

**Τοις Εντευξομένοις
ή
Περί υποχρεώσεων της Ελληνικής Δημόσιας
Διοίκησης έναντι του Δικαίου
και των Οργάνων της Ε.Ε.**

Του κ. Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ

*Καθηγητού Μετ. Πρ. Σπ. Παντείου Πανεπιστ. Κοιν. Πολιτ. Επιστ.,
Μετ. Πρ. Σπ. Πανεπ. Αθηνών
και Μετ. Πρ. Σπ. Πανεπ. ΝΕΑΠΟΛΙΣ, Πάφος,
Ex Ch. L., U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris*

Γενική προσέγγιση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ασχοληθεί κατ'επανάληψη και με το θέμα των Εθνικών Δημοσίων Διοικήσεων, επί σκοπώ, μέσω του κατά το δυνατόν εκσυγχρονισμού τους, αυτές να οδηγηθούν σε συγκλίνουσες διοικητικές ρυθμίσεις, τείνουσες σε «ομογενοποίηση» των διοικητικών συστημάτων των Κρατών Μελών.

Είναι αυτονόητο, ότι η «ομογενοποίηση», πέραν των άλλων συνεπειών της, θα διευκολύνει τα μέγιστα την εφαρμογή κοινών πρακτικών και δράσεων, επ'ωφελεία των διοικουμένων και διακινουμένων εξ οίας δήποτε αιτίας εντός τη επικράτειας της Ένωσης.

Εκ των πλέον πρόσφατων ρυθμίσεων αναφέρονται εδώ οι ρυθμίσεις των Συνόδων Κορυφής της Ε.Ε. της Λισσαβώνας (Μάρτιος 2000), η οποία οδήγησε και στην διαμόρφωση των κειμένων της ομώνυμης Συνθήκης, και της Φέιρα (Ιούνιος 2010).

Κατά την Σύνοδο της Λισσαβώνας απεφασίσθη, (ως απόρροια μακράς σειράς προσηγηθισών διαβουλεύσεων μεταξύ των Κρατών-Μελών), ότι η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης συνδέεται στεργώς και με τον εκσυγχρονισμό των παρεχόμενων υπηρεσιών υπό των Δημοσίων Διοικήσεων των Κρατών Μελών.

Υπ'αυτή την έννοια ο διοικητικός εκσυγχρονισμός, ως συνιστών *condicio sine qua non* για την εξυπηρέτηση όλων των καταστατικών στόχων της Ένωσης, είναι αναγκαίο να αποτελέσει α-

ντικείμενο πρώτης προτεραιότητας για τα Κράτη Μέλη, τα οποία υποχρεούνται σε σειρά ενεργειών, μερικές των οποίων αναφέρονται εδώ:

Παροχή δυνατότητας στους Πολίτες να έχουν γενική ηλεκτρονική πρόσβαση στις παρεχόμενες υπό των Κρατών υπηρεσίες.

Θέσπιση διαδικασιών αξιολόγησης της αποδοτικότητας των Δημοσίων Υπηρεσιών.

Άρση των γραφειοκρατικών εμποδίων όπου δήποτε και όποτε δήποτε αυτά εντοπίζονται στα διοικητικά συστήματα των Κρατών Μελών.

Διασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης στο Διαδίκτυο και στις άλλες πηγές Πολυμέσων όλων των Σχολείων εκάστου Κράτους.

Εξ άλλου, οι συμμετέχοντες στην Σύνοδο της Φέιρα, επαναβεβαίωσαν τις αποφάσεις της Συνόδου της Λισσαβώνας, απεφάσισαν νέα μέτρα για περαιτέρω εφαρμογές της Πληροφορικής, υπεγράμμισαν τον σημαντικό ρόλο των Δημοσίων Διοικήσεων των Κρατών Μελών (και) στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας εντός της Ένωσης, κ.ά.

Υπενθυμίζεται, ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας επαναβεβαίωσε την υποχρέωση των Κρατών Μελών για την άνευ άλλου τινός εφαρμογή των νομικώς δεσμευτικών Πράξεων της Ένωσης υπό των Δημοσίων Διοικήσεων των Κρατών Μελών.

Οι σχετικές ρυθμίσεις έχουν ως εξής:

1. Τα Κράτη Μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου, τα οποία είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικώς δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης.

2. Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικώς δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και σε περιπτώσεις που προβλέπουν άλλα άρθρα της Συνθήκης, (όπως π.χ. τα άρθρα 24 (Πολιτική ασφάλειας), 26 (Προσδιορισμός των στρατηγικών συμφερόντων της Ένωσης, κ.ά. για την Ευρωπαϊκή Ένωση), στο Συμβούλιο.

3. Πα τους ως άνω σκοπούς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας, μέσω Κανονισμών, σύμφωνα με την συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικώς με τους τρόπους ελέγχου από τα Κράτη Μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή.

4. Το επίθετο «εκτελεστικός» ή «εκτελεστική» παρεμβάλλεται στον τίτλο των εκτελεστικών πράξεων.

Εξ άλλης πλευράς, η Επιτροπή ανακοίνωσε στις Βρυξέλλες τον Ιανουάριο 2007 ειδικό Πρόγραμμα Δράσης Μείωσης των Διοικητικών Βαρών με το ποσοστό κλιμακούμενο, το οποίο στις αρχές του έτους 2013 πρέπει να προσεγγίσει το 25% εκτιμώντας, ότι μία μείωση αυτού του μεγέθους (25%) θα οδηγήσει σε αύξηση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος της Ε.Ε. κατά 1,4% (περίπου 150.000.000.000 ευρώ).

Το Πρόγραμμα έχει υιοθετηθεί τελικώς, (και είναι σε εξέλιξη), κατά την Σύνοδο Κορυφής τον Μάρτιο 2007.

Με δεδομένη την εκ των θεσμών προβλεπομένη αυτονομία¹, τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των Κρατών Μελών της, η Ένωση δεν διαθέτει ίδια Όργανα, επιφορτισμένα να εφαρμόσουν το Κοινοτικό Δίκαιο εντός των Κρατών Μελών, οπότε η υποχρέωση εφαρμογής τελικώς του Κοινοτικού Δικαίου εντός των Κρατών Μελών "μεταφέρεται" στις Εθνικές Δημόσιες Διοικήσεις τους, οι οποίες, κατά μία άποψη, ανάγονται έτσι σε Έξωτερικές Υπηρεσίες της Ένωσης.²

1. Βλ. γενικώς: Κων.ΓΕ.ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ και Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ, ΕΛ. ΚΑΒΒΑΔΙΑ (Επιστ. Συμβολή): Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νέα έκδ. Αθήναι 2008.

2. Βλ. Ι. ΑΝΑΣΤΟΠΟΥΛΟΣ: Δομές και Λειτουργίες της Εθνικής Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ε.Ε. Ευρ.Δ. : Αθήνα, 1996, τ.2-3, σ.635.

Με βάση της ισχύουσες ρυθμίσεις:

Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων, που της απονέμουν τα Κράτη Μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων, που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα, η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα Κράτη Μέλη.

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στους τομείς, οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφ'όσον και κατά τον βαθμό, που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα Κράτη Μέλη, τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Τα θεσμικά Όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα Εθνικά Κοινοβούλια³ μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με την διαδικασία, που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

3 Βλ. Θ. ΚΑΛΛΙΑΝΟΣ: Η αρχή της επικουρικότητας, τα Εθνικά Κοινοβούλια και η Συνθήκη της Λισσαβώνας: μία νέα διάσταση Ευρωπαϊκής Συνεργασίας. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. (Επιστ. Υπευθ. Καθηγήτριας Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ). Αθήναι, 2011 τ.64, σ. 19.

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρο 5). Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα Κράτη Μέλη. Η Ένωση σέβεται την ισότητα των Κρατών Μελών ενώπιον των Συνθηκών, καθώς και την εθνική τους ταυτότητα, που είναι συμφυής με την θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η Περιφερειακή και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιαστικές λειτουργίες του Κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες, που αποβλέπουν στην διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, στη διατήρηση της δημόσιας τάξης και στην προστασία της εθνικής ασφάλειας. Ειδικότερα, η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε Κράτους Μέλους. Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα Κράτη Μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.

Τα Κράτη Μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων, που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών Οργάνων της Ένωσης.

Τα Κράτη Μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από την λήψη όποιου δήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης (άρθρο 4).

Βάσει αυτών των ρυθμίσεων η Εθνική Δημόσια Διοίκηση εκάστου Κράτους Μέλους της Ε.Ε. "συμμετέχει" στην διαμόρφωση του δικαίου της Ένωσης, ως Μέλος (το Κράτος) Κοινοτικών Οργάνων, όπως το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Ως εκ τούτου, διαθέτουσα, τόσο την εξουκείωσή της με το δίκαιο της Ένωσης (ως συμβάλλουσα και στην "παραγωγή" του), όσο και νομικά εργαλεία, ευέλικτα και ταχείας απόδοσης, (διαδικασίες⁴,

4. Βλ. και Μαρ.ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗ, Αθην.ΣΤΑΜΑΤΟΠΟΥΛΟΥ: Διοίκηση μέσω στόχων. Αθήναι, 2012.

Στελέχη⁵ κ.ά.), η Δημόσια Διοίκηση εκάστου Κράτους Μέλους αποτελεί άριστο μηχανισμό εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης εντός των διοικητικών ορίων αρμοδιότητά της, και εντός του πλαισίου συγκεκριμένων υποχρεώσεων.

Οι σχετικές υποχρεώσεις εν προκειμένω εννοείται είναι Ρυθμιστικές, Διαχειριστικές και Οργανικές, μεταφραζόμενες σε υποχρέωση θέσπισης εθνικών κυρώσεων, (αποτελεσματικών και αποτρεπτικών), σε ενδεχόμενες παραβάσεις του Δικαίου της Ένωσης, (εντός της περιοχής δικαιοδοσίας της Εθνικής Δημόσιας Διοίκησης), σε υποχρέωση άμεσης ενημέρωσης της Επιτροπής επί των ληφθέντων μέτρων εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, σε υποχρέωση συνεργασίας Εθνικών Οργάνων και Οργάνων της Ένωσης, αλλά και σε υποχρεώσεις συγκρότησης Υπηρεσιών και Οργάνων εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης εντός του Κράτους κ.ά.

Η ακριβής τήρηση αυτών των υποχρεώσεων ελέγχεται από πλευράς Ένωσης μέσω της Δικαστικής οδού, μέσω Διοικητικής διαδικασίας κ.ά.

Η τελευταία⁶, ο διοικητικός δηλαδή έλεγχος, είναι επικουρικός του αντίστοιχου εθνικού, προηγείται και προέχει της επιθεώρησης, ενώ εάν αυτή προκριθεί, λόγω των συνθηκών συγκεκριμένης περίπτωσης, είναι συνήθως συμμετοχική (διμερής).

Είναι αυτονόητο, ότι ο έλεγχος αυτής της μορφής δεν είναι πάντοτε λυσιτελής, αποτελεσματικός και τελεσφόρος, με ό,τι αυτό συνεφέλκεται...

5 Βλ. R. NOE, J. HOLLENBECK, B. GERHART, P. WRIGHT, Κωνσ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ (Επιστ. Επιμ.), Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ (Ειδ. Συνεργ.): Διαχείριση Ανθρώπινων Πόρων. Αθήναι, τομ. Α' 2006, τομ. Β' 2007.

6 Βλ. Κωνσ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ και Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ, Ελ. ΚΑΒΒΑΔΙΑ: Ό. πρ., σ. 87 ΤΟΜ. Βλ. ακόμη: Β. ΞΑΡΛΗ, Α. ΜΑΤΣΟΥΚΑ: ΟΛΑΦ. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ, ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ. Επιστ. Υπευθ. Καθηγητής Κωνσ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ. Αθήναι, 2011, τ. 63, σ. 52 επόμενα.