

Η ΕΛΛΑΔΑ ΕΝΕΡΓΟΤΕΡΟΣ ΕΤΑΙΡΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Πρόλογος καθ. Βασιλείου Σκουρή, Προέδρου ΔΕΕ
2. Σύνοψη
3. Εισαγωγή. Ιστορικό
4. Το Πρόβλημα και η Ανάγκη Αλλαγών
5. Παραδείγματα και Σύντομος Σχολιασμός
6. Λόγοι Υπάρξεως των Προβλημάτων με την ΕΕ
7. Προτάσεις
8. Επίλογος

1. Πρόλογος

Χαιρετίζω την πρωτοβουλία σύνταξης της μελέτης και συγχαίρω θερμά όσους συνετέλεσαν στην ολοκλήρωση της. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι ένας από τους βασικούς λόγους της κρίσης που διέρχεται και στη χώρα μας η ευρωπαϊκή ιδέα οφείλεται ακριβώς στη διαδεδομένη άγνοια γύρω από τις εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Ελλάδα, που ξεκίνησε με όρεξη και ενθουσιασμό την πορεία της στην Ευρώπη, κινδυνεύει να γίνει ουραγός καθώς πολύ λίγο ενδιαφέρεται για ό,τι συμβαίνει στις Βρυξέλλες, στο Λουξεμβούργο ή στη Φραγκφούρτη. Η Ευρώπη αντιμετωπίζεται ως "ξένο σώμα" και στην καλύτερη περίπτωση ως ψυχρός γραφειοκρατικός μηχανισμός που επιδεικνύει μειωμένη ευαισθησία για τις ανάγκες της κοινωνίας. Έτσι όμως φαίνεται να επικρατεί η αντίληψη ότι σε σχέση με την Ευρώπη "ετεροπροσδιοριζόμαστε", ενώ η αλήθεια είναι ότι μαζί με τους άλλους εταίρους μας "συγκαθορίζουμε" τις ευρωπαϊκές εξελίξεις και πολιτικές.

Το κείμενο που έχω τη χαρά να προλογίζω καλεί ακριβώς την Ελλάδα να καταστεί ενεργότερος εταίρος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αρχικώς αναδεικνύεται το πρόβλημα και τονίζεται η ανάγκη αλλαγών, ενώ αποκαλυπτικά είναι και τα παραδείγματα που προκάλεσαν τριβές με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη συνέχεια παρατίθενται οι λόγοι ύπαρξης των προβλημάτων που με πειστικά επιχειρήματα έχουν εντοπίσει οι συγγραφείς της μελέτης, ενώ η πιο ουσιαστική συμβολή έγκειται στην παρουσίαση των προτάσεων για την επιτυχή αντιμετώπιση των προβλημάτων: ενεργός συμμετοχή στο κυοφορούμενο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, καλύτερη εθνική νομοθεσία προς ενσωμάτωση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ενίσχυση των σχετικών διαδικασιών και μηχανισμών με πολλές επιμέρους ιδέες για την αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής, την ενεργοποίηση επιστημονικών φορέων κ.λπ.

Ακόμη και αν μόνο ένα τμήμα των προτάσεων αυτών αξιολογηθούν και αξιοποιηθούν, η Ελλάδα θα αποκτήσει φωνή, θα αντιμετωπίζεται με μεγαλύτερο σεβασμό σε όλα τα επίπεδα και κυρίως θα μπορεί να προβάλλει τις θέσεις της. Θα ήταν ευχής έργο η ανά χείρας μελέτη να επιδράσει ευεργετικά στην κατεύθυνση αυτή.

Καθηγητής Βασίλειος Σκουρής
Πρόεδρος του
Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2. Σύνοψη

Είναι συχνότατα τα φαινόμενα άγνοιας ή αδυναμίας της ουσιαστικής παρακολούθησης των ευρωπαϊκών δράσεων και δρωμένων από τη χώρα μας, πλημμελούς και ποιοτικώς κακής εναρμόνισης της εθνικής με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, μη συμμόρφωσης της Ελλάδος με τις υποχρεώσεις της ως κράτους-μέλους, αβελτηρίας και καθυστερημένης ενεργοποίησης της χώρας μας σε προωθούμενες ευρωπαϊκές λύσεις που δεν συμβαδίζουν με τα συμφέροντα ή τις απόψεις της Ελλάδος. Η απώλεια ευκαιριών για τη χώρα μας λόγω έλλειψης ενημέρωσης για τα τεκταινόμενα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τις δυνατότητες που εκεί προσφέρονται αποτελεί σχεδόν καθημερινή πραγματικότητα.

Στόχος του κειμένου αυτού είναι να εντοπισθούν και αναλυθούν οι προαναφερόμενες αδυναμίες και ελλείψεις, να αναζητηθούν οι λόγοι που τις προκαλούν και να προταθούν λύσεις που θα βοηθούσαν στην αντιμετώπισή τους. Για το σκοπό αυτό παρατίθενται χαρακτηριστικά παραδείγματα παραβατικότητας και αστοχιών της χώρας, πρωτίστως σε ζητήματα νομικά και οικονομικά, εντασσόμενα κυρίως στις ενότητες οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, ανταγωνισμού και εσωτερικής αγοράς, περιβάλλοντος και χωροταξίας. Παρουσιάζονται και σχολιάζονται χαρακτηριστικές προβληματικές περιπτώσεις που έχουν ταλανίσει τη χώρα μας εσωτερικά και έχουν κλονίσει την αξιοπιστία της σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στη συνέχεια αναλύονται οι λόγοι υπάρξεως των προβλημάτων με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Ύστερα από μία ιστορική αναδρομή, συζητούνται εμπεδωμένα αντιπαραγωγικά πρότυπα συμπεριφοράς και επιχειρείται να εξηγηθεί γιατί η «Ευρώπη» είναι μακριά από τον μέσο Έλληνα. Παρατίθενται ενδεικτικώς πρακτικές, θεσμοί ή έλλειψη θεσμών που οδήγησαν σε αποξένωση και αποστασιοποίηση της πολιτείας και των πολιτών από τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Άμεσο αποτέλεσμα αυτής της εμπεδωμένης πρακτικής και νοοτροπίας είναι ο «*Ευρωπαϊκός Αναλφαβητισμός*», με το ελληνικό κοινό να μην έχει τη δυνατότητα, αλλά ούτε και τη διάθεση να παρακολουθήσει ουσιαστικώς τα τεκταινόμενα στην Ευρώπη. Αναζητούνται επίσης τα αίτια που οδηγούν σε ποιοτικώς κακή νομοθεσία, η οποία αποδυναμώνει τη συνοχή και τη συστηματική ενότητα του δικαίου μας πλαισίου και δημιουργεί ανασφάλεια στις συναλλαγές, και επισημαίνονται οι παράγοντες που δημιουργούν προβλήματα σ' αυτόν τον τομέα, όπως η ελλιπής συζήτηση του υπό διαμόρφωση κοινοτικού δικαίου και η πλημμελής και κακή ενσωμάτωσή του στο ελληνικό δίκαιο, που οφείλεται συχνά στην υπεραπλούστευση της διαδικασίας ενσωμάτωσης στο ελληνικό δικαιοσύστημα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Η απάντηση που δίδεται στο ερώτημα «*Τι και πώς μπορεί να αλλάξει;*» συνίσταται στην αλλαγή νοοτροπίας και συμπεριφοράς, αλλά και στον εντοπισμό θεσμικών κενών και τη διατύπωση προτάσεων για αναγκαίες τομές. Η μελέτη δεν περιορίζεται σε απλή ανάλυση των προβλημάτων, αλλά διατυπώνονται προτάσεις για ενεργητικότερη συμμετοχή στο στάδιο κυοφορίας του ευρωπαϊκού δικαίου, για καλύτερη εθνική νομοθεσία, με τη θέσπιση διαδικασιών και αρχών καλύτερης νομοθέτησης προς ενσωμάτωση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου ('better regulation'), και για παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της κοινοτικής προέλευσης νομοθεσίας.

Παράλληλα διατυπώνονται προτάσεις για τη δημιουργία και βελτίωση διαδικασιών και μηχανισμών. Οι προτάσεις αυτές περιλαμβάνουν αφενός την ισχυροποίηση υπαρχόντων κρατικών μηχανισμών, όπως π.χ. της Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής, και αφετέρου τη θέσπιση παράπλευρων ενισχυτικών μηχανισμών με αξιοποίηση του ελληνικού πολιτικού και στελεχιακού δυναμικού στις Βρυξέλες και στο Στρασβούργο, την εκτεταμένη συνεργασία με lobbyists, τη δημιουργία ανεξάρτητου λειτουργικού επιστημονικού παρατηρητηρίου της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στη χώρα μας, π.χ. με αξιοποίηση του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (ΚΔΕΟΔ). Οι προτάσεις αυτές περιλαμβάνουν και την ενίσχυση του ρόλου του Ελληνικού Κοινοβουλίου, για να είναι αυτό σε θέση να ανταποκριθεί ουσιαστικώς στον ενισχυμένο ρόλο που αναγνωρίζει στα εθνικά κοινοβούλια η Συνθήκη της Λισαβώνας, που ετέθη σε ισχύ την 1.12.2009.

3. Εισαγωγή. Ιστορικό

Το Σωματείο «ΑΞΙΟΤΗΣ» είναι ένας επιστημονικός, μη κερδοσκοπικός φορέας προβληματισμού και διαλόγου.

Επιδίωξη του Σωματείου είναι τα μέλη του να είναι πρόσωπα καταξιωμένα επιστημονικά και κοινωνικά, διακρινόμενα από πνεύμα ανεξαρτησίας και προσήλωσης στις αρχές της αξιοπρέπειας και της αξιοκρατίας και στα δημοκρατικά ιδεώδη.

Σκοποί του Σωματείου, μεταξύ άλλων, είναι:

- Η εκπόνηση και δημοσιοποίηση μελετών και επιστημονικών εργασιών, με αντικείμενο την οργάνωση του δημοσίου τομέα, των επιχειρήσεων και της κοινωνίας των πολιτών.
- Η προώθηση της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και τόνωσης του αισθήματος ευθύνης προς εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου.
- Η διαμόρφωση προτάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων του δημόσιου τομέα και τη βελτίωση της λειτουργίας του, με ορθολογισμό και αποτελεσματικότητα, στη βάση των δημοκρατικών αρχών και του κράτους δικαίου.
- Η διοργάνωση εκδηλώσεων και συνεδρίων για την προώθηση και ανταλλαγή απόψεων στα θέματα αυτά .

Το Σωματείο «ΑΞΙΟΤΗΣ» έχει ήδη εκδώσει έντυπο με θέμα *«Για Μία Νέα Δημόσια Διοίκηση – Προτάσεις Εφικτών Αλλαγών»*, με έμφαση στην ορθολογική στελέχωση κορυφαίων θέσεων του κράτους και των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών. Το έντυπο αυτό παρουσιάστηκε σε δημόσια εκδήλωση στην οποία ακολούθησε εκτενής συζήτηση, ενώ στη συνέχεια διεξάγονται εις βάθος συζητήσεις με σημαντικούς πολιτικούς παράγοντες.

Το επόμενο θέμα που αξιολογήθηκε ως υψηλής προτεραιότητας είναι η *«Συμμετοχή των Ελλήνων στα θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης»*. Το Σωματείο ανέλαβε να αναζητήσει τρόπους και μεθόδους που θα καταστήσουν τη συμμετοχή αυτή περισσότερο ενεργητική, ουσιαστική και αποτελεσματική.

Το παρόν κείμενο προέκυψε κατόπιν εκτενούς συνεργασίας ομάδας εργασίας μελών του Σωματείου, που συστάθηκε – κατά το Καταστατικό του Σωματείου – για την ανάλυση του συγκεκριμένου θέματος, αποτελούμενης από τους κ.κ. Βασίλη Νικολετόπουλο (ως συντονιστή), Βαγγέλη Βαρδάκα, Δημήτρη Δανηλάτο και Δημήτρη Τσιμπανούλη (ως μέλη) τόσο με το Διοικητικό Συμβούλιο και την Ολομέλεια του Σωματείου, όσο και με επιστήμονες και επαγγελματίες που έχουν ειδικές θεωρητικές και πρακτικές γνώσεις και πείρα σε θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Το Πρόβλημα και η Ανάγκη Αλλαγών

Για τριάντα σχεδόν χρόνια, από την εισδοχή της χώρας μας στην τότε ΕΟΚ το 1981 και μέχρι σήμερα, παρατηρούνται συχνότατα φαινόμενα

- άγνοιας ή αδυναμίας ουσιαστικής παρακολούθησης των ευρωπαϊκών δράσεων και δρωμένων από τη χώρα μας,
- πλημμελούς εναρμόνισης της εθνικής με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και
- μη συμμόρφωσης, σκόπιμης ή εξ αμελείας, κατά περίπτωση, της Ελλάδος με τις υποχρεώσεις της ως κράτους-μέλους.

Επίσης παρατηρείται συχνά αβελτηρία και καθυστερημένη ενεργοποίηση της χώρας μας σε περιπτώσεις, στις οποίες προωθούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή την εκάστοτε Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης λύσεις που δεν συμβαδίζουν με τα συμφέροντα ή τις απόψεις της Ελλάδας.

Τέλος, διαπιστώνεται ότι υπάρχουν πολλές περιπτώσεις κατά τις οποίες χάνονται ευκαιρίες για τη χώρα από έλλειψη ενημέρωσης για τα τεκταινόμενα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τις δυνατότητες που εκεί προσφέρονται.

Τα αποτελέσματα των παραπάνω ελλείψεων ή/και αδυναμιών είναι ως επί το πλείστον δυσάρεστα, ενίοτε προσβλητικά και σχεδόν πάντα επιζήμια για τη χώρα μας. Και όμως, αυτά θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί εάν είχε δημιουργηθεί εκείνο το πλαίσιο πολιτικής και δράσεων, η εφαρμογή του οποίου θα είχε ως σκοπό και θα επέτρεπε

- την προσεκτική παρακολούθηση,
- την έγκαιρη ενημέρωση και
- τη συστηματική και σοβαρή αντίδραση και κινητοποίηση της ελληνικής πλευράς

για όσα εκάστοτε συμβαίνουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στόχος του κειμένου αυτού είναι να αντιμετωπισθούν οι προαναφερόμενες αδυναμίες και ελλείψεις, που είχαν και εξακολουθούν να έχουν αρνητικά αποτελέσματα για τη χώρα.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα παραβατικότητας και αστοχιών της χώρας σε διάφορα θέματα σχετικά με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, που παρατίθενται στο επόμενο Κεφάλαιο, αναφέρονται κυρίως σε ζητήματα, νομικά, οικονομικά ή και συνδυασμό των δύο κατηγοριών, και εντάσσονται κυρίως σε τρεις θεματικές ενότητες:

- οικονομική και κοινωνική πολιτική,
- ανταγωνισμός και εσωτερική αγορά,
- περιβάλλον και χωροταξία.

Σε πολλές από τις περιπτώσεις αυτές η χώρα μας κατελήφθη εξ απίνης, ενώ, αντίθετα, σε μία πιο πρόσφατη, αυτή της Ολυμπιακής Αεροπορίας (ΟΑ), ύστερα από πολυετή

αδράνεια και πολλές αστοχίες, έδειξε ότι – με κατάλληλη αντιμετώπιση συμβατή με την ευρωπαϊκή νοοτροπία – μπορεί να βρεθεί πρακτικά εφαρμόσιμη και κοινοτικά αποδεκτή λύση.

5. Παραδείγματα και Σύντομος Σχολιασμός

5.1. Ενδεικτική περιπτώσιολογία

Μερικές ενδεικτικώς παρατιθέμενες περιπτώσεις θεμάτων που προκάλεσαν τριβές με την Ευρωπαϊκή Ένωση ή και εξέθεσαν ποικίλως τη χώρα μας σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι οι ακόλουθες:

- Οι πρακτικές καταγραφής και επεξεργασίας των χρηματοοικονομικών δεδομένων και των δημοσιονομικών στοιχείων από τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες και την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία.
- Η μη τήρηση δημοσιοοικονομικών υποχρεώσεων της χώρας μας και, συνακόλουθα, οι πιέσεις για ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς λόγω Συμφώνου Σταθερότητας & Ανάπτυξης, καθώς και εποπτεία της ΕΕ¹.
- Ο «βασιικός μέτοχος», που προκάλεσε νέα, ατελέσφορη και αυτή, νομοθετική ρύθμιση².
- Η νομοθεσία περί δημοσίων έργων, που χρειάστηκε να αλλάξει, καθώς και αυτή περί μελετών, και οι δημοπρατήσεις ΥΠΕΧΩΔΕ, ΔΕΗ και ομίλου ΟΣΕ, που παγώνουν ή επαναλαμβάνονται κατόπιν αντιδράσεων της ΕΕ.
- Θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και περιβαλλοντικές χωροταξικές παραβάσεις, που προκάλεσαν καταδίκες της χώρας (χωματερές, βιολογικοί καθαρισμοί, αποθήκευση επικίνδυνων αποβλήτων σε ακατάλληλες συνθήκες κλπ.), με υπόβαθρο την ατελή εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας στη χώρα μας.
- Θέματα ορίων συνταξιοδότησης (παραπομπή της Ελλάδας στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), με αίτημα την εξίσωση των ορίων συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών στο Δημόσιο και καταδικαστική απόφαση της χώρας μας)³.
- Η απαγόρευση των ηλεκτρονικών παιχνιδιών που είναι γνωστά ως «φρουτάκια»⁴.
- Οι κρατικές ενισχύσεις προς την ΟΑ και η από ετών απαίτηση επιστροφής τους, που οδήγησε στη γνωστή πολυετή και δαπανηρότατη περιπέτεια, με αίσιο τέλος⁵.
- Η αντίθεση των αναπτυξιακών νόμων με το κοινοτικό δίκαιο (αλλαγή του αναπτυξιακού νόμου 3220/2004 με τον 3299/2004).
- Η επιβολή περιορισμών στην πώληση του ψωμιού *bake-off*.

¹ Βλ. αμέσως παρακάτω υπό 5.2.1.

² Βλ. π.χ. το ν. 3414/2005 που τροποποίησε το ν. 3310/2005.

³ Βλ. αμέσως παρακάτω υπό 5.2.2.

⁴ Η χώρα μας υποχρεώθηκε να καταβάλλει κατ' αποκοπήν 3.000.000 Ευρώ και 31.536 Ευρώ ημερησίως διότι δεν συμμορφώνεται με την καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ της 26ης Οκτωβρίου 2006 (υπόθεση C-65/05, που αφορά τα «φρουτάκια» και ειδικότερα την ελεύθερη εγκατάσταση και λειτουργία τους, καθώς ο ν. 3037/2002 παραβιάζει αρχές του κοινοτικού δικαίου).

⁵ Βλ. αμέσως παρακάτω υπό 5.2.3.

- Οι απώλειες κονδυλίων από ευρωπαϊκά προγράμματα λόγω καθυστερήσεων και τα προβλήματα στην ορθή υλοποίηση και παρακολούθηση των κοινοτικών προγραμμάτων στήριξης, με συχνό αποτέλεσμα την υποχρέωση επιστροφής κονδυλίων.
- Η διατήρηση κλειστών επαγγελμάτων.
- Η αναγνώριση των πτυχίων των ευρωπαϊκών ΑΕΙ που λειτουργούν στην Ελλάδα.

5.2. Σύντομος σχολιασμός χαρακτηριστικών περιπτώσεων

5.2.1 Απαίτηση της ΕΕ για νέα μόνιμα οικονομικά μέτρα της Ελλάδος

Μετά την έξοδο της χώρας από την κοινοτική επιτήρηση ως προς την τήρηση των χρηματοοικονομικών και λοιπών υποχρεώσεων των κρατών-μελών που προβλέπονται από το Σύμφωνο Σταθερότητας & Ανάπτυξης, η εκ νέου διόγκωση του δημοσιονομικού ελλείμματος οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο να θέσει τη χώρα και πάλι υπό το καθεστώς αυτό.

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητά από την Ελλάδα αφενός μεν να επιδιώξει τη δημοσιονομική διόρθωση με τον περιορισμό των κρατικών δαπανών και με τον έλεγχο των άλλων παραγόντων, εκτός των καθαρών δανειακών αναγκών, που συμβάλλουν στη μεταβολή των επιπέδων του δημόσιου χρέους, αφετέρου δε να λάβει πρόσθετα διαρθρωτικά μέτρα μόνιμου χαρακτήρα για τη μείωση του ονομαστικού ελλείμματος κάτω από το όριο του 3% του ΑΕΠ, με σκοπό την ανάκτηση των απωλειών ανταγωνιστικότητας και την αντιμετώπιση των υφιστάμενων εξωτερικών ανισορροπιών.

Παράλληλα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητά από την Ελλάδα να λάβει μέτρα για τη βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των οικονομικών δεδομένων και ιδίως εκείνων του Δημοσίου καθώς επίσης να προχωρήσει επείγοντως και με ταχείς ρυθμούς σε τολμηρές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις.

5.2.2 Η απόφαση του ΔΕΚ προς εξομοίωση ορίων συνταξιοδότησης ανδρών - γυναικών στο Δημόσιο

Την ανάγκη εξομοίωσης των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης ανδρών και γυναικών στο Δημόσιο προβλέπει η Απόφαση του ΔΕΚ της 26ης Μαρτίου 2009⁶, που αποφαινεται ότι η διαφορετική μεταχείριση ανδρών και γυναικών εργαζομένων ως προς την ηλικία συνταξιοδότησεως και την ελάχιστη προαπαιτούμενη υπηρεσία βάσει του ελληνικού συστήματος πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 141 ΣυνθΕΚ). Παρά την έκδοση της απόφασης αυτής, το Ελληνικό Δημόσιο δεν έχει ακόμη αντιδράσει.

⁶ Υπόθεση C-559/07.

5.2.3 Η απόφαση για την αποκρατικοποίηση της ΟΑ

Το ΔΕΚ είχε αποφανθεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας εμπροθέσμως όλα τα αναγκαία μέτρα για να καταργήσει τις ενισχύσεις, τις οποίες είχε κηρύξει παράνομες και ασύμβατες με την κοινή αγορά η απόφαση της Επιτροπής της 14ης Σεπτεμβρίου 2005 σχετικά με κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν από την Ελλάδα υπέρ της Ολυμπιακής Αεροπορίας και των Ολυμπιακών Αερογραμμών, και να ανακτήσει τις εν λόγω ενισχύσεις από τους αποδέκτες τους, είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπείχε από τις διατάξεις των αποφάσεων του ΔΕΚ⁷. Το Ελληνικό Δημόσιο επί πολλά έτη συνέχιζε την τακτική αυτή και δεν ελάμβανε πρόσφορα μέτρα για να συμμορφωθεί προς το κοινοτικό δίκαιο. Οι ελληνικές κυβερνήσεις παλιωδούσαν επί πολλά έτη είτε αρνούμενες να δούν κατάματα την πραγματικότητα είτε «ροκανίζοντας» το χρόνο – ακόμη και σε περιόδους όπου η πώληση αεροπορικών εταιριών ήταν ασύγκριτα πιο εύκολη. Η αποκρατικοποίηση πραγματοποιήθηκε, επιτέλους, το 2009, αφού δόθηκε το «πράσινο φως» στις 10.3.2009 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά τη σχετική ανακοίνωση της τελευταίας, «το αναθεωρημένο σχέδιο ιδιωτικοποίησης για τις Ολυμπιακές Αερογραμμές και τις υπηρεσίες της Ολυμπιακής Αεροπορίας δεν παρουσιάζει προβλήματα που να αφορούν τις κρατικές ενισχύσεις»⁸. Η απόφαση αυτή επέτρεψε την πώληση της ΟΑ και τον απεγκλωβισμό των ελληνικών κυβερνήσεων από ένα μεγάλο και χρονίζον πρόβλημα.

6. Λόγοι Υπάρξεως των Προβλημάτων με την ΕΕ

6.1. Ιστορική αναδρομή και εμπεδωμένα αντιπαραγωγικά πρότυπα συμπεριφοράς: Γιατί η «Ευρώπη» είναι μακριά από τον μέσο Έλληνα;

Η θεώρηση της ΕΕ εκ μέρους της χώρας μας ενείχε στην αρχή έντονες αντιφάσεις. Η ΕΕ ήταν απ' τη μια μεριά ο πολιτικός και οικονομικός σωτήρας μας, αλλά, ταυτόχρονα, ενσάρκωνε μια διεθνή πολιτική και πολιτιστική απειλή. Σήμερα έχουμε σιωπηρά κατασταλάξει στο ότι η ΕΕ είναι κάτι αναγκαίο, κυρίως αναγκαίο καλό για τους περισσότερους. Εν πολλοίς, συνεχίζουμε όμως να μην την αντιμετωπίζουμε με την αρμόζουσα υπευθυνότητα.

⁷ Βλ. π.χ. Απόφαση του ΔΕΚ της 14ης Φεβρουαρίου 2008, υπόθεση C-419/06.

⁸ Η σχετική ανακοίνωση τονίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής: 'Πρώτον, βάσει των κανόνων περί των κρατικών ενισχύσεων η Επιτροπή και τα κράτη μέλη καλούνται να συνεργαστούν καλόπιστα για την υπέρβαση τυχόν απρόβλεπτων ή απροσδόκητων δυσκολιών κατά την εκτέλεση των αποφάσεων ανάκτησης των κρατικών ενισχύσεων. Δεύτερον, οι ελληνικές αρχές συμμορφούνται έως τώρα με την απόφαση της Επιτροπής της 17^{ης} Σεπτεμβρίου 2008. Τρίτον, η λύση της άμεσης πώλησης διευκολύνει την ταχύτερη ολοκλήρωση της πώλησης και της ιδιωτικοποίησης των περιουσιακών στοιχείων των Ολυμπιακών Αερογραμμών και των υπηρεσιών της Ολυμπιακής Αεροπορίας συγκριτικά με το ενδεχόμενο προκήρυξης νέου διαγωνισμού και εξασφαλίζει τιμές που θα διαμορφωθούν από την αγορά.'

Την ύπαρξη του προβλήματος αυτού έχουν αναγνωρίσει προσφάτως και προσωπικότητες της πολιτικής ζωής του τόπου. Κοινό σημείο αναφοράς υπήρξαν «οι παρενέργειες των κοινοτικών μηχανισμών στην ελληνική πραγματικότητα». Στο πνεύμα αυτό, προβλήθηκε ότι *«η ταχύτερη αλλαγή των κοινοτικών οδηγιών μπορεί να επηρεάζει δυσμενώς τα κράτη μέλη, ωθώντας τα στην πολυνομία»*, ενώ, σε πιο σκληρό ύφος, έχει χαρακτηριστεί η Ε.Ε ως *«μήτρα που παράγει προβλήματα αδιαφάνειας»*. Από τους λόγους αυτούς συνάγεται πως η ΕΕ και το κοινοτικό δίκαιο χρήζουν σοβαρής και υπεύθυνης αντιμετώπισης και επεξεργασίας στη χώρα μας, για να μην καταστούν πηγή κακών. Εντοπίζεται, επομένως, αυτό που λείπει από τη χώρα μας σε σχέση με την ΕΕ και που οδηγεί στη δαιμονοποίησή της. Αν, λοιπόν, αγνοήσουμε το χρέος μας και κάνουμε κακή χρήση των επιλογών που υφίστανται, είναι, πράγματι, ρευστά τα όρια: Το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να καταστεί πηγή προβλημάτων. Μόνον που συχνά εμείς οι ίδιοι είμαστε οι αίτιοι του κακού, αφού το αντιμετωπίζουμε απαξιωτικά και υποτιμητικά, ως ξένο σώμα, επιβαλλόμενο άνωθεν. Και τούτο διότι δεν θέλουμε να παραδεχθούμε πως τα θέματα που αντιμετωπίζει ο κοινοτικός νομοθέτης είναι και δικά μας προβλήματα, προτιμούμε δε να εθελουφλούμε δίκην στρουθοκαμήλου.

Αναφέρθηκαν ήδη τρεις από τους βασικούς λόγους ύπαρξης προβλημάτων στη σχέση της χώρας μας με την ΕΕ: η άγνοια, η έλλειψη υπευθυνότητας και η προσπάθεια να κερδηθεί χρόνος. Εκτός όμως από αυτούς, πολλά υπαρκτά προβλήματα της ελληνικής πολιτικής και οικονομικής ζωής συνδέονται, περισσότερο ή λιγότερο, με την επιφυλακτική έως αρνητική στάση και με τη μη δημιουργική και συμπλεγματική σχέση της Ελλάδος με την ΕΕ.

Η ΕΕ αποτελεί πεδίο σύγκρουσης και σύνθεσης συχνά αντικρουομένων συμφερόντων και πολιτικών. Παρέχει όμως αναμφισβήτητητα πολλές ευκαιρίες και δυνατότητες και διανοίγει δρόμους γι' αυτούς που γνωρίζουν πώς να τις αξιοποιήσουν δημιουργικά και υπεύθυνα. Η ευκαιριακή, ανέλεγκτη και ανοργάνωτη, χωρίς προγραμματισμό, συντονισμό και πνοή, χρήση των κινήτρων και ενισχύσεων που παρέχονται κρατά την Ελλάδα μακριά από την ΕΕ, ως ξένο σώμα, αν και ισότιμο μέλος, και της στερεί τις δυνατότητες της δημιουργικής παρέμβασης και της ουσιαστικής προόδου.

Σειρά προβλημάτων που παρουσιάστηκαν στην πολιτική ζωή έχουν τη βάση τους στην ελλιπή γνώση και υποβάθμιση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων της χώρας απέναντι της ΕΕ. Η υποβάθμιση συντηρείται αρκετές φορές από εθνικής εμβέλειας νομικούς, ακαδημαϊκούς ή πολιτικούς κύκλους, που αγνοούν δυνατότητες που διανοίγονται ή θεωρούν ότι, αν δεχθούν κοινοτικές αποφάσεις εκεί που είχαν διατυπώσει άλλη άποψη και υποχωρήσουν, χάνουν την όποια αίγλη, κύρος, ισχύ ή δυνατότητα χειρισμών.

Σημαντικότερο ρόλο διαδραματίζουν επίσης η αρνητική προδιάθεση και η συμπλεγματική στάση, με την τάση παραγνώρισης των δυνατοτήτων και υπερτονισμού των αδυναμιών.

Η αποφυγή ανάληψης πολιτικών ευθυνών μέχρι να καταστεί τούτο απολύτως επιτακτικό, η συχνή αντιμετώπιση της ΕΕ κυρίως ως εισπρακτικής πηγής, ο στρουθοκαμηλισμός και η τάση να εθελουφλούμε, η παραγνώριση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, η ελλιπής συνεννόηση και ο κακός συντονισμός μεταξύ υπουργείων σε θέματα χάραξης ευρωπαϊκής πολιτικής, ο κακός υπολογισμός του συσχετισμού δυνάμεων μεταξύ των Κρατών Μελών στο Συμβούλιο, αλλά και στην Επιτροπή, η κακή επικοινωνιακή

πολιτική, και, τέλος, το ασθενές lobbying και η υποτονική οργάνωση και προβολή των ελληνικών θέσεων επιβαρύνουν περαιτέρω την κατάσταση. Έτσι, τα αποτελέσματα πολλών ενεργειών ή μη-ενεργειών ή παραλείψεων των ελληνικών κυβερνήσεων προκαλούν έντονη αντίδραση στις Βρυξέλλες και, συχνά, οδυνηρή αναδίπλωση των Αθηνών.

Ένα σημαντικό πρόβλημα συνίσταται στο ότι συχνά οι έλληνες πολιτικοί συμπεριφέρονται σαν να μην επιθυμούν να γνωρίζει πλήρως ο λαός τι συζητείται, τι διακυβεύεται, πως γίνονται οι διαπραγματεύσεις και ποιές συμμαχίες δημιουργούνται στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι. Πολύ περισσότερο, η εκάστοτε κυβέρνηση συχνά δεν θέλει να γίνονται γνωστές στην αντιπολίτευση οι θέσεις της και η στρατηγική της στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων που λαμβάνουν χώρα στην Ευρώπη, και τούτο για λόγους κομματικούς και όχι διαπραγματευτικής τακτικής. Τέλος, αποτελεί προσφιλή μέθοδο η μετακύλιση στην ΕΕ των πολιτικών ευθυνών για τη λήψη μέτρων που χαρακτηρίζονται ως «αντιλαϊκά» ή θίγουν συγκεκριμένες παραγωγικές τάξεις. Με τον τρόπο αυτό, η σχέση της χώρας με τα τεκταινόμενα στην Ευρώπη παραμένει θολή και δεν ενισχύεται.

Αυτή η ανειλικρινής στάση συνοδεύεται από την απουσία – ψυχική και φυσική – από τις Βρυξέλλες των ανώτατων στελεχών (της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης) που είναι αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις και την αποστασιοποίησή τους ως προς τα ευρωπαϊκά θέματα. Πλημμελέστατη η επικοινωνία με τα ευρωπαϊκά όργανα, κακή οργάνωση και υποβάθμιση των εκπροσώπων της χώρας στα ευρωπαϊκά όργανα, έλλειψη συντονισμού και οργάνωσης. Πρόκειται για έλλειψη εμπιστοσύνης στη δυνατότητα παρέμβασης και ανάπτυξης πολιτικής στην Ευρώπη ή μήπως για μυστικοπάθεια και εσωστρέφεια, προκειμένου να προωθηθεί η στενόκαρδη πολιτική ατζέντα;

Η ΕΕ είναι συχνά η πιο βολική και λιγότερο κοστοβόρα δικαιολογία για τις πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται. Θεώρηση κοντόφθαλμη και ανειλικρινής, γιατί συχνά και ελλείψει της ΕΕ μέτρα αντίστοιχα και πιθανότατα πιο οδυνηρά για τα λαϊκά στρώματα θα έπρεπε να υιοθετηθούν. Η ΕΕ είναι όμως ο βολικός αποδιοπομπαίος τράγος, στον οποίο μετακυλίσουμε τις ευθύνες μας και ο οποίος μας επιτρέπει να νίπτομε υποκριτικά τας χείρας μας έναντι του λαού, δίκην Ποντίου Πιλάτου. Το ευρώ φταίει για την ακρίβεια, αλλά κουβέντα για το πόσο βοήθησε την ελληνική οικονομία στην πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση. Έτσι, όμως, η κοινωνία, οι παραγωγικές τάξεις και ο λαός μορφώνουν στρεβλή εικόνα για την ΕΕ και διάκεινται επιθετικά απέναντί της. Το αποτέλεσμα είναι να χάνεται το δάσος μέσα στα δέντρα και να στερούμαστε πειθούς και επιχειρημάτων εκεί που θα έπρεπε να αντισταθούμε και να πολεμήσουμε ευρωπαϊκά μέτρα που θίγουν πραγματικά τα ελληνικά συμφέροντα και τις ελληνικές θέσεις. Και αν δούμε προσεκτικά τα θέματα για τα οποία υπάρχουν καταδικαστικές αποφάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων κατά της χώρας μας, θα διαπιστώσουμε ότι πολλά από αυτά αφορούν εξαιρετικώς ευαίσθητους για την κοινωνία τομείς, όπως η υγεία και το περιβάλλον. Η θεώρηση, λοιπόν, πως «*εκ της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ερύη τα φαύλα*» είναι μια ελληνική αυταπάτη όχι μόνον υπεραπλουστευτική, αλλά και παραπλανητική.

Και όμως μια τέτοια νοοτροπία διαπερνά όλο το σύστημα των θεσμών και της κοινωνίας. Διαχέεται στους δημόσιους υπαλλήλους, τα ΜΜΕ και τους ίδιους τους πολίτες. Απαξιώνοντας όμως την ΕΕ καταλήγουμε στο να αυτοαπαξιωνόμαστε από το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, με όλες τις οδυνηρές συνέπειες που εκτέθηκαν παραπάνω. Το μεγάλο

πρόβλημα είναι ότι, υποτιμώντας τη σημασία των θεμάτων που συζητούνται στην ΕΕ, όχι μόνον περιορίζουμε ή και χάνουμε τη δυνατότητα παρέμβασής μας σ' αυτά, αλλά και απεμπολούμε την ευκαιρία της σοβαρής και υπεύθυνης αντιμετώπισής τους τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Ελλείπει αυτής της προεργασίας δεν είναι δυνατή και η ουσιαστική αφομοίωση και εφαρμογή των σχετικών αποφάσεων, με κατάλληλη προσαρμογή στα ελληνικά δεδομένα. Και οι αρνητικές συνέπειες δεν σταματούν εδώ: Μη ασχολούμενοι όπως και όσο πρέπει με τα θέματα αυτά όχι μόνον χάνουμε πολλές ευκαιρίες, αλλά και αυξάνουμε την υστέρηση της χώρας μας έναντι των λοιπών κρατών, που έχουν υιοθετήσει άλλη δημιουργική νοοτροπία και στάση, εις βάρος της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και της κοινωνικής ανάπτυξης.

6.2. Τι και πώς μπορεί να αλλάξει;

Έχουμε αποδεχθεί, ίσως και καλλιεργήσει, ένα παθητικό ρόλο στην ΕΕ, που αντανακλάται στην όλη συμπεριφορά μας στα ευρωπαϊκά όργανα. Λείπει η δημιουργική-εποικοδομητική θέση και στάση σε όλους τους τομείς της δημόσιας διοίκησης, αλλά και της κοινωνίας. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί μοιρολατρία και αποθαρρύνει κάθε δημιουργική και αισιόδοξη διάθεση. Δίνουμε την εντύπωση ότι προτιμούμε το ρόλο του παρία και του περιθωριακού, που μπορεί, στη συνέχεια, άνετα να διαμαρτύρεται – πιθανότατα για λόγους εσωτερικής κατανάλωσης – και να διαρρηγνύει τα ιμάτιά του για τους κακούς του εταίρους, που δεν τον σέβονται και δεν τον λαμβάνουν υπόψη.

Το αποτέλεσμα είναι χαμηλή αξιοπιστία και συγκαταβατική αντιμετώπιση από τα ευρωπαϊκά όργανα, στάση συχνά λογική αν σκεφθεί κανείς την τάση μας να αναλωνόμαστε σε λεκτικές αψιμαχίες και να απουσιάζουμε εκεί που θα μπορούσαμε να διεκδικήσουμε. Γιατί η δημιουργική και εποικοδομητική στάση δεν έχουν καμία σχέση με την ενδοτικότητα. Αποτελούν προϋπόθεση επιτυχούς παρέμβασης και αξιοποίησης των δυνατοτήτων μέσω ρεαλιστικής και υπεύθυνης πολιτικής στάσης και έμπρακτου σεβασμού των θεσμών.

Είναι σαφές ότι απαιτείται αλλαγή νοοτροπίας και συμπεριφοράς. Πολλά από τα προβλήματα που δημιουργούνται τόσο στις περιπτώσεις που η Ελλάδα (θεωρεί ότι) καταλαμβάνεται εξ απίνης από ευρωπαϊκές αποφάσεις, όσο και στις περιπτώσεις που νομίζει ότι μπορεί να τις αγνοεί, έστω απλώς για να κερδίσει χρόνο, θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί αν είχαμε

- πνεύμα εποικοδομητικής συνεργασίας, τόσο μεταξύ μας, όσο και με την ΕΕ, αποτινάσσοντας τη μοιρολατρική νοοτροπία,
- κατάλληλους μηχανισμούς έγκαιρης ευαισθητοποίησης της κρατικής μηχανής, που θα επέτρεπαν την από νωρίς, εν τω γίγνεσθαι, συζήτηση των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών και των σχετικών ευκαιριών για τη χώρα μας, ή των «προβληματικών» ελληνικών πρωτοβουλιών, και, συναφώς, την έγκαιρη επισήμανση των ευκαιριών και προβλημάτων και τη διαμόρφωση των ελληνικών θέσεων με στόχους και εναλλακτικά σενάρια και
- διαφάνεια και διείσδυση στα στρώματα των παραγωγικών τάξεων και των εργαζομένων, έτσι ώστε αυτοί να είναι σε θέση να κατανοήσουν τις πραγματικές

δυνατότητες, με τρόπο που να μπορούν να τις αξιοποιήσουν, αλλά και τα όρια που θέτει το κοινοτικό δίκαιο και η ευρωπαϊκή πολιτική.

Επιβάλλεται λοιπόν να προχωρήσουμε στις αλλαγές που απαιτούνται, για να γίνει η Ελλάδα πιο παρεμβατική, πιο διεκδικητική, ισότιμος και ενεργητικός εταίρος που χαίρει υπολήψεως και σεβασμού στην ΕΕ. Οι αλλαγές πρέπει να επέλθουν τόσο στη σχέση της χώρας μας με την ΕΕ, όσο και στο εσωτερικό της, ως προς τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουμε και επεξεργαζόμαστε τα θέματα που συζητούνται και αποφασίζονται στην ΕΕ.

Απαιτείται η ανάπτυξη μεθοδολογιών διαφάνειας και προκαταρκτικής πληροφόρησης μέσω διαβουλεύσεων των ενδιαφερομένων και των αποφασιζόντων στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, δηλ. Υπουργών στο Συμβούλιο Υπουργών και Ευρωβουλευτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Επιβάλλεται να αναπτυχθούν και να λειτουργούν μηχανισμοί για την παροχή προς όλες τις κατευθύνσεις όσο το δυνατόν σαφέστερων πληροφοριών και εκτιμήσεων ως προς το περιεχόμενο και τις αναμενόμενες συνέπειες των μέτρων που συζητούνται ή έχουν αποφασισθεί. Οι υπάρχοντες κρατικοί μηχανισμοί υστερούν στη συστηματική και συντονισμένη οργάνωση και προώθηση επαφών των Υπουργών και στελεχών Υπουργείων με τις υπηρεσίες της Επιτροπής, τον Έλληνα Επίτροπο και το επιτελείο του, τους Έλληνες υπαλλήλους που έχουν θέση στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (ΜΕΑ) στις Βρυξέλλες, τους Έλληνες Ευρωβουλευτές, τους Έλληνες δικαστές στο Ευρωδικαστήριο, τα ελληνικά επιχειρηματικά lobbies κλπ. Αυτή η έλλειψη ενεργοποίησης και συντονισμού έχει αρνητικότερες συνέπειες στη χάραξη και άσκηση της ελληνικής πολιτικής. Δεν έχουν αποτραπεί στο βαθμό που θάπρεπε και ήταν δυνατό αιφνιδιασμοί και δεν έχουν επισημανθεί ευκαιρίες. Ο υπάρχων μηχανισμός είτε δεν χρησιμοποιείται σωστά είτε πάσχει λόγω κακού συντονισμού και έλλειψης διαδικασιών για την έγκαιρη επισήμανση των προβλημάτων και την δέουσα αντιμετώπιση των θεμάτων.

Στο εσωτερικό της χώρας απαιτείται η δημιουργία μηχανισμών που θα καταστήσουν τα θέματα που αποφασίζονται στην ΕΕ και τον εν γένει προβληματισμό και τη σκοπιμότητά τους προσιτά και κατανοητά στον Έλληνα επιχειρηματία, το δικαστή, το δημόσιο υπάλληλο, τον εργαζόμενο, τον επιστήμονα, τον Έλληνα πολίτη. Τόσο στη φάση ζύμωσης και συζήτησής τους, όσο και μεταγενέστερα, στη φάση της εναρμόνισης και εφαρμογής.

Μόνον κατ' αυτόν τον τρόπο θα επωφεληθούμε πραγματικά και δημιουργικά ως χώρα από το θεσμικό πλαίσιο και τις δυνατότητες της ΕΕ, μόνον έτσι θα περάσουμε από το καθεστώς της απάθειας και της παθητικότητας στην ενεργητική δράση και την αξιοποίηση, που είναι συμπάρεδροι της προόδου και της ανάπτυξης.

6.3. Θεσμικά κενά και αναγκαίες τομές

Για να γίνουν πιο συγκεκριμένα και κατανοητά τα παραπάνω, παρατίθενται στη συνέχεια μερικά ενδεικτικά παραδείγματα θεσμών ή έλλειψης θεσμών, που οδήγησαν σε αδράνεια το δικαίκο μας σύστημα και σε αποξένωση και αποστασιοποίηση της πολιτείας και των πολιτών από τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

- ***Ελλιπής συζήτηση του υπό διαμόρφωση κοινοτικού δικαίου***

Δεν υπάρχει αποτελεσματικός μηχανισμός για την έγκαιρη ενημέρωση του Κοινοβουλίου, των φορέων των παραγωγικών/επαγγελματικών τάξεων και των πολιτών για το κυοφορούμενο στις Βρυξέλλες κοινοτικό δίκαιο, έτσι ώστε να τους δοθεί η δυνατότητα τοποθέτησης επί συγκεκριμένων θεμάτων. Λόγω της εμπιστευτικότητας και της αδιαφάνειας της διαδικασίας, ουδείς μπορεί στην πράξη να ελέγξει αν ορθώς συμπεριφέρθηκαν οι υπηρεσίες ή αν συναίνεσαν σε κάτι που θίγει εξόφθαλμα τα συμφέροντα της χώρας. Το αποτέλεσμα πάντως είναι ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο θα ενταχθεί υποχρεωτικά στο ελληνικό νομικό σύστημα και τότε θα είναι πολύ αργά για οποιαδήποτε παρέμβαση.

Είναι γεγονός ότι διευρύνονται συνεχώς τα θέματα για τα οποία απαιτείται συναπόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών. Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων συνεισφέρει ουσιωδώς στην διαφάνεια. Όμως χωρίς μηχανισμό της ελληνικής πολιτείας που θα υποστηρίξει τη διάχυση της πληροφόρησης, τη συζήτηση των θεμάτων και την ανάλυσή τους σε εθνικό επίπεδο, δεν μπορεί να επιτευχθεί σοβαρή τοποθέτηση της Ελλάδας, των διαφόρων κοινωνικών ομάδων, τάξεων ή συμφερόντων, αλλά και των πολιτών, εν γένει, τέτοια που να μπορεί να τύχει προσοχής και να έχει πιθανότητες επιτυχίας στις Βρυξέλλες. Είναι, εξάλλου, ουτοπικό να περιμένουμε να πληρώσουν αυτό το κενό οι Έλληνες ευρωβουλευτές. Τέλος, είναι εκ των πραγμάτων δυσχερές να υπάρξουν σημαντικές αλλαγές σε ζητήματα εθνικού ενδιαφέροντος στο στάδιο εισόδου τους προς συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά τη διαδικασία συναπόφασης: **είναι πολύ αργά τότε.**

- ***Πλημμελής ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο – Το αίτημα για καλύτερη νομοθέτηση ('better regulation')***

Στο θέμα αυτό αρνητική επιρροή είχε και συνεχίζει να έχει η, για πρακτικούς, ίσως πειστικούς στην αρχή, λόγους, υπεραπλούστευση της διαδικασίας υιοθέτησεως και εισαγωγής στο ελληνικό νομικό σύστημα της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Από την εποχή της εισδοχής της Ελλάδος στις Κοινότητες είχε θεσμοθετηθεί η μεθοδολογία ενσωμάτωσης των Οδηγιών της ΕΕ μέσω κανονιστικών πράξεων (προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων). Αυτό είχε λογική στη φάση ένταξης της χώρας μας στην τότε ΕΟΚ, λόγω του όγκου των υπό ενσωμάτωση νομοθετικών κειμένων. Η συνέχιση, όμως, της ενσωμάτωσης του παράγωγου κοινοτικού δικαίου κατά τον ίδιο τρόπο δήλωνε παραίτηση, άβουλη προσαρμοστικότητα και αποστασιοποίηση του Έλληνα νομοθέτη από την ουσία των κοινοτικών ρυθμίσεων. Πρόκειται για πλήγμα στο δημοκρατικό μας σύστημα, αφού αφαιρέθηκαν εν τοις πράγμασι σημαντικές δυνατότητες από τη νομοθετική εξουσία για την κατανόηση και διάπλαση του εθνικού δικαίου στο πλαίσιο του κοινοτικού και για δημιουργική παρέμβαση στη φάση της ενσωμάτωσης. Έτσι συχνά το θεσμικό πλαίσιο διαμορφωνόταν στην ουσία από τον αρμόδιο Υπουργό, ερήμην της υπόλοιπης Κυβέρνησης και του Ελληνικού Κοινοβουλίου, με τη δικαιολογία πως «έτσι επιτάσσει το κοινοτικό δίκαιο».

Με την μεθοδολογία αυτή, η ευρωπαϊκή νομοθεσία κατά την ενσωμάτωσή της γίνεται αντικείμενο γνώσης και συζήτησης σε ένα ιδιαίτερα περιορισμένο αριθμό προσώπων, αυτών που εμπλέκονται στις υπηρεσίες του Υπουργείου που ετοιμάζει το προεδρικό

διάταγμα ή την υπουργική απόφαση, και – προκειμένου περί προεδρικών διαταγμάτων – του Συμβούλου Επικρατείας, που ελέγχει από άποψη νομιμότητας το σχέδιο προεδρικού διατάγματος. Και αυτή η γνώση ήταν συχνά επιφανειακή, αφού το νομοθετικό έργο περιοριζόταν συχνά στην αντιγραφή των κοινοτικών Οδηγιών, με μερικές λεκτικές προσαρμογές.

Ακόμη όμως και στις περιπτώσεις που το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο περνάει μέσω του Ελληνικού Κοινοβουλίου, λείπει συχνά ο μηχανισμός εκείνος που θα επιτρέψει τη δημιουργική και κριτική ενσωμάτωσή του στο ελληνικό δίκαιο. Το έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν εντοπίζεται μόνον στο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο, αλλά και στην ποιότητα των εθνικών νομοθετημάτων, προς ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Ο Έλληνας νομοθέτης, όπως και πολλοί άλλοι εθνικοί νομοθέτες, έχει την τάση να ακολουθεί τη βολική μέθοδο της κατά λέξη αντιγραφής του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, την τυπική/τυπολατρική δηλαδή μεταφορά των διατάξεων των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο ('notional implementation').

Με αυτή τη μέθοδο εναρμόνισης τα κράτη μέλη δεν προσαρμόζουν ουσιαστικώς το εθνικό τους δίκαιο στο περιεχόμενο και το πνεύμα των διατάξεων του ευρωπαϊκού δικαίου, αλλά περιορίζονται στο να εισάγουν νέες διατάξεις που αποτελούν αντιγραφή των διατάξεων των κοινοτικών οδηγιών. Οι κοινοτικές διατάξεις δεν ενσωματώνονται, κατά συνέπεια, αρμονικά στο σύστημα δικαίου του κράτους μέλους, αφού δεν αφομοιώνονται απ' αυτό, παρά εισέρχονται ως ξένο σώμα στο ισχύον εθνικό δίκαιο. Το φαινόμενο αυτό συμπληρώνεται με τις γλωσσικές ατέλειες των κειμένων, που ακολουθούν συχνά κατά γράμμα την ορολογία που ακολουθεί η ελληνική απόδοση των κοινοτικών Οδηγιών. Μάλιστα, συχνά διατηρούνται στο εθνικό δίκαιο παλαιότερες διατάξεις που ρυθμίζουν ένα ζήτημα, ενώ εισάγονται, παράλληλα, και οι κοινοτικές προελεύσεως διατάξεις, με αποτέλεσμα όχι μόνον την πολυνομία, αλλά και τη σύγχυση.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα, που κατέληξε σε κόλαφο κατά της ελληνικής διοίκησης και της πρακτικής που ακολουθήθηκε από αυτή, αλλά και σε ατιμωρησία των δραστών, αποτελούν οι προϊσχύσασες διατάξεις για την αντιμετώπιση της χειραγώγησης τιμών στο χρηματιστήριο και της κατάχρησης εμπιστευτικών πληροφοριών («insider trading»). Το π.δ. 53/1992, που ρύθμιζε θέματα κατάχρησης εμπιστευτικών πληροφοριών και θεσπίστηκε προς συμμόρφωση με την Οδηγία 89/592/ΕΟΚ, προέβλεπε κυρώσεις μέχρι 1 δις δρχ (3.000.000 € περίπου) για παράνομη εκμετάλλευση εμπιστευτικής πληροφόρησης. Το προγενέστερο, όμως, άρθρο 72 του ν. 1969/1991 παρ. 2, που ρύθμιζε θέματα χειραγώγησης, ρύθμιση ελληνική, χωρίς σχετική κοινοτική επιταγή, προέβλεπε την επιβολή κυρώσεων μέχρι 100.000.000 δρχ. (περίπου 300.000 €) σε περίπτωση χειραγώγησης (δημοσίευσης ανακριβών ή παραπλανητικών πληροφοριών που μπορούν να προκαλέσουν ζημιά στους επενδυτές ή χρησιμοποίησης άλλων επιτήδειων μέσων για τη στρέβλωση των τιμών στο χρηματιστήριο). Η αξιολόγηση μέσω των δύο προαναφερθέντων νομοθετημάτων των δύο αδικημάτων (insider trading και χειραγώγηση) κατά τρόπο αντιστρόφως ανάλογο της απαξίας τους οφείλεται στο ότι για την εναρμόνιση με την Οδηγία 89/592/ΕΟΚ ακολουθήθηκε η οδός του προεδρικού διατάγματος και όχι του τυπικού νόμου, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το ισχύον στην Ελλάδα πλαίσιο για το παρεμφερές, αλλά διακριτό αδίκημα της χειραγώγησης, δεν εξετάστηκε καθόλου υπό την πίεση της εκπλήρωσης των υποχρεώσεων της χώρας μας έναντι της ΕΕ.

Όταν λοιπόν το 1996 διεπράχθη αδίκημα που συνιστούσε χειραγώγηση, βλέποντας η αρμόδια εποπτική αρχή την (αδικαιολόγητη) διαφορά των κυρώσεων και θέλοντας να τιμωρήσει παραδειγματικά τους δράστες, έλαβε γνωμοδοτήσεις, και καθηγητών πανεπιστημίου, – επηρεασμένες σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο των ΗΠΑ – και τιμώρησε τους παραβάτες βάσει του π.δ. 53/2992 για κατάχρηση εμπιστευτικής πληροφόρησης. Για να έρθει το ΔΕΚ, κατόπιν παραπεμπτικού ερωτήματος του ΣτΕ, και με την Απόφαση του τρίτου του τμήματος της 10ης Μαΐου 2007⁹ να αποκαταστήσει τα πράγματα στη θέση τους, αποφαινόμενο ότι κακώς υπήχθησαν τα πραγματικά περιστατικά στον κανόνα δικαίου περί εκμετάλλευσης εμπιστευτικής πληροφόρησης. Αποτέλεσμα: η ακύρωση του προστίμου και της κυρώσεως.

Τα προβλήματα ενσωμάτωσης που εκτέθηκαν παραπάνω επιτείνονται αν ληφθεί υπόψη ότι οι διατάξεις των κοινοτικών νομοθετημάτων χρησιμοποιούν – συνήθως συνειδητά – ουδέτερη νομική γλώσσα, λόγω των διαφορών που υπάρχουν στα δικαιικά συστήματα των κρατών μελών, καθώς και πολλές γενικές ρήτρες και αόριστες έννοιες. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα οι κοινοτικοί κανόνες να προσλαμβάνουν στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών ποικίλο περιεχόμενο, με σημαντικές μερικές φορές αποκλίσεις, παρατείνοντας τον κατακερματισμό της ευρωπαϊκής αγοράς σε εθνικές αγορές που λειτουργούν με δικούς τους κανόνες, αντίθετα προς τον στόχο της ενιαίας εσωτερικής ευρωπαϊκής αγοράς. Αρκετές φορές, εξάλλου, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο αφήνει σημαντικά περιθώρια αυτενέργειας και ρυθμιστικής παρέμβασης του εθνικού νομοθέτη. Η ενσωμάτωση, λοιπόν, των κοινοτικών κανόνων στο εσωτερικό δίκαιο κάθε άλλο παρά απλή υπόθεση είναι.

Ο Έλληνας νομοθέτης υποβαθμίζει τις περισσότερες φορές, τη διαδικασία της εναρμόνισης προς το κοινοτικό δίκαιο, θεωρώντας την ως μια νομικίστικη διαδικασία ‘τυφλοσούρτη’, μια αγγαρεία. Όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί προσφιλή του μέθοδο η εύκολη οδός της κατά λέξη μεταφοράς των διατάξεων των κοινοτικών Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο (‘notional implementation’) και της μετάθεσης των προβλημάτων στον εφαρμοστή και ερμηνευτή του δικαίου. Αποτέλεσμα είναι να δημιουργούνται πληθώρα ερμηνευτικών ζητημάτων λόγω της πολυνομίας, προς τιμή και δόξα της ανασφάλειας των συναλλαγών και της γραφειοκρατίας, εις βάρος της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Το θέμα της καλύτερης νομοθέτησης – εν γένει – είχε εντοπισθεί σε Πρωθυπουργική Εγκύκλιο της 18^{ης} Ιουλίου 2006 με θέμα «*Νομοθετική πολιτική και αξιολόγηση ποιότητας και αποτελεσματικότητας νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων*». Πλην όμως, έχουμε την εντύπωση ότι οι θετικές προτάσεις και εντολές της εν λόγω Εγκυκλίου για σύσταση στα Υπουργεία και τις Περιφέρειες ειδικών μονάδων Ελέγχου Ποιότητας Ρυθμίσεων, που συντάσσουν «Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων» και εποπτεύονται από τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, παρέμειναν στο χώρο των προγραμματικών διακηρύξεων και ποτέ δεν υλοποιήθηκαν ουσιαστικά.

⁹ Υπόθεση C-391/04.

- **‘Ευρωπαϊκός Αναλφαβητισμός’**

Το ελληνικό κοινό δεν έχει τη δυνατότητα, αλλά ούτε και τη διάθεση να παρακολουθήσει ουσιαστικώς τα τεκταινόμενα στην Ευρώπη. Έχει μάθει να τα θεωρεί δευτερεύοντα ή επιβαλλόμενα εκ των έξω, με αποτέλεσμα να τα αντιμετωπίζει συχνότατα εχθρικά. Έτσι το έχουν πείσει, και δεν υπάρχει θεσμοθετημένος μηχανισμός για την εκλαΐκευση των θεμάτων, ώστε να γίνει κατανοητή η σκοπιμότητα των μέτρων ή, έστω, να δοθεί η δυνατότητα εναντίωσης σε αυτά, αλλά με σοβαρά και υπεύθυνα επιχειρήματα, μέσω συσπειρώσεων στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Συχνά, εξάλλου, πληροφορείται για νέα μέτρα που το αφορούν όταν αυτά έχουν ήδη θεσμοθετηθεί. Και αποδέκτης της οργής του είναι η ΕΕ, διότι δεν έχει αντιληφθεί ότι η χώρα του τα έχει συναποφασίσει. Θα ήταν εντελώς διαφορετικά τα πράγματα αν είχαν θεσμοθετηθεί μηχανισμοί και διαδικασίες παρακολούθησης της διαπραγμάτευσης των νέων μέτρων, μέσω των οποίων θα αναλυόταν η σκοπιμότητα πρότασης και θέσπισής τους, θα σταθμίζονταν τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά τους, και θα παρουσιάζονταν οι εναλλακτικές λύσεις, καθώς και η ωφέλεια και το κόστος τους. Όλα αυτά με τρόπο προσιτό στον πολίτη, δίδοντάς του βήμα για συζήτηση και παρέμβαση. Ας μη μας διαφεύγει ότι η Ευρώπη είναι μακριά όχι μόνον από τον μέσο Έλληνα, αλλά, συχνά, και από τον άμεσα ενδιαφερόμενο επαγγελματία και επιστήμονα. Αν, λοιπόν, είχαν θεσμοθετηθεί σοβαρές, υπεύθυνες και συστηματικές διαδικασίες ενημέρωσης και διαβούλευσης, σε όλα τα επίπεδα, του απλού πολίτη, του επιστήμονα και του επαγγελματία, ο «Ευρωπαϊκός Αναλφαβητισμός» θα ήταν πολύ μικρότερος, η ενημέρωση για το τί επίκειται πολύ πιο έγκαιρη και, κατά συνέπεια, η δυνατότητα αντίδρασης και δημιουργικής παρέμβασης ρεαλιστική.

7. Προτάσεις

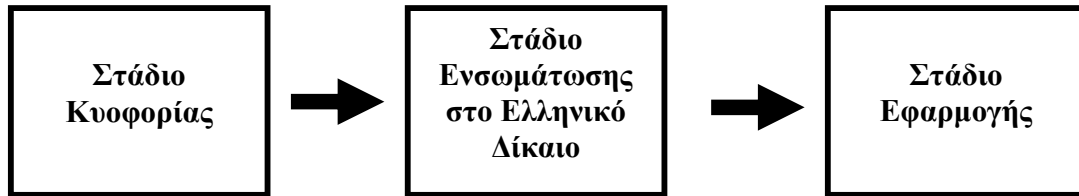
Για την αντιμετώπιση των κενών και προβλημάτων που εντοπίστηκαν απαιτούνται μεθοδολογικές τομές, καινοτόμες προσεγγίσεις και σημαντικές αλλαγές στη νοοτροπία και το χειρισμό των θεμάτων.

Στο κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνονται προτάσεις για

- ουσιαστικούς στόχους που πρέπει να τεθούν και μέσα για την υλοποίησή τους, και
- απαιτούμενες διαδικασίες και μηχανισμούς υποστηρικτικούς της πραγμάτωσης των στόχων.

Οι ουσιαστικοί στόχοι που θα πρέπει να επιδιωχθούν αφορούν τα τρία στάδια, κατά το παρακάτω σχήμα

Τα τρία στάδια



και είναι:

- Ενεργός συμμετοχή στο κυοφορούμενο Ευρωπαϊκό Δίκαιο
- Καλύτερη εθνική νομοθέτηση προς ενσωμάτωση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου ('better regulation')
- Παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της κοινοτικής προέλευσης νομοθεσίας.

Προς επίτευξη αυτών των στόχων πρέπει να:

- Ισχυροποιηθούν οι υπάρχοντες κρατικοί μηχανισμοί και
- Θεσπισθούν παράπλευροι, ενισχυτικοί μηχανισμοί.

7.1. Προτάσεις για ουσιαστικούς στόχους

7.1.1 Ενεργός συμμετοχή στο κυοφορούμενο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

α. Περιεχόμενο και αιτιολογικοί λόγοι

Η ΕΕ είναι ένας ζωντανός οργανισμός και η διαμόρφωση κατάλληλου και λειτουργικού θεσμικού πλαισίου προς υλοποίηση και πραγμάτωση των θεμελιωδών αρχών της δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ολοκληρωθείσα τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο κρατών - μελών. Η παραγωγή νέων νομοθετημάτων και η λήψη μέτρων, σύμφωνα με τον καταστατικό της χάρτη και προς αντιμετώπιση των θεμάτων που ανακύπτουν εκάστοτε, είναι σύμφυτη με την ύπαρξη και λειτουργία της ΕΕ. Παρά τα σημαντικά βήματα προόδου που έχουν συντελεσθεί μέχρι σήμερα, υπάρχει ακόμη ανάγκη νέων μέτρων και ρυθμίσεων, ακόμη και αν έχει γίνει λόγος για 'ρυθμιστική κόπωση'. Η πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση κατέδειξε ελλείψεις και αδυναμίες στις εφαρμοζόμενες πολιτικές, που χρήζουν σοβαρής αντιμετώπισης, μέσω θεσμικών μέτρων και νομοθετικών πρωτοβουλιών. Υπάρχουν ακόμη ποικίλης μορφής θεσμικά εμπόδια και νομοθετικά κενά, που συντηρούν τον κατακερματισμό των αγορών. Η προώθηση γνήσιου και ανόθευτου ανταγωνισμού σε μια πραγματικά λειτουργούσα ενιαία

ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά εξακολουθεί, λοιπόν, να απαιτεί την παραγωγή νέων κοινοτικών νομοθετημάτων. Κατόπιν, για να ανταποκριθεί ο κοινοτικός νομοθέτης στο αίτημα της επίτευξης ενός κοινωνικού πλαισίου που διασφαλίζει για τον ευρωπαϊό πολίτη αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης (ασφαλιστικό, υγεία, περίθαλψη κλπ), είναι αναγκαία η αντιμετώπιση κάθε φορά νέων δεδομένων και η ανεύρεση επίκαιρων, αποτελεσματικών λύσεων. Επίσης, σε πολλές άλλες πολιτικές, όπως η προστασία περιβάλλοντος, απαιτείται η λήψη πρόσθετων νομοθετικών μέτρων, για την προσαρμογή στις τεχνολογικές εξελίξεις και την επίτευξη νέων στόχων.

Η παραγωγή νομοθετικού έργου σε ευρωπαϊκό επίπεδο και η χάραξη ευρωπαϊκών πολιτικών δεν πρέπει να γίνεται κατ' ουσίαν ερήμην της Ελλάδος, όπως συμβαίνει συχνά. Ουσιαστική συμμετοχή της χώρας μας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι δεν σημαίνει όμως μόνον συμμετοχή μιας μικρής ομάδας ανθρώπων, που προέρχονται από Υπουργεία, εποπτικές αρχές και τη ΜΕΑ, στις ομάδες εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Απαιτείται διαφάνεια στη βάση της κοινωνίας ως προς τα συζητούμενα στην ΕΕ μέτρα εργαζομένους, τους επιχειρηματίες, τους επιστήμονες και, γενικώς, στους Έλληνες πολίτες η πραγματική δυνατότητα της έγκαιρης και ουσιαστικής πληροφόρησης για κυοφορούμενα κοινοτικά μέτρα, και να θεσμοθετηθούν διαδικασίες διαβουλεύσεων και συζητήσεων, έτσι ώστε τα θέματα αυτά να μπορούν καταστούν με τρόπο αντικειμενικώς προσιτά σε κάθε ενδιαφερόμενο. Είναι γνωστό ότι τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν εγκαταστήσει στην Αθήνα «Γραφεία Πληροφοριών», τα οποία έχουν αναπτύξει σημαντική δράση πληροφόρησης. Δεν κρίνεται, όμως, ότι αυτά τα γραφεία μπορούν να αποτελέσουν την βάση συστήματος εθνικού 'early warning system', δεδομένου ότι εξαρτώνται και οφείλουν να ασκούν την πολιτική του θεσμικού οργάνου της ΕΕ, στο οποίο ανήκουν, και όχι ειδικά της Ελλάδος ή άλλης συγκεκριμένης χώρας. Ο σκοπός της έγκαιρης και κατάλληλης ενημέρωσης του έλληνα πολίτη, εργαζόμενου και επιχειρηματία, πρέπει να επιτευχθεί μέσω διαφορετικών, εθνικών μηχανισμών, που θα έχουν ελληνοκεντρικό προσανατολισμό, με την έννοια της παροχής στους έλληνες πολίτες και τις ομάδες συμφερόντων της δυνατότητας κατανόησης, συζήτησης και παρέμβασης στην ΕΕ σε σχέση με τα υπό συζήτηση νέα μέτρα.

β. Προτεινόμενα μέσα για την επίτευξη του στόχου

1. Απαιτείται ενεργός συμμετοχή της ελληνικής κοινωνίας και πολιτείας, με ουσιαστική ενημέρωση των πολιτών και παροχή σ' αυτούς της δυνατότητας ουσιαστικής συζήτησης και διαβούλευσης ως προς τα νέα μέτρα ήδη στο στάδιο εξέτασης και προαπόφασής τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία θέσπισης κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει, επιτέλους, να καταστεί ενεργή, με τη θέσπιση διαδικασιών για διαβούλευση σοβαρή και ουσιαστική, μέσα στην κοινωνία, την πράξη και την αγορά. Είναι φανερό ότι πολλά από τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν θα μπορούσαν να έχουν αντιμετωπισθεί με την οργανωμένη παροχή πληροφόρησης τόσο στα ευρύτερα στρώματα του λαού, όσο και στους ειδικότερα ενδιαφερόμενους. Το υπαρκτό αυτό πρόβλημα μπορεί να επιλυθεί μόνο με διάδοση και εκλαΐκευση των γνώσεων για την Ευρώπη και με ευρεία, συνεχή, έγκαιρη και υπεύθυνη πληροφόρηση για τα συμβαίνοντα εκεί.

2. Η γενική πληροφόρηση, προκειμένου να μειωθεί ο «Ευρωπαϊκός Αναλφαβητισμός», θα αναφέρεται, αρχικώς, σε γενικές αρχές και πρακτικές του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες θα πρέπει να καταστούν κατανοητές στον μέσο Έλληνα. Πρόκειται π.χ. για τις τέσσερις θεμελιώδεις κοινοτικές ελευθερίες, για τον ανταγωνισμό, τη γεωργική πολιτική, την προστασία του καταναλωτή, τις συνθήκες ασφάλειας και υγείας, την προστασία του περιβάλλοντος κ.ά. Η σημασία αυτών των αρχών και των μέτρων που ισχύουν και θεσπίζονται στην ΕΕ και στην Ελλάδα προς υλοποίησή τους πρέπει να είναι κτήμα όλων σχεδόν των Ελλήνων. Ας επισημανθεί ότι ακόμη και στα πανεπιστήμια συχνά το μάθημα του κοινοτικού δικαίου εστιάζει σε θεσμικά θέματα που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία των κοινοτικών οργάνων και δεν προχωρεί αρκετά στην πεμπτουσία της ΕΕ και τη σημασία των θεμελιωδών κοινοτικών αρχών και πολιτικών για τη λειτουργία των κρατών μελών, την πρακτική ζωή των πολιτών και την καθημερινότητα.

3. Η ειδική πληροφόρηση πρέπει να έχει ως αντικείμενο ειδικά θέματα που είτε είναι επίκαιρα από Ευρωπαϊκής πλευράς (π.χ. επεξεργασία Ευρωπαϊκής Νομοθεσίας από τα θεσμικά όργανα) είτε έχουν πάρει χαρακτήρα ‘εθνικού ενδιαφέροντος’, όπως οι προαναφερθείσες περιπτώσεις του βασικού μετόχου, της προστασίας του περιβάλλοντος, των ΕΣΠΑ κλπ. Η ανάλυση, συζήτηση και ανταλλαγή απόψεων με τρόπο ρεαλιστικό και πραγματιστικό, με τη συμμετοχή εκπροσώπων και των ευρωπαϊκών οργάνων, μπορεί να προφυλάξει τη χώρα και την κοινή γνώμη από ακραίες και επιβλαβείς θέσεις.

4. Η έγκαιρη γνώση των εξελίξεων αποτελεί προϋπόθεση οποιασδήποτε δράσης. Απαιτούνται όμως κατάλληλοι μηχανισμοί που θα επιτρέψουν τη χρήση και αξιοποίηση αυτής της γνώσης. Προετοιμασία της ελληνικής κοινωνίας και πολιτείας θα επιτευχθεί με άνοιγμα στην κοινωνία των πολιτών κατά τρόπο που θα κεντρίσει το ενδιαφέρον του απλού Έλληνα πολίτη, με διαβούλευση με εκπροσώπους της αγοράς και κοινωνικών φορέων και με ειδήμονες, με το συντονισμό των εκπροσώπων της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας. Για την επίτευξη ουσιαστικής διαφάνειας πρέπει να χρησιμοποιηθούν όλα τα πρόσφορα τεχνικά μέσα, συμπεριλαμβανομένης και της ανακοίνωσης στο διαδίκτυο, σε εθνικό επίπεδο των θεμάτων που ανακοινώνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο η Επιτροπή, με τρόπο φιλικό στον Έλληνα χρήστη του διαδικτύου, που θα περιλαμβάνει και σύντομο σχολιασμό τους από ελληνικής πλευράς. Η γνώση και ανάλυση σε εθνικό επίπεδο δημιουργεί, περαιτέρω, τη δυνατότητα συντονισμένης, εμπεριστατωμένης και θεσμοθετημένης διαμόρφωσης και άρθρωσης θέσεων της χώρας μας στα ευρωπαϊκά όργανα, χωρίς να επαφίεται τούτο, όπως συμβαίνει τις περισσότερες φορές, στην φιλοπατρία των εκπροσώπων της χώρας μας στις διάφορες επιτροπές.

5. Σοβαρή αντιμετώπιση των υπό συζήτηση μέτρων και τοποθέτηση επ’ αυτών αποτελεί προϋπόθεση για τη δυνατότητα παρέμβασης της χώρας μας σε ευρωπαϊκό επίπεδο με πιθανότητες επιτυχίας. Απαιτείται λοιπόν εμπεριστατωμένη μελέτη, που πρέπει να περιλαμβάνει ανάλυση του κόστους, των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντολογικών πλεονεκτημάτων ή μειονεκτημάτων των προτάσεων και των εναλλακτικών λύσεων και εξέταση τυχόν επιπτώσεων των μέτρων σε όλους όσους αυτά αφορούν. Επιβάλλεται να τονισθεί ότι η υιοθέτηση και εφαρμογή νέων κοινοτικών ρυθμίσεων συνοδεύεται από κόστος προσαρμογής για τις αρχές, τις επιχειρήσεις και τους πολίτες, το δε κόστος αυτό μπορεί να διαφέρει ουσιαστικά στα κράτη - μέλη. Η ανάλυση των συνεπειών που αναμένεται να έχουν στην Ελλάδα νέα μέτρα και νέοι κανόνες αποτελεί προϋπόθεση για την εμπεριστατωμένη και σοβαρή προβολή και υποστήριξη

των εθνικών θέσεων. Τις περισσότερες δε φορές η ανάλυση αυτή δεν μπορεί να γίνει από ένα ή δύο ανθρώπους που παρακολουθούν τα θέματα αυτά στις Βρυξέλλες, όσο σοβαροί, υπεύθυνοι ή ειδικοί και αν είναι. Παρά το γεγονός, λοιπόν, ότι η προτεινόμενη μελέτη συνδέεται συνήθως με κόστος, τουλάχιστον για τα θέματα που είναι ζωτικής σημασίας για τη χώρα μας πρέπει να αντιμετωπισθούν αυτά τα έξοδα με την προσδοκία ότι το όφελος για την εθνική οικονομία και τη χώρα από την επιτυχή παρέμβαση και την ορθή εφαρμογή θα είναι πολλαπλάσιο του κόστους. Καίρια θέματα στον τομέα του περιβάλλοντος και στον χρηματοοικονομικό τομέα, όπως η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, η καλή λειτουργία των αγορών και η προστασία των επενδυτών, δεν επιτρέπεται να αντιμετωπίζονται εκ των ενόντων και πυροσβεστικώς, συχνά με το πρόσχημα της εξοικονόμησης χρήματος, γιατί οι συνέπειες της προχειρότητας είναι πολύ πιο κοστοβόρες από τα έξοδα της σοβαρής και εμπειριστατωμένης μελέτης. Στην πραγματικότητα, εξάλλου, δεν θα απαιτηθούν πρόσθετες δαπάνες αν γίνει ο απαραίτητος εξορθολογισμός στην κατανομή και διάθεση των υφιστάμενων πόρων και γίνει ορθή χρήση και αξιοποίηση του υφιστάμενου δυναμικού.

6. Το ερώτημα, λοιπόν, που τίθεται είναι ποιος, υπό ποια μορφή και με ποια οικονομική και επιστημονική υποστήριξη πρέπει και μπορεί να παρέχει, σε συνεχή βάση, αυτών των ειδών την πληροφόρηση και να διενεργεί την ανάλυση. Η πληροφόρηση μπορεί να παρέχεται με ενιαία τυποποιημένη δομή κατά Υπουργείο, σε ιστοσελίδα του Ελληνικού Δημοσίου¹⁰. Περαιτέρω, η αναζήτηση παροπλισμένων και παρηκμασμένων κέντρων και διευθύνσεων μελετών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, η αναδιοργάνωση και αναζωογόνησή τους με νέο αίμα, όραμα και πνοή, και η ένταξή τους στο πλαίσιο ενός κεντρικού σοβαρού συντονιστικού οργάνου μπορεί να διασφαλίσει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες. Ας σκεφθούμε π.χ. το ΚΕΠΕ, αλλά και πόσους άλλους πάλοι ποτέ διαλάμψαντες φορείς, που φυτοζωούν στην αφάνεια και τον μαρασμό.

7. Απαιτείται, ακόμη, ο εκσυγχρονισμός και η ενημέρωση της δημόσιας διοίκησης περί τα ευρωπαϊκά θέματα. Προς την κατεύθυνση αυτή, κρίνεται επιβεβλημένη η στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών με γλωσσομαθείς και κατηρτισμένους υπαλλήλους, που θα επιμορφώνονται σε σταθερή βάση από υψηλού επιπέδου επιστήμονες και τεχνοκράτες. Απαραίτητη είναι, επίσης, η συστηματική και ουσιαστική εκπαίδευση του κρατικού μηχανισμού σε θέματα ΕΕ και η προσήκουσα στελέχωση της ΜΕΑ με πνοή και μακριά από κομματικές σκοπιμότητες. Η απόσπαση καταλλήλων, ικανών δημοσίων υπαλλήλων στις υπηρεσίες της ΕΕ για ικανό χρονικό διάστημα, η σοβαρή υποστήριξη και επιμόρφωσή τους, η διασφάλιση του αποτελεσματικού συντονισμού των ενεργειών τους με την Ελλάδα και, στη συνέχεια, η διασφάλιση της υποχρεωτικής επιστροφής τους στη χώρα μας για την παροχή υπηρεσιών στα υπουργεία ή άλλες υπηρεσίες απ' όπου προήρχοντο εντάσσονται στα συνιστώμενα μέτρα.

¹⁰ Π.χ. www.government.gr.

7.1.2. Καλύτερη εθνική νομοθεσία προς ενσωμάτωση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου ('better regulation')

α. Περιεχόμενο και αιτιολογικοί λόγοι

Όπως εκτέθηκε ήδη, η διαδικασία της εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου με το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να γίνεται με τρόπο που διασφαλίζει ποιοτική ενσωμάτωση των κοινοτικών κανόνων, διασφαλιζομένης της ουσιαστικής αφομοίωσής τους στο ελληνικό δίκαιο και της διατήρησης της ενότητας και συνοχής της ελληνικής έννομης τάξης. Ακόμη, πρέπει να αξιοποιούνται οι δυνατότητες παρεμβάσεων του έλληνα νομοθέτη και προσαρμογής των κανόνων στα ελληνικά δεδομένα και την ελληνική πραγματικότητα, όταν και στο μέτρο που αυτό είναι συμβατό με τους κοινοτικούς κανόνες.

Για να επιτευχθούν τα παραπάνω πρέπει να εγκαταλειφθεί η βολική μέθοδος της έκδοσης νομοθετημάτων που έχουν το ίδιο περιεχόμενο με την ελληνική έκδοση των κοινοτικών Οδηγιών και να πάψει να αντιμετωπίζεται η εναρμόνιση ως κάτι το επουσιώδες, που μπορούμε να το αφήσουμε στους «γραφειοκράτες». Πρέπει να αλλάξει η νοοτροπία που θέλει τα μέλη των νομοπαρασκευαστικών επιτροπών – όταν συγκροτούνται για σκοπούς εναρμόνισης – να αντιμετωπίζονται ως απλοί διεκπεραιωτές και ως απλά εκτελεστικά όργανα, που καλούνται να φέρουν εις πέρας ένα άχαρο νομικίστικο έργο, συνιστάμενο στη σύνταξη σε μια ξύλινη, ακαταλαβίστικη για τους περισσότερους, γλώσσα κανόνων δικαίου που αποτελούν αντιγραφή των διατάξεων των κοινοτικών οδηγιών, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες του εθνικού δικαιοσύστηματος. Η αντίληψη αυτή έχει βλάψει με πολλούς τρόπους. Η υποβάθμιση του έργου της ενσωμάτωσης έχει ως συνέπεια την έλλειψη τόλμης στη χάραξη πρωτοποριακών λύσεων κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Όπου ακολουθήθηκε αυτή η συνταγή, είχαμε ως αποτέλεσμα κακής ποιότητας εθνικό δίκαιο, κακή εναρμόνιση και, κατ' αποτέλεσμα, αμφισβήτηση του ευρωπαϊκού δικαίου. Η Ελλάδα διαθέτει επιστήμονες υψηλού επιπέδου, που μπορούν να συνεισφέρουν στην ουσιαστική ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό σύστημα δικαίου, και πρέπει με παιδεία και κατάλληλα κίνητρα να αυξηθεί ο αριθμός τους και να τους δοθεί η δυνατότητα να συνεισφέρουν σ' αυτόν τον τομέα. Ουσιαστικά και σοβαρά μέτρα για καλύτερη νομοθέτηση είναι, επομένως, απαραίτητα, προς επίτευξη της ουσιαστικής ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου στο εθνικό μας δίκαιο, με σκοπό την επίτευξη υψηλού επιπέδου νομοθεσίας, που θα δημιουργεί ασφάλεια δικαίου.

β. Προτεινόμενα μέτρα για την επίτευξη του στόχου

Πρέπει να εγκαταλειφθούν οι τρέχουσες αρχές του νομοθετείν και να απομακρυνθούμε αποφασιστικά από τη νοοτροπία που τις εξέθρεψε. Ουσιαστική ενσωμάτωση σημαίνει απλότητα των ρυθμίσεων και διασφάλιση της συνοχής και συστηματικής ενότητας του ελληνικού δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο προωθούνται η ασφάλεια δικαίου, η ευνομία και η αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης, μειούμενου παραλλήλως του κόστους στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Άμεση συνέπεια είναι η ενίσχυση του κράτους δικαίου και η τόνωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Απαιτείται, επομένως, να δίδεται μεγάλη προσοχή στη διαδικασία της ενσωμάτωσης, με τη συγκρότηση

υψηλού επιπέδου νομοπαρασκευαστικών επιτροπών, την προβολή του έργου τους και τη δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την εκπλήρωσή του. Συγκεκριμένα:

1. Η αλλαγή θεώρησης της διαδικασίας ενσωμάτωσης και η σοβαρή ενασχόληση με αυτή είναι το πρώτο πρακτικό βήμα για την επίτευξη του εκτεθέντος στόχου. Για το σκοπό αυτό πρέπει να αναβαθμισθούν οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές και ο ρόλος τους, και να θεσμοθετηθούν κανόνες και διαδικασίες για τη στελέχωση και λειτουργία τους, τη διαφάνεια, την προβολή και τον συντονισμό του έργου τους.

2. Αφομοίωση της κοινοτικής νομοθεσίας στην ελληνική έννομη τάξη επιτυγχάνεται με την ανάλυση του κοινοτικού και του υφισταμένου ελληνικού δικαίου, για να επιτευχθεί, μέσω της ποιοτικής επεξεργασίας, ουσιαστική μεταφορά των κοινοτικών κανόνων και δημιουργία ελληνικών νομοθετημάτων που εντάσσονται αρμονικά στο εθνικό σύστημα δικαίου, είναι σαφή και ευχερώς κατανοητά. Η πολυνομία και η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων εννοούν την ανάπτυξη της αυθαιρεσίας και την ανασφάλεια των συναλλαγών και διογκώνουν την γραφειοκρατία, με αποτέλεσμα την αβεβαιότητα και μη ανταγωνιστικότητα του ελληνικού δικαίου. Χρειάζεται έρευνα για την ανεύρεση παλαιών ρυθμίσεων και διατάξεων που αντικαθίστανται από τις νεότερες και ρητή κατάργησή τους αντί της προσφιλούς μεθόδου της παράλληλης συνύπαρξης των νομοθετημάτων, καθώς και κωδικοποίηση, όπου τούτο παρίσταται σκόπιμο. Διαφορετικά, τα νέα νομοθετήματα βαραίνουν δυσανάλογα και υπέρμετρα το έργο της διοίκησης, αλλά και των δικαστηρίων.

3. Προκειμένου να ανευρεθούν οι προσφορότερες ρυθμίσεις, είναι απαραίτητη η σοβαρή ανάλυση των επιπτώσεων των νέων μέτρων, αλλά και η εξέταση τυχόν περισσότερων εναλλακτικών ρυθμίσεων, όπου υπάρχει αυτή η δυνατότητα. Σκοπός είναι να γίνει με τον κατά το δυνατόν ορθολογικότερο τρόπο η επιλογή του μέτρου που θα προκριθεί εκ των περισσότερων δυνατών. Η στάθμιση των ειδικών για την Ελλάδα συνεπειών τυχόν εναλλακτικών μορφών εναρμόνισης, όπου παρέχεται αυτή η δυνατότητα, και η εκ των προτέρων εκτίμηση του διοικητικού και συναλλακτικού κόστους προσαρμογής στα νέα μέτρα, έτσι ώστε να υιοθετηθούν μέθοδοι βέλτιστης πρακτικής κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων, πρέπει να προηγείται της θέσπισης των νέων νομοθετικών μέτρων κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό εθνικό δίκαιο, προκειμένου να επιτευχθεί η αποτελεσματική εφαρμογή των νέων διατάξεων και η ουσιαστική εναρμόνιση.

4. Περαιτέρω, οι ανοικτές διαβουλεύσεις, στις οποίες θα συμμετέχουν οι κοινωνικοί φορείς, οι επιχειρήσεις, οι επαγγελματίες, οι αρμόδιες εποπτικές αρχές, εκπρόσωποι του δημοσίου και των εν γένει φορέων του Δημοσίου, καθώς και των ανεξάρτητων αρχών, και, εν γένει, οι πολίτες, πρέπει να κατέχουν κεντρική θέση στη διαδικασία ενσωμάτωσης κάθε νομοθετικού μέτρου.

5. Τέλος, για να μην μείνουν αυτές οι προτάσεις στο χώρο της ουτοπίας και των καλών προθέσεων, είναι απαραίτητο οι νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, πέραν της δέουσας στελέχωσης, να διαθέτουν τα μέσα, τεχνικά και υλικά, για την επίτευξη του σκοπού τους. Πρέπει, δηλαδή, να βρεθούν κονδύλια για την ουσιαστική υποστήριξη και τη θεσμοθετημένη οργάνωση του εγχειρήματος και τόλμη για την ανάθεσή του σε ανθρώπους που έχουν όραμα, γνώση και δημιουργικές ιδέες. Ισχύουν και εδώ όσα εκτέθηκαν παραπάνω υπό 7.1.1. β. στις παραγράφους 5. και 6. για τον αναγκαίο

εξορθολογισμό στον δημόσιο τομέα, που θα επιτρέψει την αξιοποίηση του υφιστάμενου δυναμικού χωρίς την αύξηση του δημόσιου προϋπολογισμού. Τα μέτρα αυτά, βελτιώνοντας την υποδομή της χώρας, θα αποδώσουν οικονομικά όχι μόνο μεσομακροπρόθεσμα, αλλά και βραχυπρόθεσμα, αφού θα ενισχύσουν πολλαπλώς την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας.

7.1.3. Παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας κοινοτικής προέλευσης

α. Περιεχόμενο και αιτιολογικοί λόγοι

Αποτελεσματική και ουσιαστική ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο δεν νοείται χωρίς την παρακολούθηση της εφαρμογής στην Ελλάδα της κοινοτικής προέλευσης νομοθεσίας. Είναι σημαντικό να γνωρίζουμε αν οι θεσπιζόμενοι κανόνες επιτυγχάνουν πράγματι τους στόχους τους. Πρέπει, επομένως, να ελέγχεται η αποτελεσματικότητα σε εθνικό επίπεδο των νέων νομοθετημάτων, καθώς και η συνέπεια και συνοχή τους με το κοινοτικό δίκαιο. Η εφαρμογή των νέων μέτρων δεν επιτρέπεται να είναι προς το θεαθήναι, αλλά επιβάλλεται να αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο και να οδηγεί σε λύσεις.

Η διαρκής αξιολόγηση σε εθνικό επίπεδο βάση της νέας νομοθεσίας δεν παρέχει μόνον τη δυνατότητα διορθωτικών κινήσεων στην Ελλάδα, αλλά αποτελεί προϋπόθεση και για τον έγκαιρο εντοπισμό και, αντιστοίχως, την έγερση ζητημάτων, όταν πρέπει, και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την έγερση θεμάτων ή και διατύπωση προτάσεων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Παράλληλα, η εξέταση περιοδικώς, με υπευθυνότητα και σοβαρότητα του τρόπου εφαρμογής των νέων κανόνων και των αποτελεσμάτων τους μπορεί να επιτρέψει αναγκαία διορθωτικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο. Αν η αξιολόγηση και η ανάλυση δείξουν ότι νομοθετικά μέτρα δεν λειτούργησαν ικανοποιητικά, θα πρέπει να τεκμηριωθεί τούτο και, όταν παρίσταται ανάγκη, να συζητηθούν οι λόγοι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έτσι ώστε να εξετασθεί αν το φαινόμενο είναι γενικότερο και αν τα νέα μέτρα θα πρέπει να τροποποιηθούν ή και να καταργηθούν, ενεργοποιουμένης της νομοθετικής διαδικασίας.

Δεν πρέπει να λησμονούμε ότι η ίδια η ΕΕ επιδιώκει την εξέταση των νέων κοινοτικών μέτρων και του τρόπου εφαρμογής τους, για να επιτυγχάνεται η ενιαία, ομοιόμορφη και επί ίσοις όροις εφαρμογή τους στα κράτη μέλη. Η θέσπιση και σε εθνικό επίπεδο διαδικασίας παρακολούθησης και ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικής προελεύσεως εθνικού δικαίου μπορεί, επομένως, να αποδειχθεί πολλαπλώς ωφέλιμη για τη χώρα μας. Πέραν τούτου, ενδυναμώνει και τη δυνατότητα ενεργού και ουσιαστικής συμμετοχής των Ελλήνων στα θέματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφού δίδει τη δυνατότητα συζήτησης, εξήγησης και βελτίωσης σε εθνικό επίπεδο και, αν συντρέχει περίπτωση, διατύπωσης του προβληματισμού και επιδίωξης λύσεων και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

β. Προτεινόμενα μέσα για την επίτευξη του στόχου

1. Είναι απαραίτητο να θεσμοθετηθεί διαδικασία επιμόρφωσης της διοίκησης, των δικαστών, αλλά και των φορέων της αγοράς και των πολιτών, που τους αφορούν τα νέα θεσπιζόμενα μέτρα. Τη διαδικασία αυτή θα πρέπει να αναλάβουν κατάλληλα εξειδικευμένα στελέχη της διοίκησης, κυρίως αυτοί που συμμετέσχον στην παρακολούθηση διαμόρφωσης της κοινοτικής νομοθεσίας και στη διαδικασία ενσωμάτωσης, ειδικά κέντρα (όπως το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου / ΚΔΕΟΔ), καθώς και ειδικοί επιστήμονες.

2. Περαιτέρω, είναι απαραίτητη η δημιουργία φορέα που θα στελεχωθεί καταλλήλως, ο οποίος θα παρακολουθεί την εφαρμογή των εθνικών νομοθετημάτων και μέτρων που θεσπίζονται προς εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο. Ο φορέας αυτός πρέπει να συνιστά ένα πλουραλιστικά στελεχωμένο παρατηρητήριο εμπειρογνομόνων, που θα λειτουργεί με ανεξαρτησία και αντικειμενικότητα και θα συνεργάζεται στενά με τα ευρωπαϊκά όργανα. Θα πρέπει να έρχεται σε επαφή με τις κατά περίπτωση αρμόδιες αρχές και δημόσιες υπηρεσίες, τους ενδιαφερομένους επαγγελματίες και επιχειρήσεις και τους πολίτες. Θα πρέπει, επίσης, να συνεργάζεται στενά με τον Συνήγορο του Πολίτη και άλλες κατά περίπτωση συναφείς με το αντικείμενο ανεξάρτητες μη κυβερνητικές αρχές και οργανώσεις. Επιβάλλεται να λειτουργεί με κανόνες διαφάνειας και να παρέχει την ευκαιρία ουσιαστικής συζήτησης, συλλογής παραπόνων και προβλημάτων, και διαβούλευσης. Τέλος, θα πρέπει να συντάσσει εκθέσεις, που θα αποστέλλονται στην Κυβέρνηση, τις αρμόδιες εποπτικές αρχές και τη Βουλή, προκειμένου να αναζητούνται οι κατάλληλες λύσεις προς αντιμετώπιση των θεμάτων που γεννώνται κατά την εφαρμογή των κοινοτικής προέλευσης διατάξεων¹¹. Οι εκθέσεις αυτές θα πρέπει να δημοσιοποιούνται και θα πρέπει η διοίκηση και η πολιτεία να τοποθετούνται επισήμως επ' αυτών και να γνωστοποιούν τα μέτρα που λαμβάνουν. Σκόπιμο είναι να εξετασθεί η δυνατότητα και προοπτική ενίσχυσης του ΚΔΕΟΔ, για να μπορέσει να ανταποκριθεί σε ένα τέτοιο έργο ή να αναζητηθεί άλλος φορέας, που θα μπορούσε να αναλάβει τούτο, ενδεχομένως σε συνεργασία με το ΚΔΕΟΔ.

3. Η παρακολούθηση της εφαρμογής των κοινοτικής προέλευσης νομοθετημάτων στο εθνικό δίκαιο πρέπει, πέραν της εφαρμογής τους από τη διοίκηση, να καταλάβει και την αντιμετώπισή τους από τα δικαστήρια. Η δημιουργία βάσης πληροφοριών με αποφάσεις και πρακτικές της διοίκησης και δικαστικές αποφάσεις μπορεί να εξυπηρετεί ουσιαστικά τον πολίτη, αλλά και την ίδια τη διοίκηση, καθώς και τη δικαστική εξουσία, αφού θα παρέχει τη δυνατότητα της κωδικοποίησης και επιστημονικής συζήτησης.

7.2. Προτάσεις διαδικασιών και μηχανισμών

7.2.1. Ισχυροποίηση των υπαρχόντων κρατικών μηχανισμών

¹¹ Στο ίδιο πνεύμα και η μάλλον ουδέποτε υλοποιηθείσα εντολή του VI κεφαλαίου της από 18.6.2006 Πρωθυπουργικής Εγκυκλίου για σύνταξη εκθέσεων αξιολόγησης αποτελεσμάτων εφαρμογής μετά την πάροδο έτους από τη θέση σε ισχύ κάθε νέου νόμου, με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν από την εφαρμογή του, και την εντός τριών μηνών από την πάροδο του έτους υποβολή της έκθεσης από τους αρμόδιους Υπουργούς στον Πρωθυπουργό μέσω του Γενικού Γραμματέα της Κυβέρνησης.

1. Στη Βουλή λειτουργεί η Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Με την κατάλληλη στελέχωση και προσανατολισμό, ίσως και την αναβάθμισή της, μέσω της Επιτροπής αυτής θα μπορούσε η Βουλή να ενημερώνεται για τα συζητούμενα στο Συμβούλιο των Υπουργών και για τις θέσεις που εκφράζουν οι Έλληνες εκπρόσωποι στις νομοθετικές δραστηριότητες του Συμβουλίου των Υπουργών. Θα μπορούσε, επίσης, να υπάρχει συνεχής ενημέρωση του Ελληνικού Κοινοβουλίου για την εξέλιξη των θεμάτων αυτών μέσω της άνω Επιτροπής ή μέσω ειδικής Γραμματείας της Βουλής που θα μπορούσε να συσταθεί για το σκοπό αυτό και να οργανωθεί καταλλήλως, η οποία θα ανέλαμβανε επίσης και την άμεση πληροφόρηση των βουλευτών για κάθε νομοθετική πρωτοβουλία που εκδηλώνεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η στενή συνεργασία της Επιτροπής αυτής με την ΜΕΑ και τα αρμόδια υπουργεία θα ήταν απαραίτητη. Η Επιτροπή αυτή θα μπορούσε να συνεισφέρει ουσιαστικά στην υλοποίηση των στόχων που εκτέθηκαν υπό 7.1.1.

2. Περαιτέρω, κρίνονται απαραίτητα ο αναπροσδιορισμός και η ο ουσιαστικοποίηση του ρόλου της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής και η καλύτερη αξιοποίηση του δυναμικού της. Πέρα από το έργο που επιτελεί σήμερα, θα πρέπει να διενεργεί ουσιαστικό και εις βάθος προληπτικό έλεγχο νομιμότητας όλων των υπό ψήφιση νομοθετημάτων, ως προς το αν είναι σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, εξετάζοντάς τα παράλληλα και από άποψη συστηματικής ενότητας σε σχέση με τις υφιστάμενες διατάξεις του ελληνικού δικαίου. Θα μπορούσε, επιπλέον, να αναλάβει και συντονιστικό ρόλο για την ανάπτυξη επίσημου επιστημονικού διαλόγου επί τη βάσει των εκθέσεων της, συνεργαζόμενη στενά με τις αρμόδιες υπηρεσίες των καθ' ύλην αρμόδιων Υπουργείων και των εποπτικών αρχών. Στο διάλογο αυτό πρέπει να καλούνται να συμμετάσχουν, εκτός από τους φορείς του δημόσιου τομέα, και ιδιωτικοί φορείς, μέσω των νομικών παραστατών τους, για να διατυπώσουν τις επιστημονικές τους απόψεις, έτσι ώστε να διευκολυνθεί η τεκμηρίωση των θέσεων και των αποφάσεων. Η Επιστημονική Υπηρεσία θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα αναζήτησης συνδρομής επί λίαν εξειδικευμένων θεμάτων και να είναι πράγματι σε θέση να διατυπώνει την άποψή της ως προς την αρτιότητα των νομοθετημάτων, καθώς και την επίτευξη των στόχων της «καλύτερης νομοθέτησης» που εκτέθηκαν παραπάνω κατά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα δημιουργούνταν σοβαρές προϋποθέσεις για την υλοποίηση των στόχων που παρατίθενται υπό 7.1.2.

3. Οι ανωτέρω προτάσεις πρέπει να αντιμετωπισθούν και υπό το φώς της ενίσχυσης του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων που προβλέπει η τεθείσα σε ισχύ την 1.12.2009 Συνθήκη της Λισαβώνας. Συγκεκριμένα, στο Πρωτόκολλο 1 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης "σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση" προβλέπονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής:

Α. Διαβιβάζονται απ' ευθείας στα εθνικά κοινοβούλια:

- α) Τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) όταν δημοσιευθούν,
- β) το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.
- γ) Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

B. Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη συμβατότητα ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Η αναβάθμιση και ενίσχυση των ανωτέρω επιτροπών είναι απαραίτητη για να είναι σε θέση το Ελληνικό Κοινοβούλιο να ανταποκριθεί επιτυχώς στα νέα του καθήκοντα και να μην έχει τη θέση του παρία. Πρέπει να μπορεί να συμμετέχει ενεργά στη διαδικασία προώθησης της αποτελεσματικής και τακτικής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας με άλλα εθνικά Κοινοβούλια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και στις διασκέψεις των ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης κοινοβουλευτικών οργάνων και επιτροπών, ανταλλάσσοντας πληροφορίες με τα άλλα κοινοβούλια και συζητώντας με επιχειρήματα ουσίας για βέλτιστες πρακτικές, όπως προβλέπεται στα άρθρα 9 και 10 του παραπάνω Πρωτοκόλλου.

7.2.2 Θέσπιση παράπλευρων ενισχυτικών μηχανισμών

Οι σκέψεις και προτάσεις που ακολουθούν αναφέρονται τόσο στη φάση της «έγκαιρης προειδοποίησης», όσο και στις μεταγενέστερες φάσεις, της παρακολούθησης της υλοποίησης νέων ευρωπαϊκών νομοθετημάτων και προγραμμάτων, και της εφαρμογής τους.

Στο στάδιο της προπαρασκευής και διαβούλευσης νέων ευρωπαϊκών νομοθετημάτων και μέτρων, η δυνατότητα παρέμβασης της Ελλάδος μπορεί να επιτευχθεί μέσω των παρακάτω προσώπων και μηχανισμών:

- μέσω Υπουργών και στελεχών Υπουργείων, στο πλαίσιο επαφών τους με τις υπηρεσίες της Επιτροπής,
- μέσω της ΜΕΑ,
- μέσω των ελληνικών επιχειρηματικών και επαγγελματικών lobbies.

Θα μπορούσαν, επίσης, να αξιοποιηθούν ατύπως και ανεπίσημως – πέραν του θεσμικού και επαγγελματικού τους ρόλου στην ΕΕ – και τα εξής πρόσωπα:

- ο Έλληνας Επίτροπος και το επιτελείο του,
- οι Έλληνες υπάλληλοι στα θεσμικά όργανα της ΕΕ,
- οι Έλληνες Ευρωβουλευτές,
- οι Έλληνες δικαστές στο Ευρωδικαστήριο.

Είναι προφανές ότι η «έγκαιρη προειδοποίηση» ως όρος και προϋπόθεση παρέμβασης μπορεί να γίνεται ακόμη και στη φάση της **σύλληψης** μιας πολιτικής ή ενός προγράμματος, π.χ. χρηματοδοτικού, και **πριν ακόμη** αυτό φθάσει να αποτελεί διαμορφωμένη πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωκοινοβούλιο. Η καλύτερη αξιοποίηση των υπαρχόντων διαύλων και η δημιουργία νέων κατάλληλων μηχανισμών είναι απολύτως απαραίτητη για την αποτελεσματικότερη παρέμβαση της

χώρας μας στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Ενδεικτικώς παρατίθενται προτάσεις για τη δημιουργία και ανάπτυξη των παρακάτω μηχανισμών:

1. Η θεσμοθέτηση Επιτροπής στη Βουλή ή στην Κυβέρνηση, που θα γνωμοδοτεί στη ΜΕΑ για σχέδια νομοθετημάτων που ήδη έχουν υποβληθεί από την Επιτροπή στο Συμβούλιο Υπουργών και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ύστερα από κατάλληλη επεξεργασία των θεμάτων σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς, με τη συμμετοχή και της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής. Αν επιλεγεί η Επιτροπή αυτή να ενταχθεί στην Κυβέρνηση, η επικοινωνία της με την Διαρκή Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής¹² είναι απαραίτητη.

2. Η δημιουργία ενός ανεξάρτητου λειτουργικού επιστημονικού Παρατηρητηρίου της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στη χώρα μας, που θα παράγει κατά το δυνατόν μετρήσιμα και περιοδικά δημοσιεύματα πορίσματα και θα λειτουργεί ως 'ευρωπαϊκή εθνική κεραία'. Εν προκειμένω, μπορεί και πρέπει να αξιοποιηθεί το υφιστάμενο ΚΔΕΟΔ¹³.

3. Η θεσμοθέτηση ενεργού και συστηματικής επικοινωνίας της ΜΕΑ και των άλλων αρμόδιων κρατικών οργάνων που παρακολουθούν το κυοφορούμενο Ευρωπαϊκό Δίκαιο ή και άλλα ευρωπαϊκής σημασίας θέματα με τα ΜΜΕ που καλύπτουν ευρωπαϊκά θέματα. Κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να προαχθεί η αλληλοενημέρωση και να βελτιωθεί η ποιότητα της ενημέρωσης του ελληνικού κοινού για τα ευρωπαϊκά θέματα, με τρόπο προσιτό και κατανοητό.

4. Η θέσπιση μεγαλύτερης θητείας για του Μόνιμους Έλληνες Αντιπροσώπους και τα στελέχη της ΜΕΑ, προς επίτευξη συνέχειας και σταθερότητας, δημιουργία συλλογικής μνήμης και δημιουργίας δυνατότητας καλλιέργειας σχέσεων με τους ομολόγους των άλλων χωρών. Στενότερη συνεργασία της ΜΕΑ με τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Χρηματοδότηση δημοσίων σχέσεων της ΜΕΑ.

5. Περαιτέρω αναβάθμιση του ρόλου των Ελλήνων lobbyists, π.χ. ΣΕΒ, ΕΒΕΑ, ΓΣΕΕ, ΠΑΣΕΓΕΣ, βιοτεχνών, εκπροσώπων περιφερειών κ.α. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί με ειδικευμένα επιτελεία και με πιο έντονη συμμετοχή στα αντίστοιχα ευρωπαϊκά fora όπως Business Europe, Eurocommerce κλπ. Ακόμη, σύνδεση της πολιτικής με το lobbying, αρχίζοντας από τη φάση της κυοφορίας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

6. Τοποθέτηση περισσότερων Ελλήνων εθνικών εμπειρογνομόνων («experts nationaux») στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι αποστελλόμενοι πρέπει να είναι σχετικά νέοι, αλλά με κάποια πείρα και ειδικές γνώσεις, γλωσσομαθείς, και να υποχρεούνται να επανέλθουν στην υπηρεσία τους στην Ελλάδα μετά το πέρας της θητείας τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

7. Αναβάθμιση της συνεργασίας Βουλής, ΥΠΕΞ, λοιπών υπουργείων και ΜΕΑ με τους Έλληνες Ευρωβουλευτές. Επιφόρτιση (ανεπίσημη) ενός ή δύο Ευρωβουλευτών μας με την έγκαιρη ενημέρωση του Ελληνικού Κοινοβουλίου (μέσω της Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής¹⁴) και της Επιτροπής που προτείνουμε να

¹² Βλ. παραπάνω υπό 7.2.1.

¹³ βλ. παραπάνω υπό 7.1.3.

¹⁴ Βλ. παραπάνω υπό 7.2.1.

συσταθεί¹⁵ για θέματα που πρόκειται να συζητηθούν στο Ευρωκοινοβούλιο, έτσι ώστε να είναι δυνατή η εμπειριστατωμένη και πλήρης ενημέρωση των Ελλήνων Ευρωβουλευτών από τις αρμόδιες υπηρεσίες της χώρας μας που παρακολουθούν τα θέματα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τις ελληνικές θέσεις. Περαιτέρω, οι Έλληνες Ευρωβουλευτές, ιδίως μέσω των συνεργατών τους, θα μπορούσαν, άτυπα, να ειδικευθούν σε θέματα που ενδιαφέρουν ιδιαίτερος τη χώρα μας, όπως π.χ. η εμπορική ναυτιλία, το ελαιόλαδο κλπ. Μεγαλύτερη συνεργασία των Ευρωβουλευτών με τις (αναβαθμιστές κατά τα εκτεθέντα ανωτέρω) επιτροπές του Εθνικού Κοινοβουλίου θα συνέβαλλε επίσης στην πληρέστερη ενημέρωσή τους για τις ελληνικές θέσεις.

8. Αναβάθμιση των επισκέψεων πολιτών στο Ευρωκοινοβούλιο σε εργαλεία ουσιαστικής ενημέρωσης.

9. Τέλος, θα πρέπει να εξετασθεί σοβαρά η σκοπιμότητα σύστασης Ειδικής Γραμματείας στην Κυβέρνηση, ενδεχομένως στο Γραφείο του Πρωθυπουργού, για την εκ του σύνεγγυς διαρκή παρακολούθηση της εφαρμογής όλων των μέτρων που θα θεσπισθούν προς υλοποίηση των προτεινόμενων παραπάνω ουσιαστικών στόχων (7.1.1. – 7.1.3).

8. Επίλογος

Η ενεργή συμμετοχή της Ελλάδος στην ΕΕ είναι ένα σύνθετο πολιτικό ζήτημα και η πλήρης πραγμάτωσή της προϋποθέτει την ευρύτερη ωρίμανση και αναβάθμιση της διοίκησης της χώρας, αλλά και την ανάληψη πρωτοβουλιών, που απαιτούν τομές, τόλμη και θάρρος. Οι προτάσεις που διατυπώθηκαν φιλοδοξούν να αποτελέσουν έναυσμα για προβληματισμό, διάλογο και δράση. Είναι καίριας εθνικής σημασίας η διαμόρφωση κατάλληλων συνθηκών για να προωθηθούν οι λύσεις που θα συντελέσουν στην αντιμετώπιση του προβλήματος που επισημάνθηκε, έτσι ώστε η Ελλάδα να καταστεί ενεργότερος εταίρος στην ΕΕ, με την εκτεθείσα έννοια.

¹⁵ Βλ. παραπάνω υπό 1.