

ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Αντώνιος Μανιάτης

Επίκουρος Καθηγητής ΑΕΝ Μακεδονίας

Τέως Ακαδημαϊκός Υπότροφος Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων ΠΑ.Δ.Α.

Περίληψη

Η ΕΕ παραδοσιακά βαρύνεται με δημοκρατικό έλλειμμα σε σύγκριση με τη θεσμική φυσιογνωμία των κρατών μελών. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι λιγότερο ισχυρό από ό,τι τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία βρίσκονται σε σχέση συνεργασίας, ανταλλαγής πληροφοριών και μάθησης, και μεταξύ τους αλλά και με το ίδιο, στο πλαίσιο του φαινομένου «Πολυεπίπεδο Κοινοβουλευτικό Πεδίο». Εξάλλου, η διακυβερνητική μέθοδος στην ΕΕ υπηρέτησε μια φυγόκεντρη λογική στη συγκυρία της διεθνούς οικονομικής κρίσης έναντι μίας κεντρομόλου λογικής στο ιστορικό προηγούμενο της διεθνούς συμφωνίας Schengen. Από την πλευρά του, το ΔΕΕ συμβάλλει σημαντικά στη συμμόρφωση των κρατών μελών με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, με αρνητική πρωταγωνίστρια την Ισπανία και, όσον αφορά τις περιβαλλοντικές υποθέσεις, και την Ελλάδα παρά το επαρκές χρονικό διάστημα κατά το οποίο προετοιμάζεται και πρέπει να μεταγραφεί η εκάστοτε νέα νομοθεσία. Κριτική ασκείται στο ευρωπαϊκό δίκαιο, ιδίως από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, όπως στην απόφασή του της 5.5.2020, ακόμη και για καίριους μηχανισμούς για την ευρωπαϊκή ενοποίηση όπως η διαδικασία των προδικαστικών ερωτημάτων. Η ΕΕ ενδείκνυται να εξελιχθεί περαιτέρω, ιδίως σε μία κατεύθυνση θεσμικής εξομοίωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τα εθνικά κοινοβούλια αλλά και γενικότερα, για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος και την προαγωγή της δικαιοκρατικής αρχής.

Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτελεί την πιο πρωτότυπη πολιτική ιδέα του εικοστού αιώνα, σε παγκόσμια κλίμακα. Συναφώς επισημαίνεται ότι η ΕΕ αποτελεί ένα διεθνή οργανισμό ανόμοιο με οποιονδήποτε άλλον, με ιδιαίτερη σχέση με τη δημοκρατική αρχή¹. Ειδικότερα, αντιπροσωπεύει την πιο εξέχουσα προσπάθεια για να αναπτυχθεί μία μορφή δημοκρατίας, σε υπερεθνικό επίπεδο. Ωστόσο, δεν είναι λίγες οι αιτιάσεις ότι δεν διέπεται επαρκώς από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Θα ήταν ενδιαφέρον να αναλυθούν επίκαιρες πτυχές του θεσμικού δικαίου της ΕΕ. Ειδικότερα, η παρούσα μελέτη εστιάζει στο παραδοσιακό ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος που πλήττει τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στο συμμετρικό ζήτημα του εξευρωπαϊσμού των κρατών μελών, ιδιαίτερα με τους δικαιοδοτικούς μηχανισμούς του ευρωπαϊκού δικαίου.

A. Το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ

Ορισμένοι αποκρούουν την αιτίαση ότι η ΕΕ έχει δημοκρατικό έλλειμμα, με την αιτιολογία ότι οι διεθνείς οργανισμοί υπόκεινται σε μηχανισμούς λογοδοσίας και αξιολόγησης λιγότερο απαιτητικούς έναντι εκείνων που αφορούν τη δημοκρατία στα κράτη έθνη². Από τη θέση αυτή

¹ J. Klabbers, *I Sui Generis? The European Union as an International Organization*, in D. Patterson and A. Södersten, *A Companion to European Union Law and International Law*, Wiley Blackwell, 2016, p. 3.

² J. E. Fossum, *10. The European Union and Democracy*, in D. Patterson and A. Södersten, *A Companion to European Union Law and International Law*, Wiley Blackwell, 2016, p. 137-139.

υπεξάγεται το συμπέρασμα ότι οι διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης και του εξευρωπαϊσμού έχουν θεμελιωδώς αλλοιώσει τη φύση της εθνικής δημοκρατίας.

Η πιο ευρέως υποστηριζόμενη άποψη είναι ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση αναδομεί τις εθνικές δημοκρατίες. Το πώς η ευρωπαϊκή διάσταση θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όσον αφορά την ποιότητα της εθνικής δημοκρατίας αποτελεί ένα ζήτημα αντιλεγόμενο. Κάποιοι βλέπουν την ΕΕ ως έναν παράγοντα αποδόμησης των αντιπροσωπευτικών συστημάτων διακυβέρνησης των κρατών. Σύμφωνα με ευρωσκεπτικιστές, δεν έχει κανένα νόημα να προσπαθήσουμε να εκδημοκρατίσουμε την ΕΕ διότι δεν υπάρχει κανένας ευρωπαϊκός δημοκρατικός δήμος. Αυτή η προσέγγιση μοιράζεται με την προαναφερθείσα θέση περί λιγότερο απαιτητικών μηχανισμών για λογοδοσία στην ΕΕ ένα βαθύ σκεπτικισμό, αναφορικά με τη σχέση μεταξύ της ενοποίησης και του εκδημοκρατισμού: είναι δύσκολο να δούμε κάτι τέτοιο παρά μόνον σαν κάτι αρνητικό διότι είναι πολύ δύσκολο, αν όχι σχεδόν αδύνατο, για την ΕΕ να αναπτύξει τις αναγκαίες δημοκρατικές απαιτήσεις.

Πάντως, υπάρχει και μία πιο αισιόδοξη θεώρηση, κατά την οποία η ενοποίηση είναι συμβατή με τον εκδημοκρατισμό. Τα δύο βασικά κριτήρια της δημοκρατίας, και όσον αφορά την ΕΕ, μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι η αυτονομία και η λογοδοσία. Η αυτονομία αναφέρεται στην έννοια ότι αυτοί που επηρεάζονται από τους νόμους πρέπει να έχουν το δικαίωμα να τους θεσπίζουν. Η λογοδοσία είναι μία διαδικασία δικαιολογητική, η οποία περιλαμβάνει την παροχή εξηγήσεων από αυτούς που έχουν την αποφασιστική εξουσία.

Το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε ότι η ΕΕ δεν μπορεί να υποστηρίξει μία κοινοβουλευτική κυβέρνηση και να οργανώσει τον εαυτό της κατ' αναφορά με το κομματικό πολιτικό στερέωμα, στο σύστημα κυβέρνησης και αντιπολίτευσης με τέτοιον τρόπο που η απόφαση για την πολιτική κατεύθυνση η οποία λαμβάνεται από το ευρωπαϊκό εκλογικό σώμα να μπορούσε να έχει ένα πολιτικά καθοριστικό αποτέλεσμα.

Στο πλαίσιο αυτού που αποκαλείται κοινοτικό σύστημα, η ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει το αποκλειστικό δικαίωμα (ήτοι το «συνταγματικό» προνόμιο) να παρουσιάζει προτάσεις νομοθέτησης και πολιτικής. Αυτές οι προτάσεις μπορούν να υιοθετηθούν από το ΕΚ και το Συμβούλιο ενώ το Δικαστήριο της ΕΕ διατηρεί την θεσμική ισορροπία. Το γεγονός ότι δεν υπάρχει ένα άμεσα εκλεγόμενο σώμα στο επίπεδο της ΕΕ που να μπορεί να προτείνει νομοθεσία είναι ένα σπουδαίο έλλειμμα σε αυτονομία. Το ΕΚ δεν μπορεί να νομοθετήσει αυτοτελώς αλλά στο πλαίσιο της τακτικής νομοθετικής διαδικασίας προβαίνει σε συναπόφαση με το Συμβούλιο.

Σε μία αυξανόμενη ύλη αρμοδιότητας της ΕΕ, η οποία έγκειται σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, το ΕΚ είναι αναρμόδιο να νομοθετεί. Ως προς το ζήτημα της λογοδοσίας της εκτελεστικής εξουσίας της ΕΕ, θεωρείται ότι έχει έναν μάλλον περιορισμένο ρόλο, πλην όμως έχει την αρμοδιότητα να εξαναγκάζει σε παραίτηση το κολέγιο των Επιτρόπων.

Η διακυβέρνηση της ΕΕ διαστρέφει την ισορροπία ανάμεσα στα νομοθετικά και στα εκτελεστικά όργανα του Κράτους. Ο εκτελεστικός κλάδος, δηλαδή οι υπουργοί των κυβερνήσεων των κρατών μελών, ανασυντίθεται στην ΕΕ ως το κύριο νομοθετικό όργανο της ΕΕ με μία συνεχώς διευρυνόμενη δικαιοδοσία σε αυξανόμενες θεματικές περιοχές της δημόσιας πολιτικής.

Εξάλλου, οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν έχουν κανένα άμεσα αιρετό σώμα στο ευρωπαϊκό επίπεδο, το οποίο να έχει έναν επίσημο ρόλο στη διαδικασία της αλλαγής της συνταγματικής ρύθμισης, όπως θα μπορούσε να είναι το ΕΚ. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη είναι η επίσημη διαδικασία για την αλλαγή μίας διεθνούς συνθήκης του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου.

B. Διακοινοβουλευτικός συντονισμός και διακυβερνητική προσέγγιση

Αυτό το οποίο έχει γίνει ιδιαίτερα φανερό από τη Συνθήκη για την ΕΕ είναι ότι ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ μέσα από τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς έχει λάβει χώρα διαμέσου δύο τμημάτων³. Το ένα είναι το ΕΚ, που αποτελεί την πρώτη παγκοσμίως υπερεθνική κοινοβουλευτική διευθέτηση. Το δεύτερο τμήμα έγκειται σε μία περισσότερο οριζόντια συνεργασία η οποία έχει οδηγήσει σε μία δέσμη μέτρων που σφυρηλατούν στενότερες σχέσεις συνεργασίας, ανταλλαγής πληροφοριών και μάθησης ανάμεσα στα κοινοβούλια των κρατών μελών – συχνά επίσης συμπεριλαμβάνεται και το ΕΚ. Για να αντιληφθούμε αυτό το σύστημα αποβαίνει χρήσιμο το αποκαλούμενο από τη θεωρία «Πολυεπίπεδο Κοινοβουλευτικό Πεδίο» («Multilevel Parliamentary Field»). Αυτή η έννοια δηλώνει κοινοβουλευτικά συστήματα τα οποία έχουν από κοινού ορισμένες δομικές ομοιότητες και συνδέονται μεταξύ τους, διαμέσου κρατών και επιπέδων διακυβέρνησης. Ένα τέτοιο πεδίο δομεί κοινοβουλευτικές σχέσεις με διακριτούς τρόπους, οι οποίοι διαφέρουν από τον συνηθισμένο στις ομοσπονδίες. Στα ομοσπονδιακά συστήματα κανονικά περιέχονται δύο κανάλια αντιπροσώπευσης τα οποία συνδέουν τους πολίτες με τα δύο κύρια επίπεδα διακυβέρνησης, το ομοσπονδιακό και το υποκείμενο (ομόσπονδο). Η έννοια του Πολυεπίπεδου Κοινοβουλευτικού Πεδίου είναι διαφορετική: συνδυάζει κάθετα και οριζόντια πρότυπα διάδρασης.

Αυτή η πολύπλοκη δομή διευρύνει προβλήματα λογοδοσίας. Ειδικότερα, η πολλαπλή λογοδοσία μπορεί να έχει ως σύστοιχο ελάττωμα την έλλειψη σαφήνειας. Τίθεται το ζήτημα ότι επαυξάνεται η πιθανότητα της απόσχισης ευθυνών, δηλαδή μέσω αμοιβαίας εκτόξευσης κατηγοριών μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων, σε ένα «παιχνίδι κατηγοριών» («blame game»).

Εξάλλου, η οικονομική κρίση η σχετική με το ευρώ αποτελεί αντανάκλαση βαθύτερων δομικών σφαλμάτων όσον αφορά την κατασκευή της ΕΕ. Ανέδειξε ποικίλες ελλείψεις στους υπάρχοντες κανόνες που διείπαν τη λειτουργία του κοινού νομίσματος της ΕΕ, οι οποίες οδήγησαν στην ανάδυση βαθιά ριζωμένων προβλημάτων δημόσιου χρέους σε αρκετές χώρες που είχαν υιοθετήσει το ευρώ, όπως η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Πορτογαλία⁴.

Η κρίση έχει σε πολλές περιπτώσεις εξασθενήσει το ρόλο και την πολιτική επιρροή των κοινοβουλευτικών συνελεύσεων, κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, στην ευρωζώνη. Σε κάποιες δανειολήπτριες χώρες, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, τεχνοκράτες (πρωθυπουργοί εξωκοινοβουλευτικοί ή εδώ και 3 ημέρες γερουσιαστές) ανέλαβαν προσωρινά την εξουσία σε συνθήκες έντονης ή και πρωτόγνωρης κρίσης του κοινοβουλευτισμού (π.χ. οιονεί δεδηλωμένη στην Ελλάδα, το 2011). Τα κοινοβούλια των χωρών αυτών της ευρωζώνης, ειδικά αυτών που είναι σε ανάγκη διάσωσης, υπόκεινται σε πολύ αυστηρές απαιτήσεις εκ μέρους της ΕΕ και της τρώικας για περικοπές στον προϋπολογισμό και για φορολογικά περιοριστικά μέτρα τα οποία δεν είναι καθόλου δημοφιλή. Η ΕΕ και η ευρωζώνη συντονίζουν εκ των προτέρων πολιτικές προϋπολογισμού και οικονομικές και, με βάση αυτό, εκδίδονται συστάσεις ειδικής πολιτικής σε κάθε κράτος μέλος της ευρωζώνης. Αυτή η πρακτική έχει ελαττώσει το αντικείμενο δημοσιονομικής αρμοδιότητας το οποίο αναλογεί στα εθνικά κοινοβούλια. Ο ρόλος του ΕΚ σε αυτό το σύστημα είναι αρκετά περιθωριακός.

Παράλληλα, επαυξάνεται ο διακυβερνητικός («transgovernmental») χαρακτήρας στο πολιτικό γίγνεσθαι. Ο όρος αυτός δηλώνει τη μεγαλύτερη ένταση και την πυκνότερη δομή, στο πλαίσιο των οποίων οι κυβερνήσεις των κρατών μελών της ΕΕ έχουν προετοιμαστεί για να δεσμεύσουν

³ J. E. Fossum, 10. *The European Union and Democracy*, in D. Patterson and A. Södersten, *A Companion to European Union Law and International Law*, Wiley Blackwell, 2016, p. 143-146.

⁴ M. Dougan, 3 *The Development of European Integration and EU Constitutional Reform*, in D. Patterson and A. Södersten, *A Companion to European Union Law and International Law*, Wiley Blackwell, 2016, p. 37.

τους εαυτούς τους σε μία μάλλον εκτεταμένη δέσμευση και σε εκτεταμένες πειθαρχίες αλλά έχουν κρίνει ότι το πλήρες θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ είναι ακατάλληλο ή μη αποδεκτό, ή ακόμη ανώριμο για υιοθέτηση.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η ιστορία δεν αποτελεί δείγμα μίας απόλυτα γραμμικής προόδου, προς το συμφέρον των λαών της Ευρώπης. Σε προγενέστερες περιπτώσεις, όπως στη διεθνή συμφωνία Schengen, η διακυβερνητική μέθοδος επέδειξε μία κεντρομόλο λογική η οποία υπηρετούσε την ενοποίηση ενώ στην παρούσα οικονομική κρίση μία πιο φυγόκεντρη λογική δοκιμάστηκε. Έτσι, είναι πιο εύκολο για ορισμένα κεντρικής σημασίας κράτη μέλη της ευρωζώνης να υλοποιήσουν τις ιδιαίτερες αντιλήψεις τους σχετικά με το πώς πρέπει να αντιμετωπιστεί η κρίση.

Γ. Η δικαστική παράμετρος του εξευρωπαϊσμού των κρατών μελών της ΕΕ

Από το 2007 και μετά η Ισπανία κατέχει τη δεύτερη ή κυρίως την πρώτη θέση ενώ η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια αυτής της περιόδου τη δεύτερη, όσον αφορά τον ετήσιο αριθμό περιβαλλοντικών υποθέσεων της προδικαστικής ή της δικαστικής φάσης της διαδικασίας της προσφυγής για παράβαση, ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ⁵. Οι αιτίες του ισπανικού προβλήματος πρέπει να αναζητηθούν όχι μόνο στη χαμηλή πολιτική προτεραιότητα που καταλαμβάνουν οι περιβαλλοντικοί στόχοι στην ιβηρική χώρα – και στη συναφή ευαισθησία στον πληθυσμό που τέτοιες προτεραιότητες εκδηλώνουν – αλλά επίσης στο σύστημα διακυβέρνησης, διεπόμενο, για λόγους ιστορικούς, από τη μονομέρεια της απόφασης.

Στο μοντέλο πολιτικής και διοικητικής διακυβέρνησης εντοπίζεται ακόμη η ηχώ του πυραμιδοειδούς και ιεραρχικού μοντέλου του Μεγάλου Ναπολέοντος, χωρίς να είναι αναγνωρίσιμη, σε κανένα επίπεδο, η πολλαπλότητα των δρώντων η οποία πρέπει να διέπει τη δημόσια διαχείριση τον εικοστό πρώτο αιώνα, και ως προς την οποία εμμένει η ΕΕ στα διαβήματά της προς την Ισπανία. Μεταξύ των Ισπανών, το καθοριστικό δεν είναι η συναίνεση που απαιτείται προκειμένου ένα πολιτικό μέτρο να είναι αποτελεσματικό κατόπιν της εφαρμογής του αλλά ποιος εκτελεί τη δράση και διαθέτει τον προϋπολογισμό που συνδέεται με αυτή, κανονικά κατά τρόπο μονομερή. Έτσι, με τον καθορισμό αυτού του οργάνου που έχει τον τίτλο του αρμοδίου – όχι λίγες φορές κατόπιν επίλυσης σχετικής συνταγματικής διαφοράς – κατά τρόπο επίμονο αυτό την ασκεί στο πλαίσιο της δικής του διοικητικής οργάνωσης και στο περιθώριο άλλων θεσμών που είναι πιθανό να μπορούσαν να επηρεαστούν από την ίδια αρμοδιότητα. Με αυτήν την έννοια, αποβαίνει δύσκολο να κατανοηθεί πώς μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επεξεργασίας ένας Νόμος Κλίματος και Ενεργειακής Μετάβασης χωρίς προηγουμένως να έχουν συγκληθεί, και μάλιστα πολλές φορές, τα υπάρχοντα όργανα συντονισμού, ακόμη και στο επίπεδο της τομεακής διάσκεψης – της Ενέργειας, του Περιβάλλοντος, της Επιστήμης και Εδάφους... – για να καθοριστεί από κοινού ένα σημείο εκκίνησης του προς επεξεργασία κειμένου.

Εξάλλου, επισημαίνεται ότι δεν είναι ευχερώς κατανοητό πώς είναι δυνατό να εμποδιστεί μία Αυτόνομη Κοινότητα να ποντάρει στον αειφόρο τουρισμό ως οικονομικό πεδίο και συνεπώς να απαγορεύσει στο έδαφός της πρακτικές περιβαλλοντικά αβέβαιες και αμφίβολες όπως η υδραυλική ρωγμάτωση (fracking) στη βάση μίας «οικονομίστικης» αντίληψης της έννοιας «ενέργεια»⁶. Αυτός είναι ένας άλλος τομέας στοχασμού - θεσμικός και οργανωτικός – ο οποίος ωστόσο εμφανίζεται επανειλημμένα στις συστάσεις και στους προσανατολισμούς της ΕΕ προς την Ισπανία για να βελτιώσει η χώρα αυτή την εκπλήρωση των ευρωπαϊκών της υποχρεώσεων.

⁵ A. Maniatis, *Actualidad europea del derecho ambiental*, Medio ambiente & derecho, número 34, julio 2019, <https://huespedes.cica.es/gimadus/>

⁶ S. Galera Rodrigo, *En el día del medio ambiente: España, ¿Hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?*, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 5 de junio de 2018, págs. 3-6.

Ωστόσο, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι το ίδιο Δίκαιο της ΕΕ είναι συντηρητικό, καθώς δεν απαγορεύει τη χρήση της υδραυλικής ρωγμάτωσης αλλά η Αυτόνομη Κοινότητα της Κανταβρίας, κατά το παγκοσμίως πρωτοποριακό πρότυπο της Γαλλίας, την απαγόρευσε. Εξάλλου, το συνταγματικό δικαστήριο της Ισπανίας, όπως εκείνο της Λιθουανίας το 2015, παραμέρισε στο ζήτημα αυτό την εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής της προφύλαξης (μόλυνση υπογείων υδάτων, σεισμικός κίνδυνος) χωρίς ικανοποιητική αιτιολογία⁷.

Οι διαδικασίες παραβίασης του ευρωπαϊκού δικαίου από την Ισπανία, οι οποίες ήταν ανοιχτές τον Ιούνιο 2018, αφορούσαν 20 υποθέσεις, από τις οποίες το 80% ήταν σχετικό με την άρδευση και γενικότερα με τα ύδατα, πράγμα που σημαίνει ότι το μεγάλο διακύβευμα στο Δίκαιο Περιβάλλοντος συνίσταται σε ένα από τα πιο περιθωριακά θεμελιώδη δικαιώματα της τρίτης γενεάς, όπως είναι το ανθρώπινο δικαίωμα στο νερό⁸.

Συναφώς παρατηρείται ότι οι υποχρεώσεις συμμόρφωσης κάθε κράτους μέλους με το ευρωπαϊκό δίκαιο είναι εύκολα προβλέψιμες, διαμέσου του αλυσιδωτού μοντέλου δημόσιας διαχείρισης το οποίο τηρούν οι θεσμοί της ΕΕ: μέχρι αυτοί να φθάσουν να συγκεκριμενοποιήσουν μία υποχρέωση νομικά απαιτητή, έχουν δημοσιευθεί δεκάδες εγγράφων που διαδοχικά τη διαμορφώνουν και λαμβάνουν τη μορφή Γενικών Στρατηγικών, Πολιτικών, Σχεδίων, Προγραμμάτων και Μέτρων που απολήγουν τελικά σε κανόνες δικαίου. Η αναφορά στο Κράτος, όπως είναι γνωστό, δεν σημαίνει ότι το Κράτος είναι αυτό που οφείλει να εκπληρώσει αυτές τις υποχρεώσεις αλλά ότι αυτό, ως κράτος μέλος της ΕΕ, είναι ο συνομιλητής των ευρωπαϊκών θεσμών: αναλογεί σε όποιον προκύπτει, να εφαρμόσει το εσωτερικό σύστημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μολονότι πρόκειται για δράσεις που, λόγω της προβολής τους, εμπλέκουν όλα τα χωρικά επίπεδα⁹.

Εξάλλου, θα μπορούσε να προστεθεί ότι η Οδηγία, ως ιδιόμορφη πηγή του ευρωπαϊκού δικαίου, είναι από τη φύση της προθεσμιακή, πράγμα που σημαίνει ότι αφήνεται εύλογο χρονικό διάστημα για την προσαρμογή των εθνικών εννόμων τάξεων στις απαιτήσεις της.

Αναφορικά με την Ελλάδα, δεν ισχύουν μόνον οι τελευταίες παρατηρήσεις οι σχετικές με την προετοιμασία και τη διαδικασία ενσωμάτωσης των οδηγιών. Αντιθέτως, όλοι οι προαναφερθέντες λόγοι πρωτιάς της Ισπανίας επαληθεύονται στην περίπτωση του ελληνικού κράτους. Για παράδειγμα, ενυπάρχει στη Δημόσια Διοίκηση το συγκεντρωτικό σύστημα λήψης απόφασης, λόγου χάρη ως προς την κατάρτιση των διαχειριστικών σχεδίων των υδάτων ενώ διαφαίνεται στις περιπτώσεις λήψης απόφασης με την ενεργό συμμετοχή των χρηστών του νερού η αρτιότερη εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου διαχείρισης των υδάτων¹⁰. Ακόμη και στα ποσοτικά δεδομένα οι δύο χώρες μοιάζουν έντονα, ιδίως επειδή μοιράζονται την πρωτιά στις παραβάσεις. Πράγματι, αν η Ελλάδα ήταν δεύτερη (ειδικά το 2014 πρώτη) την περίοδο 2013-2017 στην προαναφερθείσα κατάταξη παραβατών του Ευρωπαϊκού Δικαίου Περιβάλλοντος, ήταν πρώτη, με δεύτερη την Ισπανία, το 2017 και το 2018 σε μια παρόμοια κατάταξη¹¹. Πρόκειται για τον αριθμό των υποθέσεων μη συμμόρφωσης σε εκδοθείσες αποφάσεις του ΔΕΕ, για τις οποίες επιλαμβάνεται εκ νέου το Δικαστήριο κατόπιν παραπομπής

⁷ V. Chiu, *Les cours constitutionnelles européennes et le principe de précaution*, Revue française de droit administratif, 2017, novembre-décembre, p. 1060.

⁸ Πρβλ. A. Maniatis, *El Derecho al Agua y la Contratación Pública. Estudio de Derecho Público*, Editorial Académica Española, 2018.

⁹ S. Galera Rodrigo, *En el día del medio ambiente: España, ¿Hasta cuándo el último de la clase en políticas ambientales europeas?*, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 80, 5 de junio de 2018, pág. 6.

¹⁰ M. Κριτσωτάκης, *Διακυβέρνηση νερού και αγροτικός τομέας*, Επί Γης, τεύχος Νο 10 Φθινόπωρο 2017, σ. 23, <https://www.piraeusbank.gr/~media/Gr/Agrotes/Files/Epi-Gis/EPI-GHS-10.pdf>.

¹¹ A. Maniatis, *EU Environmental Law and Bulgaria*, University of National and World Economy, International Scientific Conference on the Impact of International Law and EU Law on the Bulgarian Legal System, 22.11.2018, <https://eclass.gunet.gr/modules/document/index.php?course=LAWGU237>.

της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρ. 260 ΣΛΕΕ (πρώην άρ. 228 ΣΕΚ). Αφότου τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η διαδικασία αυτή έως το 2005 οδήγησε στην έκδοση αποφάσεων από το ΔΕΚ μόνο σε τρεις υποθέσεις. Στις δύο πρώτες από αυτές, πρωταγωνίστριες ήταν η Ελλάδα και η Ισπανία¹².

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΕ, εσωτερικής φύσεως εμπόδια δεν δικαιολογούν τη μη συμμόρφωση ενός κράτους μέλους με τις Οδηγίες. Για παράδειγμα, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με Ισπανό Πρόεδρο στο σχηματισμό του, στην προαναφερθείσα απόφασή του για τη δευτερογενή καταδίκη της Ελλάδας στην περιβαλλοντική υπόθεση του Κουρουπητού, το 2000¹³, επαναλαμβάνει την πάγια θέση του (με παραπομπή στη σκέψη 21 της προηγούμενης δικαστικής απόφασης που επέσυρε την πρωτογενή καταδίκη της Ελλάδας στην ίδια υπόθεση¹⁴) ότι από πάγια νομολογία προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται εσωτερικές καταστάσεις, όπως είναι οι δυσχέρειες που ανακύπτουν στο στάδιο της εκτέλεσης ορισμένης κοινοτικής πράξης, προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο, σαν δηλαδή τη λαϊκή αντίδραση των κατοίκων της επίμαχης περιοχής της Κρήτης για τα σχέδια υγειονομικής ταφής των αποβλήτων. Το παράδοξο στην υπόθεση αυτή είναι ότι το σχέδιο δημιουργίας νέου χώρου υγειονομικής ταφής των αποβλήτων συνάντησε την έντονη αντίδραση των κατοίκων της περιοχής, εκείνων που ενεργοποίησαν τις διαδικασίες για την επίλυση του προβλήματος και ζήτησαν την παρέμβαση των κοινοτικών οργάνων¹⁵. Το φαινόμενο αυτό εν πολλοίς οφείλεται στην έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών, γεγονός που αποδίδεται στο ότι οι αρμόδιες αρχές δεν είχαν για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα διαμορφώσει σαφή και ολοκληρωμένη άποψη σχετικά με τον τρόπο επίλυσης του προβλήματος.

Όπως επισημάνθηκε, η Ελλάδα έχει το «προνόμιο» να αποτελέσει το πρώτο Κράτος κατά του οποίου εφαρμόστηκε η διαδικασία της δευτερογενούς καταδίκης, η οποία αποτελεί μία από τις πιο επιτυχείς καινοτομίες της Συνθήκης της ΕΕ, από τη σκοπιά της θεμελιώδους αρχής της Ένωσης δικαίου. Να σημειωθεί ότι η συχνότητα με την οποία τίθεται σε εφαρμογή η εν λόγω κυρωτική διαδικασία σε θέματα περιβάλλοντος δεν είναι διόλου τυχαία¹⁶. Η απειλή της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και κυρίως οι συχνά μη αναστρέψιμες συνέπειες αυτής της υποβάθμισης υπαγορεύουν την τήρηση αυστηρής στάσης εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ως προς την τήρηση των σχετικών υπερεθνικών κανόνων δικαίου. Συναφώς επισημαίνεται ότι κατεξοχήν περιβαλλοντική κατηγορία διαφορών στο στόχαστρο των ευρωπαϊκών θεσμών έχει αποτελέσει η διαχείριση των απορριμμάτων.

Εξάλλου, η Ισπανία αποτελεί τη χειρότερη μαθήτριά της τάξης του Ευρωπαϊκού Δικαίου γενικά για το 2018, με τέταρτη την Ελλάδα, όσον αφορά τη διαδικασία της πρωτογενούς καταδίκης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αυτές οι δύο χώρες αποτελούν τις δύο αρνητικές πρωταγωνίστριες τα τελευταία χρόνια, και στον κλάδο του Ευρωπαϊκού Δικαίου Περιβάλλοντος, όσον αφορά όχι μόνο την εν λόγω διαδικασία της πρωτογενούς καταδίκης (με την Ιταλία να περιορίζεται πλέον στην τρίτη θέση) αλλά και τη σύστοιχη διαδικασία της δευτερογενούς καταδίκης.

Η Ισπανία εκ των πραγμάτων καλείται να βελτιώσει την εικόνα της και γενικά, αλλά και ειδικότερα στους κλάδους του Δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων και του Δικαίου

¹² Α. Καλλία - Αντωνίου, *Η εφαρμογή του Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ευρώπη και στην Ελλάδα*, Νόμος + Φύση (Ιούνιος 2006), <https://nomosphysis.org.gr/10505/i-efarmogi-tou-dikaiou-periballontos-stin-europi-kai-stin-ellada-iounios-2006/>.

¹³ Της 4^{ης} Ιουλίου 2000, Σκέψη 70, Υπόθεση C-387/97.

¹⁴ Απόφαση της 7^{ης} Απριλίου 1992, υπόθεση C-45/91.

¹⁵ Εμμ. Δούση, *Η κοινοτική πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και η επίδρασή της στην περίπτωση της Ελλάδας*, Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 2001, σ. 83.

¹⁶ Γ.-Ε. Καλαβρός – Θ. Γεωργόπουλος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Θεσμικό Δίκαιο*, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 230.

Περιβάλλοντος οι οποίοι από τη φύση τους αποβαίνουν συμμετρικοί μεταξύ τους. Παρόμοιες παρατηρήσεις ισχύουν για τις άλλες δύο αρνητικές πρωταγωνίστριες του Ευρωπαϊκού Δικαίου Περιβάλλοντος και δη καθ' υπερβολήν χρονοτριβούσες στο προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων κατά τον αιώνα της ταχύτητας, την Ελλάδα και την Ιταλία.

Και οι τρεις αυτές χώρες διακατέχονται από το αποκαλούμενο «μεσογειακό σύνδρομο», το οποίο έχει διάφορα γνωρίσματα, σαν την εθνοκεντρική προσέγγιση των πραγμάτων από τα κράτη, χωρίς επίδειξη της απαραίτητης συνέπειας, νομικής και χρονικής, στην εκπλήρωση των ευρωπαϊκών τους υποχρεώσεων και στην υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών επίδοσης.

Δ. Αμφισβήτηση σχετική με τη διαδικασία προδικαστικών ερωτημάτων

Η δικαστική απόφαση της 5.5.2020, η οποία εκδόθηκε από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποτελεί ένα αντικειμενικό γεγονός το οποίο έχει προκαλέσει έκπληξη σε διεθνές επίπεδο. Η νομολογία αυτή προέκυψε σε δημοσιονομική υπόθεση, σχετική με τη θέση σε εφαρμογή, στη Γερμανία, απόφασης που είχε εκδώσει η ΕΚΤ το 2015 σχετικά με το πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων στις δευτερογενείς αγορές¹⁷. Στο πλαίσιο της σχετικής δίκης, το Δικαστήριο της Καρλσρούης υπέβαλε, ορθώς πράττοντας, προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της ΕΕ σχετικά με τη συμβατότητα του προγράμματος αυτού με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Εντούτοις, με την εξεταζόμενη απόφαση, κρίθηκε ότι η απόφαση του ΔΕΕ επί αυτών των προδικαστικών ερωτημάτων ήταν αντικειμενικά ακατανόητη, και μάλιστα σε τέτοιο βαθμό που να θεωρηθεί ότι το ΔΕΕ υπερέβη τα όρια των αρμοδιοτήτων του. Το Συνταγματικό Δικαστήριο προσάπτει, ιδίως, στο δικαστήριο του Λουξεμβούργου ότι αυτό δεν έλεγξε με επαρκή αυστηρότητα την αναλογικότητα των μέτρων που έλαβε η ΕΚΤ. Έκρινε ότι δεν δεσμεύεται από την απόφαση του ενωσιακού οργάνου και, κατά συνέπεια, απαγόρευσε στις γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές, ιδίως στην Ομοσπονδιακή Τράπεζα, να θέσουν σε εφαρμογή, επί του παρόντος, την απόφαση της ΕΚΤ. Η νομολογία αυτή ενδέχεται, κατά τρόπο παράδοξο, να ενισχύσει μία δεύτερη και δη πιο ανησυχητική τάση, η οποία συνίσταται στην αποδόμηση της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου, σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ. Στις χώρες αυτές, η κυβερνητική πλειοψηφία (άρα το εθνικό κοινοβούλιο) θέτει, με σταδιακά αλλά σταθερά βήματα, τα εθνικά δικαστήρια υπό τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας. Τέτοιες πρακτικές υπονομεύουν τη δυνατότητα αυτών των δικαστηρίων να εκδίδουν, με πλήρη ανεξαρτησία, αποφάσεις σύμφωνες με το ευρωπαϊκό δίκαιο, πλην όμως αντίθετες με τα συμφέροντα των κυβερνήσεων, με αποτέλεσμα να τίθεται σε κίνδυνο η ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

Σε κάθε περίπτωση, η νομολογία των δικαστών της Καρλσρούης μπορεί να χαρακτηρίζεται ως απροσδόκητη αλλά στην πραγματικότητα το οικείο δικαστήριο ποτέ δεν έχει αποδεχθεί, κατά τρόπο απόλυτο και ανεπιφύλακτο, την αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου, όπως αυτή ερμηνεύεται από το ΔΕΕ¹⁸. Αντιθέτως, οι Γερμανοί δικαστές έχουν ανέκαθεν θεωρήσει ότι διατηρούν ακέραιο το δικαίωμα να κρίνουν το ευρωπαϊκό δίκαιο υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως τα εγγυάται ο Θεμελιώδης Νόμος της χώρας τους (κατά τη διάσημη απόφαση Solange I), του φίλτρου των πράξεων *ultra vires* (όπως το έπραξε στην εξεταζόμενη υπόθεση) καθώς και της ίδιας της γερμανικής συνταγματικής ταυτότητας (στο πλαίσιο των ελέγχων ταυτότητας, π.χ. ως προς την Πράξη της 15^{ης} Δεκεμβρίου 2015). Εκτιμάται ότι η απόφαση της 5.5.2020 αναδεικνύει την ανάγκη για την υιοθέτηση ορισμένων θεσμικών μεταρρυθμίσεων στο μέλλον. Πρώτα από όλα, όσον αφορά το μείζονος σημασίας ζήτημα της θέσπισης ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αυτό στην τρέχουσα

¹⁷ M. van der Woude, *Η έννομη τάξη της Ε.Ε. σε κίνδυνο*, Η Καθημερινή, Κυριακή 14 Ιουνίου 2020, σ. 22. του 2015)

¹⁸ M. Roca, *La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Programa de Compra de Bonos por el Banco Central Europeo: el control ultra vires y la primacía del Derecho Europeo*, DPCE online, 2020/2, págs. 2845, 2846.

φάση φαίνεται ένα δύσκολο εγχείρημα. Παρόμοιες παρατηρήσεις αρμόζουν και για το ενδεχόμενο της ενοποίησης της φορολογικής πολιτικής των ευρωπαϊκών χωρών. Παραμένοντας στο ίδιο το ζήτημα που ανέκυψε με την εξεταζόμενη δικαστική απόφαση, προφανώς προκύπτει ένα πλήγμα σε βάρος της αρχής της υπεροχής εφόσον ένα επίλεκτο όργανο κράτους μέλους, όπως είναι το Συνταγματικό Δικαστήριο, κηρύσσει μία απόφαση του ΔΕΕ *ultra vires*. Πάντως, ανακύπτει το ζήτημα της σκοπιμότητας ανανέωσης της παραδοσιακής διαδικασίας που συνίσταται στην υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ από ένα εθνικό δικαστήριο, η οποία κατά τρόπο αναμφίβολο έχει διαδραματίσει έναν καίριο ρόλο στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, ήδη όσον αφορά την αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου με αποφάσεις σαν και εκείνη στην υπόθεση *Costa v. Enel*. Μία δικονομική μεταρρύθμιση σε αυτό το σημείο θα μπορούσε να περιλαμβάνει διάφορες αλλαγές που να καθιστούν τη διαδικασία περισσότερο φιλική στην εμπλεκόμενη χώρα. Προτείνεται το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να έχει περαιτέρω δυνατότητα ακρόασης και η εκδιδόμενη απόφαση του ερωτώμενου δικαστηρίου να είναι πιο ευρέως αιτιολογημένη.

Επίλογος

Η οικονομική κρίση έχει προκαλέσει αποσύνθεση («disintegration»), φαινόμενο νοούμενο ως αντίθετο της ενοποίησης ή ολοκλήρωσης¹⁹. Η αποσύνθεση με τη σειρά της μπορεί να υπονομεύσει τη δημοκρατία. Πολλές προτάσεις για περαιτέρω μεταβολές υπογραμμίζουν την ανάγκη για ενίσχυση της δημοκρατίας, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την ενδυνάμωση του διακοινοβουλευτικού συντονισμού και της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας. Τέτοια οριζόντια μέτρα μπορεί να αποδώσουν αλλά δεν υποκαθιστούν τις επιθυμητές λύσεις για τα κάθετα ελλείμματα. Ο αυξημένος διακοινοβουλευτικός συντονισμός, ως τέτοιος, δεν είναι δυνατό να καταργήσει τα ελαττώματα σε αυτονομία και λογοδοσία, ως προς τον τρέχοντα ρόλο του ΕΚ.

Στη μεταπολεμική περίοδο, οι Ευρωπαίοι έχουν λάβει πολύ σπουδαία μέτρα για να βελτιώσουν το μέλλον της δημοκρατίας και να προσεγγίσουν τους δομικούς περιορισμούς στην κρατικά βασισμένη δημοκρατία. Η παρούσα οικονομική κρίση υποβάλλει αυτό το σημαντικό εγχείρημα στην πιο μεγάλη δοκιμασία που έχει εμφανιστεί ποτέ.

Κατά το ευρωπαϊκό δίκαιο, η ΕΕ έχει επίσημα ως «αξία» της τη δημοκρατία, η οποία άλλωστε έχει αρχαιοελληνική, άρα ευρωπαϊκή, καταγωγή. Συνεπώς, ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ έχει σημαντικό νομικό θεμέλιο και αποτελεί πολιτική πρόκληση για το μέλλον.

Εκτιμάται ότι η ΕΕ θα πρέπει να εξελιχθεί περαιτέρω, όχι μόνο για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος αλλά και για την προαγωγή της δικαιοκρατικής αρχής. Ενδεικτικά επισημαίνεται ότι θα η εξέλιξη αυτή θα μπορούσε να συνίσταται σε θεσμικής εξομοίωσης του ΕΚ με τη Βουλή ενός κράτους μέλους, όπως η Ελλάδα, λόγω χάρη όσον αφορά τη διαδικασία της νομοθέτησης. Ωστόσο, τα προβλήματα δεν λείπουν ούτε και στο πλαίσιο των εθνικών πολιτευμάτων, τα οποία, για παράδειγμα, θα μπορούσαν να βασιστούν σε θεσμούς ενθάρρυνσης και αναβάθμισης της λαϊκής συμμετοχής. Ενδεικτικά αναφέρεται η δημιουργία ενός ενιαίου δικαιώματος κοινοβουλευτικής αναφοράς, στην εξέταση της οποίας να εμπλέκεται κατά περίπτωση και ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος θα μπορούσε να μετατραπεί από ανεξάρτητη διοικητική αρχή σε ανεξάρτητο, υψηλό επιτετραμμένο του κοινοβουλίου. Η συνιστώμενη ώσμωση θα είχε συνέπειες και στο ίδιο το Πολυεπίπεδο Κοινοβουλευτικό Πεδίο, με ενεργό εμπλοκή παλαιών και νέων οργάνων εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων (π.χ. μόνιμες κοινοβουλευτικές επιτροπές αναφορών, Συνήγοροι του Πολίτη). Στην ίδια

¹⁹ J. E. Fossum, *10. The European Union and Democracy*, in D. Patterson and A. Södersten, *A Companion to European Union Law and International Law*, Wiley Blackwell, 2016, p. 136-147.

κατεύθυνση, θα ήταν σημαντικοί και θεσμοί μετριασμού της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπως τα ευρωπαϊκά κοινοβουλευτικά κόμματα και τα δημοψηφίσματα.

Η εικονοκλαστική προσέγγιση των δημοψηφισμάτων στο ευρωπαϊκό γίνεσθαι, ως απότοκος της αποτυχημένης προσπάθειας υιοθέτησης του ευρωπαϊκού Συντάγματος το 2005 δια εθνικών δημοψηφισμάτων, δεν αποτελεί μία αθώα ή έστω περιθωριακή εξέλιξη αλλά συνδέεται εμμέσως πλην σαφώς με τη «nouvelle vague» του ευρωσκεπτικισμού, της ξενοφοβίας και σε τελευταία ανάλυση της περιθωριοποίησης της ίδιας της αρχής του κράτους δικαίου σε πολλά κράτη μέλη της ΕΕ τα τελευταία χρόνια, για να μη γίνει λόγος για το μείζον νομικοπολιτικό ζήτημα της διαδικασίας αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την ΕΕ²⁰.

²⁰ Βλ. Χ. Τσιλιώτης, *Η ανακλησιμότητα της απόφασης αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ λυδία λίθος της μοίρας του Brexit. Η απόφαση της 10 Δεκεμβρίου 2018 του ΔΕΕ, αρ. υπόθεσης C-621/18 (Wightman and others / Secretary of State for Exiting the European Union)*, ΕυΔικ, Οκτώβριος – Δεκέμβριος 2019, Έτος 1^ο αρ. τεύχους 4, σ. 381.