

ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΧΟΛΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Μάθημα: Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Θέματα θεωρίας για τους υποψηφίους στις επερχόμενες εξετάσεις

Χρήσιμα θέματα ανάπτυξης, για τους διαγωνισμούς του υπουργείου Εξωτερικών και της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, που επιμελούνται οι εξειδικευμένοι συνεργάτες των Πανεπιστημιακών Φροντιστηρίων Κολλίντζα.

ΘΕΜΑ: Πολύς λόγος γίνεται τα τελευταία χρόνια, αναφορικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση, για δημοκρατικό έλλειμμα αυτής.

Αφού περιγράψετε το φαινόμενο και τα αίτιά του, αναλύστε τους τρόπους και τους θεσμούς με τους οποίους μετριάζεται το φαινόμενο. Αναφέρατε τις ενέργειες που έχουν γίνει, σε επίπεδο ευρωπαϊκού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου), προς την κατεύθυνση αυτή, από τη συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι και σήμερα.

Κατευθύνσεις για απάντηση

Ο όρος δημοκρατικό έλλειμμα αποτελεί το ιδεολογικό υπόβαθρο της αμηχανίας που αισθάνονται τα κράτη-μέλη, αλλά και ο πολίτης της Ένωσης, δεδομένης της διττής νομιμοποίησης της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, ενώπιον των «χωροκατακτητικών» τάσεων του κοινοτικού εγχειρήματος. Εξαφνα κυριαρχίες και αρμοδιότητες μεταπηδούν από τις εθνικές σε μια μεταεθνική έννομη τάξη, με ρητή, είτε εικαζόμενη είτε και ανύπαρκτη, συναίνεση της εκχωρούσας κρατικής οντότητας, η οποία πολλάκις ορά εαυτόν παρασυρόμενο από τη δυναμική της Κοινότητας.

Οι κυριότερες εκφάνσεις του όρου είναι οι ακόλουθες. Αφενός, χρησιμοποιείται για να τονιστεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα όργανά της φαίνονται απρόσιτα στον πολίτη, εξαιτίας της περίπλοκης λειτουργίας τους και της πολυσχιδούς νομοθεσίας που διέπει το ενωσιακό οικοδόμημα, αλλά και εξαιτίας της έλλειψης αναλογιών, σε επίπεδο θεσμών και διαδικασιών, προς την «οικεία» εθνική έννομη τάξη. Το δημοκρατικό έλλειμμα εκφράζει επίσης το αποτέλεσμα της έλλειψης μιας σαφούς διάκρισης των εξουσιών καθώς και μιας αντιπροσωπίας δημοκρα-

τικά νομιμοποιημένης. Δηλαδή στην Κοινότητα κυριαρχούν αφενός ένα θεσμικό όργανο που συγκεντρώνει νομοθετική και εκτελεστική εξουσία, το Συμβούλιο, και αφετέρου ένα γραφειοκρατικό και τεχνοκρατικό θεσμικό όργανο χωρίς πραγματική δημοκρατική νομιμότητα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ δεν καταλείπονται στον πολίτη δυνατότητες επί της ουσίας συμμετοχής στις διαδικασίες ανάδειξης των μελών που τα συναπαρτίζουν. Διερωτάται εύλογα ο πολίτης «ποιος αποφασίζει για μένα και ποιος του ανέθεσε αυτή την εξουσία;». Στην ερώτηση αυτή αρμόζει η απάντηση «η ανάγκη για μια ενιαία αγορά και η πορεία προς το στόχο αυτό», όσον αφορά το πρώτο σκέλος της, και «τα ίδια τα κράτη-μέλη», ως προς το δεύτερο.

Β) Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια μορφή πολιτικής διακυβέρνησης, που κατατείνει σε στόχους οικονομικούς, με νομικά μέσα. Ο πολίτης στο πλαίσιο της δεν είναι πολίτης με την έννοια του συνταγματικού δικαίου, αλλά πρώτιστα οικονομικός παράγων. Ως εκ τούτου δεν μπορούμε να αναμένουμε την πλήρη εξάλειψη του δημοκρατικού ελλείμματος αφού άλλωστε αυτό θα εξέφευγε των σκοπών της Κοινότητας και θα οδηγούσε σε προσέγγιση του μοντέλου της ομοσπονδίας. Εν τούτοις έχουν καθιερωθεί δικλίδες μη εκτροπής του φαινομένου και γίνεται συνεχής προσπάθεια μετριασμού του.

1) Ρόλος Κοινοβουλίου

Το Κοινοβούλιο, ως το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο από τον πολίτη όργανο, φέρει, κατά κύριο λόγο, το βάρος της αποστολής «εκδημοκρατισμού» της Ένωσης. Ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου συνεπάγεται περισσότερη δημοκρατική νομιμότητα και συνεπώς μικρότερο δημοκρατικό έλλειμμα. Οι συνθήκες Μάαστριχτ, Αμστερνταμ και Νίκαιας ενίσχυσαν σταδιακά τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου, όσον αφορά το διορισμό και τον έλεγχο της Επιτροπής, καθώς και τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας συναπόφασης (καθιερώθηκε με τη συνθήκη του Αμστερνταμ, συνεχι-

στηκε με τη συνθήκη της Νίκαιας). Με τη συνθήκη της Νίκαιας παρασχέθηκε επίσης στο Κοινοβούλιο δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ως πλήρους προνομίου διαδίκου. Με τη συνθήκη δε της Λισαβόνας θα αποκτήσει νέες σημαντικές εξουσίες, όσον αφορά τη νομοθεσία και τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. αλλά και τις διεθνείς συμφωνίες. Ειδικότερα, η έτι αυξημένη χρήση της διαδικασίας συναπόφασης κατά την άσκηση της πολιτικής θα διασφαλίσει την ισότιμη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο, ως προς τη θέσπιση του μεγαλύτερου μέρους της νομοθεσίας της Ε.Ε.

2) Απλούστευση της νομοθεσίας

Το δημοκρατικό έλλειμμα επίσης δύνανται να περιοριστεί με απλούστευση της νομοθεσίας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργήθηκε σταδιακά και βασίζεται σε διάφορες συνθήκες οι οποίες τροποποιήθηκαν επανειλημμένα. Οι τροποποιήσεις αυτές κατέστησαν, σιγά σιγά, λιγότερο ευανάγνωστα και κατανοητά τα ιδρυτικά κείμενα της Ένωσης.

Η απλούστευση της νομοθεσίας αποβλέπει στην ελάφρυνση των νομοθετικών μηχανισμών, μέσω της αυστηρής εφαρμογής των αρχών της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, ώστε να εξασφαλιστούν η διαφάνεια και ο βαθμός αποτελεσματικότητας που απαιτείται στις ενέργειες της Κοινότητας. Η ανασύνταξη, η κωδικοποίηση και η ενοποίηση των νομοθετικών κειμένων διαδραματίζουν πρωταρχικό ρόλο στη διαδικασία απλούστευσης.

Το Μάιο του 1996 τέθηκε σε εφαρμογή το πιλοτικό πρόγραμμα SLIM («Απλούστευση της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά»), το οποίο ενισχύθηκε από ένα πολυετές πρόγραμμα απλούστευσης και επικαιροποίησης της κοινοτικής νομοθεσίας το Φεβρουάριο του 2003.

Σε απάντηση δήλωσης σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας που επισυνάπτεται στην τελική πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1997, το Δεκέμβριο του 1998 εγκρίθηκε μια δι-

οργανική συμφωνία που καθορίζει τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της ποιότητας της διατύπωσης της νομοθεσίας. Το Δεκέμβριο του 2003 εγκρίθηκε νέα διοργανική συμφωνία με τίτλο «Βελτίωση της νομοθεσίας» η οποία υπερβαίνει την απλή βελτίωση της ποιότητας της διατύπωσης.

Προσπάθεια για απλούστευση των κειμένων έγινε επίσης με τις συνθήκες του Αμστερνταμ και της Νίκαιας οι οποίες περιέλαβαν και νέα αριθμηση των άρθρων.

3) Δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα

Με την απονομή στον πολίτη δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα, επέρχεται μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος, δεδομένου ότι μπορεί αυτός να λαμβάνει άμεσα γνώση των εξελίξεων, η Ένωση αποκτά ένα πρόσωπο πιο προσιτό στον πολίτη, ενώ εξασφαλίζεται μεγαλύτερη διαφάνεια.

Ο κανονισμός της 30/52001 θέτει σε ισχύ το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των τριών κοινοτικών οργάνων, ορίζοντας τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Διατηρεί όμως δύο βασικές εξαιρέσεις από την κύρια αρχή: τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η άρνηση της πρόσβασης στα έγγραφα είναι θεμιτή (κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, την άμυνα, τις διεθνείς σχέσεις κ.λπ.) και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πρόσβαση δεν γίνεται δεκτή (προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός ιδιώτη κ.λπ.), εκτός κι αν υπάρχει δημοσίευση του εγγράφου.

4) Αρχές επικουρικότητας και αναλογικότητας

Ως μηχανισμός προστασίας, ώστε η δυναμική πορεία της Κοινότητας να μην εκτραπεί σε ατραπούς αυθαιρεσίας και ταυτόχρονα απάντηση στην περί δημοκρατικού ελλείμματος διαλεκτική, λειτουργεί αρχή της επικουρικότητας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 5 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρ.Κ. Σκοπός της αρχής αυτής είναι να εξασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν

πλησιέστερα στον πολίτη. Ως εκ τούτου, ελέγχεται αν η δράση που πρόκειται να αναληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες που υπάρχουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Πρόκειται για αρχή σύμφωνα με την οποία η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, δρα μόνο όταν η δράση της είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας.

Η αρχή της επικουρικότητας συνδέεται στενά με τις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας. Η αρχή της αναλογικότητας διέπει την άσκηση των αρμοδιοτήτων που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Σκοπός της είναι να περιορίσει και να οριοθετήσει τη δράση των οργάνων της Ένωσης. Σύμφωνα με τον εν λόγω κανόνα η δράση των κοινοτικών οργάνων δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών, ενώ η έκταση της δράσης πρέπει να αντιστοιχεί στον επιδιωκόμενο στόχο της. Αυτό σημαίνει ότι, όταν η Ένωση διαθέτει διάφορους τρόπους επέμβασης με την ίδια αποτελεσματικότητα, πρέπει να επιλέξει αυτόν που επιτρέπει τη μεγαλύτερη ελευθερία στα κράτη-μέλη και τους ιδιώτες (π.χ., μεταξύ Κανονισμού και Οδηγίας πρέπει να επιλέγεται η δεύτερη, ως καταλείπουν στα κράτη-μέλη την επιλογή των μέσων πραγμάτωσης της θεσπιζόμενης ρύθμισης).

Με τη συνθήκη του Αμστερνταμ προσαρτήθηκε στη ΣΕΚ το πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στο οποίο αναλύονται τα κριτήρια εφαρμογής των δύο αρχών και καθιερώνει, μεταξύ άλλων, τη συστηματική ανάλυση του αντίκτυπου των νομοθετικών προτάσεων στην αρχή της επικουρικότητας και τη χρήση, όπου είναι δυνατόν, άλλων, λιγότερο δεσμευτικών, κοινοτικών μέτρων.

(Επιμέλεια και Σύνταξη: Κονταρά Εύα, Δικηγόρος Αθηνών, LL.M, Υπ. Διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου).

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜ.ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ-ΤΑΧΥΡΥΘΜΟ ΤΜΗΜΑ

2 ΕΒΔΟΜΑΔΩΝ 40 ΩΡΩΝ ΜΕ SOS ΘΕΜΑΤΑ ΕΠΙΚΑΙΡΟΤΗΤΑΣ

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ-ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

ΠΑΡΕΧΟΝΤΑΙ ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ

ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑ: **ΚΟΛΛΙΝΤΖΑ**
 ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΑ ΦΡΟΝΤΙΣΤΗΡΙΑ
 Κάνιγγος 10, (5ος όροφ. Τηλ: 210-3300296-7. www.kollintzas.gr)

Δηλώσεις συμμετοχής ως 28/5

Πληροφορίες: www.kollintzas.gr