηρεσίες.

2.1.2 Ενσωμάτωση του Ενωσιακού Δικαίου με Νόμο.

Η ενσωμάτωση του Ενωσιακού δικαίου στην εθνική νομοθεσία με νόμο, μπορεί να γίνεται ανά πάσα στιγμή και για την ρύθμιση διαφόρων θεμάτων, πέραν των καθοριζόμενων ρητώς από το Σύνταγμα, πλην όμως η διαδικασία εκδόσεως νόμων για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, από τα πρώτα κιόλας βήματα της προσχωρήσεως, κρίθηκε χρονοβόρος για την ρύθμιση θεμάτων με καθαρά τεχνικό χαρακτήρα. Κατά την μακρά, πλέον πορεία του νομοθετικού έργου της προσαρμογής ψηφίστηκαν και ψηφίζονται στην Βουλή νόμοι με τους οποίους ενσωματώνονται Οδηγίες ιδιαίτερα σημαντικές. Στους νόμους αυτούς πέραν από τις κοινοτικές ρυθμίσεις, χρειάστηκε να συμπεριληφθούν διατάξεις καθαρά εθνικές, γεγονός που δεν μπορούσε να καλυφθεί με την εξουσιοδότηση για ρύθμιση θεμάτων με προεδρικό διάταγμα ή με υπουργική απόφαση.

2.1.3 Ο Νόμος 945/1979 -Απόρροια του Άρθρου 28 του Συντάγματος.

Η Συμφωνία Σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα υπεγράφη στην Αθήνα στις 9 Ιουλίου 1961, κυρώθηκε με το νόμο 4226/1962 (Α΄ 41) και ετέθη σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1962. Ο κυρωτικός νόμος της Συμφωνίας Σύνδεσης δεν προέβλεπε την δυνατότητα λήψης νομοθετικών μέτρων για την ρύθμιση θεμάτων που μπορούσαν να προκύψουν από την εφαρμογή της Συμφωνίας.⁹¹ Η αίτηση προσχώρησης της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες κατετέθη στο Συμβούλιο των Υπουργών τη 12^η Ιουνίου 1975. Την 9^η Φεβρουαρίου 1976 το Συμβούλιο των Υπουργών τάχθηκε υπέρ της αιτήσεως, ενώ οι διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση άρχισαν επίσημα την 27^η Ιουλίου 1976 και τερματίστηκαν στην Υπουργική Σύνοδο της 21^{ης} Δεκεμβρίου 1978. Η Συνθήκη «περί

⁹¹ Α. Γιόμπρε-Δημητρίου & Ε. Καπιτσάνα Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα φεβρουάριος 2009. σελ. 217.

προσχώρησης της Ελληνικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας καθώς και στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος», υπεγράφη στην Αθήνα την 28^η Μαΐου 1979 και άρχισε να ισχύει την 1^η Ιανουαρίου 1981.

Με τον νόμο 945/1976 (Α' 170) κυρώθηκε η Συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος του 1975. Η συνταγματική αντιμετώπιση της συνθήκης, κατά την συζήτηση του κυρωτικού νόμου από τα κόμματα, έγινε αποκλειστικά με άξονα τις πολικές και οικονομικές επιπτώσεις της προσχώρησης. Οι συνταγματικές και γενικότερα οι νομικές πτυχές της έμειναν στο περιθώριο. Κατά την συζήτηση του κυρωτικού νόμου στη Βουλή, η τότε Κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, υποστήριξε την εφαρμογή της παραγράφου 3 του άρθρου 28 και δέχτηκε την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών, δηλαδή των 180 βουλευτών, που προβλέπει η παράγραφος 2 του άρθρου 28 του Συντάγματος αναγνωρίζοντας συνταγματικές αρμοδιότητες σε όργανα διεθνούς οργανισμού.

Το άρθρο 2 της Πράξεως Προσχώρησης, ορίζει ότι: «Από τις προσχωρήσεις, οι διατάξεις των αρχικών συνθηκών και οι πράξεις των οργάνων των κοινοτήτων δεσμεύουν την Ελληνική Δημοκρατία και εφαρμόζονται στο κράτος αυτό υπό τους όρους που προβλέπονται στις συνθήκες αυτές και στην παρούσα πράξη». Με την διάταξη αυτή η Ελλάδα κλήθηκε να συμμορφωθεί και να εφαρμόσει το σύνολο των διατάξεων του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου, που ίσχυε κατά την ημέρα της προσχώρησης της στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, και που είναι γνωστό με τον όρο «κοινοτικό κεκτημένο», στο οποίο περιλαμβάνετο και το σύνολο των πράξεων που είχαν εκδοθεί από τα όργανα της Κοινότητας από την υπογραφή της Πράξης Προσχώρησης μέχρι την 1/1/1981 (έναρξη ισχύος Πράξης Προσχώρησης) και είχαν δεσμευτικό χαρακτήρα.

Με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 2 του ν. 945/1979 δόθηκε στον Έλληνα νομοθέτη η δυνατότητα μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου 1981, με Προεδρικά Διατάγματα που ανήκουν στην κατηγορία της παραγράφου 4 του άρθρου 43 του Συντάγματος και υπόκεινται στην επεξεργασία του Συμβουλίου της Επικρατείας, να ρυθμίζει κάθε θέμα αναγκαίο για την εφαρμογή του μέχρι την 31/12/1980 υφιστάμενου παράγωγου κοινοτικού δικαίου, καθώς και κάθε θέμα για την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων της Πράξης Προσχώρησης. Την 1^η Ιανουαρίου 1981, η Ελλάδα δεν είχε ενσωματώσει στην εθνική νομοθεσία, το μεγαλύτερο μέρος του κοινοτικού δικαίου και ούτε είχε λάβει, ως όφειλε, συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του. Τα κενά που δημιουργήθηκαν από την αδυναμία εφαρμογής του

κοινοτικού κεκτημένου και το γεγονός ότι από πλευράς Κοινότητας είχε παρέλθει η περίοδος χάριτος που παραχωρούσε, ατύπως, τα νεοεισερχόμενα κράτη μέλη, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη εξεύρεσης μιας νομοθετικής λύσης, ενός εργαλείου που θα έδινε την δυνατότητα στον Έλληνα νομοθέτη να ενσωματώσει το κοινοτικό δίκαιο στην ελληνική έννομη τάξη.

2.1.4 Ο Νόμος 1104/80 -Κάθετοι και Οριζόντιοι Συντονισμοί.

Η έντονη και αμοιβαία καχυποψία, στο κατακερματισμένο και στεγανοποιημένο σύστημα ιδίων πελατειών και συμφερόντων δεν συνάδει ούτε με τις ηγετικές δομές που προκρίθηκαν για το συντονισμό σε επίπεδο διοικητικών υπηρεσιών. Για τούτο ατόνησε η πρόβλεψη του Ν.1104/80 περί διϋπουργικών συντονιστικών επιτροπών με συμμετοχή ανώτατων υπαλλήλων από τους εμπλεκόμενους φορείς, οι οποίες εντάσσονταν στις δομές των δύο «επικεφαλής» της διαμόρφωσης και άσκησης της ευρωπαϊκής πολιτικής του ΥΠΕΞ και του Υπουργείου Οικονομικών.

Εκτός από την ενδογενή, μη συνεργατική κουλτούρα, η αυτονόμηση των τομεακών υπουργείων και επιμέρους υπηρεσιών αποτελεί τροχοπέδη για τον διϋπουργικό και ενδο-υπουργικό συντονισμό τους. Παράλληλα, αντιρρήσεις από τα τομεακά υπουργεία έχουν διατυπωθεί και για την επάρκεια του συντονιστικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών.⁹² Οι κάθετοι δεσμοί με την κοινοτική διοίκηση, που συχνά προσλαμβάνουν οιονεί ομοσπονδιακό χαρακτήρα, επιτελούν την αυτονόμηση των υπηρεσιών και τον κατακερματισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής της χώρας, ενώ οι πιέσεις για συνοχή αυξάνονται με τον περιορισμό των συνθέσεων του Συμβουλίου. Στις δέσμες φορέων που υποδεικνύει η κοινοτική ύλη, η συναρμοδιότητα οδηγεί σε συγκρούσεις περί την πρωτοκαθεδρία.

Στο υπηρεσιακό-ενδοϋπουργικό επίπεδο αντί της διάχυσης του κοινοτικού αντικειμένου στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες (αναλόγως και του βαθμού εμπλοκής τους στην κοινοτική πολιτική), συστήθηκαν στα διάφορα υπουργεία οριζόντιες διοικητικές μονάδες (staff units), με ποίκιλες ονομασίες αλλά και διαφορετικό καθεστώς.⁹³ Η διττή αποστολή των εν λόγω δομών, εξωτερική και εσωτερική, συμπληρώνεται από μικτή λειτουργία: στο μεν εγχώριο επίπεδο τους ανατέθηκε επιτελικός ρόλος (ενδοϋπουργικός συντονισμός), αλλά και διαμεσολαβητικός (εξασφάλιση της ροής των εγγράφων και της πληροφόρησης), στις δε

⁹² Τ. Μηνακάκη (1992), Η επικοινωνία τη κεντρικής διοίκησης με την ΕΟΚ και ο ιδιαίτερος ρόλος των υπουργείων στην Ελλάδα, Διοικητική μεταρρύθμιση. σελ. 41.

⁹³ Άλλοτε εμφανίζονται ως αυτοτελείς δημόσιες υπηρεσίες, άλλοτε ως τμήματα των ήδη υφιστάμενων Γενικών Διευθύνσεων, G. Georgiou (1994), The responsiveness of the Greek administration system to European Prospects, International Review of Administrative Sciences. σελ. 131-144.

εξωτερικές αρμοδιότητες τους εντάχθηκαν η επικοινωνία με την ελληνική Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΜΑΕΕ) και με τις αντίστοιχες οριζόντιες υπηρεσίες άλλων υπουργείων, καθώς και η συμμετοχή σε διϋπουργικές επιτροπές και η εκπροσώπηση του οικείου υπουργείου στα κοινοτικά όργανα.

Η διατήρηση αυτού του οργανωτικού σχήματος εκτός από το γεγονός ότι αναδείχθηκε δυσλειτουργικό (π.χ συχνά ως επιτελική/συντονιστική ορίζεται η μονάδα ιεραρχικά κατώτερη αυτών που πρόκειται να συντονίσει), επιπροσθέτως συντηρεί τη στρεβλή διάκριση μεταξύ της γνώσης του αντικειμένου (κατά τεκμήριο εντοπιζόμενη στις κάθετες καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και οργανωτικές μονάδες) και της εξοικείωσης με τις ενωσιακές διαδικασίες και πρακτικές. Η διχοτόμηση αυτή ήταν εξ αρχής περιορισμένη, λόγω της αναπόφευκτης, συν τω χρόνω, εσωτερίκευσης του ενωσιακού στοιχείου. Ταυτόχρονα, όμως, συνετέλεσε στην συντήρηση της εσωστρέφειας της ελληνικής διοίκησης και την απομόνωση της από την κοινοτική πραγματικότητα και ευθύνη. Πλέον ο συγκερασμός γνώσης του αντικειμένου και διαχείρισης της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας και διαπραγμάτευσης εντοπίζεται όλο και περισσότερο στις κάθετες υπηρεσίες- μολονότι συνήθως υποστελεχωμένες, με τις οριζόντιες μονάδες να περιορίζονται σε υποβοηθητικούς ρόλους αλλά και συντονιστικούς, στο βαθμό που το επιτρέπει η πολιτική υπερδομή.

Στις λοιπές περιπτώσεις που προκρίνεται το οργανωτικό σχήμα της διάχυσης της κοινοτικής ύλης προς τις κάθετες υπηρεσίες και μονάδες αφενός, προκύπτουν ζητήματα επικάλυψης αντικειμένων και αφετέρου, η καθοδική αυτή πορεία προσκρούει συχνά στην παρέμβαση της πολιτικής υπερδομής. Αξιοσημείωτη δομή συνιστά το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (ΣΟΕ), συμβουλευτικό σώμα σε θέματα ECOFIN από το 1987. Υπαγόμενο απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών, δεν αποτελεί αυτόνομη δεξαμενή τεχνοκρατικών αναλύσεων (think-tank).⁹⁴ Αντίθετα, η μεταβαλλόμενη σύνθεση του εξαιτίας των αλλαγών ηγεσίας το μετατρέπει σε απόλυτο εξάρτημα της. Το ιδιότυπο τούτο σχήμα εμπειρογνωμοσύνης όχι μόνο έχει αναλάβει την εκπροσώπηση του Υπουργείου Οικονομικών στις οικείες επιτροπές του Συμβουλίου, αλλά ασκεί και συντονιστικά καθήκοντα σε ad hoc βάση και με ευρεία διακριτική ευχέρεια. Άλλωστε, μετέχει στις επιτροπές σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή, Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής) που διαχειρίζονται τα θέματα του ECOFIN.

⁹⁴ Η ευρύτερη απουσία δεξαμενών σκέψης και επάρκειας τεχνικο-επιστημονικής στήριξης στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, που αναφέρθηκε ήδη, είναι εμφανέστερη στα σύνθετα πεδία υψηλής τεχνικότητας των ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Βλ. την σχετική παρατήρηση της Γ. Γιαννακούρου, Η ευρωπαϊκή πολιτική για το περιβάλλον και η ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Αθήνα 2009, εκδ. Παπαζήσης "Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση σελ. 341-367.

Η απουσία συγκεκριμένου πολιτικού και οργανωτικού σχεδιασμού οδηγεί στην ίδρυση ή κατάργηση δομών και οργανωτικών σχημάτων δίχως πρόνοια για το ευρύτερο διοικητικό περιβάλλον στο οποίο εμφυτεύονται, με αποτέλεσμα την έλλειψη συνοχής και διάρκειας στα εκάστοτε σχήματα ενδοϋπουργικού συντονισμού που συχνά λειτουργούν παράλληλα.⁹⁵ Την προβληματική οργανωτική διάρθρωση επιτείνει ο πολιτικός πολυκεντρισμός. Ενδεικτική είναι η περίπτωση του ΥΠΕΞ όπου συνυπάρχουν υπηρεσιακός και μετακλητός (για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις) Γενικός Γραμματέας, ενώ με ενωσιακά θέματα ασχολούνται τουλάχιστον πέντε υπηρεσίες, υπαγόμενες όχι μόνον σε διαφορετικές διευθύνσεις αλλά και ενταγμένες σε διαφορετικό καθεστώς ενδοϋπουργικού συντονισμού. Η διαρκής κινητικότητα των ειδικών συμβούλων και συνεργατών, όπως και του μετακλητού ανώτατου προσωπικού, δίχως την παράλληλη ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκά προσανατολισμένης πολιτικής προσωπικού και διαχείρισης ανθρωπίνων πόρων για τη σταδιακή, αλλά μεθοδική, δημιουργία της απαιτούμενης «administrative elite», μετέτρεψε τη βραχυχρόνια ωφέλεια σε μακροχρόνια απώλεια και καθυστέρηση.

Ο δε διϋπουργικός συντονισμός στο διοικητικό επίπεδο, ελλείπει οριζόντιων διασυνδέσεων μεταξύ των διαφόρων φορέων, αναλαμβάνεται σχεδόν εξολοκλήρου από τις αρμόδιες υπηρεσίες των δύο ηγετικών υπουργείων (ΥΠΕΞ και Υπουργείου Οικονομικών). Εξαιτίας, ωστόσο, των φυγόκεντρων τάσεων των τομεακών υπουργείων και των αντιρρήσεων τους στην ύπαρξη ηγετικών συντονιστικών δρώντων, η Γ' Γενική Διεύθυνση Υποθέσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης του ΥΠΕΞ παρεμβαίνει για την συνοχή των επιμέρους θέσεων σε ύστερη φάση της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας, αυτήν της COREPER, όταν μεγάλο μέρος των υπό διαπραγμάτευση θεμάτων έχει ήδη συμφωνηθεί στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου. Στο στάδιο της τυπικής προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας ως προς την κοινοτική, η συνεχιζόμενη υστέρηση στην ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών σύμφωνα με τους δείκτες επίδοσης (scoreboards) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καταδεικνύει ότι η Ελλάδα δεν έχει αξιοποιήσει το μέγιστο των δυνατοτήτων της, παρά την πρόοδο που έχει σημειώσει σε σχέση με το εθνοκεντρικό παρελθόν της.

2.1.5 Ο Νόμος 1338/1983 για την «Εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου».

Ο νόμος 1338/1983 (Α'34), ο οποίος με ορισμένες τροποποιήσεις ισχύει μέχρι σήμερα, αποτελεί πολύτιμο εργαλείο του Έλληνα νομοθέτη για την ενσωμάτωση του Κοινοτικού δικαίου στην ελληνική νομοθεσία. Ο εν λόγω νόμος κατατέθη προς ψήφιση στη Βουλή από

⁹⁵ B. Laffan (2006), *Managing Europe from Home in Dublin, Athens and Helsinki: A Comparative Analysis, West European Politics*, σελ 700.

τον Υπουργό Οικονομίας. Κύριος εμπνευστής και συντάκτης του νόμου ήταν ο επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας κ. Χρήστος Γεραρής. Πρόκειται για τον νόμο-πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 4 του Συντάγματος που καθορίζει σε γενικές γραμμές τα θέματα που θα ρυθμιστούν με την έκδοση των Κανονιστικών Διαταγμάτων, δηλαδή καθορίζει τις γενικές γραμμές και κατευθύνσεις που θα ακολουθήσει η Διοίκηση κατά την ρύθμιση των περιλαμβανομένων στην εξουσιοδότηση θεμάτων και θέτει χρονικά όρια για την χρήση της εξουσιοδότησης αυτής. Ο συγκεκριμένος νόμος παρέχει αυτοτελείς εξουσιοδοτήσεις προς έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων, δίδει δυνατότητα χρήσης εξουσιοδοτήσεων που παρέχονται σε προγενέστερους ή μεταγενέστερους νόμους, δίδει δυνατότητα προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο. Παρατηρείται ότι η Διοίκηση προκειμένου να επιταχύνει την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, κυρίως των οδηγιών τεχνικού περιεχομένου προβαίνει στην κατάρτιση Υπουργικών Αποφάσεων.

Ο κυρωτικός νόμος της Συνθήκης του Μάαστριχτ ν 2977/1992 (Α'136), της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΟΚ) ν. 2155/1993 (Α'104), της Συνθήκης του Άμστερνταμ ν.2691/1999 (Α'47), της Συνθήκης της Νίκαιας ν. 3001/2002 (Α'73) στο άρθρο δεύτερο παραπέμπει στο ν.1338/1983, και ειδικότερα στις κανονιστικές πράξεις των άρθρων 1, 2, 3 και 4 αυτού, προκειμένου με αφορμή τα νέα αυτά κείμενα, να επέρχονται οι αναγκαίες προσαρμογές στην υφιστάμενη εθνική νομοθεσία και να ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο για την εφαρμογή των διατάξεων τους, καθώς και των πράξεων των ενωσιακών οργάνων που εκδίδονται βάσει των νέων άρθρων των Συνθηκών αυτών.⁹⁶

2.1.6 Η Διαδικασία Κατάρτισης των Κανονιστικών Πράξεων Προσαρμογής.

Η ευθύνη κατάρτισης νόμων και κανονιστικών πράξεων προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας προς την κοινοτική ανήκει στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες των επιμέρους υπουργείων. Οι εν λόγω υπηρεσίες, χωρίς να είναι απαραίτητως στελεχωμένες με νομικούς, είναι συνήθως αυτές που έχουν παρακολουθήσει την κοινοτική πράξη εν τω γίνεσθαι, δηλαδή έχουν συμμετάσχει με εκπροσώπους τους στις ομάδες της Επιτροπής ή του Συμβουλίου, γνωρίζουν το ουσιαστικό της περιεχόμενο, τα σημεία τριβής της με την εθνική νομοθεσία, καθώς και τα σημεία που θα αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω εθνικής νομοθετικής ρύθμισης.

⁹⁶ Α. Γιόμπρε-Δημητρίου & Ε. Καπιτσάνα Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα φεβρουάριος 2009.σελ. 208.

Για την κατάρτιση των ανωτέρω νομοθετημάτων μπορεί να απαιτηθεί σύμπραξη πολλών υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου ή υπηρεσιών και άλλων υπουργείων, γεγονός που δικαιολογεί την συγκρότηση, πολλές φορές, νομοπαρασκευαστικών επιτροπών. Παρόλα αυτά παρατηρείται αδυναμία συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών των εμπλεκόμενων υπουργείων, λόγω ανάγκης θέσπισης νέων, γεγονός που καταλήγει στην καθυστέρηση ενσωμάτωσης κοινοτικών Οδηγιών, με τις ανάλογες συνέπειες για την ελληνική Διοίκηση. Η διαδικασία κατάρτισης νομοσχεδίων προσαρμογής είναι όμοια με την διαδικασία κατάρτισης νομοσχεδίων προς ρύθμιση άλλων θεμάτων μη κοινοτικής/ενωσιακής προέλευσης.

Η διαδικασία κατάρτισης Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων προσαρμογής είναι όμοια ως προς το πρώτο στάδιο, δηλαδή ως προς το στάδιο υπογραφής των σχεδίων από τους συναρμόδιους υπουργούς. Το σχέδιο της Υπουργικής Απόφασης αποστέλλεται προς δημοσίευση στο Εθνικό Τυπογραφείο. Το υπογεγραμμένο σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος διαβιβάζεται μέσω της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης για την κατά νόμο επεξεργασία του από το Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πριν την διαβίβαση αυτή παρεμβαίνει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, στο πλαίσιο της οποίας συνεστήθη το 2006 μια ευέλικτη Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, η λεγόμενη KENE⁹⁷, η οποία διενεργεί ένα πρώτο έλεγχο των σχεδίων Π.Δ. Αν υπάρξουν παρατηρήσεις το σχέδιο αποστέλλεται στο καθ' ύλην αρμόδιο υπουργείο ώστε να επέλθουν οι δέουσες διορθώσεις και υπογραφές. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφωθεί προς το πρακτικό επεξεργασίας του σχεδίου Π.Δ του ΣτΕ, πριν την καθαρογραφή του σε πάπυρο, την υπογραφή του από τους συναρμόδιους υπουργούς και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την δημοσίευση του στο τεύχος Α΄ του Φύλλου της Εφημερίδας της Κυβέρνησης.

Για την δομή και εν γένει για το περιεχόμενο των Προεδρικών Διαταγμάτων συνέβαλαν αποφασιστικά τα πρακτικά επεξεργασίας των Προεδρικών Διαταγμάτων του ΣτΕ, ξεκινώντας από το πρακτικό επεξεργασίας του επίτιμου Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας κ. Χρήστου Γεραρή, καθώς και τα πρακτικά που εκδόθηκαν από το 1983 και εντεύθεν για την επεξεργασία των Προεδρικών Διαταγμάτων που εκδόθηκαν κατ'εφαρμογή του ν. 1338/1983.

⁹⁷ Βλ. ΚΥΑ 206/2006, ΦΕΚ Β΄1784.

2.1.7 Η Διοικητική Διαχείριση της Ενσωμάτωσης του Ενωσιακού Δικαίου από την Ελληνική Δημόσια Διοίκηση.

Σε διοικητικό επίπεδο το Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων (ΑΓΝΘΕΕ) του Υπουργείου Οικονομίας είναι υπεύθυνο για την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην εθνική νομοθεσία. Το ΑΓΝΘΕΕ στελεχώνεται από δικηγόρους οι οποίοι έχουν προσληφθεί με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου, διατηρούν την ιδιότητα του δικηγόρου χωρίς να τελούν σε καθεστώς αναστολής και δεν εμπίπτουν στο καθεστώς των μονίμων υπαλλήλων, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι εξαιρούνται από την ιεραρχία. Στο Γραφείο προΐσταται υπάλληλος του κλάδου ΠΕ 1 του οικονομικού, κατά προτίμηση πτυχιούχος Νομικής που να γνωρίζει απαραίτητα Αγγλικά ή Γαλλικά (Άρθρο 66 του ΠΔ178/2000). Η πρόσληψη των δικηγόρων που στελεχώνουν το Γραφείο χρονολογείται από το 1975-1977 για τη στήριξη της προετοιμασίας ένταξης της Ελλάδας στην τότε ΕΟΚ (Σύνταξη πρωτοκόλλων προσχώρησης, ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου). Τα προσόντα που ζητήθηκαν τότε ήταν: α) πτυχίο Νομικής, β) πολύ καλή γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας και γ) μεταπτυχιακά στο κοινοτικό δίκαιο. Το 1981 δημιουργήθηκε στο ΥΠΕΞ η ΕΝΥΕΚ (Ειδική Νομική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) που στελεχώθηκε μερικώς από δικηγόρους που απασχολούνταν στο ΑΓΝΘΕΕ και οι οποίοι μετατάχθηκαν εκεί. Σήμερα αποτελεί το Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΝΥ-ΕΕ)⁹⁸, η οποία υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Εξωτερικών⁹⁹. Η ΕΝΥ-ΕΕ στον τομέα της εναρμόνισης συμπράττει πάντοτε με το ΑΓΝΘΕΕ του Υπουργείου Οικονομικών. Οι δύο υπηρεσίες είναι μόνοι φορείς με τους οποίους γίνεται ηλεκτρονική διαβίβαση των ΦΕΚ στη ΜΑΕΕ, η οποία έχει ορισθεί από την Επιτροπή ως ο «κεντρικός διαχειριστής» για την διαβίβαση των ΦΕΚ ενσωμάτωσης στη Γενική Γραμματεία της Επιτροπής.

Το εν λόγω γραφείο είναι μονάδα οριζόντιας αρμοδιότητας, η οποία υπάγεται απευθείας στο Γενικό Γραμματέα και τον υπουργό και έχει (ΠΔ 178/14-7-2000) τις εξής αρμοδιότητες: α) την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην οποία υπάγεται η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς την εκδιδόμενη κοινοτική, β) την εποπτεία της ορθής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας, γ) το νομοθετικό συντονισμό των ενεργειών της διοίκησης, δ) την επεξεργασία και διατύπωση θέσεων επί νομικών θεμάτων αρμοδιότητας του υπουργείου σε επιτροπές και ομάδες εργασίας της Επιτροπής και του Συμβουλίου της ΕΕ, καθώς και σε νομικά θέματα που προκύπτουν από την άσκηση των γενικότερων αρμοδιοτήτων του ΥΠΟΟ. Πεδίο της κύριας ευθύνης του Γραφείου είναι η αμφίδρομη ενημέρωση και

⁹⁸ Ν. 3566/2007, ΦΕΚ Α'117, άρθρο 16.

⁹⁹ Ν. 230/1998, ΦΕΚ Α'177, άρθρο 56.

ανταλλαγή πληροφοριών (π.χ Scoreboard) με την αρμόδια Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για θέματα πρωτίστως συντονισμού της διαδικασίας ενσωμάτωσης στο σύνολο της ελληνικής διοίκησης αλλά, και όλων των διοικητικών πρακτικών και δράσεων που εφαρμόζει η παραπάνω διεύθυνση προς επίτευξη του στόχου της Εσωτερικής Αγοράς (π.χ SOLVIT, βλ. παρακάτω).

Το 2003 ορίστηκε στέλεχος του ΑΓΝΘΕΕ ως Εθνικός Συντονιστής για την μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας στην εθνική και για την ηλεκτρονική (on-line) κοινοποίηση των εθνικών εκτελεστικών μέτρων στις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής. Οι Εθνικοί Συντονιστές συμβάλλουν στη διευθέτηση οργανωτικών ατελειών, ενώ διασφαλίζουν στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα συνέχεια και θεσμική μνήμη. Στις σχέσεις τους με την ενωσιακή διοίκηση ο ρόλος τους αποκτά αποφασιστική σημασία καθώς προσφέρει επαρκή εκπροσώπηση του κράτους μέλους στα ενωσιακά όργανα.¹⁰⁰

Ο ν. 1338/83, αρ.1 παρ.3, (όπως προαναφέρθηκε) παρέχει τη νομική βάση στον υπουργό Οικονομίας για σύμπραξη στην έκδοση των κανονιστικών πράξεων. Επακολούθως, ένα από θέματα με τα οποία είναι επιφορτισμένο το ΑΓΝΘΕΕ είναι ο έλεγχος όλων των κανονιστικών πράξεων ενσωμάτωσης των Οδηγιών. Τα αρμόδια υπουργεία οφείλουν να αποστέλλουν σε αυτό όλα τα σχέδια των κανονιστικών πράξεων και να συνεργάζονται με τα αρμόδια στελέχη του για την ορθότητα της κατάρτισης τους. Η ανάθεση χειρισμό κάθε θέματος και η διαχείριση του ανήκει στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες. Ο ρόλος του είναι συντονιστικός ενώ έχει οριζόντια αρμοδιότητα εποπτείας, συντονισμού, παρέμβασης και ενημέρωσης. Η αρμοδιότητα της μονάδας αυτής αποτελεί σημαντική βαθμίδα ελέγχου (με τη μορφή της βοήθειας, υποστήριξης και συμβουλής) στο πολυεπίπεδο αυτό ελεγκτικό σύστημα της μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου στην εθνική νομοθεσία. Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων είναι σημαντική καθώς, όπου γίνεται, έχει ως αποτέλεσμα την αποφυγή επικαλύψεων, τη σύγχυση ή σύγκρουση αρμοδιοτήτων.

Κατά κανόνα η ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν παρέχει οργανωμένη πληροφόρηση ή εκπαίδευση στους υπεύθυνους για την ενσωμάτωση αλλά αξίζει να τονιστεί ότι, α) για οδηγίες που παρουσιάζουν δυσκολίες στην ενσωμάτωση είτε διότι χρήζουν διευκρινίσεων, επεξηγήσεων κ.λ.π. είτε διότι απαιτείται συνεργασία διάφορων φορέων ή ομάδων συμφερόντων, συγκροτούνται ειδικές νομοπαρασκευαστικές επιτροπές προς επίλυση των προβλημάτων ενώ συχνά γίνονται και συσκέψεις και, β) τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία συνεργάζονται με το Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων του Υπουργείου Οικονομικών

¹⁰⁰ Α. Γιόμπρε-Δημητρίου & Ε. Καπιτσάνα Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα φεβρουάριος 2009.σελ. 225.

το οποίο, έχοντας κύρια αρμοδιότητα το συντονισμό της μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου στην εθνική νομοθεσία σε οριζόντιο επίπεδο και έχοντας αναπτύξει δίκτυο επαφών με τα προαναφερόμενα υπουργεία, παρέχει νομική υποστήριξη (κατευθύνσεις, πληροφορίες) προκειμένου να επιλυθούν τα προκύψαντα προβλήματα.

Σε οργανωτικό επίπεδο, προγραμματισμένος σχεδιασμός για τις Οδηγίες δεν γίνεται. Εν μέρει η αδυναμία αυτή οφείλεται στο ότι η χρήση των νέων τεχνολογιών βρίσκεται σε πρώιμο ακόμη στάδιο. Η ψηφιακή οργάνωση και η δημιουργία κεντρικής βάσης δεδομένων ή κάποιου τοπικού δικτύου (Intranet) σύνδεσης του κεντρικού φορέα με τους αρμόδιους φορείς θα είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των καθυστερήσεων, καθώς η συνολική ροή εργασίας διεξάγεται με τρόπο συμβατικό (διαβίβαση των φακέλων, αποστολές). Η ανταπόκριση στις υποχρεώσεις που απορρέουν από μια Ενωσιακή πράξη αποτελεί τις περισσότερες φορές αντικείμενο προσωπικών πρωτοβουλιών και άτυπων διακανονισμών, πρακτικών με άλλα λόγια που είναι αρκετά αναποτελεσματικές. Κατά το παρελθόν, δικλείδα διασφάλισης για την έγκαιρη ενσωμάτωση αποτελούσε το έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο απευθυνόταν προς τα αρμόδια καθ' ύλην υπουργεία προκειμένου αυτά να θέσουν σε άμεση προτεραιότητα τις εκκρεμότητες τους αναφορικά με τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου, ενώ ταυτόχρονα τους ζητούνταν χρονοδιάγραμμα μεταφοράς οδηγιών στην εθνική μας νομοθεσία. Κάθε φορέας ενδέχεται να συντάσσει αναφορές για τις επιδόσεις του και τα ποσοστά του στην ενσωμάτωση. Η συχνότητα εξαρτάται από τον φορέα.

Το 2005, η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, μέσω της οικείας αρμόδιας υπηρεσίας, ανέλαβε την γενική ευθύνη του συντονισμού στα θέματα της ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας εξεδόθη τον Ιούλιο του 2006 εγκύκλιος του Πρωθυπουργού σχετικά με τη «Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων», η οποία περιέχει Οδηγίες για την απλούστευση των κανόνων δικαίου, τον περιορισμό της πολυνομίας, τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και την σταδιακή κατάργηση των ρυθμίσεων που κρίνονται περιττές.

2.1.8 Νόμος 4048/2012. Καλή Νομοθέτηση ως απαραίτητη προϋπόθεση για την “Καλή Ενσωμάτωση”.

Σύμφωνα με τον Ν.4048/2012 το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης είναι το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και το Γραφείο Νομοθετικής

Πρωτοβουλίας είναι το γραφείο που συστήνεται σε κάθε Υπουργείο. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του εν λόγω Νόμου η ποιότητα των ρυθμίσεων διασφαλίζεται με την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης, όπως είναι ιδίως: α) η αναγκαιότητα, β) η αναλογικότητα (καταλληλότητα, εύλογη σχέση μέσου και σκοπού με υιοθέτηση του λιγότερο επαχθούς μέτρου). γ) η απλότητα και η σαφήνεια του περιεχομένου των ρυθμίσεων. δ) η αποφυγή αποκλινοσών από την κατά περίπτωση γενική πολιτική ή αντιφατικών ρυθμίσεων. ε) η αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα με συνεκτίμηση τόσο των θεμελιούντων τη ρύθμιση των οικονομικών και άλλων στοιχείων, όσο και των συνεπειών της ρύθμισης. στ) η διαφάνεια. ζ) η επικουρικότητα και λογοδοσία με τον προσδιορισμό των αρμόδιων οργάνων εφαρμογής των ρυθμίσεων. η) η ασφάλεια δικαίου. θ) η προσβασιμότητα στις ρυθμίσεις και με ηλεκτρονικά μέσα. ι) Η δυνατότητα υποβολής προτάσεων σχετικών με τις ρυθμίσεις κατά το στάδιο της κατάρτισης και της αξιολόγησης της εφαρμογής τους (ανοιχτή διαδικασία). ια) η ισότητα των φύλων. ιβ) η δημοκρατική νομιμοποίηση. Έπειτα, οι αρχές της καλής νομοθέτησης εφαρμόζονται: α) κατά την κατάρτιση και αξιολόγηση νόμων και κανονιστικών πράξεων, β) κατά την απλούστευση, με την τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων, την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση, καθώς και κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, γ) κατά την κατάρτιση προτάσεων νόμου.

Το άρθρο 4 του ίδιου νόμου εισάγει τις υποχρεώσεις των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων για την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης. Έτσι, τα όργανα θέσπισης ρυθμίσεων μεριμνούν για: α) τον εντοπισμό και οριοθέτηση του προβλήματος, το οποίο επιβάλλει τη ρύθμιση και τον εντοπισμό των συναφών νομοθετικών ή κανονιστικών ρυθμίσεων. β) τον προσδιορισμό και τεκμηρίωση των αρνητικών συνεπειών της μη ρύθμισης. γ) τον προσδιορισμό των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική τεκμηρίωση της ικανότητάς τους να επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς. δ) τη στάθμιση των ωφελημάτων, του κόστους και των διακινδυνεύσεων που προκύπτουν από την υιοθέτηση της ρύθμισης σε αναφορά με τη βέλτιστη σχέση κόστους-οφέλους της προκρινόμενης εναλλακτικής και την ελάχιστη δυνατή επέλευση παρεπόμενων δυσμενών αποτελεσμάτων, ιδίως στην οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον. ε) τη σαφήνεια των νοημάτων της ρύθμισης και ιδίως τη διατύπωση συγκεκριμένων, μετρήσιμων, σαφών και χρονικά οριοθετημένων στόχων που επιδιώκονται με αυτή. Ειδικότερα, την παροχή σε ανοιχτή και επεξεργάσιμη μορφή όλων των απαραίτητων δεδομένων, ιδίως στατιστικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών και χωρικών που αφορούν και τεκμηριώνουν την προτεινόμενη ρύθμιση. στ) τη γραμματική και συντακτική ορθότητα των διατάξεων και την τήρηση των νομοτεχνικών κανόνων. ζ) την υιοθέτηση όλων των απαραίτητων μέτρων για τη

διασφάλιση της επίτευξης των στόχων πολιτικής με το ελάχιστο δυνατό κόστος, στο οποίο περιλαμβάνονται τα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τη διοίκηση. η) την οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλου είδους διαβούλευσης, που κρίνεται ως αναγκαία, καθώς και την οργάνωση και παρακολούθηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων κατά το σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση της ρύθμισης. θ) το σαφή προσδιορισμό των οργάνων της διοίκησης που είναι αρμόδια για την εφαρμογή της ρύθμισης. ι) την υιοθέτηση κανόνων που υπηρετούν τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης

Κατά τη μεταφορά του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ελληνική έννομη τάξη, τα όργανα ενσωμάτωσης μεριμνούν για: α) την τήρηση των αρχών καλής νομοθέτησης του άρθρου 2 και των νομοτεχνικών κανόνων του άρθρου 4. β) την αποφυγή ασαφειών ή νομοτεχνικών ελλείψεων, καθώς και την αποφυγή της προσθήκης διατάξεων άσχετων με το περιεχόμενο της προς ενσωμάτωση ρύθμισης. γ) την έγκαιρη εναρμόνιση.

Τα Γραφεία Νομοθετικής Πρωτοβουλίας των Υπουργείων, κατά την ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεριμνούν για την εφαρμογή των αρχών καλής νομοθέτησης, ιδίως κατά τη σύνταξη της Ανάλυσης Συνεπειών Ρυθμίσεων. Οι Υπουργοί, στην αρχή της τακτικής συνόδου της Βουλής και στο πλαίσιο του νομοθετικού προγραμματισμού του Υπουργείου τους, υποχρεούνται να ενημερώνουν το Γραφείο Καλής Νομοθέτησης σχετικά με τον αριθμό και το αντικείμενο των νομοσχεδίων που προτίθενται να εισαγάγουν για ψήφιση στη Βουλή. Επιτρέπεται η υπέρβαση του προγραμματισμένου αριθμού των νομοσχεδίων εφόσον αυτό δικαιολογείται επαρκώς από τις επικρατούσες συνθήκες με την προϋπόθεση της έγκρισης του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν πρόκειται για νομοσχέδια με τα οποία γίνεται εναρμόνιση Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εθνικό δίκαιο, για νομοσχέδια που κυρώνουν πράξεις νομοθετικού περιεχομένου και διεθνείς συνθήκες ή συμβάσεις, καθώς και για νομοσχέδια που χαρακτηρίζονται από την Κυβέρνηση ως κατεπείγοντα ή που έχουν επείγοντα χαρακτήρα και συζητούνται και ψηφίζονται σύμφωνα με τα άρθρα 109 και 110 του Κανονισμού της Βουλής.

2.2 Ελλάδα-ΕΕ, μια Σχέση Σύγκρουσης εν τη γενέσει.

Η διαδικασία εξευρωπαϊσμού (Europeanization process) στην Ελλάδα δεν εντοπίζεται μόνο στην εσωτερικοποίηση της λογικής, των κανόνων, των αρχών και της δυναμικής που απορρέουν από την συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία, αλλά εκτείνεται στο να περιλάβει την επιθυμητή διάχυση (spill-over) προτύπων οργάνωσης, συμπεριφοράς, δομικής συγκρότησης της κοινωνίας τόσο σε πολιτικό όσο και σε οικονομικό και κοινωνικό

επίπεδο.¹⁰¹ Η διάχυση αυτή δεν εμφανίζεται να έχει το χαρακτήρα της μηχανιστικής αντιγραφής (απομίμησης) προτύπων σε μια διαδικασία εκσυγχρονισμού/εκδυτικισμού. Εμφανίζεται να αντιπροσωπεύει περισσότερο το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας όσμωσης διάφορων συντελεστών που συμμετέχουν στην ενοποιητική διαδικασία (Ένωσης, εθνικών κρατών, περιφερειακών, τοπικών αρχών, κοινωνικών συντελεστών, κτλ.). Από την άποψη αυτή, η διαδικασία όσμωσης ξεπερνά τη λογική των εκσυγχρονιστικών προσπαθειών του παρελθόντος που είχαν ως στόχο «to catch up» με την ευρωπαϊκή κοινωνία μέσω της αντιγραφής ή εισαγωγής προτύπων οργάνωσης και συμπεριφοράς. Η έννοια αυτή έχει επικριθεί εντονότατα ως ανέφικτη νέο-εξελικτική (neo-exolutionism) προσέγγιση.

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1981 έθεσε, σχεδόν ευθύς αμέσως, ως άμεσο αίτημα τον επαναπροσδιορισμό του πατερναλιστικού ρυθμιστικού προτύπου και της εκτεταμένης επιχειρηματικής δραστηριότητας του ελληνικού κράτους σύμφωνα με το πρότυπο οργάνωσης που υπεδείκνυε η Συνθήκη της Ρώμης (ΣΕΟΚ).¹⁰² Έθεσε, δηλαδή, ως αίτημα την προσαρμογή του ελληνικού κράτους σ' ένα ανταγωνιστικό καθεστώς λειτουργίας με την υιοθέτηση του ρυθμιστικού προτύπου της Ε.Ε, που θα συρρίκνωνε το γιγαντισμό, με όλες τις οικονομικές και πολιτικές συνέπειες που αυτό το γεγονός θα είχε, κυρίως στο σύστημα της πατρωνίας (patron-client system).

Οι κανόνες ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ιδιαίτερα οι διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης που διέπουν τις σχέσεις κράτους και δημοσίων επιχειρήσεων, αποτέλεσαν το πεδίο σύγκρουσης μεταξύ Ελλάδας και Ε.Κ., ιδιαίτερα καθώς για σημαντικό χρονικό διάστημα (1981-1986) η Ελλάδα επιχειρούσε να διευρύνει το πατερναλιστικό πρότυπο του επιχειρηματικού και ρυθμιστικού ρόλου (σύσταση νέων επιχειρήσεων ή ρυθμιστικών μονάδων και κανόνων) με τη σύσταση μεταξύ άλλων του Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ) και την υπαγωγή σε αυτόν υπερχρεωμένων προβληματικών επιχειρήσεων, τη σύσταση άλλων παρεμβατικών μονάδων (ΕΟΦ), κτλ. Η πολιτική αυτή οδήγησε σε σειρά συγκρούσεων με την Ε.Κ/Ε.Ε.¹⁰³ Η μελέτη των περιπτώσεων των παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου που είτε έφτασαν στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) είτε έκλεισαν σε συνεργασία μεταξύ ελληνικής διοίκησης και Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποκαλύπτει την έκταση του προβλήματος και την

¹⁰¹ P.C. Ioakimidis, «Greece in the EC: Policies, Experiences and Prospects».

¹⁰² Σχετικά βλ. Π. Καζάκος, «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνικό Κράτος : Οι επιπτώσεις της ένταξης στις σχέσεις κράτους και οικονομίας». Αθήνα, Παπαζήσης, 1996, σ, 99-112.

¹⁰³ Π. Καζάκος, «Η Ελλάδα ανάμεσα σε προσαρμογή....»,ό.π.

αδυναμία ή αντίσταση του ελληνικού κράτους να αποδεχτεί τον επαναπροσδιορισμό του ρυθμιστικού του ρόλου.¹⁰⁴

Οι διατάξεις της ΣΕΟΚ για τις δημόσιες επιχειρήσεις προέβλεπαν ότι οι κανόνες ανταγωνισμού εφαρμόζονται και στις δημόσιες επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούνται ειδικά ή αποκλειστικά προνόμια. Το ΔΕΚ είχε επιβεβαιώσει και διευρύνει την εμβέλεια των διατάξεων αυτών. Όπως παρατηρούν οι G. Druesne και Γ. Κρεμλής, το κράτος πρέπει να επιφυλάσσει την ίδια μεταχείριση για τις ιδιωτικές και για τις δημόσιες επιχειρήσεις. Τον Ιούνιο του 1980- λίγους μήνες, δηλαδή, πριν από την επίσημη ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Κ.- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε οδηγία για την διαφάνεια στις οικονομικές σχέσεις μεταξύ κρατών και δημοσίων επιχειρήσεων σε υλοποίηση του άρθρου 90 της Συνθήκης. Η οδηγία αυτή θεωρήθηκε ως η περισσότερο άμεση παρέμβαση της Κοινότητας στην οικονομική δραστηριότητα του κράτους.¹⁰⁵

Οι δυσκολίες του ελληνικού κράτους να εφαρμοστεί το καθεστώς αυτό των ρυθμίσεων και να αποδεχτεί το νέο ρυθμιστικό πρότυπο που θα ήταν συμβιβάσιμο με την συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση, εκδηλώθηκαν αμέσως με την έναρξη της διαδικασίας για την υλοποίηση της Πράξης Προσχώρησης. Η πράξη επέβαλε (άρθρο 40) την προοδευτική διαρρύθμιση των κρατικών μονοπωλίων εμπορικού χαρακτήρα μέσα σε μια μεταβατική περίοδο πέντε ετών. Προέβλεπε επίσης ειδικές ρυθμίσεις για την χορήγηση των κρατικών ενισχύσεων όπου θα λαμβάνονταν υπόψη οι στόχοι της οικονομικής επέκτασης και της ανύψωσης του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού.¹⁰⁶ Η εφαρμογή των διατάξεων αυτών συνάντησε την άρνηση, σε σειρά περιπτώσεων, του ελληνικού κράτους, το οποίο δεν επιθυμούσε να χάσει τον μονοπωλιακό έλεγχο πάνω σε σημαντικούς τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Η άρνηση αυτή οδήγησε συχνά στην παραπομπή της Ελλάδας στο ΔΕΚ. Πράγματι, ορισμένες από τις σημαντικότερες περιπτώσεις παραβιάσεων για τις οποίες η Ελλάδα παραπέμφθηκε στο ΔΕΚ και καταδικάστηκε αφορούν το ρυθμιστικό/επιχειρηματικό ρόλο του κράτους.¹⁰⁷

Μία από τις σημαντικότερες περιπτώσεις παραβιάσεων ήταν αυτές που το κράτος στήριζε μέσω εμφανών ή αφανών ενισχύσεων (state aids), επιχειρηματικές μονάδες στον δημόσιο τομέα σε ευθεία παραβίαση των σχετικών κοινοτικών διατάξεων. Γενικά το ελληνικό κράτος

¹⁰⁴ Ν. Φραγκάκης- Α.Δ. Παπαγιαννίδης- ΣΤ. Βωδίνια- Μ. Σουριαδάκης, «Εθνική Διοίκηση και Κοινωνικό Δίκαιο, Αθήνα, ΕΚΕΜΕ/Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993».

¹⁰⁵ Α. Μήτσος, «Περιφερειακή πολιτική, Κρατικές ενισχύσεις, Ανταγωνισμός- Η προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές κοινότητες», σ. 329.

¹⁰⁶ Στο ίδιο, σ. 320-340.

¹⁰⁷ Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στην επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (τεύχος C).

εμφανιζόταν να χορηγεί τις υψηλότερες ενισχύσεις ως ποσοστό της προστιθέμενης αξίας, γεγονός που επίσης αντανάκλασε την εκτεταμένη εμπλοκή του κράτους σε επιχειρηματικές δραστηριότητες. Οι περιπτώσεις της Ολυμπιακής Αεροπορίας, της ΑΓΕΤ και των Ελληνικών Ναυπηγείων ήταν οι πλέον χαρακτηριστικές στην κατηγορία αυτή.

Η δυσκολία του ελληνικού κράτους να αναλάβει το «νέο» ρυθμιστικό ρόλο που υποδείκνυε το καθεστώς της εσωτερικής αγοράς με την ταυτόχρονη απελευθέρωση οικονομικών τομέων αντανάκλαται ,μεταξύ άλλων, στην εξαιρετικά καθυστερημένη ενσωμάτωση των σχετικών οδηγιών. Το ερώτημα είναι βεβαίως αν από τριανταπέντε χρόνια μετά την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση το αίτημα του επαναπροσδιορισμού του ρυθμιστικού προτύπου και επιχειρηματικού ρόλου του κράτους και οι συγκρούσεις που πυροδότησε, οδήγησαν πράγματι σ' αυτόν τον επαναπροσδιορισμό.

Για μεγάλο χρονικό διάστημα, η Ελλάδα θεωρείτο ως μία χώρα που δεν μπορούσε να προσαρμοσθεί στο πρότυπο ρυθμιστικών κανόνων που επέβαλε η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση. Η Ελλάδα ήταν ένα μέλος “με το ένα πόδι εντός και το άλλο εκτός”.¹⁰⁸ Ωστόσο βαθμιαία και κάτω από πιέσεις τόσο του εξωτερικού όσο και του εσωτερικού περιβάλλοντος (οικονομικών συντελεστών, κτλ) το ελληνικό κράτος έχει αρχίσει να εγκαταλείπει το πατερναλιστικό ρυθμιστικό πρότυπο ελέγχου και επιχειρηματικής δραστηριότητας και να υιοθετεί αυτό που απορρέει από την συμμετοχή της χώρας στην ενωσιακή διαδικασία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/ Ένωσης. Έτσι, η ελληνική διοίκηση υποχρεώθηκε ή επέλεξε να καταργήσει μεταξύ 1981 και 1995 περίπου 78 καθεστώτα ρυθμιστικών παρεμβάσεων. Ανάμεσα στα καθεστώτα αυτά περιλαμβάνεται και η κατάργηση του νομικού καθεστώτος των εξαγωγικών επιδοτήσεων. Η κατάργηση της αποτέλεσε σημαντικό βήμα στην απελευθέρωση των εξαγωγών.

Η εσωτερικοποίηση αντανάκλαται, μεταξύ άλλων, στην βελτίωση της ενσωμάτωσης των σχετικών οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Έτσι, ενώ το 1994 λ.χ η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση στον κατάλογο των κρατών μελών με ποσοστό ενσωμάτωσης οδηγιών 85,7%, το 1996 βρίσκεται σε σαφώς βελτιωμένη θέση με ποσοστό ενσωμάτωσης 90,2%. Παράλληλα, ο αριθμός των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου είχε περιορισθεί σημαντικά. (βλ. παρακάτω).

¹⁰⁸ J. Wyles, «Athens and the EEC: Only in it for the money», Financial times, 6 Μαΐου 1983.

2.2.1 Προβληματική του Ελληνικού Διοικητικού Συστήματος.

Το νέο θεσμικό περιβάλλον απετέλεσε πεδίο αναζήτησης, συγκρουσιακής διεκδίκησης και ελέγχου πηγών, πόρων και ισχύος από παραδοσιακές και νεοσύστατες ομάδες συμφερόντων.¹⁰⁹ Ακόμα και στις ελάχιστες περιπτώσεις όπου συγκεκριμένες ενέργειες (processes) και εκροές (outputs) ήταν απαιτητές, το μη ελεγχόμενο ευρύτερο διαδικαστικό περιβάλλον τις ακύρωνε και τα επιθυμητά αποτελέσματα (outcomes) δεν διασφαλιζόνταν. Αυτό που συνέβη τελικά είναι ότι οι μέθοδοι από το ευρωπαϊκό περιβάλλον προσαρμόστηκαν στο εγχώριο διοικητικό γίνεσθαι και όχι το αντίθετο. Στο βαθμό που δεν ασκείται μια ενεργητική διοικητική πολιτική στο ενωσιακό επίπεδο, η εθνική υποδοχή των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων γίνεται με τα διαθέσιμα εθνικά μέσα: νοοτροπίες και στάσεις, οργανωτικά πρότυπα, λειτουργική παράδοση, υπάρχοντες πόροι. Εντάσσονται έτσι σε ένα πολύπλοκο σύστημα το οποίο ισορροπεί στο επίπεδο που επιτρέπουν τα ασθενέστερα κάθε φορά στοιχεία του. Τα επιθυμητά, κατά τον ευρωπαϊκό σχεδιασμό των πολιτικών, αποτελέσματα επέρχονται υπό την αίρεση της συμβατότητας τους με τις προϋπάρχουσες εθνικές διοικητικές ικανότητες.

Πολύ χειρότερα είναι βεβαίως τα πράγματα όταν οι ευρωπαϊκές πολιτικές συναντούν σε εθνικό επίπεδο τις αρνητικές στάσεις των εμπλεκόμενων σε αυτές πολιτικών, κοινωνικών και διοικητικών υποκειμένων. Οι κατευθύνσεις δημόσιας πολιτικής αλλά και οι ίδιες οι κατευθύνσεις της διοικητικής μεταρρύθμισης μετατρέπονται σε στοιχεία της στρατηγικής των εθνικών συλλογικών υποκειμένων, άρα η προστιθέμενη μεταρρυθμιστική τους αξία είναι τόση όση επιτρέπουν οι στρατηγικές αυτές.

Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι η διοικητική εκδοχή της αρχής της επικουρικότητας, η αποχή δηλαδή από την άσκηση ενεργού και συστηματικής ευρωπαϊκής πολιτικής για την δημόσια διοίκηση και η αναγωγή της διοικητικής πολιτικής στον πυρήνα της εθνικής αυτοτέλειας, δεν συμβάλλει στην προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν στις χώρες με προηγμένα διοικητικά συστήματα, δηλαδή με ισχυρό βεμπεριανό ορθολογισμό και τυπική αποτελεσματικότητα, η μεθοδολογική διαφορετικότητα ίσως και να μην συνιστά μείζον πρόβλημα (τουλάχιστον στην παρούσα φάση), στη ζώνη της κυριαρχίας του άτυπου (μεσογειακές και βαλκανικές κυρίως χώρες) τα πράγματα είναι διαφορετικά. Οι πολιτικές υλοποιούνται πλημμελώς ή εικονικά, οι (ούτως ή άλλως) ανεπαρκείς πόροι διασπαθίζονται, τα αποτελέσματα δεν επιτυγχάνονται, οι θετικές επιπτώσεις δεν διασφαλιζονται, η χρησιμοποίηση της Ευρώπης δεν επιβεβαιώνεται. Η διοικητική ανομοιομορφία ακόμα και

¹⁰⁹ Θ. Ν. Τσέκος: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Περίπτωση. Σελ. 137-139.

των αναπτυγμένων διοικητικά χωρών, ανακόπτει το βηματισμό της σύγκλισης και δημιουργεί καθυστερήσεις και προσκόμματα. Η ενιαία Ευρώπη δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς και την ενιαία Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση.¹¹⁰ Μια ενιαία διοίκηση με πολλές ταυτότητες όπως ακριβώς και οι μελλοντικοί χρήστες των υπηρεσιών της: ευρωπαϊκή στην ουσία της, εθνική, περιφερειακή και τοπική στις επιμέρους εκφάνσεις της.

Η ελληνική πολικο-διοικητική παθογένεια συνολικά, και ειδικότερα η αδυναμία ανταπόκρισης στα ενωσιακά ζητούμενα και ευκαιρίες, έχει αποδοθεί ως το φαινόμενο της «κολοβής πυραμίδας», δηλαδή, της απουσίας του απαραίτητου ενοποιητικού στοιχείου, όχι μόνο στην κορυφή αλλά και σ' όλο το μήκος της, που συνίσταται στην ικανότητα καθοδήγησης (steering capacity) εκ μέρους της πολιτικής ηγεσίας και των επιμέρους διοικητικών υποσυστημάτων προς επίτευξη συμβατότητας της διοικητικής δράσης με σφαιρικότερους πολιτικούς προσανατολισμούς και στόχους.¹¹¹ Η έννοια της πολιτικής καθοδήγησης καθίσταται εξαιρετικά σύνθετη τόσο στην πολιτική-στρατηγική σύλληψη των στόχων όσο και στην τακτική ανάπτυξη της πραγμάτωσής τους. Με άλλα λόγια η χάραξη στόχων πολιτικής συναρτάται άμεσα από το εκάστοτε πεδίο όσο και με όρους παραγωγής των πολιτικών, δηλαδή τα χαρακτηριστικά της πολιτικής διαδικασίας.¹¹²

Αντί του ρόλου της ως επιτελικού μηχανισμού σχεδιασμού, αξιολόγησης και ελέγχου των δημόσιων πολιτικών στην βάση της θεματικής εξειδίκευσης και της διαβούλευσης με τους λοιπούς μετόχους (stakeholders), κοινωνικούς και διοικητικούς, η ελληνική δημόσια διοίκηση έχει καταπέσει σε άβουλο και δυσκίνητο εφαρμοστή της δαιδαλώδους νομοθεσίας ή σε φορέα επιμέρους επιδιώξεων που αντικαθιστούν τους ασαφείς άνωθεν προσανατολισμούς. Όμως, η χάραξη και άσκηση δημόσιας πολιτικής για την ανάληψη δημόσιας πολιτικής για την ανάληψη δημόσιας δράσης, απαιτεί προβλεψιμότητα και συνοχή. Τούτο καθίσταται εμφανέστερο και συνθετότερο, πολυεπίπεδο και ρευστό ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον, όπου αναδεικνύεται με ένταση η σημασία της εξειδικευμένης γνώσης.

2.2.2 Απουσία Διατομεακής Ρύθμισης.

Οι διαδοχικές αλλαγές κυβερνήσεων, προσώπων και δημόσιων πολιτικών που ευθύνονται για την απουσία συνέχειας στην ελληνική διοίκηση, ερμηνεύουν τις όποιες καθυστερήσεις. Ειδικά συμφέροντα πετυχαίνουν να επωφεληθούν, δημιουργώντας μια de facto κατάσταση

¹¹⁰ Θ. Ν. Τσέκος: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Περίπτωση. Σελ. 141.

¹¹¹ Αργύρης Πασσάς & Ευλαμπία Πετράκη: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. Σελ. 164-165.

¹¹² Α.Γ Πασσάς, Η εθνική Διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ.27-91.

που είναι πλέον πολύ δύσκολο να ανατραπεί. Οι ίδιοι οι εμπλεκόμενοι φορείς που είναι δέκτες μιας κοινοτικής χορήγησης παραιτούνται εθελοντικά από ορισμένα οφέλη εις αντάλλαγμα μιας αίσθησης προστατευτισμού που τους απαλλάσσει από δεσμεύσεις και από συμμόρφωση στους κανόνες. Η αντίδραση αυτή είναι εξαιρετικά αμυντική, αντιστοιχεί στην ουσία σε μια επιμεριστική παράδοση σχέσεων με τα κέντρα αποφάσεων, σύμφωνα με την οποία ο προσδιορισμός ορισμένων πλεονεκτημάτων περνάει από την παράκαμψη νομικών υποχρεώσεων και περιορισμών.¹¹³

Σ' αυτό το πλαίσιο, θεωρούν το ελληνικό κράτος υπεύθυνο για τα εμπόδια στην ανάπτυξη τους παρά τις προδιαγραφές που θέτουν οι ευρωπαϊκές οδηγίες.¹¹⁴ Οι διοικητικές υπηρεσίες, στο πλαίσιο των ανταγωνισμών τους και του τομειακού κορπορατισμού, ευνοούν τις de facto καταστάσεις όχι μόνο με την αδυναμία τους να ρυθμίσουν ορισμένες δραστηριότητες, αλλά και ενθαρρύνοντας σιωπηρά τους ενδιαφερόμενους να προχωρήσουν, έστω παράνομα, ή με την ανοχή που επιδεικνύουν απέναντι σε τέτοιες συμπεριφορές. Αυτή η κατάσταση συνδέεται άρρηκτα με τον τρόπο λειτουργίας του πολιτικο-διοικητικού συστήματος στο σύνολο του. Κατ' αυτόν τον τρόπο προκύπτει το φαινόμενο των de facto ρυθμίσεων, με διαδοχικά κύματα αποσπασματικών κανόνων, που συνδέεται με την ανικανότητα του κράτους σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, να οργανώσει την μεταφορά των επενδύσεων προς την περιφέρεια.¹¹⁵

Η χώρα βρίσκεται συχνά σε αδυναμία να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που προσφέρονται στο πλαίσιο της Ε.Ε. Η ανεπαρκής ικανότητα του κράτους να εκπληρώσει τη ρυθμιστική του λειτουργία και να καθοδηγήσει τις αλλαγές των οριζόντιων πολιτικών όσο και σε εκείνες των τομειακών πολιτικών. Είναι πράγματι πολύ δύσκολο να θεραπευτούν εκ των υστέρων οι συνέπειες της αποχής του κράτους από την ρύθμιση κοινωνικών και οικονομικών πρωτοβουλιών. Έτσι υποθηκεύεται και η αποτελεσματικότητα των μεταγενέστερων παρεμβάσεων. Προκύπτει ένας φαύλος κύκλος ρυθμιστικής ανικανότητας, που αφορά ειδικότερα τις διαδικασίες παραγωγής και εφαρμογής των κανόνων του παιχνιδιού για την ανάπτυξη διαφόρων επιμέρους οικονομικών δραστηριοτήτων. Η μη-απόφαση καθίσταται σ' αυτό το πλαίσιο ο συνήθης τρόπος άσκησης πολιτικής. Οι πολίτες διαμορφώνουν δύο αντιθετικές εικόνες του κράτους. Αφ' ενός, εκείνη του κράτους-προστάτη που βρίσκεται κοντά τους, όπως εμφανίζεται μέσα από τις υπηρεσίες εποπτείας, και αφετέρου, το αντίθετο της, το κράτος-απόν, που είναι απόμακρο, που επιβάλλει περιορισμούς και προκαλεί

¹¹³ Κ. Σπανού «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Η ρυθμιστική ικανότητα του κράτους» περίπτωση οστρακοκαλλιεργητών και της συμμόρφωσης αυτών στις κοινοτικές οδηγίες, σελ.193-195.

¹¹⁴ Κ.Σπανού οπ.π. σελ.197.

¹¹⁵ Ψυχοπαίδης και Γετίμης 1989, σ.67.

προβλήματα με την απουσία του. Τελικά, ένα ανίσχυρο κράτος απέναντι σε μία αδύναμη κοινωνία των πολιτών, ακόμη κι αν είναι απανταχού παρόν για να αντισταθμίσει ίσως την αδυναμία της τελευταίας, ευνοεί και ενθαρρύνει τη διατήρηση επιμεριστικών στοιχείων που εξασθενούν περαιτέρω τη ρυθμιστική του ικανότητα και την ‘κυβερνησιμότητα’ του συνόλου. Τέλος, οι ανεπάρκειες του κράτους υποκινούν, ενθαρρύνουν και νομιμοποιούν συμπεριφορές δυσπιστίας έναντι των θεσμών και παράκαμψης των κανόνων.

2.2.3 Χαμηλός Βαθμός Εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Προτύπου Διοίκησης.

Η Σπανού σημειώνει ότι «τα γενικότερα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος έχουν αφήσει τα σημάδια τους στις επιχειρούμενες προσαρμογές: χαμηλός βαθμός θεσμοποίησης, χάσμα μεταξύ τυπικών κανόνων και άτυπων πρακτικών, κατακερματισμός. Παρά τα διαδοχικά θεσμικά πλαίσια που υιοθετήθηκαν, κανένα δεν εφαρμόστηκε στην πραγματικότητα.¹¹⁶

Ο προσανατολισμός προς τους κανόνες και το περιορισμένο ενδιαφέρον για τα ουσιαστικά αποτελέσματα των διοικητικών πρακτικών και δράσεων που χαρακτηρίζει εξ απαλών ονύχων τον ελληνικό κρατικό μηχανισμό δεν φαίνεται γενικότερα να υποχωρεί χάρη στην εμπλοκή του στην υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η εμφάνιση στους κανόνες και η υποβάθμιση των πρακτικών αποτελεσμάτων μοιάζει να αναπαράγεται και στην περίπτωση της ελληνικής ενσωμάτωσης οδηγιών και εφαρμογής ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Οι αρμόδιες για τα θέματα της ποιότητας των υδάτων κεντρικές υπηρεσίες θεωρούν ότι ο ρόλος τους ολοκληρώνεται μόλις ενσωματωθεί και κοινοποιηθεί στις περιφερειακές μονάδες.¹¹⁷ Ενδιαφέρον είναι και το παράδειγμα υλοποίησης μιας τέτοιας πολιτικής που συμπεριελάμβανε δέσμη πολιτικής πρόσβασης των ατόμων με αναπηρίες στα δημόσια κτίρια. Η υλοποίηση μιας τέτοιας πολιτικής που συμπεριελάμβανε δέσμη παρεμβάσεων όπως διευθέτηση των εισόδων και των ανελκυστήρων, ειδικούς τηλεφωνικούς θαλάμους, ψύκτες, τουαλέτες κ.τ.λ. σε όλα τα δημόσια κτίρια της χώρας απαιτούσε, προφανώς, ένα σύνθετο πρόγραμμα σχεδιασμού και ελέγχου από τον εποπτεύοντα φορέα. Ωστόσο τα στελέχη του φορέα αυτού θεώρησαν ότι ολοκλήρωσαν την παρέμβαση τους μετά την αποστολή της σχετικής εγκυκλίου στις λοιπές υπηρεσίες.

¹¹⁶ Βλ. Κ. Σπανού, (2001), όπ.π υποσ. 19,σελ 64.

¹¹⁷ Βλ. J. Anastasopoulos, (1998), Greece, σε H. Siedentopf, J. Ziller, (επιμ.), Making European Policies Work, EIPA, Bruyant, Bruxelles, σελ. 231-257.

Μελέτη της ενσωμάτωσης των οδηγιών αρμοδιότητας Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας καταγράφει αντίστοιχη εικόνα. Το αρμόδιο τμήμα του ΥΕΝ, που επιτύγχανε ποσοστά ενσωμάτωσης 100% σε μια περίοδο όπου η χώρα παρουσίαζε γενικά χαμηλότερους ρυθμούς εναρμόνισης, κρίνει ότι το πραγματικό πρόβλημα δεν είναι η ενσωμάτωση αυτή καθ' αυτή όσο η εφαρμογή του περιεχομένου των οδηγιών και ιδίως σε διαδικασίες που απαιτούν σύμπραξη πολλών φορέων υλοποίησης.¹¹⁸

Τον περιορισμένο προσανατολισμό προς τα αποτελέσματα και κατά συνέπεια το μειωμένο ενδιαφέρον για τα προβλήματα εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών από το ελληνικό πολιτικοδιοικητικό σύστημα, κατέγραφε και ο επί μακρόν Γενικός Γραμματέας Κοινοτικού Πλαισίου στήριξης του ΥΠΕΘΟ Καθηγητής Η. Πλασκοβίτης τονίζοντας πως «μια σειρά αστοχιών και αποτυχιών δεν οφείλονται σε λανθασμένες ιδέες ή σε διαχειριστικές αδυναμίες σε ανώτατο, μέσο και χαμηλό επίπεδο».¹¹⁹

Η διήθηση και προσαρμογή των εκάστοτε ευρωπαϊκών πολιτικών δια της εθνικής διοικητικής πραγματικότητας δεν σημαίνει ότι η τελευταία αυτή παραμένει ανεπηρέαστη από την ενωσιακή δυναμική. Η μελέτη της Σπανού για την εφαρμογή στην Ελλάδα των τριών οδηγιών για την ποιότητα των υδάτων κατέδειξε ότι οι υπάρχουσες υπηρεσίες αντέδρασαν με τρόπο θετικό στις προκύπτουσες από τις οδηγίες υποχρεώσεις τους και επηρεάστηκαν λειτουργικά από αυτές. Το πρόβλημα το οποίο προέκυψε ήταν ότι η εφαρμογή των οδηγιών επιχειρήθηκε μέσα από διάσπαρτες πρωτοβουλίες των αρμόδιων υπηρεσιών χωρίς υπαγωγή σε ενιαίο σχέδιο. Έτσι οι μικροί κυρίως δήμοι οι οποίοι είχαν την ευθύνη του πρωτοβάθμιου ελέγχου του πόσιμου νερού, μη διαθέτοντας σχετικούς μηχανισμούς απέφυγαν να εμπλακούν αφήνοντας τον πρωτοβάθμιο έλεγχο στις νομαρχιακές υπηρεσίες οι οποίες τυπικά θα έπρεπε να ελέγχουν σε δεύτερο βαθμό. Τα αναγκαία εργαστήρια σε αρκετές περιπτώσεις δημιουργήθηκαν χωρίς όμως συντονισμό και εξειδίκευση μεταξύ των συνεμπλεκόμενων φορέων με αποτέλεσμα αλληλοεπικαλύψεις σε ορισμένους τύπους αναλύσεων και κενά σε άλλους. Συχνά, στην περίπτωση της ποιότητας των υδατοκαλλιεργειών, η πραγματοποίηση ελέγχων λόγω βασικών τεχνικών ελλείψεων εξαρτάται από την τεχνική υποστήριξη των ίδιων των ελεγχόμενων (μεταφορά των ελεγκτών στις καλλιέργειες οστράκων με τα σκάφη των καλλιεργητών) με αναπόδραστη ανάπτυξη των μη επιτρεπτών, σε παρόμοιες περιπτώσεις διαπροσωπικών σχέσεων. Έτσι βλέπουμε ότι τα επιθυμητά και συμφωνημένα σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελέσματα δεν επέρχονται ή

¹¹⁸ Α. Γιομπρε-Δημητρίου και Ε. Καπιτοίνα, Ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, νομικές και διοικητικές διαστάσεις, στον παρόντα τόμο, σελ. 199-234.

¹¹⁹ Ινστιτούτο Μάνατζμεντ Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης /Ελληνική Εταιρία Διοίκησης Επιχειρήσεων, πρακτικά 1^{ης} Συνεδρίασης, Ιανουάριος 2000, σελ. 72.

προσεγγίζονται πλημμελώς όχι λόγω μη ενσωμάτωσης της οδηγίας ή μη τυπικής λήψης των αναγκαίων μέτρων, αλλά λόγω έμπρακτης ακύρωσης των μέτρων και των ρυθμίσεων αυτών μέσα από μια πληθώρα λεπτομερειών διοικητικής αναποτελεσματικότητας στο επίπεδο της καθημερινής εφαρμογής.

Η αναποτελεσματικότητα αυτή προέρχεται από τον προεκτεθέντα παραδοσιακό προσανατολισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στους κανόνες και την παράλληλη υποβάθμιση των αποτελεσμάτων, που φαίνεται να απαμβλύνονται από την συμμετοχή της χώρας στο ενωσιακό γίνεσθαι. Αντίθετα, προσαρμόζονται στο γίνεσθαι αυτό αλλά και προσαρμόζουν τις ασκούμενες ευρωπαϊκές πολιτικές στους εγχώριους διοικητικούς τρόπους, έτσι ώστε η τυπική και μορφολογική προσαρμογή στις ευρωπαϊκές επιταγές να διαφυλάσσει ακέραια την ουσία των άτυπων σχέσεων που προϋπάρχουν και των ιδιοτελών μικρο-συλλογικών συμφερόντων που δομούνται γύρω από αυτές.

Οι διοικητικές δυσλειτουργίες επιβιώνουν διότι δεν είναι δυσλειτουργικές, είναι στρατηγικές. Στρατηγικές διοικητικών, πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών συλλογικών υποκειμένων που επωφελούνται από την τυπική διοικητική αναποτελεσματικότητα και, ακόμα και σε ένα διαφορετικό θεσμικό περιβάλλον όπως αυτό που διαμορφώνει η ευρωπαϊκή ενοποίηση, αναζητούν (και συνήθως βρίσκουν) τρόπους να διατηρούν, αλλά και να διευρύνουν, τις άτυπες πηγές πόρων και ισχύος που ελέγχουν ιδιοτελώς κατά την άσκηση δημοσίων πολιτικών.

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές που μοιάζει να επιτυγχάνουν περισσότερο σε ένα περιβάλλον περιορισμένου ορθολογισμού, όπως η ελληνική διοίκηση, είναι εκείνες που, υπό μίαν έννοια, υπερβαίνουν την αρχή της επικουρικότητας και προσεγγίζουν την εμπλοκή της ελληνικής διοίκησης στην άσκηση των ευρωπαϊκών πολιτικών με όρους Κοπεγχάγης. Δηλαδή, όχι ως διοίκησης χώρας μέλους, που διατηρεί την ελευθερία της επιλογής επιμέρους στόχων, ενεργειών και μέσων, αλλά ως διοικητικού μηχανισμού υπό διαρκή κρίση, η ικανότητα του οποίου αξιολογείται λεπτομερώς και υπόκειται σε έλεγχο επίδοσης και σε υποχρέωση προσαρμογής.

Χαρακτηριστικό των αμαλαγματικών διοικητικών συνόλων είναι η πολυπλοκότητα. Πολυπλοκότητα η οποία διαχέεται μέσα σε ήδη πολύπλοκα συστήματα όπως η ελληνική διοίκηση που συμπλέκει την τυπική βεμπεριανή οργάνωση με τις πελατειακές λειτουργίες.

2.2.4 Επίπεδο Ελέγχου.

Η ελληνική διοίκηση τείνει να υπερτονίσει τις κανονιστικές διαστάσεις των ενωσιακών διαδικασιών διαμορφώνοντας ένα εξαιρετικά γραφειοκρατικό διαχειριστικό πλαίσιο για τα διαρθρωτικά ταμεία. Έτσι, ενέργειες ελέγχου τυπικών προϋποθέσεων συμμετοχής σε χρηματοδοτικά προγράμματα, θεμελίωσης δικαιωμάτων επιδότησης κ.τ.λ. καθίστανται βαρύνουσες και η σημασία τους επισκιάζει τον έλεγχο ουσίας και σκοπιμότητας της επιχειρησιακής πρότασης. Η απουσία εσωτερικής τεχνογνωσίας στη διοίκηση επιτείνει το πρόβλημα. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι επιχειρησιακά σχέδια φορέων για επενδύσεις πληροφορικής ελέγχονταν από υπαλλήλους γενικών καθηκόντων- στην καλύτερη περίπτωση από νομικούς. Ο έλεγχος λογικά περιοριζόταν στις τυπικές διαστάσεις της πρότασης ενώ η εκτίμηση των ουσιαστικών της στοιχείων ήταν πρακτικά αδύνατη.

Η επιβάρυνση των τυπικών ελέγχων έχει και σημαντική δευτερογενή επίπτωση. Δημιουργώντας καθυστερήσεις παράγει συσσώρευση μη διεκπεραιωμένων υποθέσεων. Σε προγράμματα χρηματοδοτήσεων η διοικητική καθυστέρηση μετατρέπεται σε μη απορρόφηση κονδυλίων, δηλαδή σε απώλεια πόρων, που συνιστά και το μοναδικό κριτήριο επιτυχίας του προγράμματος με πολιτική σημασία. Ο περιορισμός της απορρόφησης γεννά συνεπώς πολιτική πίεση για επιτάχυνση και η συνήθης συνταγή επιτάχυνσης είναι η προς το τέλος των προθεσμιών συνοπτική διεκπεραίωση των εκκρεμουσών υποθέσεων με ακόμη ελαστικότερους ελέγχους ως προς τα κριτήρια ουσίας.

Αν οι *ex ante* έλεγχοι είναι έλεγχοι επιλεξιμότητας, δηλαδή τυπικοί έλεγχοι νομιμότητας, το ίδιο συμβαίνει και με τους *ex post*. Παραμένουν απλοί έλεγχοι συμμόρφωσης και όχι αξιολογήσεις αποτελεσμάτων και επιπτώσεων. Και τούτο διότι, μεταξύ άλλων, λείπουν τα ειδικά εργαλεία που θα καθιστούσαν εφικτό τον ουσιαστικό και ποιοτικό διοικητικό προγραμματισμό και εν συνεχεία, τον έλεγχο και την αξιολόγηση της εφαρμογής του. Τα πολιτισμικά χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος, όπως συνέβη και με τις λοιπές χώρες του «κανονιστικού» παραδείγματος, δεν ευνόησαν την ενδογενή ανάπτυξη τέτοιων μεθόδων. Σε αντίθεση με άλλες «κανονιστικές» χώρες, όπως η Γερμανία, η Γαλλία, ακόμη και η Πορτογαλία που, υπό την επίδραση των τάσεων του σύγχρονου δημόσιου μανάτζμεντ, υιοθέτησαν -επιλεκτικά- σχετικές τεχνικές, η εισαγωγή τους στην ελληνική διοίκηση δεν ευδοκίμησε.¹²⁰

¹²⁰ Θ. Ν. Τσέκος: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Περίπτωση. Σελ. 136.

Προσπάθεια ανάπτυξης εργαλείων ποσοτικής διοίκησης υπήρξε, ωστόσο, με το νόμο 3230/2004 που προέβλεψε την εισαγωγή σε όλες τις δημόσιες υπηρεσίες συστήματος Διοίκησης μέσω Στόχων (MbO) βασισμένου σε δείκτες απόδοσης. Αρκετά χρόνια αργότερα ο νόμος δεν έχει ουσιαστικά εφαρμοσθεί, αποδεικνύοντας την εμμένουσα ασυμβατότητα τέτοιων προσεγγίσεων με τις τρέχουσες πρακτικές της ελληνικής διοίκησης. Ασυμβατότητα που εκπηγάει τόσο από τον νομικό προσανατολισμό της δημοσιοϋπαλληλικής κουλτούρας, που καθιστά τις ποσοτικές μεθόδους διοίκησης ακατανόητες και ξένες, όσο και από την πολιτική αδιαφορία για τις τεχνικές διαστάσεις της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Η αδιαφορία αυτή που εκφράζεται και ως έλλειψη μέριμνας για αυτήν συστηματοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής οδηγεί συχνά στο αντίθετο αποτέλεσμα: γεννώντας αδυναμία υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων υποχρεώνει συχνότατα τους πολιτικούς προϊστάμενους να εμπλέκονται προσωπικά σε ενέργειες ρουτίνας και μάλιστα υπό καθεστώς διαχείρισης κρίσεων και τους εγκλωβίζει σε έναν κυκεώνα τεχνικών λεπτομερειών (που δυσκολεύονται ασφαλώς να κατανοήσουν) προκειμένου να αποφύγουν το «πολιτικό κόστος».

Ενδιαφέρον στο παράδειγμα μας παρουσιάζει το γεγονός ότι στη μοναδική, ίσως, μέχρι πρόσφατα απόπειρα εφαρμογής του ν.3230/04 σε συγκεκριμένο υπουργείο, μεταξύ άλλων ενεργειών, εξεδόθη από την πολιτική ηγεσία εγκύκλιος η οποία, σε προφανή αντίθεση με την ίδια την βασική φιλοσοφία του MbO και του νόμου, επέβαλε μια ανοδική (bottom up) λογική στοχοθεσίας, καλώντας τις επιμέρους διευθύνσεις να επεξεργαστούν ειδικούς στόχους και να εισαγάγουν αντίστοιχους δείκτες χωρίς να τους παρέχει ένα καθοδικό (top-down) πλαίσιο στρατηγικών στόχων όπως επιβάλλεται. Το σημαντικό αυτό κενό εντοπίστηκε εύκολα από τα υπηρεσιακά στελέχη, απαξιώνοντας έτσι την απόπειρα. Χαρακτηριστικό της αποσπασματικότητας στην εισαγωγή των επιχειρησιακών μεθόδων στην ελληνική διοίκηση είναι και το γεγονός ότι ανεξάρτητα από την προσπάθεια του ν.3230/04, αρμοδιότητας Υπουργείου εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης έχει κατά καιρούς δημοσιοποιήσει πρωτοβουλίες εισαγωγής ενός κεντρικού συστήματος ελέγχου της διοικητικής απόδοσης βασισμένο σε δείκτες, χωρίς ωστόσο να προχωρήσει εμπράκτως. Αντίστοιχη τύχη με την εισαγωγή του MbO στην ελληνική διοίκηση είχε μέχρι στιγμής και μια άλλη πρωτοβουλία ανάπτυξης συστήματος ελέγχου και αξιολόγησης (Common Assessment Framework- CAF). Η μέθοδος αυτή που αναπτύχθηκε στα πλαίσια των συντονιστικών δράσεων των (άτυπων) συμβουλίων Υπουργών Δημόσιας Διοίκησης αποτελεί μια απλουστευμένη εκδοχή του μοντέλου EFQM, την οποία οι χώρες μέλη καλούνται να εφαρμόσουν εθελοντικά σε υπηρεσίες τους. Αρκετά

χρόνια μετά την έναρξη του προγράμματος, τα αποτελέσματα εφαρμογής στην ελληνική διοίκηση είναι περιορισμένα, και ως προς τον αριθμό και ως προς την ποιότητα των εφαρμογών, παρά τις κατά καιρούς εργώδεις προσπάθειες της αρμόδιας υπηρεσίας του ΥΠΕΣΔΔΑ. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, η καθοριστική βαρύτητα των εθνικών ιδιομορφιών και η απουσία συστηματικής ενωσιακής πολιτικής για την δημόσια διοίκηση γίνονται δυσάρεστα αισθητές.¹²¹

2.3 Η Υπηρεσιακή Εκπροσώπηση στο Ενωσιακό Σύστημα.

Τα εγχώρια ζητήματα συντονισμού και επάρκειας αντανακλούν και στην ελληνική Μόνιμη Αντιπροσωπεία στην ΕΕ (ΜΑΕΕ), το διαμεσολαβητή μεταξύ εθνικής διοίκησης και των οργάνων της Ένωσης, η οποία διοικητικά αποτελεί εξωτερική υπηρεσία του ΥΠΕΞ.¹²² Προϊστάμενοι της υπηρεσίας είναι ο Μόνιμος και ο Αναπληρωτής Μόνιμος Αντιπρόσωπος που μετέχουν στις COREPER II και I αντίστοιχα, αμφότεροι δε προέρχονται από το διπλωματικό σώμα. Στην ελληνική ΜΑΕΕ, ως επιμέρους εκδήλωση της συντονιστικής δυαρχίας, συστήθηκε, ήδη από την ένταξη, θέση Οικονομικού συμβούλου, υπεύθυνου για τον συντονισμό των οικονομικών και τομεακών υπουργείων.¹²³ Το λοιπό προσωπικό της ΜΑΕΕ, που διαρθρώνεται σε επιμέρους οργανικές μονάδες, ανέρχεται σε 94 άτομα (39 απασχολούμενα συνιστούν υποστηρικτικό προσωπικό-διοικητικό, γραμματειακό και τεχνικό). Από τα 55 βασικά στελέχη, 21 προέρχονται από το ΥΠΕΞ (8 εκ των οποίων από τον κλάδο εμπειρογνομόνων) και 34 είναι αποσπασμένοι «χειριστές» από το Υπουργείο Οικονομικών και τα τομεακά υπουργεία.¹²⁴ Η σταθερή στον χρόνο αναλογία διπλωματών έναντι τεχνοκρατών (χαμηλότερη του 40%) συνάδει με τον τεχνικό χαρακτήρα της ολοκλήρωσης, δίχως αυτό να σημαίνει ότι δεν απολαμβάνουν όλοι διπλωματικού καθεστώτος. Η ελληνική ΜΑΕΕ ανήκει στις πολυπληθέστερες αντιπροσωπείες, γεγονός που ερμηνεύεται από: α) την επιθυμία των επιμέρους υπουργείων για πρωτογενή πληροφόρηση μέσω ίδιας εκπροσώπησης, παρακάμπτοντας τον άξονα ΥΠΕΞ-ΜΑΕΕ, στη βάση της ανταγωνιστικής λογικής που περιγράφηκε παραπάνω, αλλά και της εξειδίκευσης των ενωσιακών διαπραγματεύσεων, β) την γεωγραφική απόσταση Αθήνας-Βρυξελλών, γ) την επί μακρού εμφάνιση της ΜΑΕΕ ως «κέντρο εξυπηρέτησεων»¹²⁵, με αποσπασματικές

¹²¹ Θ. Ν. Τσέκος: Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Περίπτωση. Σελ. 137-139.

¹²² Ν. 1104/80, άρθρο 5

¹²³ Ν.1104/80, άρθρο 3 παρ. 5.

¹²⁴ Κ. Σπανού (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήση, Αθίνα, σελ.125.

¹²⁵ Φ. Πιέρρου (1991), Ο Διοικητικός λήθαργος της Ελλάδας, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 28.11.1991.

νομοθετικές ρυθμίσεις που αύξαναν τις θέσεις απασχόλησης δίχως να υπηρετούν συγκεκριμένες ανάγκες και δ) την ιδιαίτερη λειτουργία «διαμόρφωσης πολιτικής» που επιτελεί άτυπα η ΜΑΕΕ.¹²⁶

Ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος συναντά την ηγεσία του ΥΠΕΞ μια φορά τον μήνα, καθώς και πριν τις συνόδους του ΣΓΥΕΣ, Αντίστοιχα, πριν τις συνόδους του ECOFIN πραγματοποιούνται συναντήσεις και με τον Υπουργό Οικονομίας. Πριν τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο επικεφαλής της ΜΑΕΕ συναντά τον πρωθυπουργό-ενώ απουσιάζουν συστηματικές επαφές με το Υπουργικό Συμβούλιο και με το ελληνικό κοινοβούλιο. Η αρχική πρόβλεψη εκατέρωθεν επικοινωνίας ΜΑΕΕ-ΥΠΕΞ δεν έμεινε αλώβητη από τις τάσεις αυτονόμησης των υπουργείων, ούτε και από την ενδημική στεγανοποίηση των επιμέρους φορέων. Τυπικά, η ΜΑΕΕ λειτουργεί κατά τρόπο ιεραρχικό και συγκεντρωτικό- με συνισταμένες τους τον Μόνιμο και τον Αναπληρωτή Μόνιμο Αντιπρόσωπο.

Καθώς, ωστόσο, το προσωπικό της ΜΑΕΕ ορίζεται συνήθως ad hoc και ad personam (κοινή απόφαση του αρμόδιου υπουργού και του ΥΠΕΞ), ο αποσπασμένος εκπρόσωπος εύλογα διατηρεί στενούς δεσμούς με το υπουργείο προέλευσης και η σχέση του με τους επικεφαλής της ΜΑΕΕ αντανάκλα την σχέση τομεακών υπουργείων και ΥΠΕΞ.¹²⁷ Εκτός από ad hoc συναντήσεις, για την προετοιμασία της ατζέντα της COREPER I, με τους αρμόδιους χειριστές των τομεακών δημόσιων πολιτικών οι οποίοι επισημαίνουν τα κρίσιμα θέματα στον Αναπληρωτή Μόνιμο Αντιπρόσωπο, δεν φαίνεται να υφίσταται μηχανισμός οριζόντιας πληροφόρησης και συντονισμού. Η οριζόντια αυτή οπτική αποκαθίσταται, όσο είναι δυνατόν, από τους επικεφαλής της ΜΑΕΕ σε προχωρημένο στάδιο διαπραγμάτευσης (COREPER), πριν την διαμόρφωση της ατζέντας του Συμβουλίου. Οι ανεπαρκείς, αποσπασματικές και ασυντόνιστες θέσεις αποτελούν χαρακτηριστικά των περισσότερων τομεακών υπουργείων. Αντίθετα, σε πεδία πολιτικής «εθνικής σημασίας», όπως η εξωτερική πολιτική, ΟΝΕ, Εμπορική Ναυτιλία, ΚΑΠ, οι οδηγίες προς την ΜΑΕΕ είναι σαφείς και συνεκτικές.

Οι στενές επαφές που διατηρεί η ΜΑΕΕ με τα υπουργεία προέλευσης του ανθρώπινου δυναμικού της δικαιολογούνται και από την πολιτική έγκριση ή υποστήριξη που απαιτούν οι αυτοσχεδιασμοί της. Σε μεγάλο βαθμό, η ΜΑΕΕ καλείται να διαδραματίσει ρόλο διαμορφωτή πολιτικής σε μια ύστατη προσπάθεια πλήρωσης κενών από ανύπαρκτες ή

¹²⁶ Κ. Σπανού (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήση, Αθينا, σελ.126, 141,143.

¹²⁷ Κ. Σπανού (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήση, Αθينا, σελ.135.

ελλιπείς οδηγίες του κέντρου.¹²⁸ Ακόμα και αν η εν λόγω de facto πρωτοβουλιακή ευχέρεια αποδίδει βραχυπρόθεσμα λόγω πληροφόρησης αλλά και των δυνατοτήτων εκτίμησης του ενωσιακού πλαισίου, δεν συνιστά, σε καμία περίπτωση, διαπραγματευτική τακτική ουσίας και η εμφανής απουσία οριζόντιων συσχετισμών και διασυνδέσεων υπονομεύει την αξιοπιστία των Ελλήνων διαπραγματευτών. Επιπλέον, καθώς οι πρακτικές αυτές της «τελευταίας στιγμής» αναπτύσσονται εκτός των εθνικών διοικητικών υπηρεσιών διαιωνίζουν την περιθωριοποίηση των τελευταίων επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, σε μια λογική ανακύκλωσης αντίστοιχη του παραγκωνισμού τους στο εσωτερικό από την πολιτική υπερδομή.

Ούτε σε επίπεδο ομάδων εργασίας του Συμβουλίου ή άλλων επιτροπών που ενεργούν στο πλαίσιο του Συμβουλίου και της Επιτροπής στις διάφορες φάσεις και στάδια της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας υφίσταται σταθερός και ενιαίος κανόνας στην εκπροσώπηση. Τα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία αποστέλλουν ως εκπροσώπους τους, είτε τον αποσπασμένο υπάλληλο στη ΜΕΑ, είτε χειριστή απευθείας από την κεντρική υπηρεσία. Στη δεκαετία του 1980 ήταν σύνηθες το φαινόμενο της «κενής καρέκλας», ή της εκπροσώπησης από αναρμόδιο χειριστή της ΜΑΕΕ, ή ακόμα και από χειριστές που δεν γνώριζαν καμία άλλη κοινοτική γλώσσα πέραν της ελληνικής, καταδεικνύοντας, από μία ακόμα οπτική γωνία, το έλλειμμα προσαρμογής και αξιοπιστίας της χώρας στο κοινοτικό σύστημα.¹²⁹ Τα αίτια της υποβαθμισμένης συμμετοχής στις κοινοτικές διαδικασίες εντοπίζονται, πέρα από την έλλειψη της απαραίτητης εμπειρογνομosύνης σε πεδία υψηλής τεχνικότητας, στη μη συνειδητοποίηση της σημασίας της ευρωπαϊκής/ ενωσιακής διάστασης σε όλους τους τομείς της κυβερνητικής πολιτικής, αλλά και στην αντανάκλαση του στρεβλού ελληνικού συγκεντρωτισμού, όπου ο χειρισμός και η διαπραγμάτευση των σχετικών θεμάτων δύσκολα κατέρχεται του υπουργικού περιβάλλοντος. Η υποστελέχωση και η έντονη κινητικότητα και μεταβλητότητα των χειριστών των ευρωπαϊκών θεμάτων, τις οποίες ενέτειναν οι συχνοί ανασχηματισμοί των ελληνικών κυβερνήσεων, συνιστούσαν επί χρόνια την «αχίλλειο πτέρνα» της ελληνικής εκπροσώπησης, με αποτέλεσμα το σχήμα της «δυαδικής εκπροσώπησης» (συνδυασμός αποσπασμένων στη ΜΑΕΕ και χειριστών από το κέντρο) να μην μπορεί να λειτουργήσει. Τα αρνητικά αυτά φαινόμενα έχουν, πλέον, ατονήσει, αφενός διότι οι σχετικές αποσπάσεις έπαψαν να προσφέρουν ιδιαίτερα κίνητρα, συνήθως προσωπικά και οικονομικά που δεν αφορούν στην εξέλιξη της καριέρας, και αφετέρου διότι οι

¹²⁸ Κ. Σπανού (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήση, Αθήνα, σελ.138-139.

¹²⁹ Δημοσίευμα στην εφημερίδα Το Βήμα, 17.03.1991, Στην ίδια τάξη η Ελλάδα από.... απουσίες στην ΕΟΚ, και 03.10.1991, συνέπεια διαβημάτων κοινοτικών αξιωματούχων προς τον Έλληνα Μόνιμο Αντιπρόσωπο.

απαιτήσεις σε ικανούς χειριστές άρχισαν σταδιακά να διαποτίζουν το σύστημα της ελληνικής εκπροσώπησης και να παραμερίζουν την επιλογή στη βάση πολιτικών και προσωπικών κριτηρίων σε βάρος της ικανότητας.¹³⁰ Ωστόσο, ούτε η πολιτική παρέμβαση και η πελατειακότητα έχουν εκλείψει, ούτε μπορεί ακόμα να γίνει λόγος για «ευρωπαϊκή σταδιοδρομία».¹³¹

Περιορισμένη, αν και ποικιλόμορφη λόγω της αποκλειστικής της εξάρτησης από τον προσωπικό παράγοντα, είναι και η δικτύωση των Ελλήνων εκπροσώπων (χειριστών), παρά τη σπουδαιότητα της στο πολυδιάστατο ενωσιακό περιβάλλον. Ενδεικτική του συγκυριακού παράγοντα και της απουσίας «θεσμικής ενθάρρυνσης» είναι η μη πρόβλεψη πιστώσεων για δαπάνες δημόσιων σχέσεων. Μόλις στα μέσα της δεκαετίας του '90 η ΜΑΕΕ ξεκινά να παρακολουθεί συστηματικά το έργο της Ευρωβουλής.¹³² Παράλληλα, δεν υφίσταται πολιτική παρακολούθησης της σταδιοδρομίας του ελληνοφώνου προσωπικού στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και ανάπτυξης του διαύλου αυτού άτυπης επιρροής, έλλειμμα που ξενίζει, δεδομένης της απουσίας συγκεκριμένης και ορατής πολιτικής ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στο σύνολο της ελληνικής διοίκησης.

2.4 Διαδικασία Ενσωμάτωσης.

Η κοινοτική έννομη τάξη στηρίζεται σε δύο βασικές αρχές που είδαν το φως και ισχυροποιήθηκαν από την νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και νυν Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ): την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου και την άμεση ισχύ του. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου εκδηλώνεται με τη μη εφαρμογή αντίθετου εθνικού κανόνα προγενέστερου ή μεταγενέστερου του κοινοτικού. Η συνταγματική δομή κάθε κράτους δεν μπορεί να αποτελεί εμπόδιο στην ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε όλη την κοινότητα.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφωθούν προς όλους τους κανόνες δικαίου, είτε απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο είτε από το παράγωγο (Κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες), με την κατάργηση ή την τροποποίηση της αντίθετης εθνικής νομοθεσίας ή με την θέσπιση νέων εθνικών κανόνων δικαίου. Οι πράξεις του παράγωγου κοινοτικού δικαίου που δεσμεύουν τα κράτη μέλη είναι ατομικές και γενικές

¹³⁰ Α. Γ. Πασσάς, Η Εθνική Διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Εθνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. εκδ. Παπαζήση, Αθήνα (2009) σελ. 193.

¹³¹ Κ. Σπανού (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Παπαζήση, Αθήνα, σελ.128.

¹³² Α. Πασσάς (1994), Οι Εθνικές Διοικήσεις στις σχέσεις τους με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ελληνική περίπτωση, Ειδικό Τεύχος 17-18 Αφιέρωμα: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σελ 162-172.

αποφάσεις ΕΚΑΧ, οι συστάσεις ΕΚΑΧ, οι κανονισμοί, οι αποφάσεις και οδηγίες Ε.Ε και ΕΥΡΑΤΟΜ.

Τα Κ-Μ είναι υποχρεωμένα να μεταφέρουν την Οδηγία στην εσωτερική τους έννομη τάξη και να προσαρμόσουν την εθνική τους νομοθεσία στις ρυθμίσεις της Οδηγίας εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Σε σχετική απόφαση του το Δικαστήριο συνόψισε τις αντίστοιχες υποχρεώσεις του κράτους μέλους για τη σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο μεταφορά της Οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη: “Υπενθυμίζεται ότι, ναι μεν η μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτεί κατ’ ανάγκη νομοθετική ενέργεια σε κάθε κράτος μέλος, είναι όμως απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση”.¹³³

Εάν το κράτος μέλος παραμελεί να μεταφέρει εγκαίρως το «αποτέλεσμα» που επιβάλλει η Οδηγία στο εθνικό δίκαιο ή το μεταφέρει πλημμελώς, η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα με βάση τη διάταξη του αρθ. 258 ΣυνθΛΕΕ να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή σε βάρος του δυστροπούντος κράτους μέλους, να ζητήσει την καταδίκη του και επέκεινα (κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις) την επιβολή χρηματικής κύρωσης σε βάρος του.¹³⁴

Η Οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνει όμως την επιλογή του τύπου και των μέσων για την υλοποίηση του αποτελέσματος στην αρμοδιότητα των εθνικών κρατών. Με την πρόβλεψη της Οδηγίας ως πράξης των ενωσιακών οργάνων, καθιερώθηκε ένα διπλό στάδιο νομοθετικής διαδικασίας, όπου στο πρώτο στάδιο προσδιορίζεται σε ενωσιακό επίπεδο το περιεχόμενο της ενωσιακής δράσης και στο δεύτερο στάδιο, σε εθνικό επίπεδο, η μορφή και η διαδικασία με την οποία θα υλοποιηθεί το περιεχόμενο της Οδηγίας. Κατ’ αυτόν τον τρόπο η Οδηγία αποτυπώνει ένα συμβιβασμό μεταξύ της ανάγκης για ενιαίο δίκαιο στον ενωσιακό χώρο και της ανάγκης σεβασμού των ιδιομορφιών των κρατών μελών. Έχει ταυτόχρονα και μειονέκτημα: την ενδεχόμενη πλημμελή ή καθυστερημένη μεταφορά και ενδεχομένως την άρνηση μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο.¹³⁵

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, όχι μόνον εξακολουθεί να αντιδρά στο κοινοτικό συμβαίνον (reactive) αντί να το προλαμβάνει (proactive), αλλά επιπλέον διακρίνεται από καθυστερημένη αντίδραση. Εντούτοις, στο πεδίο της ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, η συνεργασία που έχει οικοδομηθεί τα τελευταία χρόνια μεταξύ της ελληνικής διοίκησης και

¹³³ Δ. Παπαγιάννης (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο “Η Ενωσιακή Έννομη Τάξη” εκδ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή. σελ. 269.

¹³⁴ Δ. Παπαγιάννης, Η καταδίκη κράτους μέλους σε χρηματική κύρωση προς συμμόρφωση με το κοινοτικό δίκαιο- τα πράγματα σοβαρεύουν, “Ελληνική Επιθεώρηση Δημόσιου Δικαίου”, 2008.

¹³⁵ Δ. Παπαγιάννης (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο εκδ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή. σελ. 267-268.

των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κεντρικός ρόλος των αρμόδιων νομικών υπηρεσιών του ΥΠΕΞ (ΕΝΥ-ΕΚ) και του Υπουργείου Οικονομικών (Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση), καθώς και η εντατική προσπάθεια εξομάλυνσης των νομικών τριβών στο στάδιο της πρόληψης και όχι μόνο της εκ των υστέρων διευθέτησης των παραβιάσεων, συντελεί στην επίτευξη επίλυσης πολλών και σημαντικών εκκρεμοτήτων. Συχνά, ωστόσο, η ανάσχεση της διαδικασίας παραπομπής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) σημαντικών υποθέσεων, που επιτυγχάνεται, μετά από διαπραγματεύσεις και συνεννοήσεις με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διακόπτεται καθώς το χρονικό διάστημα ανοχής της τελευταίας εξαντλείται. Το 2005 συστήθηκε ειδική μονάδα στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, υπό την εποπτεία του Γ. Γραμ., για τον συντονισμό και την παρακολούθηση (monitoring) της ορθής και έγκαιρης ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, η οποία φαίνεται να επιτυγχάνει σχετική βελτίωση των επιδόσεων της χώρας, τουλάχιστον ως προς τον χρόνο ενσωμάτωσης.

Όσον αφορά την ουσιαστική υλοποίηση (actual, street level implementation), η ευρύτερη υποτίμηση της από την ελληνική δημόσια διοίκηση περικλείει και την πλημμελή επίτευξη των αποτελεσμάτων των ενωσιακών πολιτικών. Εντούτοις, σημειώνονται δειλά βήματα εξευρωπαϊσμού. Το ύφος πολιτικής εμφανίζεται συναινετικό (consensual policy) στα πεδία διανεμητικών/αναδιανεμητικών εκφάνσεων της κοινοτικής ύλης και στις επιμέρους ευρωπαϊκές επιταγές περί εταιρικότητας, ενώ εγκαθιδρύονται, κατά κοινοτική απαίτηση, διακριτές δομές οικονομικού ελέγχου και διαφάνειας. Αλλά και στις ρυθμιστικές πολιτικές, «νέα εργαλεία» διακυβέρνησης, συνιστούν ποιοτική αλλαγή *modus operandi*.¹³⁶

Η διαδικασία που περιγράψαμε ανωτέρω, αποσκοπεί στην παραγωγή νομοθετικών πράξεων, στα πλαίσια των δοτών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ωστόσο, η ΕΕ ασκεί και πολιτική και μέσω μιας ευρύτερης πολιτικής δράσης στο πλαίσιο “τεχνικών διακυβέρνησης”, διά των οποίων η ΕΕ καταφέρνει να επηρεάσει τον εσωτερικό ορίζοντα των έννομων τάξεων των κ-μ που την απαρτίζουν. Οι μορφές αυτές διακυβέρνησης δεν δημιουργούν νομικές δεσμεύσεις για τα κ-μ, αναπτύσσονται όμως πολιτικές δεσμεύσεις για αυτά. Σε μια προσπάθεια να εντοπίσουμε τις τεχνικές διακυβέρνησης θα μπορούσαμε να κάνουμε μια αναφορά στις ακόλουθες:

-Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού: πρόκειται για μη νομικά δεσμευτική διάδραση μεταξύ ενωσιακών και εθνικών θεσμών με στόχο την ταχύτερη διάδοση βέλτιστων πρακτικών.

¹³⁶ D. Sotiropoulos (2004), The EU's impact on the Greek welfare state: Europeanisation on paper? Journal of European Social Policy. σελ. 269-271.

-Από κοινού ρύθμιση: Πρόκειται για δομή συνεργασίας μεταξύ ενωσιακών οργάνων και ιδιωτικών δρώντων που βασίζεται σε ενωσιακή νομοθετική πράξη, η οποία «συμπληρώνεται» μέσω της εμπλοκής των τελευταίων.

-Αυτορρύθμιση: Προϋποθέτει σύσταση της Επιτροπής, αντικείμενο της οποίας είναι συνήθως η προτροπή για την κατάρτιση κωδικών συμπεριφοράς σε συγκεκριμένους τομείς της αγοράς.

-Ρύθμιση μέσω Αυτόνομων Ευρωπαϊκών Οργανισμών και των Ομάδων Εθνικών Ρυθμιστικών Αρχών: Κλασικό παράδειγμα είναι το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού, στο οποίο συμμετέχουν όλες οι Εθνικές Επιτροπές Ανταγωνισμού σε συνεργασία με την Επιτροπή.

-Εργαλεία ήπιου δικαίου (soft law): Εδώ εντάσσονται ανακοινώσεις, συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές κ.τ.λ.

-Οδηγίες-πλαίσιο της «νέας προσέγγισης»: Μοιάζουν με τις γνωστές οδηγίες, μόνο που ορίζονται ευρύτερες απαιτήσεις, ενώ τα επιμέρους καθορίζονται από τις εθνικές διοικήσεις σε συμφωνία με την αρχή της επικουρικότητας.

-Δείκτες συγκριτικής ανάλυσης των εθνικών πρωτοβουλιών (benchmarking): Εννοούνται κυρίως ποσοτικοί και ποιοτικοί δείκτες, οι οποίοι αποτελούν τη βάση για σύγκριση εθνικών επιδόσεων.

-Δημοσιότητα των εθνικών επιδόσεων και των περιοδικών συγκριτικών αξιολογήσεων (shame & blame mechanism).

-Ανάδειξη βέλτιστων πρακτικών (best practices): Προσπάθεια βελτιστοποίησης της αποτελεσματικής δράσης μέσω διάχυσης των επιτυχημένων μεθόδων και τεχνικών άλλων κ-μ.

-Θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών (minimum standards): Διαδικασία ρύθμισης μέσω εξασφάλισης μιας ελάχιστης ομογενοποίησης.

-Εθελοντικές συμφωνίες: Ιδιαίτερα διαδεδομένες σε περιβαλλοντικά ζητήματα.

Πέρα των ανωτέρω, είναι απαραίτητη μια σύντομη αναφορά στην μέθοδο της ενισχυμένης συνεργασίας. Η μέθοδος αυτή επιτρέπει σε ορισμένα κ-μ να εντείνουν την συνεργασία τους σε ορισμένα πεδία, χωρίς να απαιτείται η συνολική δέσμευση της Ένωσης στα πεδία αυτά. Αναπτύσσονται πολιτικές δεσμεύσεις και κανόνες που ρυθμίζουν τις σχέσεις των κ-μ που συνεργάζονται.

Οι συναντήσεις «πακέτο» αποτελούν κοινοτική πρακτική που διεξάγεται όλο και πιο συστηματικά στα κράτη μέλη τα τελευταία χρόνια. Στη χώρα μας οργανώνεται από το Υπουργείο Εξωτερικών σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών όταν πρόκειται για

θέματα μη ενσωμάτωσης κοινοτικών Οδηγιών. Στις συναντήσεις αυτές μετέχουν εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και εκπρόσωποι των υπουργείων , της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ.λ.π. εφόσον εμπλέκονται στην καθυστέρηση ή πλημμελή ενσωμάτωση των οδηγιών ή στην κακή εφαρμογή τους στο εσωτερικό της χώρας και γίνεται προσπάθεια, ακόμη και εάν έχει κινηθεί διαδικασία επί παραβάσει (αρ.226 ΣΕΚ), με κατάλληλους χειρισμούς τόσο της διοίκησης όσο και των εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να δίδονται λύσεις στα εκκρεμή θέματα και να αποφεύγονται οι προσφυγές στο ΔΕΚ.

Ένας άλλος τρόπος επίλυσης των προβλημάτων που ανακύπτουν από την κακή εφαρμογή της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς από τις δημόσιες αρχές αποτελεί το SOLVIT.¹³⁷ Το On-line δίκτυο SOLVIT, που τέθηκε σε λειτουργία το 2002, έχει ως σκοπό την εξωδικαστική επίλυση διαφορών μεταξύ των εθνικών διοικήσεων. Τα κέντρα SOLVIT που έχουν δημιουργηθεί σε κάθε κράτος μέλος είναι μέρος της εθνικής διοίκησης, έχουν ως αποστολή να προσφέρουν ουσιαστικές λύσεις σε πραγματικά προβλήματα μέσα σε ένα μικρό χρονικό διάστημα δέκα εβδομάδων και να βοηθήσει στο χειρισμό παραπόνων των πολιτών αλλά και των επιχειρήσεων. Οι υπηρεσίες SOLVIT παρέχονται δωρεάν. Η ευθύνη της λειτουργίας τους ανήκει στα κράτη μέλη, ενώ η Επιτροπή παρέχει τα μέσα και όταν χρειάζεται προσφέρει τη βοήθεια της για επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης των προβλημάτων. Δεδομένου ότι το SOLVIT αποτελεί μια άτυπη προσέγγιση επίλυσης των προβλημάτων, δεν χρησιμοποιείται σε περιπτώσεις όπου είναι ήδη σε εξέλιξη νομικές διαδικασίες, ή όταν το πρόβλημα εκδηλώνεται μεταξύ δύο επιχειρήσεων ή μεταξύ επιχείρησης και καταναλωτή. Το SOLVIT ασχολείται με διασυνοριακά προβλήματα που ανακύπτουν μεταξύ μιας επιχείρησης ή ενός πολίτη αφενός, και μιας εθνικής δημόσιας αρχής αφετέρου, κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Το ελληνικό δίκτυο SOLVIT λειτουργεί στο Υπουργείο Οικονομικών, στη διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης που υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής. Έχει σημεία επαφής σε όλα τα υπουργεία και στους εποπτευόμενους φορείς με τους οποίους η επικοινωνία δεν γίνεται ηλεκτρονικά αλλά συμβατικά. Δεδομένης της ανεπάρκειας ανθρώπινων πόρων για την στήριξη της δομής του SOLVIT από την ελληνική Δημόσια Διοίκηση γίνονται σημαντικές προσπάθειες για την γνωστοποίηση του δικτύου στο ευρύ κοινό και τη στήριξη των ήδη απασχολουμένων στελεχών της Διοίκησης. Η αξιοποίηση του δικτύου αυτού εξαρτάται από την φύση των υποθέσεων. Αξίζει να αναφερθεί ότι ένα έτος

¹³⁷ Βλ. τον ιστότοπο http://ec.europa.eu/solvit/index_el.htm

μετά την έναρξη της λειτουργίας του , το 75% των υποθέσεων που παραπέμφθηκαν σ' αυτό διευθετήθηκε. Οι περιπτώσεις επιτυχούς έκβασης αποδεικνύουν τα πραγματικά οφέλη και τα θετικά αποτελέσματα της εφαρμογής του εν λόγω συστήματος. Έτσι, κάθε χρόνο επιλύονται περίπου 60 με 100 ερωτήματα και αιτήματα.

Καθώς το SOLVIT αποτελεί μια πολύ καλή πρωτοβουλία, τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνήσουν για την ευρεία γνωστοποίηση του στους πολίτες και τις επιχειρήσεις αλλά και να τη στηρίξουν με τους απαραίτητους πόρους. Είναι σημαντικό να υπάρχουν επαρκείς πόροι για τη στήριξη της δομής του SOLVIT, καθώς οι διαδικασίες επί παραβάσει κοστίζουν πολύ πιο ακριβά σε χρόνο και ανθρώπινο δυναμικό, ενώ συχνά το αποτέλεσμα δεν είναι ικανοποιητικό για τον υποβάλλοντα την αρχική καταγγελία. Είναι σημαντικό το SOLVIT να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των χρηστών του (επιχειρήσεις & πολίτες) παρέχοντας υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Το EBTP (European Business Test Panel) αποτελεί ένα ακόμη γνωστό εργαλείο της Επιτροπής όπου οι επιχειρήσεις γνωστοποιούν τη γνώμη τους σχετικά με τις νέες νομοθετικές προτάσεις και πρωτοβουλίες πολιτικής που εξετάζονται από την Επιτροπή. Ζητείται επίσης η γνώμη τους σχετικά με την ισχύουσα νομοθεσία και πως αυτή επηρεάζει τη λειτουργία των επιχειρήσεων (αν δηλαδή δημιουργούνται προβλήματα και κόστος και πως μπορούν να μειωθούν). Τα οφέλη του EBTP, κυρίως κατά τη διάρκεια της πρώτης διαβούλευσης αναφορικά με το κόστος συμμόρφωσης και τα φορολογικά οφέλη, αποδείχθηκαν θετικά¹³⁸. Για να εξασφαλισθεί η επιτυχία του θα πρέπει τα κράτη να μεριμνήσουν για την λειτουργία του με τη συμμετοχή στην ομάδα ομιλητών (Panel) όλο και μεγαλύτερου αριθμού φορέων, ανάλογα με τη θεματολογία των σχεδίων- οδηγιών.

Το τεχνικό αυτό εργαλείο αποτελεί ένα μοναδικό σύνδεσμο μεταξύ των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και της Επιτροπής, παρέχοντας την ευκαιρία σε μία αντιπροσωπευτική ομάδα επιχειρήσεων να τροφοδοτούν άμεσα με την εισαγωγή στοιχείων διάφορες σημαντικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής ούτως ώστε να προβεί στην καλύτερη δυνατή ρύθμιση. Προσφέρει μεταξύ άλλων και ένα βαθμό προβλεψιμότητας στους ειδικούς συμμετέχοντες στις συζητήσεις που δικαιούνται να είναι ενήμεροι για τις μελλοντικές διαβουλεύσεις.

Ανάλογη πρωτοβουλία αποτελεί και το δίκτυο RTO (Red Tape Observatory) όπου ζητείται ειδικευμένη πληροφορία ανά τομέα πολιτικής για τα νομοθετικά κείμενα, την εφαρμογή τους, το κόστος συμμόρφωσης, και την διοικητική γραφειοκρατία με σκοπό την αναζήτηση λύσης για τη βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος σε κοινοτικό-ενωσιακό

¹³⁸ Οι διαδικασίες επιστροφής του ΦΠΑ αποδείχθηκαν δύσκολες και βεβαρημένες γραφειοκρατικά, γεγονός που αναχαιτίζει τις επιχειρήσεις από την αναζήτηση του. Η γνώση της κατάστασης αυτής συνεπικουρεί τους διαμορφωτές πολιτικής να αποφασίσουν τις δράσεις εκείνες που απαιτούνται για την απλοποίηση των διαδικασιών.

και εθνικό επίπεδο. Σκοπός του RTO είναι ο εντοπισμός εκείνων των κανονισμών που είναι δυσανάλογα επιβαρυντικοί, αδιαφανείς ή έχοντες ανακολουθίες. Μέσω αυτού του εργαλείου, οι επιχειρήσεις μπορούν να προτείνουν καλύτερους τρόπους για να πετύχουν τα ίδια αποτελέσματα. Τεχνικά το RTO βασίζεται σε δομημένο ερωτηματολόγιο εύχρηστο για περαιτέρω ανάλυση, τόσο για την επιχειρηματική κοινότητα όσο και για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Κατεξοχήν σκοπός του RTO είναι η συλλογή πληροφοριών για τους κοινοτικούς κανονισμούς και τα εθνικά κανονιστικά κείμενα, τα οποία ενδεχομένως δημιουργούν προβλήματα στην αποτελεσματική λειτουργία της Εσωτερικής Αγοράς. Οι επιχειρήσεις συνήθως δεν γνωρίζουν την πηγή των προβλημάτων που προκύπτουν από την νομοθεσία (αν δηλαδή η νομοθεσία είναι ευρωπαϊκή ή εθνική). Το RTO θα οργανωθεί σε αποκεντρωμένη βάση.

Ο έλεγχος της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας εναπόκειται στην Επιτροπή και διασφαλίζεται σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Αρκετά ειδικά μέτρα εισάγονται στο σύστημα ελέγχου της Επιτροπής, όπως είναι οι καλούμενοι «πίνακες αντιστοιχίας για την μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη» (scoreboard). Οι πληροφορίες αυτές είναι σημαντικές για τον έλεγχο εκ μέρους της Επιτροπής της έγκαιρης και ορθής μεταφοράς. Επιπροσθέτως ένας διαδικτυακός ιστοχώρος καλούμενος «Χρονοδιάγραμμα μεταφοράς των Οδηγιών» επιτρέπει πλέον στα κράτη μέλη και στους πολίτες να συμβουλευονται τακτικά τις προθεσμίες που ισχύουν για τη μεταφορά των κοινοτικών Οδηγιών. Το μέσο αυτό καθιστά εφικτό τον καλύτερο προγραμματισμό της μεταφοράς από τις εθνικές αρχές ενώ αναμένεται να συμβάλλει σημαντικά στην αποφυγή των διαδικασιών επί παραβάσει σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαίου.

Η Γενική Γραμματεία της Επιτροπής, και συγκεκριμένα η αρμόδια διεύθυνση για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα κράτη μέλη, ξεκίνησε επαφές περί τα τέλη Ιανουαρίου του 2004 διμερείς επαφές με τους νομικούς συμβούλους των Μόνιμων Αντιπροσωπειών, με σκοπό την ενημέρωσή τους σχετικά με το νέο πρόγραμμα της Επιτροπής για την ηλεκτρονική κοινοποίηση των εθνικών εκτελεστικών μέτρων για την εφαρμογή των κοινοτικών Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο. Στόχος του προγράμματος είναι να καταστεί δυνατή η άμεση κοινοποίηση στη βάση δεδομένων της Επιτροπής των εθνικών εκτελεστικών μέτρων, για τον έλεγχο της μεταφοράς των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.

Η νέα αυτή διάδραση προβλέπει έναν κεντρικό διαχειριστή του συστήματος σε επίπεδο κράτους μέλους όπου θα είναι και ο τελικός υπεύθυνος για την κοινοποίηση των εθνικών εκτελεστικών μέτρων. Η Γενική Γραμματεία Εσωτερικής Αγοράς ζήτησε επισήμως από τα

κράτη μέλη να ορίσουν χειριστή του συστήματος τον αρμόδιο αντιπρόσωπο τους στη ΜΑΕΕ, ο οποίος θα αποτελεί και επίσημο κανάλι επικοινωνίας με τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Αυτή η πρωτοβουλία έχει ως συνέπεια την ηλεκτρονική οργάνωση μέσω της δημιουργίας μιας βάσης δεδομένων στο ΑΓΝΘΕΕ για την αποκλειστική ηλεκτρονική διαβίβαση μέσω ενός κρυπτογραφημένου συστήματος ύψιστης ασφάλειας των εθνικών εκτελεστικών μέτρων στον αρμόδιο χειριστή του συστήματος στη ΜΑΕΕ, ούτως ώστε μέσω αυτού να ενημερώνεται επισήμως η Επιτροπή. Παράλληλα, σε συνεργασία με το Εθνικό Τυπογραφείο ως αρμόδιο φορέα για τη δημοσίευση των εθνικών εκτελεστικών μέτρων συμφωνήθηκε να δημοσιεύονται κατά προτεραιότητα τα εθνικά κανονιστικά κείμενα που ενσωματώνουν Οδηγίες με συγκεκριμένη ένδειξη στην πρώτη σελίδα.¹³⁹

2.4.1 Περιπτώσεις Καταδίκης της Ελλάδας από το ΔΕΕ.

Στη Βουλή διαβιβάζει η κυβέρνηση τις υποθέσεις για τις οποίες η Ελλάδα βρέθηκε ή βρίσκεται αντιμέτωπη με την απειλή επιβολής προστίμων από Ευρωπαϊκά Δικαστήρια, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Εξάλλου, το ελληνικό κράτος ήδη αντιμετωπίζει την επιβολή προστίμου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για 12 παραβάσεις αρμοδιότητας διαφόρων υπουργείων επειδή δεν έχει εκτελέσει προηγούμενες αποφάσεις του. Ο χειρισμός των υποθέσεων αυτών, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, γίνεται από το υπουργείο Εξωτερικών (Ειδική Νομική Υπηρεσία ΕΕ) σε συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία. Η εκπροσώπηση της Ελληνικής Δημοκρατίας στο Δικαστήριο της ΕΕ, εφόσον η υπόθεση φτάσει εκεί, είναι αρμοδιότητα του υπουργείου Εξωτερικών δια της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας, Τμήματος Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ρόλος του υπουργείου Εξωτερικών είναι ο συντονισμός των εμπλεκόμενων φορέων, η νομική τεκμηρίωση των επιχειρημάτων της Ελληνικής Δημοκρατίας αλλά και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αποφάσεων του Δικαστηρίου της ΕΕ με στόχο την αποτροπή επιβολής χρηματικών κυρώσεων.

2.4.1.1 Υποθέσεις για τις οποίες έχει κατατεθεί Δεύτερη Προσφυγή από την ΕΕ βάσει του Άρθρου 260 ως προς την Επιβολή Προστίμων.

1. Καταγγελία C-369/01 Επιτροπή κατά Ελλάδα. Το δικαστήριο καταδικάζει την Ελλάδα λόγω μη ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων προς την Ολυμπιακή Αεροπορία που κρίθηκαν παράνομες. Η χρηματική ποινή ανέρχεται σε 16.000 ευρώ ανά ημέρα και το κατ' αποκοπή ποσό σε 2 εκατομμύρια ευρώ. Το 2002, η Επιτροπή έκρινε ότι ορισμένες

¹³⁹ Α. Γιόμπρε-Δημητρίου & Ε. Καπιτσάνα Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική Εμπειρία. εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα φεβρουάριος 2009.σελ. 234.

ενισχύσεις που χορήγησε η Ελλάδα στην Ολυμπιακή Αεροπορία (ΟΑ) ήταν ασύμβατες προς την κοινή αγορά, στο μέτρο που δεν τηρούσαν ορισμένες προϋποθέσεις που είχαν αρχικώς προβλεφθεί. Οι ενισχύσεις αυτές έπρεπε να ανακτηθούν αμελλητί. Κατόπιν της απραξίας της Ελλάδας, η Επιτροπή προσέφυγε για πρώτη φορά στο Δικαστήριο το 2003. Το 2005 δημοσιεύτηκε απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία διαπιστώθηκε παράβαση εκ μέρους της Ελλάδας. Κατόπιν δυσχερειών που αντιμετώπισε η Ελλάδα στην εκτέλεση της απόφασης αυτής, η Επιτροπή άσκησε νέα προσφυγή ζητώντας από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ελλάδα δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του και να της επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού και χρηματικής ποινής.

Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο επιβάλλει στην Ελλάδα την καταβολή χρηματικής ποινής ύψους 16.000 ευρώ για κάθε μέρα καθυστέρησης στην εκτέλεση της απόφασης του 2005, με ημερομηνία έναρξης της καταβολής ένα μήνα από τη δημοσίευση της παρούσας απόφασης, ώστε να δοθεί στην Ελλάδα η δυνατότητα να αποδείξει την παύση της παράβασης. Το Δικαστήριο, επίσης, καθορίζει το κατ' αποκοπή ποσό σε 2 εκατομμύρια ευρώ.

2. Καταγγελία 2001/2773: απόβλητα ανεξέλεγκτες χωματερές στην Ελλάδα. Το θέμα της υπόθεσης αυτής είναι η ανεξέλεγκτη διάθεση στερεών αποβλήτων (ΧΑΔΑ). Υποχρέωση για διακοπή λειτουργίας και αποκατάσταση συνόλου ΧΑΔΑ. Η υπόθεση ξεκίνησε τον Δεκέμβριο του 2001 (υπόθεση λειτουργίας παράνομης χωματεράς στις εκβολές του ποταμού Κουρουπητού της νομαρχίας Χανίων). Η πρώτη καταδικαστική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου εκδόθηκε τον Οκτώβριο του 2005. Η 2η προσφυγή από την ΕΕ στο ΔΕΕ έγινε τον Ιούλιο του 2013. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επέβαλε στην Ελλάδα πρόστιμο 20.000 € ημερησίως για παραβάσεις των διατάξεων της οδηγίας πλαίσιο για τα απόβλητα στην Κρήτη. Το Δικαστήριο διέταξε επίσης να κλείσει η συγκεκριμένη χωματερή, η οποία λειτουργούσε τουλάχιστον από το 1988. Η Ελλάδα κατέβαλε πρόστιμο που συνολικά ανήλθε σε 4,72 εκατ.€. Στις 30 Σεπτεμβρίου του 2013 κατατέθηκε το υπόμνημα αντίκρουσης της προσφυγής από τις ελληνικές Αρχές στο ΔΕΕ. Σήμερα βρίσκεται σε εξέλιξη με χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ και προοπτική ολοκλήρωσης μέσα στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Είναι απολύτως κρίσιμο για την έκβαση της υπόθεσης να καταστεί δυνατό να βρεθούμε ενώπιον του δικαστηρίου με κλειστούς όλους τους εναπομείναντες ΧΑΔΑ (71 σύμφωνα με την τελευταία απογραφή) και με δρομολογημένα όλα τα έργα αποκατάστασης. Υπάρχουν όμως καθυστερήσεις στην υλοποίηση έργων υποδομής/υποκατάστασης των ΧΑΔΑ και αντιδράσεις στον σχεδιασμό μεταφοράς αποβλήτων από ΧΑΔΑ σε γειτονικούς ΧΥΤΑ, που διακυβεύουν τη θετική προοπτική της υπόθεσης. Ως αρμόδιοι φορείς αναφέρονται στο έγγραφο οι δήμοι το ΥΠΕΚΑ και το ΥΠΕΣ.

2.4.1.2 Υποθέσεις για τις οποίες υπάρχει μόνο η Πρώτη Καταδικαστική Απόφαση και είναι σε εξέλιξη η Διαδικασία του Άρθρου 260 προς Επιβολή Προστίμων.

1. Καταγγελία 2004/2030: Διαχείριση αστικών λυμάτων σε 24 οικισμούς. Η υπόθεση που ξεκίνησε τον Μάρτιο του 2001, αφορά στη μη επαρκή κάλυψη σε δίκτυα και εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων 24 οικισμών που έπρεπε να διαθέτουν δίκτυα αποχέτευσης και εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων μέχρι το 2000. Η πρώτη καταδικαστική απόφαση εκδόθηκε το 2007. Τον Φεβρουάριο του 2011 απεστάλη από την ΕΕ συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή του άρθρου 260 (τελευταίο στάδιο προ της 2ης παραπομπής στο ΔΕΕ προς επιβολή προστίμου) που απαντήθηκε από τις ελληνικές Αρχές τον Απρίλιο του 2011 και έκτοτε αποστέλλονται στην ΕΕ αναφορές προόδου. Σήμερα έχουν αντιμετωπισθεί ή δρομολογηθεί οι ενέργειες για τις περισσότερες περιπτώσεις, πλην των οικισμών Ραφήνας και Αρτέμιδας, όπου δεν υπάρχει συμφωνία των τοπικών Αρχών. Οι εμπλοκές στην ανατολική Αττική έχουν καθυστερήσει ιδιαίτερα την υπόθεση, με αποτέλεσμα, λόγω αρχαιότητας της υπόθεσης και της παραπομπής άλλων κρατών-μελών στο δικαστήριο για ανάλογες υποθέσεις, η ΕΕ σκοπεύει να εισηγηθεί την παραπομπή στο Κολλέγιο των Επιτρόπων, ενδεχομένως στο αμέσως προσεχές διάστημα. Ως αρμόδιοι φορείς αναφέρονται οι δήμοι, η ΕΥΔΑΠ, η Περιφέρεια Αττικής και το ΥΠΕΚΑ.

2. Καταγγελία 1999/4336: Εγκατάσταση αποχετευτικού δικτύου- σύστημα επεξεργασίας αστικών λυμάτων στο Θριάσιο Πεδίο. Η υπόθεση που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 1999 αφορά τη μη επαρκή κάλυψη της περιοχής του Θριάσιου Πεδίου Δυτικής Αττικής (δήμοι Ελευσίνας, Μάνδρας-Ειδυλλίων, Ασπροπύργου) με αποχετευτικό δίκτυο και εγκατάσταση Επεξεργασίας Αστικών Λυμάτων. Η πρώτη καταδικαστική απόφαση εκδόθηκε τον Ιούνιο του 2004. Τον Μάιο του 2010 απεστάλη από την ΕΕ συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή άρθρου 260 που απαντήθηκε στις 6.7.2010. Έκτοτε αποστέλλονται αναφορές προόδου.

3. Καταγγελία 2187/2003: Εθνικός Σχεδιασμός Διαχείρισης Επικίνδυνων Αποβλήτων. Η υπόθεση που ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2003 αφορά τον ελλιπή εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων και έλλειψη υποδομών διάθεσής τους. Σε αυτήν εντάχθηκαν και επιμέρους καταγγελίες για την Αυλίδα και τον Ασωπό. Η 1η καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ εκδόθηκε το 2009. Τον Ιανουάριο του 2013 απεστάλη από την ΕΕ προειδοποιητική επιστολή του άρθρου 260 που απαντήθηκε στις 25.3.2013 και έκτοτε

αποστέλλονται αναφορές προόδου. Οι διαβουλεύσεις με υπόχρεους παραγωγούς και ιδιώτες επενδυτές που ενδιαφέρονται να προχωρήσουν σε κατασκευή εγκατάστασης δεν είχαν αποτελέσματα. Εξετάζεται η δυνατότητα αξιοποίησης υφιστάμενων εγκαταστάσεων όπως πχ ΧΥΤΕΑ της ΔΕΗ. Στο έγγραφο περιγράφεται ότι είναι έντονο πρόβλημα η σύγκρουση με τις τοπικές αρχές και κοινωνίες (Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, δήμος Μεγαλόπολης κλπ). Ως αρμόδιος φορέας αναφέρεται το ΥΠΕΚΑ.

4. Καταγγελία 2010/2074, C-297/11: Κατάρτιση και αποστολή σχεδίων διαχείρισης εθνικών και διεθνών λεκανών απορροής ποταμών. Η υπόθεση που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2010 αφορά στην καθυστέρηση κατάρτισης και αποστολής στην ΕΕ σχεδίων διαχείρισης λεκανών απορροής επιφανειακών υδάτων κατά παράβαση οδηγίας. Η 1η καταδικαστική απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου εκδόθηκε τον Απρίλιο του 2012. Τον Οκτώβριο του 2010 απεστάλη προειδοποιητική επιστολή του άρθρου 260 που απαντήθηκε τον Δεκέμβριο του 2012. Συνολικά πρέπει να καταρτισθούν 14 σχέδια. Τα 8 έχουν εγκριθεί και προωθηθεί στην ΕΕ.

5. Καταγγελία 2007/2384 Μέτρα προστασίας λίμνης Κορώνειας. Η υπόθεση που ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2008 αφορά τη ρύπανση της λίμνης Κορώνειας με αποτέλεσμα την καταστροφή του οικοσυστήματος της λίμνης και παραβίαση οδηγιών για προστασία οικοσυστημάτων. Τον Φεβρουάριο του 2013 εκδόθηκε 1η καταδικαστική απόφαση. Σήμερα υπάρχει πρόοδος σε ό,τι αφορά την παραβίαση οδηγίας για την επεξεργασία λυμάτων, στην απόρριψη υγρών αποβλήτων από βιομηχανίες, στην έκδοση της ΚΥΑ σχεδίου διαχείρισης της προστατευόμενης περιοχής αλλά δεν υπάρχει πρόοδος στις δράσεις που σχετίζονται με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης (γεωτρήσεις, αγροπεριβαλλοντικές δράσεις).

Στο έγγραφο γίνεται αναφορά και στην υπόθεση για τον ΧΑΔΑ του Κουρουπητού. Η Ελλάδα καταδικάστηκε και υποχρεώθηκε σε καταβολή προστίμου από το 2000 έως το 2001. Η υπόθεση έκλεισε τον Ιούλιο του 2001 και συνολικά καταβλήθηκαν 5 εκατομμύρια ευρώ.

Στα έγγραφα του υπουργείου Περιβάλλοντος περιλαμβάνεται απόφαση του Δικαστηρίου που αφορά σε καθυστερημένη ανάκτηση της κρατικής ενίσχυσης υπέρ της εταιρείας Ελληνικός Χρυσός ΑΕ. Όπως γίνεται γνωστό, το ΥΠΕΚΑ έχει ήδη ολοκληρώσει τη διαδικασία ανάκτησης της ενίσχυσης και ως εκ τούτου έχει ήδη συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου (δηλαδή το προς ανάκτηση ποσό έχει εισπραχθεί από την αρμόδια ΔΟΥ από τον Σεπτέμβριο του 2013).

6. Παράβαση 2008/2095 εφαρμογής οδηγιών της πρώτης δέσμης μέτρων για τους σιδηροδρόμους. Κινήθηκε διαδικασία επιβολής προστίμων και το υπουργείο έστειλε

έγγραφο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για το αναθεωρημένο σύστημα επιδόσεων όπως καταρτίστηκε από την ΟΣΕ ΑΕ και αναμένεται η απάντηση.

7. Παράβαση 2009/4602 σχετικά με το πλαίσιο παροχής οδικής βοήθειας στην Ελλάδα. Το υπουργείο προέβη σε νομοθετική ρύθμιση με την οποία αντιμετωπίζονται οι παραβάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαίου και ενημερώθηκε η ΕΕ.

8. Παράβαση 2012/2181 για τη μη κύρωση από την Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας του 2006 για τη δημιουργία Κοινού Ευρωπαϊκού Εναέριου Χώρου μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Η συμφωνία κυρώθηκε από τη Βουλή τον Νοέμβριο του 2013.

9. Παράβαση 2011/4083 που αφορά στο ν. 3669/2008 περί δημοσίων έργων και ειδικότερα το Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων. Στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή έγινε καταγγελία από εργοληπτικές επιχειρήσεις με ψηλό βαθμό πτυχίου, για την αδυναμία τους να συμμετέχουν σε έργα που απαιτείται μικρότερος βαθμός πτυχίου, μια και ο νόμος μέσα από τα μητρώα εργοληπτικών επιχειρήσεων έχει κατηγοριοποίηση. Η διαπίστωση η μη παραβίασης θα αποφασιστεί στο στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης σε υψηλότερο επίπεδο, κατά το οποίο θα αξιολογηθούν και στατιστικά στοιχεία σε σχέση με τις ΜΜΕ.

10. Παράβαση 2012/2183 για μη ορθή εφαρμογή Οδηγίας για τη διαχείριση της ασφάλειας των οδικών υποδομών. Η Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων τον Ιανουάριο του 2013 κοινοποίησε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή την υπουργική απόφαση για την έγκριση των κατευθυντηρίων γραμμών για τη διαχείριση της ασφάλειας των οδικών υποδομών και αναμένεται από το υπουργείο αρχειοθέτηση της υπόθεσης.

11. Παράβαση 2013/2029 για μη συμμόρφωση της Ελλάδας προς οδηγία για την ασφάλεια των σιδηροδρόμων. Τον Οκτώβριο ψηφίστηκε νόμος στη Βουλή για τις Δημόσιες Υπεραστικές Μεταφορές Επιβατών και τη Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών. Σε εκκρεμότητα παραμένει η διαδικασία για την αναμόρφωση του νομικού πλαισίου φορέα διερεύνησης σιδηροδρομικών ατυχημάτων.

12. Παράβαση 2013/2154 για μη κύρωση κρατικής συμφωνίας για το λειτουργικό τμήμα του Εναέριου Χώρου Blumed Fab. Η συμφωνία κυρώθηκε από τη Βουλή τον Νοέμβριο.

13. Παράβαση 2011/2010 για ασυμβατότητα διατάξεων της διμερούς συμφωνίας αεροπορικών μεταφορών μεταξύ Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας με το δίκαιο της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αποστείλει προειδοποιητική επιστολή θεωρώντας ότι η εν λόγω συμφωνία ενδέχεται να παρεμποδίζει την ίση μεταχείριση των αεροπορικών εταιρειών της ΕΕ και ότι παρέχει τη βάση για την επιβολή τελών υπερπτήσης της Σιβηρίας, τα οποία ενδεχομένως είναι παράνομα με βάση τους αντιμονοπωλιακούς

κανόνες της ΕΕ. Οι ελληνικές Αρχές απέστειλαν απάντηση τον Μάιο του 2011 στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Προτάθηκε στη ρωσική πλευρά τροποποίηση της Διμερούς Αεροπορικής Συμφωνίας κάτι που μέχρι στιγμής δεν έγινε αποδεκτό. Οι διαπραγματεύσεις συνεχίζονται.

14. Παράβαση 2013/2039 για τα αερολιμενικά τέλη του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών. Τα ισχύοντα αερολιμενικά τέλη στον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών επιβαρύνουν τους μη ελληνικούς προορισμούς 35% περισσότερο σε σχέση με τους εγχώριους. Ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών διαβίβασε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιπρόσθετα υποστηρικτικά στοιχεία και έκθεση του Διεθνούς Οίκου PriceWaterhouseCoopers για την ανάλυση του κόστους.

Από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου γίνεται γνωστό ότι υπήρξε μια καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το 2009 λόγω μη ενσωμάτωσης οδηγίας για τις διασυνοριακές συγχωνεύσεις κεφαλαιουχικών εταιρειών. Η οδηγία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο το 2009. Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) καταδίκασε την Ελλάδα για την μη ορθή εφαρμογή ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ για την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων που έχουν αποκτηθεί σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημειώνεται, ότι η προαναφερόμενη οδηγία έχει ήδη αντικατασταθεί (20.10.2007), από την οδηγία 2005/36/ΕΚ. Η Ελλάδα δεν έχει ακόμη εναρμονισθεί ούτε με τη νέα οδηγία 2005/36/ΕΚ και για τον λόγο αυτό έχει εκ νέου παραπεμφθεί στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

2.5 Απορροφητικότητα, Εναρμόνιση: Δύο έννοιες στερούμενες ουσίας;

Μέσα από τις συμπληγάδες και τις δυσκολίες που κινήθηκε η χώρα, τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, τα τελευταία 40 σχεδόν χρόνια, δηλαδή από την ένταξη της στην τότε ΕΟΚ μέχρι σήμερα, φαίνεται να έχει σημειωθεί πρόοδος σχετικά με την ικανότητα απορρόφησης¹⁴⁰ των ενωσιακών κονδυλίων που προορίζονται σε τομείς όπως η ανάπτυξη, η καινοτομία, η εξωστρέφεια και η σύγκλιση των απομακρυσμένων και μειονεκτούντων

¹⁴⁰ Πρώτη με βάση το ποσοστό απορρόφησης κονδυλίων για το ΕΣΠΑ 2007-2013 κόβει το νήμα η Ελλάδα, σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ με υπερδιπλάσιους ρυθμούς έναντι των άλλων ευρωπαϊκών χωρών τρέχει πλέον και η απορρόφηση χρημάτων από τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020. Από το προηγούμενο ΕΣΠΑ έχει ήδη απορροφηθεί το 97,1% των διαθέσιμων κονδυλίων, και φαίνεται ότι έχει κερδηθεί η μάχη της διάσωσης πολύτιμων κονδυλίων τουλάχιστον 5 δισ. ευρώ από τα διαρθρωτικά ταμεία. Πίσω από την Ελλάδα ακολουθούν το Λουξεμβούργο, η Λιθουανία, η Εσθονία, η Λετονία, η Πορτογαλία και η Σλοβενία με 95%, ενώ πιο αναπτυγμένες οικονομικά χώρες έχουν χαμηλότερα ποσοστά, όπως λ.χ. η Γερμανία (92,4%), η Ολλανδία (91,2%), το Ηνωμένο Βασίλειο (83,8%), η Ιταλία (79,3%) κ.ά.

περιοχών της χώρας. Σημαντική πρόοδος φαίνεται να έχει συντελεσθεί και στον βαθμό ενσωμάτωσης των Οδηγιών στο εθνικό επίπεδο μέσω της εσωτερικής έννομης τάξης.

Στο σημείο αυτό βέβαια, δεν θα πρέπει να αρκεστούμε στις πρωτιές στους τομείς της απορρόφησης και της εναρμόνισης αλλά θα πρέπει να λάβουμε σοβαρά υπόψη μας και τομείς όπως η εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου των οδηγιών από την μία και από την άλλη η οικονομικότητα, η αναγκαιότητα και η επίτευξη των στόχων που τίθενται στο πλαίσιο των χορηγούμενων ευρωπαϊκών κονδυλίων.

Πράγματι, η Ελλάδα υστερεί σ' αυτά τα πεδία μετατρέποντας τις επιτυχίες αυτές σε αποτυχίες όσον αφορά τον πραγματικό αντίκτυπο που έχουν οι ενωσιακές πρωτοβουλίες στο κοινωνικό, οικονομικό αλλά και στο πολιτικό επίπεδο. Οι δυσκαμψίες της διοίκησης παραμένουν και φαίνεται να μην υποχωρούν με ικανοποιητικό ρυθμό. Τούτο μπορεί εύκολα να φανεί και από την έμφαση που δίνεται στους αριθμούς αφήνοντας την διοίκηση προσκολλημένη στην τυπολατρεία που την διακρίνει, μη δίνοντας ανάλογη έμφαση στο προεκτεθέντα πεδία.

Αξίζει βέβαια να παραθέσουμε κάποια στοιχεία που αναφέρονται, έστω από στατιστικής πλευράς, στα βήματα προόδου που έχουν συντελεστεί στους τομείς της απορρόφησης και την ενσωμάτωσης.

2.5.1 ΕΣΠΑ.

Για κάθε έργο που έχει χρηματοδοτηθεί από ευρωπαϊκούς πόρους και δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι τις 31 Μαρτίου 2017 ούτε με εθνικά κονδύλια, ο κανονισμός προβλέπει ότι θα ζητηθεί να επιστραφεί στην Ε.Ε το σύνολο του προϋπολογισμού του. Το προηγούμενο διάστημα οι υπηρεσίες του υπουργείου Οικονομίας αναγκάστηκαν να μεταφέρουν στο νέο ΕΣΠΑ μερικώς ή ολικώς έργα που «ταιριάζουν» με τη νέα φιλοσοφία των πακέτων στήριξης.

Παράλληλα, καταργήθηκαν έργα χωρίς συμβατικές υποχρεώσεις ή με μικρή οικονομική και κοινωνική σκοπιμότητα. Κάποια έργα, τέλος, κρίθηκε σκόπιμο να χρηματοδοτηθούν με εθνικούς πόρους και με δάνεια από την ΕΤΕπ κ.ά. Σημαντική συμβολή για την επιτάχυνση της απορρόφησης των κονδυλίων είχε και η συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την οποία αυξήθηκε η κοινοτική χρηματοδότηση στο 100% για το ΕΣΠΑ 2007-2013, διπλασιάστηκε από 7% σε 14% η προκαταβολή του ΕΣΠΑ της τρέχουσας περιόδου ενώ εγκρίθηκε και η μεταφορά έργων από το παλαιό πρόγραμμα στο καινούργιο. Ειδικά δε η αύξηση της προκαταβολής συμβάλλει σημαντικά για ομαλή εκκίνηση των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020, σε συνδυασμό με την έγκαιρη ενεργοποίηση των απαραίτητων

διοικητικών μηχανισμών. Η Ελλάδα έγινε, προ ημερών, η πρώτη χώρα της Ε.Ε. που έχει εγκεκριμένο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου για το σύνολο των προγραμμάτων του νέου ΕΣΠΑ 2014-20. Με τον τρόπο αυτό γίνεται η μόνη χώρα που μπορούσε ήδη από τώρα να υποβάλει αιτήματα πληρωμής για όλα τα προγράμματα και γι' αυτό είναι πρώτη σε ποσοστό απορρόφησης πόρων και στη νέα περίοδο με ποσοστό 4,99%, έχοντας ήδη λάβει κονδύλια άνω του 1 δισ. ευρώ από το σύνολο της χρηματοδότησης των 20,66 δισ. ευρώ που δικαιούται.

2.5.2 Οδηγίες.

Η χώρα μας ευρισκόμενη σε δυσχερή θέση όσον αφορά τις πιέσεις και τα πρόστιμα που καλείται να καταβάλλει λόγω της μη ενσωμάτωσης των οδηγιών, καλείται να δώσει έμφαση στον τομέα αυτό και απ' ότι φαίνεται εν μέρει τα καταφέρνει. Η Ελλάδα επιτυγχάνει για ένατη συνεχή φορά να φέρει εντυπωσιακά και πρωτοφανώς επιτυχημένα αποτελέσματα στην εναρμόνιση του εθνικού δικαίου με τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, βάσει των επίσημων αποτελεσμάτων του Πίνακα Επιδόσεων Ενιαίας Αγοράς Αρ. 30 (Single Market Scoreboard No. 30) για την περίοδο 1η Μαΐου- 30 Οκτωβρίου 2014 που ανακοινώθηκαν στις 14 Απριλίου 2015 η Ελλάδα κατάφερε να μειώσει το έλλειμμα ενσωμάτωσης των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ελληνικό δίκαιο στο 0,16%, υπερακοντίζοντας για ακόμη μια φορά την προηγούμενη, επίσης εξαιρετική της επίδοση (2 %).

Αυτό που χρήζει ιδιαίτερης αναφοράς, είναι ότι η Ελλάδα, τα τελευταία πέντε χρόνια συνεχώς ξεπερνά τους στόχους και τις προσδοκίες που έχουν τεθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συγκεκριμένα, βάσει επίσημων αποτελεσμάτων, η Ελλάδα, υπερέβη το στόχο που τέθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για έλλειμμα ενσωμάτωσης στο 1%, αλλά και την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μείωση του ποσοστού στο 0,5% όπως επίσης και το μέσο όρο των επιδόσεων των 28 κρατών μελών, που κυμαίνεται στο 0,5 %.

Με αυτό το ποσοστό η Ελλάδα σημειώνει το καλύτερο μέχρι στιγμής αποτέλεσμα της για την εμπρόθεσμη και νομικά βέλτιστη ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τρόπο που ανταποκρίνεται άριστα στα εθνικά συμφέροντα, και κατατάσσεται στη 2η ανάμεσα στα 28 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τις καλύτερες επιδόσεις. Οι ολοένα αυξανόμενες επιτυχίες της Ελλάδας, με τα αντίστοιχα μετρήσιμα αποτελέσματα, αναφέρονται με επαίνους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε κάθε νέα έκδοση του Πίνακα Επιδόσεων Ενιαίας Αγοράς και μνημονεύονται ως best practices.

Επίλογος.

Στόχος αυτής της εργασίας ήταν να αναδείξει την διαδικασία κατάρτισης, λήψης και υλοποίησης των Ενωσιακών πολιτικών και τον συνεπακόλουθο τρόπο ενσωμάτωσης των κανόνων αυτών στο εθνικό επίπεδο, με τις όποιες δυσκολίες έχει συναντήσει από την Ελληνική Διοίκηση. Στην πορεία αυτού του “ταξιδιού” οι συμμετέχοντες είναι πολλοί και γίνεται αγωνιώδης προσπάθεια να διευρυνθούν ακόμα περισσότερο ως μία ένδειξη άμβλυνσης του περιλάλητου δημοκρατικού ελλείμματος. Η Ελληνική Διοίκηση φαίνεται να ακροβατεί, ακόμα και στις μέρες μας, ανάμεσα στο γραφειοκρατικό/ τυπολατρικό τρόπο οργάνωσης και στον νέο τρόπο διοίκησης που προεκτέθηκε και να κωφεύει μπροστά στις σειρήνες τόσο της αλλαγής σε νέα μοντέλα διοίκησης, όσο και της επιτακτικής ανάγκης για εγρήγορση και μετάλλαξη που προτάσσει ο καιρός των μνημονίων και της επιτήρησης που βιώνουμε. Τα ενθαρρυντικά στοιχεία που αναφέρθηκαν δεν αρκούν σε καμία περίπτωση από μόνα τους ώστε να οδηγήσουν την χώρα σε ένα ικανοποιητικό βαθμό διοικητικής ανασυγκρότησης και αναδιάταξης. Ο δρόμος είναι μακρύς και απαιτεί πρωτίστως τόσο ισχυρή πολιτική βούληση όσο και κοινωνική συναίνεση, αλλά ίσως τώρα είναι η μοναδική ευκαιρία κάτω υπό την συγκυρία της αυστηρής εποπτείας να δημιουργήσουμε μια Διοίκηση μακριά από τις στρεβλώσεις και τις δυσκαμψίες του παρελθόντος.

Βιβλιογραφία:

Ελληνόγλωσση

- Δ.Παπαγιάννης, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα 2011.
- Κ.Σπανού, «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ.Παπαζήση 2001.
- Α.Πασσας, «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ.Παπαζήση 2009.
- Πασσάς Α. Γ. (2002), Η ΚΕΠΠΑ ως μέτρο και ως όριο της θεσμικής εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την «αποεθνικοποίηση» στην «βρυξελλοποίηση» και την «ομοσπονδιακή ένταση», Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης, 1, Φθινόπωρο, σελ. 7-39.
- Πασσάς, Α. Γ. (2009), Το Υπουργείο Εξωτερικών στο μεταβαλλόμενο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα, στον παρόντα τόμο, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Σκανδάμης, Ν. (1997), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σκανδάμης, Ν. (1990), Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Σκανδάμης, Ν. (2003), Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Λαζαρίδης, Ν. (2009), Ο Ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος και το ελληνικό παράδειγμα: η περίπτωση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 587-615.
- Πασσάς Α. Γ. (1994), Οργάνωση, στελέχωση, συντονισμός των κεντρικών υπηρεσιών, διαμόρφωση πολιτικής, σε Πάντειο Πανεπιστήμιο, Κέντρο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Διεθνείς Οργανισμοί και Ελληνική Δημόσια Διοίκηση, Τόμος Α, σελ. 1-23.

Πασσάς, Α., Πετράκη Ε. (2009), Η Ελληνική διοίκηση στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 143-197.

Πετράκη, Ε. (2009), Οι Ελληνικές Ανεξάρτητες Ρυθμιστικές Αρχές. Ενωσιακές προεκτάσεις μιας αμφιλεγόμενης συνταγματικής αναθεώρησης, σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 299-337.

Π. Καζάκος (1996), «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνικό Κράτος : Οι επιπτώσεις της ένταξης στις σχέσεις κράτους και οικονομίας». Αθήνα, Παπαζήσης.

Ν. Φραγκάκης- Α.Δ Παπαγιαννίδης- ΣΤ. Βωδίνα- Μ. Σουριαδάκης (1993), «Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, Αθήνα, ΕΚΕΜΕ/Εκδόσεις Σάκκουλα».

Α. Μήτσος, «Περιφερειακή πολιτική, Κρατικές ενισχύσεις, Ανταγωνισμός- Η προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές κοινότητες. http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/12/2/352.pdf.

Τ. Μηνακάκη (1992), Η επικοινωνία τη κεντρικής διοίκησης με την ΕΟΚ και ο ιδιαίτερος ρόλος των υπουργείων στην Ελλάδα, Διοικητική μεταρρύθμιση. σελ. 41.

Γ. Ψυχάρης, Η. Γεωργαντάς, (2004), οι πολιτικές διαστάσεις της χωρικής κατανομής των δημόσιων επενδύσεις στην Ελλάδα, σε Γ. Κοντογιώργης, Κ. Λάβδας, Μ. Μενδρινού, Δ. Χρυσόχου (επιμ.), Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία. Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα, τόμος Β'.

Σωτηρόπουλος Δ. Α. (2007), Κράτος και μεταρρύθμιση στη σύγχρονη νότια Ευρώπη: Ελλάδα-Ισπανία-Ιταλία-Πορτογαλία, Ποταμός, Αθήνα.

Τσέκος, Θ. Ν. (2009), Ευρωπαϊκοί ρυθμοί και Ελληνικοί τρόποι: η (αβέβαιη) ελληνική πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό Διοικητικό Χώρο, σε Πασσάς, Α., Θ. Τσέκος (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 93-142.

Παπαδοπούλου, Π.-Ε. (2008), Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 1, σελ. 137 επ.

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (2010), Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση, β' έκδοση συμπληρωμένη, Θεμέλιο, Αθήνα.

Τσάτσος, Δ.. Θ. (2007), Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού, Α. Λιβάνης, Αθήνα.

Γιομπρέ-Δημητρίου, Α. και Ε. Καπιτσίνια (2009), Η ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στη εσωτερική έννομη τάξη, νομικές και διοικητικές διαστάσεις, Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Nugent, N. (2004 και 2009), Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Σαβάλλας, Αθήνα.

Siedentopf, H. et J. Ziller (1988), Conclusions Comparatives, σε H. Siedentopf and J.Ziller (επιμ.), L'Europe des Administrations ? La mise en oeuvre de la legislation communautaire dans les États membres, Vol. I, Synthésés Comparatives, IEAP/EIPA, Bruylant, Bruxelles.

Wessels, W. (1985), Community bureaucracy in a changing environment: criticism, trends,

questions, σε J. Jamar and W. Wessels (επιμ.), *Community Bureaucracy at the Crossroads*, College d' Europe, De Tempel, Bruges.

Wessels, W. (1997) *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, *Journal of CommonMarket Studies*, 35 (2), σελ. 267–299.

Rideau J. (1972), *Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire*, *Annuaire Français de Droit International*, 18, σελ. 864-903.

Rideau, J. (1987), *L'Administration communautaire*, σε C. Debach (επιμ.), *Administration nationales et integration européenne*, Editions du CNRS, Paris.

Peters, B.G. (2001), *Agenda-setting in the European Union*, σε J. Richardson (επιμ.), *European Union. Power and Policy-making* (2nd edn), Routledge, London and New York , σελ. 77-94.

Kassim, H. (2003), *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, σε J. Hayward and A. Menon (επιμ.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 139-161.

Pag, S. (1987), *The relations between the Commission and National Bureaucracies*, σε S. Cassese (επιμ.), *L' Administration Européenne/The European Administration*, IIAS/EIPA, σελ. 443-496

Farrel, H., A. Héritier (2004), *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, *Comparative Political Studies*, 37 (10), σελ. 1184-1212.

Häge, F. M. (2011), *Politicising Council Decision-making: The Effect of European Parliament Empowerment*, *West European Politics*, 34 (1), σελ. 18-47.

Wright V. (1996), *The national co-ordination of European policy-making: Negotiating the quagmire*, σε J. Richardson (επιμ.), *European Union. Power and Policy-making*, Routledge, London and New York, σελ. 148-169.

Best, E. (2008), *The Lisbon Treaty: A Qualified Advance for EU Decision-Making and Governance*, *EIPASCOPE*, 1, σελ. 7-12.

Richardson J. (2001), *Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup*, σε του ιδίου (επιμ.), *European Union. Power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, London and New York, σελ. 4-26.

Wallace, H. (1985), *Negotiations and Coalition Formation in the European Community, Government and Opposition*, 20 (4), σελ. 453-472.

Wallace, H. (1990), *Making multilateral negotiations work*, σε W. Wallace (επιμ.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter, London/New York, σελ. 213-228.

Lewis, J. (2003), *Informal Integration and the Supranational Construction of the Council*, *Journal of European Public Policy*, 10 (6), σελ. 996-1019.

Heisenberg, D. (2005), *The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, *European Journal of Political Research*, 44, σελ. 65-90.

Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (1997), *The Council of Ministers*, Palgrave, Basingstoke.

Scheinman, L. (1966), *Some preliminary notes on bureaucratic relationships in the European Economic Community*, *International Organization*, 20 (4), σελ. 750-73.

Coen, D. and Richardson, J. (επιμ.) (2009), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford.

Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Macmillan, London.

Radaelli, C. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, σε K. Featherstone and C. M. Radaelli (επιμ.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, σελ. 27-56.

Rasmussen, A. (2007), *Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability*, *West European Politics*, 30 (2), σελ. 244-264.

Versluis, E. van Keulen, M. and Stephenson P (2011), *Analyzing the European Union Policy Process*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke.

Westlake, M. (2006), Chapter 9: *The European Commission and the European Parliament*, σε D. Spence (επιμ.), *The European Commission*, John Harper Publishing, London, σελ. 263-278.

Larsson, T. and J. Trondal. (2006), *Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda*, σε Hofman, H. and A. H Turk (επιμ.), *EU Administrative Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, σελ. 11-43.

Vassalos, Y. (2008), *Secrecy and Corporate Dominance. A Study on European Commission Expert Groups*, Alter EU, Bruxelles, διαθέσιμο στο, www.alter.eu.org.

Fouilleux, E., J. de Maillard and A. Smith (2007), *Council working groups: spaces for sectorized European policy deliberation*, σε Christiansen, T. and T. Larsson (επιμ.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union – Legislation, Implementation and Deliberation*, Edward Elgar, Cheltenham, σελ. 96-119.

Maurer, A., Wessels W. (επιμ.) (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers? Nomos*, Baden Baden.

Treib, O. (2008), *Implementing and complying with EU governance outputs*, *Living Reviews in European Governance*, 3 (5), διαθέσιμο στο <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-5>.

Wessels, W., A. Maurer, J. Mittag (2003), *Preface and major findings: the anatomy, the analysis and the assessment of the 'beast'*, σε των ιδίων (επιμ.), *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, Manchester University Press, Manchester, σελ. xii-xvii.

Dimitrakopoulos D. G., A. G. Passas (επιμ.) (2004), *Greece in the European Union*, Routledge, London.

Dimitrakopoulos, D. G. (2008), *The Power of the Centre: Central Governments and the Macro-Implementation of EU Public Policy*, Manchester University Press, Manchester.

Dimitrakopoulos, D. G. and J. Richardson J. (2001), *Implementing EU public policy*, σε J. Richardson (επιμ.), *European Union. Power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, London and New York.

Dimitrakopoulos D. G., A. G. Passas (2004α) *Conclusion: Europeanisation and the Greek policy style: national or sectoral?*, σε των ιδίων (επιμ.), *Greece in the European Union*, Routledge, London..

Blom-Hansen, J. (2011), The EU Comitology System: Taking Stock Before the New Lisbon Regime, *Journal of European Public Policy*, 18 (4), σελ. 607-617.

Piris, J-C. (2010), *The Lisbon Treaty. A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mbaye, H. A. D. (2001) Why national states comply with supranational law: explaining implementation infringements in the European Union, 1972-1993, *European Union Politics*, 2 (3), σελ. 259-81.

Sotiropoulos D. (2004), Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective, *West European Politics*, 27 (3), σελ. 405-422.

Sprungk, C. (2011), How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case Of National Parliaments in the European Union, *Journal of European Integration*, 33 (3), σελ. 323-340.

Page, E. (2003), Europeanization and the Persistence of Administrative Systems, σε J. Hayward and A. Menon (επιμ.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford,, σελ. 161-176.

Hooghe, L. (2001), *The European Commission and Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Macmillan, London.

Duke, S and S. Vanhoonacker (2006), Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, *European Foreign Affairs Review*, 11, σελ. 163-182.

J. Anastasopoulos, (1998), Greece, σε H. Siedentopf, J. Ziller, (επιμ.), *Making European Policies Work*, EIPA, Bruyant, Bruxelles, σελ. 231-257.

B. Laffan (2006), *Managing Europe from Home in Dublin, Athens and Helsinki: A Comparative Analysis*, West European Politics, σελ 700.

Mbaye, H. A. D. (2001) Why national states comply with supranational law: explaining implementation infringements in the European Union, 1972-1993, *European Union Politics*.

P.C. Ioakimidis, «Greece in the EC: Policies, Experiences and Prospects». <https://books.google.gr/books>.

Bachrach, P. and Baratz, M.S. (1963), *Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework*, *American Political Science Review*.

Διαδικτυακή

http://europa.eu/index_el.htm

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

http://www.ggk.gov.gr/?page_id=2

<http://www.et.gr>