

# Netzwerke im europäischen Verwaltungsverbund

Συγγραφέας: Nikolaos I. Simantiras, Mohr Siebeck, 2016, σελ. XX+293

Παρουσίαση: Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

1. Μια από τις βασικές προκλήσεις του διοικητικού δικαίου του 21ου αιώνα είναι η αξιοποίηση των κλασικών εννοιών του για την κάλυψη νέων μορφωμάτων, σχέσεων και φαινομένων και η προσαρμογή γνωστών εργαλείων στις ανάγκες της ρύθμισης νέων και, κατά κανόνα, πιο σύνθετων, ιδιόμορφων και περίπλοκων καταστάσεων. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για την ένταξη των νέων φαινομένων, τα οποία διαμορφώνονται από τις εξελίξεις σε κάθε τομέα που ενδιαφέρει το δίκαιο, στο δόγμα του διοικητικού δικαίου και τα οποία πρέπει να το εμπλουτίσουν χωρίς, όμως, να θίγουν τη συνοχή του. Το κατ' εξοχήν πεδίο τέτοιων προκλήσεων είναι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

2. Στις δομικές ιδιομορφίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ανήκει η ανάθεση δημοσίων, για την ακρίβεια διοικητικών, έργων σε υβριδικές κατασκευές, στο πλαίσιο των οποίων, η Επιτροπή, άλλοι οργανισμοί -ιδίως οι Agencies- και λοιπά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) συνεργάζονται με διοικητικές, κατά κανόνα, αρχές των κρατών μελών. Η ασάφεια των νομικών μορφών, η οποία οφείλεται στο ότι για τη μεν κοινοτικοποίηση λείπει η αναγκαία πολιτική βούληση ενώ για την ανάθεση σε εθνικούς φορείς λείπει η αναγκαία τεχνογνωσία και το εξειδικευμένο προσωπικό αλλά και η εμπέλεια του πεδίου εφαρμογής των λύσεων, αντικατοπτρίζει πρωτίστως το «πολιτικώς εφικτό». Πράγματι, η δημόσια εξουσία δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η διάχυση νομικής και πολιτικής ευθύνης που συνδέεται με τα μορφώματα αυτά εγκυμονεί τον βάσιμο κίνδυνο να στερηθούν οι πολίτες της Ένωσης τα οφέλη που αποκόμισαν από τον διαφωτισμό και τις αστικές επαναστάσεις του 18ου και 19ου αιώνα. Όσον αφορά τις επιστημονικές προσεγγίσεις του προβλήματος, οι οποίες περιλαμβάνονται στην πληθώρα των δημοσιεύσεων σχετικά με τα ζητήματα του ευρωπαϊκού διοικητικού συνδέσμου (Europäischer Verwaltungsverbund<sup>1</sup>), των δικτύων και των δομών διακυβέρνησης (Governance), είτε λόγω αμηχανίας, είτε λόγω complaisance έναντι της πο-

λιτικής εξουσίας, περιορίζονται να αναφέρουν τον παραπάνω κίνδυνο ακροθιγώς.

3. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων, είναι πολύ σημαντικό το εγχείρημα του κ. Νικολάου Σημαντήρα να αναδείξει, μέσω επιλεγμένων δικτύων στον ευρωπαϊκό διοικητικό σύνδεσμο, τις πρακτικές συνέπειες της ανάπτυξης αυτής και να αναζητήσει δυνατές λύσεις. Στο μέτρο που αποδεικνύει ότι, λόγω της διάχυσης νομικής και πολιτικής ευθύνης, ο αποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος παρουσιάζει κενά και οι δημοκρατικές δυνατότητες καθοδήγησης είναι εύθραυστες, καθιστά σαφές ότι ο ιδιώτης, από ισότιμο με τη δημόσια εξουσία υποκείμενο δικαίου, κινδυνεύει να εκφυλιστεί σε απλό αντικείμενο κρατικής ή υπερεθνικής καθοδήγησης (Fremdsteuering). Ως τέτοιο μάλιστα, σε όλο και περισσότερες περιπτώσεις, δεν μπορεί να αμυνθεί ούτε με το «ψηφοδέλτιο» ούτε με το «δικόγραφο», διότι κανένας φορέας, κανένα όργανο δεν φαίνεται να είναι αρμόδιο και, συνακολούθως, υπεύθυνο, για το προϊόν (output) των εν λόγω δομών διακυβέρνησης. Ήδη στην εισαγωγή (σελ. 2), ο συγγραφέας τονίζει ότι, στην περίπτωση των δικτύων, το διακύβευμα δεν είναι τίποτα λιγότερο από «την ίδια τη δικαιοκρατική αρχή της κατανομής ως αξιωματικής βάσης κάθε ζητήματος νομιμοποίησης της δημόσιας δράσης»<sup>2</sup>.

4. Ειδικότερα, η διδακτορική διατριβή, που εκπονήθηκε υπό την εποπτεία του καθηγητή στο Ludwig-Maximilians Universität και δικαστή στο Bundesverfassungsgericht Peter Michael Huber, εξετάζει τα δίκτυα διοικητικής συνεργασίας στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, υπό το πρίσμα της θεμελίωσης μια νέας θεωρίας δημοκρατικής νομιμοποίησης της Διοίκησης. Συγκεκριμένα, αντικείμενο της μελέτης είναι η νομική θεώρηση των δικτύων διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων διοικητικών αρχών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των θεσμικών οργάνων, η δημοκρατική τους νομιμοποίηση καθώς και τα ζητήματα δικαστικής προστασίας κατά της δράσης τους και αστικής ευθύνης που αυτή θεμελιώνει. Ο συγγραφέας καταδεικνύει τα προβλήματα που προκαλεί η περίπλοκη και εν πολλοίς αδιαφανής συνεργασία εντός των δικτύων και τα εξετάζει από τη σκοπιά των δύο βασικών συνταγματικών αρχών στις οποίες θε-

1. Για την έννοια βλ. τις βασικές συμβολές στο συλλογικό έργο E. Schmidt-Aßmann/B. Schöndorf- Haubold (Hrsg.), Der Europäische Verwaltungsverbund Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, Mohr Siebeck, 2005· W. Kahl, Der Europäische Verwaltungsverbund: Strukturen - Typen - Phänomene, Der Staat, 2011, Vol. 50, No 3, σ. 353. Για την απόδοση στα ελληνικά βλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Συστηματικά Θεμέλια Ευρωπαϊκού Διοικητικού Δικαίου, 2016, σ. 44

2. «das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip als axiomatische Grundlage jeder Legitimationsfrage öffentlichen Handelns». Ως Verteilungsprinzip νοείται η κατανομή δραστηριοτήτων μεταξύ ιδιωτών και δημόσιας εξουσίας.

μελιώνεται η νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας: τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου. Διαπιστώνει ότι τόσο η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και τα δίκτυα όπως προβλέπονται στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο παρουσιάζουν δομικές ιδιαιτερότητες που δεν επιτρέπουν τον σαφή καταλογισμό των επιμέρους πράξεων στις συνεργαζόμενες δημόσιες αρχές και, αντιστοίχως, τον καταλογισμό της ευθύνης. Κατά συνέπεια, επικριρεί να αναλύσει κατά πόσον είναι δυνατή η νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας υπό το φως εναλλακτικών θεωριών δημοκρατικής νομιμοποίησης.

5. Η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη. Μετά από μια σύντομη εισαγωγή (σελ. 1-4) όπου παρουσιάζονται το αντικείμενο της μελέτης, τα νομικά ζητήματα που αναφέρονται, οι δογματικές δυσκολίες ανάπτυξής τους και το πρακτικό ενδιαφέρον του θέματος, ο συγγραφέας περιγράφει, στο Πρώτο Μέρος του έργου (σελ. 5-17), τη ζωηρή συζήτηση στο πλαίσιο της γερμανικής, κυρίως, θεωρίας σχετικά με τη μεθοδολογία της ευρωπαϊκής επιστήμης του διοικητικού δικαίου. Το πεδίο αυτό είναι γεμάτο προκλήσεις, οι οποίες πρέπει, κατ' αρχήν, να ερευνηθούν με νέα εργαλεία, που καλύπτουν τα κενά της παραδοσιακής νομικής μεθόδου (σελ. 6). Ο συγγραφέας αναφέρεται στη νέα επιστήμη του διοικητικού δικαίου, η οποία λειτουργεί «υπό την προοπτική της συμπεριφοράς» και του «προσανατολισμού της δράσης» και όχι με γνώμονα τη «στατική» έννοια της νομικής πράξης. Ως βασικά παραδείγματα αναφέρει, μεταξύ άλλων, το *Soft Law*, ως μη δεσμευτικό μέσον ρύθμισης, ή τα χρηματοοικονομικά κίνητρα για τον συντονισμό των συμπεριφορών. Επομένως, το νέο ευρωπαϊκό δίκαιο οφείλει να συνδυάσει την κλασική δογματική<sup>3</sup> μέθοδο με το «άνοιγμα» σε διεπιστημονικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις, όπως η οικονομική ανάλυση του δικαίου, ώστε να καταστεί δυνατή η νομική επεξεργασία των προβλημάτων που δημιουργούν οι περίπλοκες δομές της Governance, στο πλαίσιο της οποίας το συνταγματικό κράτος περιορίζεται στον ρόλο ενός και μόνο παίκτη μεταξύ πολλών (σελ. 9). Η μέθοδος ανάλυσης της Governance επιτρέπει μεν την πρόσληψη φαινομένων που δεν είναι προσβάσιμα ή εμφανή στην κλασική δογματική μέθοδο, από την άλλη πλευρά όμως, λόγω της σχετικοποίησης νομικών εννοιών και της μίξης κανονιστικών και περιγραφικών στοιχείων, παραγνωρίζει νομικά δεσμευτικούς και απαρέγκλιτους κανόνες. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω η διαμόρφωση μιας «λειτουργικής δογματικής» (*funktionelle Dogmatik*), η οποία θυμίζει τις περίφημες λειτουργικές έννοιες του Doyen Vedel (*notions fonctionnelles*)<sup>4</sup> και

3. E. Schmidt-Assmann, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013.

4. Πρόκειται για έννοιες ανοικτές, δεκτικές εμπλουτισμού από κάθε απρόβλεπτη μελλοντική εξέλιξη και αντλούσες την ενότητά τους από τη λειτουργία την οποία επιτελούν. Για τη σημασία και την εξέλιξη του περιεχομένου της λειτουργικής έννοιας που καθιέρωσε ο Doyen Vedel, βλ. G. Vedel, *De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein (La légalité des actes*

απομακρύνεται από την εννοιοκρατία της γερμανικής θεωρίας: ο συγγραφέας αναδεικνύει την προστιθέμενη αξία της νομικής δογματικής που είναι η κύρια και αναντικατάστατη μέθοδος ανάλυσης του διοικητικού δικαίου, διευκρινίζοντας ότι οι, οπωσδήποτε χρήσιμες, εναλλακτικές προσεγγίσεις έχουν συμπληρωματικό και υποστηρικτικό χαρακτήρα (σελ. 10). Η δογματική αυτή αποτελεί μια ευέλικτη μέθοδο που προσαρμόζεται στις νέες προκλήσεις, αφού εμπλουτίζεται από τα πορίσματα άλλων, συναφών και συγγενών επιστημών, μετατρέποντας έτσι νέες γνώσεις και νέα φαινόμενα σε στοιχεία που μπορούν να ενταχθούν στις κλασικές νομικές κατηγορίες (σελ. 13). Στο πλαίσιο της εν λόγω εμπλουτισμένης «λειτουργικής δογματικής», που αξιοποιεί πλείονα μεθοδολογικά εργαλεία και είναι προσανατολισμένη σε λειτουργικές θεωρήσεις, όπως οι αλληλεπιδράσεις θεσμών διαφόρων δικαιοκινήτων κλάδων (δημοσίου και ιδιωτικού ή συνταγματικού και διοικητικού), διαμορφώνονται έννοιες-γέφυρες (*Brückenbegriffe*) ικανές να καλύψουν πολλά πεδία. Σε περίοπτη θέση μεταξύ των εννοιών αυτών βρίσκονται, κατά τον συγγραφέα, τα δίκτυα (*Netzwerke*), τα οποία είναι γνωστά ως κομβική κατηγορία των κοινωνικών επιστημών και εντάσσονται στη νομική επιστήμη μέσω της ανάλυσης της Governance. Περιγράφουν περίπλοκες, πολυεπίπεδες και πολυκεντρικές μορφές διοικητικής συνεργασίας του ευρωπαϊκού διοικητικού συνδέσμου και, επομένως, αποτελούν έννοια-γέφυρα μεταξύ της δογματικής του δημοσίου δικαίου και της ευρωπαϊκής ανάλυσης της Governance.

6. Το Δεύτερο Μέρος (σελ. 19-45) είναι αφιερωμένο στη λειτουργία του θεσμού του δικτύου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο συγγραφέας περιγράφει τους κανόνες συνταγματικού και πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου για τη διοικητική εκτέλεση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίοι απορρέουν από ένα ομοσπονδιακό μοντέλο στο οποίο τα κράτη μέλη είναι αρμόδια και για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Για να μην περιορίζεται η αποτελεσματικότητα αυτής της εφαρμογής είναι αναγκαίος ο συντονισμός των αρμόδιων εθνικών αρχών, πράγμα που οδήγησε σταδιακά στη δημιουργία των δικτύων, τα οποία ο συγγραφέας χαρακτηρίζει ως μια ευρωπαϊκή μέθοδο διακυβέρνησης (σελ. 22). Τα χαρακτηριστικά τους είναι η δημιουργία με πράξη του παράγωγου δικαίου, η συμμετοχή ενός ευρωπαϊκού οργάνου, κατά κανόνα της Επιτροπής, και τουλάχιστον ενός οργάνου κράτους μέλους, η έλλειψη νομικής προσωπικότητας και η υποχρέωση συνεργασίας των οργάνων που τα συγκροτούν (σελ. 25). Στη συνέχεια, παρουσιάζονται τα δίκτυα διοικητικής συνεργασίας επιλεγ-

administratifs devant les tribunaux judiciaires), in JCP 1948. I. 682· του *ιδίου*, *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative*, in JCP 1950. I. 851). Για την εξέλιξη της οικείας θεματικής, βλ., αντί πολλών, G. Tusseau, *Critique d'une métanotion fonctionnelle: La notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle"*, RFDA 4/2009, σ. 641.

μένων κλάδων του δικαίου, όπως το δίκαιο του ανταγωνισμού, των ρυθμίσεων των αγορών τηλεπικοινωνίας, το δίκαιο αδειοδότησης προϊόντων, τροφίμων κ.λπ., ενώ δίδεται για πρώτη φορά και ορισμός του δικτύου συνεργασίας (σελ. 26). Περαιτέρω ο συγγραφέας προσπαθεί να συστηματοποιήσει και να τυποποιήσει τα ευρήματα αυτά, αναδεικνύοντας τα βασικά γνωρίσματα των δικτύων: από την ανταλλαγή πληροφοριών δημιουργείται ένας ευρωπαϊκός σύνδεσμος πληροφοριών με προέλευση την Επιτροπή (σελ. 36), μια «ένωση εποπτείας» που διασφαλίζει την εκτέλεση του ενωσιακού δικαίου και τη συνεργασία για τη διαμόρφωση της απόφασης (σελ. 39).

7. Την αρχιτεκτονική των δικτύων χαρακτηρίζουν η πολυκεντρικότητα, ο οριζόντιος χαρακτήρας, η διαπλοκή και η αυτονομία, οπότε η κατάταξή τους κυμαίνεται ανάμεσα στο δίκαιο της διοικητικής οργάνωσης, της διοικητικής διαδικασίας και του ουσιαστικού δικαίου (σελ. 39). Χαρακτηριστικό στοιχείο είναι ότι η ευθύνη για τις αποφάσεις που επηρεάζουν τον εξωτερικό νομικό κόσμο, αυτές δηλαδή που αναπτύσσουν «Außenwirkung», διαχέεται μεταξύ των επιμέρους οργάνων και τα δίκτυα εμφανίζονται κυρίως ως αυτόνομες και ιεραρχημένες οντότητες, ακόμη και όταν δεν υπάρχει σχετική ρύθμιση (σελ. 42 επ.). Είναι προφανές ότι από τη συγκεκριμένη δομή επωφελείται ιδίως η Επιτροπή. Η εμπειρική διαπίστωση περί περιπλοκότητας της διοικητικής συνεργασίας επιβάλλει την αναζήτηση της νομιμοποίησής της υπό το πρίσμα της δημοκρατικής αρχής και της αρχής του κράτους δικαίου.

8. Το Τρίτο Μέρος (σελ. 47-143) εξετάζει τη διασφάλιση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της λειτουργίας των δικτύων. Προφανώς δεν είναι εν προκειμένω δυνατόν να ισχύσουν οι εθνικές αντιλήψεις περί προσωπικής, αντικειμενικής ή θεσμικής νομιμοποίησης μέσω του λαού. Έχουν προταθεί συναφώς η αλλαγή της ερμηνείας της δημοκρατικής αρχής, αντισταθμιστικές λύσεις μέχρι και αποδοχή αξιακών εκπτώσεων και συμβιβασμών. Ο συγγραφέας αναλύει πρώτα το δημοκρατικό γραφειοκρατικό νομιμοποιητικό μοντέλο, όπως είναι χαρακτηριστικό για τα εθνικά κράτη και διαμορφώθηκε διαχρονικά από τον Max Weber (σελ. 49). Στη συνέχεια, εξετάζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση στην ενωσιακή δικαιοταξία, στον αποκαλούμενο ευρωπαϊκό συνταγματικό σύνδεσμο (Europäischer Verfassungsverbund<sup>5</sup>), και συνάγει ότι το πρότυπο του εθνικού κράτους δεν μπορεί να μεταφερθεί στο ενωσιακό επίπεδο. Για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αναγκαίο ένα μοντέλο διττής νομιμοποίησης, στο οποίο η δημοκρατική νομιμοποίηση για την άμεση εφαρμογή διαμορφώνεται διαφορετικά από ό,τι για την έμμεση εφαρμογή, η οποία έχει το προβάδισμα, αποτελεί δηλαδή τον κανόνα. Όμως, το έλλειμμα νομιμοποίησης εντοπίζεται σε αυτό ακριβώς το πεδίο εκτέλεσης, αφού οι εθνικές αρχές εφαρμόζουν δίκαιο το οποίο διαμόρφωσαν όργανα

στερούμενα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ο συγγραφέας δέχεται ότι η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης δεν δικαιολογεί την κάμψη της επιρροής της δημοκρατικής αρχής (Einflussknick)<sup>6</sup>. Ειδικότερα, η κάμψη της επιρροής των εθνικών κοινοβουλίων δεν αντισταθμίζεται από την ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (σελ. 82). Το τμήμα αυτό κλείνει με τη διατύπωση σκέψεων για τα προβλήματα νομιμοποίησης στον ευρωπαϊκό διοικητικό σύνδεσμο και τη διαπίστωση προδήλων ελλειμμάτων καταλογισμού και ευθύνης (σελ. 80).

9. Πριν ο συγγραφέας ασχοληθεί με ενδεχόμενες λύσεις του παραπάνω ελλείμματος, ερευνά τη δομή της δημοκρατικής αρχής και τις δυνατότητες κατεύθυνσης που παρέχει. Με αφετηρία τη νεότερη ερμηνεία της αρχής αυτής στη νομολογία του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, που είναι προσανατολισμένη στα δικαιώματα του ανθρώπου, αναγνωρίζει συναφώς ευρεία ταύτιση με τη διαμόρφωση της δημοκρατίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως στο άρθρο 10 ΣΕΕ, κατά το οποίο «η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία». Αυτή η προσανατολισμένη στα δικαιώματα του ανθρώπου προσέγγιση επιτρέπει να γίνει αντιληπτή η δημοκρατία όχι μόνον ως συνταγματική αρχή που χρήζει βελτιστοποίησης (Alexy), αλλά, κατά τον ορισμό του αναγκαίου επιπέδου νομιμοποίησης, να ληφθούν υπόψη, δίπλα στις εκλογές και ψηφοφορίες, και άλλες δυνατότητες για τον ιδιώτη να αποκτήσει επιρροή επί της πολιτικής διαδικασίας. Στο πλαίσιο αυτό, ο συγγραφέας κάνει λόγο για τις λύσεις ευελιξίας (Flexibilitätsoptionen), που η έννοια της ευθύνης μπορεί να προσφέρει σε ένα μοντέλο δημοκρατίας με ατομικό προσανατολισμό (σελ. 110). Πράγματι, η ευθύνη συνεπάγεται έλεγχο, αλλά προϋποθέτει σαφή κατανομή αρμοδιοτήτων, υπό την έννοια ότι ο πολίτης πρέπει να γνωρίζει εκ των προτέρων σε ποιόν φορέα δημόσιας εξουσίας καταλογίζεται μια πράξη και, συνακολούθως, κατά ποίου μπορεί να στραφεί δικαστικά, κάτι που, όμως, δεν διασφαλίζει η δομή του δικτύου. Ως εκ τούτου, ο συγγραφέας αντιμετωπίζει με σκεπτικισμό διάφορες έννοιες απόκλισης (Weichmacher), όπως είναι η Accountability<sup>7</sup>, της οποίας το νομικό περιεχόμενο είναι ανοικτό και εξαρτώμενο από το πεδίο στο οποίο εντάσσεται (kontextabhängig) και η οποία αποσκοπεί στη διασφάλιση διαφάνειας όσον αφορά ήδη εκδοθείσες αποφάσεις, πλην όμως στο πλαίσιο των δομών της Governance, όπως είναι τα δίκτυα, δεν παρέχει υψηλότερο επίπεδο αποτελεσματικού πολιτικού αυτοπροσδιορισμού του ιδι-

5. Ο γερμανικός όρος αποδίδεται και ως ευρωπαϊκή συνομοπονδία Συνταγμάτων.

6. Πρόκειται για όρο του P. M. Huber, που έχει υιοθετηθεί για να καταδείξει την κάμψη της de facto κανονιστικής ισχύος της δημοκρατικής αρχής

7. Αόριστη έννοια που χρησιμοποιείται για τη νομιμοποίηση υπερεθνικών οργανισμών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντί της κλασικής, στη δημοσίου δικαίου νομιμοποιητική δογματική, έννοιας της ευθύνης (Verantwortung).

ώτη. Με άλλα λόγια, η Accountability, η οποία θεμελιώνει τη νομιμοποίηση στην παραγωγή αποτελεσμάτων του δικτύου, δεν σημαίνει κατ' ανάγκη περισσότερη δημοκρατία, αφού δεν διασφαλίζει συμμετοχή του ιδιώτη στη λήψη των αποφάσεων (σελ. 114).

10. Στη συνέχεια, ο συγγραφέας στρέφεται σε εναλλακτικές -έναντι της κλασικής αντίληψης για την έννοια της δημοκρατίας- λύσεις, προκειμένου να εντοπίσει, τελικώς, όπως προαναγγέλλει, «λειτουργικά ισοδύναμα» στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Εξετάζει διεξοδικά την περίπλοκη θεωρία περί δημοκρατίας κατά τον Fritz Scharpf, που στηρίζει τη νομιμοποίηση όχι μόνο στη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων (Input), αλλά και στην ποιότητα των αποτελεσμάτων της δημόσιας δράσης (Output-Legitimation, σελ. 115 επ.), καθώς και στις πηγές της νομιμοποίησης, δηλαδή στην εμπιστοσύνη στη διοίκηση (σελ. 122) και στη διαβούλευση μέσω επιτροπών (Komitologie, σελ. 124). Πειστικά αντικρούει κάθε προσπάθεια εμπλουτισμού της δημοκρατικής αρχής, που είναι προσανατολισμένη στη συμμετοχή των ιδιωτών στη λήψη αποφάσεων, με θεωρήσεις προσανατολισμένες στη νομιμοποίηση μέσω αποτελεσμάτων. Σε μια κοινωνία ελεύθερων και ίσων, κανείς δεν μπορεί να αποφασίσει τι είναι καλό και αποτελεσματικό για τον άλλον. Το βασικό νομικό πρόβλημα των εναλλακτικών θεωριών έγκειται στο ότι αναμιγνύουν κανονιστικά και πραγματικά στοιχεία, με συνέπεια να μην είναι δυνατή η ένταξή τους σε δογματικές νομικές κατηγορίες (σελ. 126). Μπορούν μόνο να συμπληρώσουν την κλασική δημοκρατική νομιμοποίηση της Διοίκησης βελτιώνοντας, για παράδειγμα, την αποτελεσματικότητα της συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων και της δημόσιας ευθύνης (σελ. 122).

11. Υπό το φως των ανωτέρω σκέψεων, ο συγγραφέας φτάνει στον πυρήνα της ανάλυσής του: στην απαλλαγή του δικαιώματος δικαστικής προστασίας από την αποκλειστικώς δικαιοκρατική ένταξη, από την αντιμετώπιση του δηλαδή μόνον ως συνιστάμενης του κράτους δικαίου, και στην ενεργοποίησή του και για τους σκοπούς της δημοκρατίας. Η δικαστική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων καθίσταται εργαλείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης, διότι συμβάλλει στην εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και, συνακολούθως, της βούλησης του δημοκρατικού νομοθέτη (σελ. 127 επ.). Η σκέψη αυτή, εκ πρώτης όψεως, φαίνεται τολμηρή, διότι θέτει εν αμφιβόλω τη βασική στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο αντίληψη του πολίτη ως «υπηκόου», όπως αυτή είναι πάντα παρούσα στη νομική σκέψη, στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 19 παρ. 4 ΘΝ, της ευρείας διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη όσον αφορά την απονομή δημοσίων δικαιωμάτων ή της θεωρίας της ανισότητας (Subjektionstheorie). Οι αναλύσεις του συγγραφέα προσεγγίζουν την αντιπαράθεση του γερμανικού δικονομικού μοντέλου, που χαρακτηρίζεται από τον πρωταρχικό ρόλο της προστασίας

των υποκειμενικών δικαιωμάτων του πολίτη απέναντι στη δημόσια εξουσία και, συνακολούθως, την περιορισμένη ενεργητική νομιμοποίηση, με το γαλλικό, κύριος στόχος του οποίου είναι η διασφάλιση της αντικειμενικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Το βήμα, πάντως, προς τη γενίκευση γίνεται ομαλά, αν ληφθούν υπόψη οι εξής δύο παράμετροι. Πρώτον, ότι η θεωρία περί των ουσιωδών ζητημάτων (Wesentlichkeitsdoktrin) που διαμορφώνει κατά βάση την επιφύλαξη του νόμου, το αργότερο από την αρχή της δεκαετίας του 1980, δεν ερμηνεύεται μόνον ως εξέλιξη της νομιμότητας της διοικητικής δράσης, αλλά και ως θεσμός που έχει έρεισμα τόσο στην αρχή του κράτους δικαίου όσο και στη δημοκρατική αρχή. Δεύτερον, ότι στην ενωσιακή έννομη τάξη η κινητοποίηση του πολίτη για την εφαρμογή του δικαίου<sup>8</sup>, εν πάση περιπτώσει απέναντι στα κράτη μέλη, ανήκει στις θεμελιώδεις θεωρητικές αρχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Αν η σκέψη αυτή στο γερμανικό δίκαιο δεν είναι απολύτως νέα<sup>9</sup>, η ενδελεχής ανάλυση και η εξειδίκευσή της από τον συγγραφέα είναι απολύτως δική του συνεισφορά. Πρωτότυπος είναι ο εντοπισμός στη νομολογία του ΔΕΕ στοιχείων ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης ως προς διάφορες εκφάνσεις της (σεβασμός των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, διασφάλιση της διαφάνειας της δράσης των θεσμικών οργάνων) μέσω της εντατικοποίησης του δικαστικού ελέγχου (σελ. 136-138). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η αξιοποίηση της θεωρίας του N. Luhmann, περί νομιμοποίησης μέσω διαδικασίας, για τη διατύπωση της προσωπικής θέσης του συγγραφέα, κατά τον οποίο η διοικητική διαδικασία επιτελεί λειτουργία δημοκρατικής νομιμοποίησης μόνον εφόσον συνδέεται με τον δικαστικό έλεγχο της Διοίκησης, ούτως ώστε να παρέχει στον ιδιώτη, εκτός από δυνατότητες συμμετοχής, και δυνατότητες κυρώσεων, συμβάλλοντας τελικά στη νομιμοποίηση μέσω ευθύνης (της Διοίκησης).

12. Επειδή η κάμψη της επιρροής της δημοκρατικής αρχής που συνδέεται με τη διοικητική εκτέλεση του δικαίου στα δίκτυα δεν αίρεται, η βελτιστοποίηση της προστασίας των δικαιωμάτων έναντι των διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται στο πλαίσιο των δικτύων αποτελεί τη μοναδική ρεαλιστική αντιμετώπιση, αν και, εν τινι μέτρω, τη δεύτερη καλύτερη λύση (σελ. 143). Η πρώτη θα ήταν, φυσικά, η άμεση ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης, που, ως de lege ferenda λύση, προϋποθέτει τροποποίηση των Συνθηκών.

13. Το Τέταρτο Μέρος της μελέτης (σελ. 145-244) είναι αφιερωμένο στο ζήτημα των δυνατοτήτων βελτιστοποίησης της έννομης προστασίας που όντως παρέχονται στο

8. J. Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Berlin, Duncker & Humblot, 1997.

9. P. M. Huber, Die Bayerische Verfassung als lebendige Grundlage politischen und gesellschaftlichen Lebens, in: BayVBl. 2012, σ. 257 (259).

πλαίσιο των δικτύων. Ο συγγραφέας εκθέτει, κατ' αρχάς, τα προβλήματα, τα οποία απορρέουν από την κάθετη και οριζόντια κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών, αφενός, και μεταξύ των κρατών μελών, αφετέρου, όσον αφορά την παροχή δικαστικής προστασίας. Στην παραπάνω κατανομή προστίθενται τα προβλήματα της πυκνότητας του δικαστικού ελέγχου, οι επιρροές του γαλλικού ακυρωτικού ελέγχου, η διαφοροποίηση μεταξύ ουσιαστικού και διαδικαστικού δικαίου και η λειτουργική συνάρθρωση διοικητικής διαδικασίας έκδοσης αποφάσεων και δικαστικού ελέγχου της διαδικασίας αυτής (σελ. 162) καθώς και τα κενά στην ενωσιακή δικαστική προστασία τα οποία προέκυψαν από τη γνωστή, πάγια και ισχύουσα νομολογία Plaumann του ΔΕΕ (σελ. 164). Ο συγγραφέας διαπιστώνει συναφώς έλλειψη συνοχής της ατομικής έννομης προστασίας στα ευρωπαϊκά διοικητικά δίκτυα καθώς και ουσιώδη κενά, την κάλυψη των οποίων προτείνει, όπως το Γενικό Δικαστήριο, μέσω της σύμφωνης προς τα θεμελιώδη δικαιώματα ερμηνείας. Εάν αυτό δεν είναι δυνατόν, καθίσταται αναγκαία η πρόβλεψη περιορισμών της διοικητικής συνεργασίας εντός των δικτύων βάσει του δευτερογενούς δικαίου (σελ. 185 επ.).

14. Παράλληλα με τη δικαστική προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο, λαμβάνονται υπόψη και ενδεχόμενες αξιώσεις αποζημίωσης ως μέσον ενίσχυσης της νομιμοποίησης (σελ. 187). Ο συγγραφέας εξετάζει διεξοδικά αν πρόκειται για Minus σε σχέση με την προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο ή για κάτι διαφορετικό (aliud) και καταλήγει στο λογικό συμπέρασμα ότι λειτουργούν συμπληρωματικά, ως δύο πυλώνες της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας ως θεμελιώδους δικαιώματος. Επιπλέον, λόγω της διάχυτης και σε μεγάλο βαθμό άτυπης συνεργασίας εντός των δικτύων, δεν είναι σαφές πώς θα μπορούσαν να λυθούν τα συνυφασμένα με τις αξιώσεις αποζημίωσης προβλήματα καταλογισμού και βάρους απόδειξης. Ο συγγραφέας υποστηρίζει γενικά τη σύμφωνη προς τα θεμελιώδη δικαιώματα ερμηνεία των προϋποθέσεων αιτιώδους συνδέσμου στο άρθρο 340 παρ. 2 ΣΛΕΕ, η οποία καταλήγει στην πραγματική συμβολή στην πρόκληση της ζημίας (σελ. 193).

15. Οι παραπάνω σκέψεις, που διαμορφώνουν κριτήρια, εφαρμόζονται, στη συνέχεια, σε δύο δίκτυα, αυτό της ρύθμισης των τηλεπικοινωνιών και αυτό των αρχών του ανταγωνισμού (σελ. 194). Εν προκειμένω ο συγγραφέας εντοπίζει κενό δικαστικής προστασίας, το οποίο προκύπτει από τον συνδυασμό του διακρατικού στοιχείου και του άτυπου χαρακτήρα (σελ. 201). Το κύριο πρόβλημα είναι συναφώς ο έλεγχος της ενδοδικτυακής συνεργασίας. Οι πράξεις της Επιτροπής δεν υπόκεινται σε κανένα έλεγχο και οι πράξεις των εθνικών αρχών σε ανεπαρκή. Εν τοις πράγμασι, η Επιτροπή διαθέτει δικαίωμα αρνησικυρίας, το οποίο, πάντως, δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, ακόμη και αν είναι θεωρητικά δυνατή η προδι-

καστική παραπομπή κατά το άρθρο 267 ΣΛΕΕ (σελ. 218). Ο συγγραφέας τελειώνει με τη διαπίστωση ότι τα ελλείμματα δικαστικής προστασίας που εντόπισε οξύνουν περαιτέρω τα ούτως ή άλλως ήδη υφιστάμενα κενά δημοκρατικής νομιμοποίησης, αφού για τις αποφάσεις του δικτύου σε τελική ανάλυση δεν φέρει κανείς την ευθύνη (σελ. 220). Οι προτάσεις θεραπείας είναι συγκεκριμένες: με τον γενικό τίτλο «Επιλογές βελτιστοποίησης», ο συγγραφέας προτείνει την απονομή διαδικαστικών δικαιωμάτων, την τυποποίηση της συνεργασίας, την οποία θα μπορούσε να προωθήσει το δευτερογενές δίκαιο, ή τη διάσπαση των κατ' ιδίαν τμημάτων της διαδικασίας και την υπαγωγή τους σε αυτοτελή έλεγχο (σελ. 222), τροποποιήσεις που δεν συνεπάγονται αναθεώρηση των Συνθηκών. Τέλος, βαρύνουσα σημασία αποκτούν αξιώσεις αποζημίωσης στο πλαίσιο αστικής ευθύνης. Θα ήταν απλούστερο αν ενδεχομένως αποδιδόταν μικρότερη δεσμευτική ισχύς στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, προκειμένου να αντισταθμιστούν με τον τρόπο αυτόν η υποκείμενη σε περιορισμένο δικαστικό έλεγχο ρυθμιστική εξουσία καθώς και η συνδεδεμένη με αυτήν εξασθένιση (αποδυνάμωση) της αποτελεσματικότητας του δικαστικού ελέγχου.

16. Στο δίκτυο των αρχών του ανταγωνισμού ο συγγραφέας αξιολογεί την σχεδόν απεριόριστη ελευθερία της Επιτροπής να κατανέμει τις αρμοδιότητες ως το κεντρικό πρόβλημα (σελ. 223). Στην πραγματικότητα, η κατανομή αυτή καθορίζει ταυτοχρόνως τους εφαρμοστέους εθνικούς διαδικαστικούς κανόνες, τις δυνατότητες δικαστικής προστασίας και την πυκνότητα του δικαστικού ελέγχου και, συνακολούθως, την προτεινόμενη από τον συγγραφέα άποψη για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αντίστοιχων διοικητικών αποφάσεων. Τα σχετικά προβλήματα προσπαθεί να επιλύσει η εργασία με διασταλτική ερμηνεία των δυνατοτήτων έννομης προστασίας που παρέχει το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως με την αυτετελή δυνατότητα ακύρωσης της επέμβασης της Επιτροπής και μέσω μιας μορφής εις ολόκληρον ευθύνης στο πλαίσιο της εσωτερικής σχέσης των μερών του δικτύου. Αλλά και αυτό προϋποθέτει επέμβαση του κανονιστικού νομοθέτη, συγκεκριμένα προσαρμογή του κανονισμού 1/2003. Ο συγγραφέας προτείνει συναφώς ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 344 ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 259 ΣΛΕΕ.

17. Επιβάλλεται η επισήμανση ότι το ζήτημα της έννομης προστασίας σε διακρατικές έννομες σχέσεις απασχόλησε πρόσφατα το Δικαστήριο, το οποίο, με την απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, C-682/15, Berlioz Investment Fund SA, δέχθηκε ότι ο διοικούμενος στον οποίο επιβλήθηκε χρηματική κύρωση από διοικητική αρχή (εν προκειμένου του Λουξεμβούργου) επειδή αρνήθηκε να απαντήσει σε διαταγή παροχής πληροφοριών η οποία εκδόθηκε επίσης από τις αρχές του ίδιου κράτους (του Λουξεμβούργου) βάσει αιτήματος πληροφοριών το οποίο στηρίζεται στην οδηγία 2011/16/ΕΕ και υποβλήθηκε από τις αρχές άλλου

κράτους μέλους (εν προκειμένω από τις γαλλικές), μπορεί να αμφισβητήσει τη νομιμότητα του εν λόγω αιτήματος πληροφοριών επ' ευκαιρία προσφυγής κατά του προστίμου που του επιβλήθηκε. Το γεγονός ότι ο δικαστής κράτους μέλους μπορεί να ελέγξει, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα της πράξης διοικητικής αρχής άλλου κράτους μέλους (εν προκειμένω το αίτημα παροχής πληροφοριών) συνιστά μια μορφή άκρως προωθημένης «δικαστικής ολοκλήρωσης» («intégration juridictionnelle»).

18. Πέρα από τη συνεισφορά της στη δογματική αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλούν οι νέες υβριδικές μορφές διακυβέρνησης, η διατριβή φωτίζει εκ νέου όλες σχεδόν τις μεγάλες θεματικές του δημοσίου δικαίου. Αναλύει την ουσία της δημοκρατικής αρχής από την οπτική της ελευθερίας του ατόμου και παρέχει τη δυνατότητα διαφορετικής θεώρησης της σχέσης μεταξύ της αρχής αυτής και της αρχής του κράτους δικαίου, ώστε να μην αποτελούν έννοιες που δυνητικά συγκρούονται, αλλά αλληλοσυμπληρώνονται. Επανεξετάζει επίσης, στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υπό το πρίσμα των ιδιομορφιών της έννομης τάξης που δημιουργήσε, την προβληματική της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, τον θεσμό της διακρατικής διοικητικής πράξης<sup>10</sup>, την πολυεπίπεδη διοί-

κηση, την υποστηρικτική λειτουργία (dienende Funktion) των διαδικαστικών δικαιωμάτων και τις βασικές πτυχές του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Ο συγγραφέας έχει την ικανότητα να συνδυάζει αφηρημένες θεωρητικές κατασκευές με τη λύση πρακτικών ζητημάτων και την πρόταση συγκεκριμένων λύσεων. Δεν περιορίζεται στην αποσπασματική αντιμετώπιση επιμέρους ζητημάτων του θεσμού των δικτύων που εξετάζει, αλλά εντάσσει όλες τις λύσεις και προτάσεις σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διακρατικής και πολυεπίπεδης διοικητικής συνεργασίας, θεμελιώνοντας μια θεωρία δημοκρατικής νομιμοποίησης μέσω της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Το ατομικό δικαίωμα δικαστικής προστασίας αποτελεί ένα επιπλέον εργαλείο του ατόμου να ελέγξει τη δράση της δημόσιας εξουσίας, να εξασφαλίσει τη νομική της ευθύνη, να καλύψει κενά πολιτικής ευθύνης και να αμβλύνει ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η διατριβή του κ. Σημαντήρα πραγματεύεται μια θεματική αιχμής<sup>11</sup> και αξιοποιεί πορίσματα και μεθοδολογικά εργαλεία άλλων επιστημών, με σκοπό τον εμπλουτισμό των θεμελιωδών εννοιών του Διοικητικού Δικαίου και την αποτελεσματική κάλυψη νέων πεδίων και εξελίξεων του ρυθμιστικού αντικείμενου του εν λόγω δικαίου κλάδου. Το ενδιαφέρον είναι ότι ο εμπλουτισμός αυτός και οι πρωτότυπες προσεγγίσεις γίνονται, χωρίς ποτέ ο συγγραφέας να κάνει εκπτώσεις στη δογματική συνέπεια των αναλύσεων του και χωρίς να προδίδει την ιδιαιτερότητα του γνωστικού αντικείμενου.

10. Το θέμα της διακρατικής διοικητικής πράξεως έχει μελετηθεί ενδελεχώς, αν όχι εξαντλητικά, στο γερμανικό δίκαιο. Βλ. συναφώς V. Neßler, Der transnationale Verwaltungsakt - Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, NVwZ 1995, σ. 863· J. Becker, Der transnationale Verwaltungsakt. Übergreifendes europäisches Rechtsinstitut oder Anstoß zur Entwicklung mitgliedstaatlicher Verwaltungskooperationsgrenze?, DVBl 2001, σ. 855· M. Ruffert, Der transnationale Verwaltungsakt, DV, 2001, σ. 453· του ιδίου, The transnational administrative act, in O. Jansen/B. Schönendorf-Haubold, The European composite administration, Intersentia, 2011, σ. 292. Βλ. συναφώς και E. Schmidt-Aßmann, Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, EuR 1996, σ. 270, και του ιδίου, Das Allgemeine Verwaltungsrecht vor den Herausforderungen neuer europäischer Verwaltungsstrukturen, εις FS für Winkler, 1997, σ. 995. Γενικότερα στη διασυνοριακή διοικητική δραστηριότητα είναι αφιερωμένη η ογκώδης Habilitationsschrift του M. Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente Deutschen Verwaltungsrechts, Mohr Siebeck, 2010. Πιο πρόσφατη είναι η ενασχόληση της ελληνικής επιστήμης με την εν λόγω κατασκευή των Γερμανών θεωρητικών. Βλ. συναφώς A. Γέροντα, Η διασυνοριακή διοικητική πράξη, ΔΔικ 2004, σ. 281· Π. Λαζαράτου, Η διακρατική διοικητική πράξη στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Αντ. Ν.

Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004· του ιδίου, Ζητήματα δικαστικής προστασίας σε διακρατική έννομη σχέση στο διοικητικό δίκαιο, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004· E. Πρεβεσδούρου, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια. Εθνικό δίκαιο και κοινοτική προοπτική, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 359 επ.· της ίδιας, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στη δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 33. Στη γαλλική θεωρία, βλ. ενδεικτικά O. Dubos, Le droit administratif et les situations transnationales: des droits étrangers au droit comparé, in F. Melleray (dir.) L'argument du droit comparé en droit administratif, Bruylant 2007, σ. 69.

11. Τη συμβολή της μελέτης του κ. Σημαντήρα στο πεδίο του δημοσίου δικαίου, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πιο πρακτικό επίπεδο, καταδεικνύει και το γεγονός ότι ένα έτος μετά δημοσιεύθηκε και η διατριβή του M. P. Schwind με θέμα Netzwerke im Europäischen Verwaltungsrecht, Mohr Siebeck, 2017, η οποία αφιερώνει εκτενείς αναλύσεις στις θέσεις του κ. Σημαντήρα (σελ. 104-113, 143-146).