

Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σπύρου Α. Παππά, Δικηγόρου, Senior Adviser EPPA

Πρώην Γενικού Διευθυντή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενικού Διευθυντή του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης, Γενικού Γραμματέα του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, Παρέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας

Περιεχόμενα

- I. Η διαφορετικότητα μεταξύ εθνικής και κοινοτικής έννομης τάξης
 - A. Ισχύει η αρχή της διάκρισης των εξουσιών στην ευρωπαϊκή Κοινότητα;
 - 1. Ο παραλληλισμός εθνικών και κοινοτικών οργάνων
 - 2. Το διακύβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης
 - 3. Η έννοια του Κράτους Δικαίου στο κοινοτικό δίκαιο
 - B. Το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ)
 - II. Η άσκηση «εκτελεστικής» αρμοδιότητας με κανονιστικό περιεχόμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
 - A. Κατά πρόβλεψη της ΣυνθΕΚ
 - 1. Η φύση της λειτουργίας
 - 2. Οι περιπτώσεις ανάθεσης από τη ΣυνθΕΚ στην Επιτροπή νομοθετικών αρμοδιοτήτων
 - α. Περιπτώσεις, όπου η επιλογή του τύπου της πράξης αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής
 - β. Περιπτώσεις, όπου ο τύπος της πράξης προσδιορίζεται από τη ΣυνθΕΚ
 - B. Κατ'εξουσιοδότηση του Συμβουλίου
 - 1. Η διάκριση μεταξύ βασικών και εκτελεστικών κανονισμών
 - 2. Η φύση των εκτελεστικών κανονισμών
 - 3. Οι όροι εκτέλεσης αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή
 - Γ. «Η Επιτροπολογία» (Comitology)
 - 1. Κατά την απόφαση του Συμβουλίου 1999/468/ΕΚ
 - 2. Η παθολογία της κανονιστικής επιτροπής
 - 3. Η νέα πρόταση της Επιτροπής και η εισήγηση Corbett
 - III. Συμπέρασμα
- =====

I. Η διαφορετικότητα μεταξύ εθνικής και κοινοτικής έννομης τάξης

A. Ισχύει η αρχή της διάκρισης των εξουσιών στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα;

1. Ο παραλληλισμός κοινοτικών και εθνικών οργάνων

Πολύ συχνά γίνεται αναφορά στους ευρωπαϊκούς θεσμούς σε συσχετισμό με «αντίστοιχα» εθνικά όργανα. Έτσι, συγκρίνεται, για παράδειγμα η Επιτροπή με τις Κυβερνήσεις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τα Κοινοβούλια κ.ο.κ. Είναι αλήθεια ότι, εν πολλοίς, υπάρχει μια κάποια αντιστοιχία. Η Επιτροπή «μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης, καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα» και «ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει» (άρθρ. 211 περ. δ΄ ΣυνθΕΚ). Στο μέτρο αυτό, πράγματι, η Επιτροπή ενεργεί, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας¹. Όχι μόνο, όμως. Δυνάμει άλλων διατάξεων, η Επιτροπή μετέχει στη νομοθετική παραγωγή², κατά τρόπο μάλιστα αποφασιστικό, αφού μπορεί να ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας κατ' αποκλειστικότητα, σε αντίθεση με το αντίστοιχο δικαίωμα μιας Κυβέρνησης³ (βλ. άρθρ. 251 παρ. 2 και 252α ΣυνθΕΚ· ΔΕΚ 26.2.1976, SADAM, C-88, 90/75, Συλλ. 323) και κυρίως «έχει ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων» (άρθρ. 211 περ. γ΄ ΣυνθΕΚ) και μπορεί να εκδίδει από μόνη της κανονισμούς και οδηγίες (άρθρ. 249 εδ. α΄ ΣυνθΕΚ), δηλαδή να ασκεί νομοθετική λειτουργία. Το Συμβούλιο, εξ άλλου, «διασφαλίζει το συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών», «έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων» και μπορεί να εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να ασκεί εκτελεστικές αρμοδιότητες (άρθρ. 202 ΣυνθΕΚ), ενεργώντας, άρα, ως το κατεξοχήν-προέχον όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ παράλληλα είναι και το όργανο που ασκεί την κατά κύριο λόγο νομοθετική λειτουργία (βλ. άρθρ. 249 εδ. α΄, 251 και 252 ΣυνθΕΚ). Αντίθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιορίζεται στο νομοθετικό έργο, αν και όχι κυρίαρχα, όπως συμβαίνει στο εθνικό επίπεδο, αλλ' από κοινού με το Συμβούλιο (άρθρ. 249 εδ. α΄ ΣυνθΕΚ), σύμφωνα με τη διαδικασία συναπόφασης για τα περισσότερα πλέον θέματα (άρθρ. 251 ΣυνθΕΚ), ή απλώς σε συνεργασία με αυτό για ορισμένα άλλα θέματα (άρθρ. 252 ΣυνθΕΚ) και, πάντως, χωρίς να έχει αρμοδιότητα εφ' όλης της νομοθετικής ύλης. Κατά συνέπεια, με μόνη εξαίρεση το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), οι αρμοδιότητες του οποίου προσιδιάζουν στα εθνικά ανώτατα διοικητικά δικαστήρια, τα άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας διαφέρουν από τα

¹ Υπό μια έννοια, βέβαια, αυτή καθεαυτή η εκτέλεση των κοινοτικών πολιτικών είναι έργο των εθνικών Διοικήσεων (βλ. άρθρ. 10 ΣυνθΕΚ), οι οποίες στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ασκούν κοινοτική λειτουργία.

² Βλ. άρθρ. 211 περ. γ΄ ΣυνθΕΚ: η Επιτροπή «...συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης».

³ Σ. Παππά, Η θεσμική αλλοίωση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 45, 2002, σ. 19

αντίστοιχα εθνικά, κατά το ότι μετέχουν τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας⁴.

2. Το διακόβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Η άσκηση από τα κοινοτικά όργανα, ειδικότερα από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, περισσότερων λειτουργιών δε συνιστά την έννοια της αρχής της σχετικής διάκρισης των εξουσιών. Η αρχή αυτή δεν εφαρμόζεται παντελώς στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ο λόγος είναι ότι, στη φάση αυτή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκείνο που ακόμη διακυβεύεται στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι δεν είναι η κατάχρηση της μιας εξουσίας σε βάρος της άλλης, αλλά η σχέση μεταξύ της εθνικής κυριαρχίας και της υπερεθνικής αρμοδιότητας. Ακριβώς με γνώμονα την οριοθέτηση αυτή, μεταξύ του εθνικού και του κοινοτικού επιπέδου, έχει κατασκευαστεί μέχρι σήμερα το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, έτσι ώστε να αποτρέπεται τόσο από την αρχή της επικουρικότητας (άρθρ. 5 ΣυνθΕΚ) όσο και από τη λειτουργία της χαρακτηριζόμενης ως «ισορροπίας των θεσμών», που οφείλεται στην εν λόγω κατανομή των αρμοδιοτήτων, η αδικαιολόγητη επέκταση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον εθνικό χώρο. Στα πλαίσια αυτά, το Συμβούλιο εξασφαλίζει ότι λαμβάνονται υπόψη τα εθνικά συμφέροντα, η Επιτροπή εκφράζει το κοινοτικό συμφέρον, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κινείται κάπου ανάμεσα, ως εκπρόσωπος των συμφερόντων των ευρωπαίων πολιτών. Βέβαια, ακόμη και η έννοια της ισορροπίας των θεσμών είναι σχετική, ή, ορθότερα, μόνο κατ'όνομα. Σε γενικές γραμμές, μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 1990 η Επιτροπή, αναμφισβήτητα, διαδραμάτισε τον πρωτεύοντα και καθοριστικό ρόλο, ως *primus inter pares*, από τα τέλη της δεκαετίας αυτής το ρόλο αυτό εν μέρει ανέλαβε το Συμβούλιο, χωρίς αυτό να σημαίνει αναγκαστικά πρόταξη των εθνικών συμφερόντων, ενώ δεν αποκλείεται στο μέλλον, αν υπάρξει περαιτέρω εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ανακτήσει το σημαντικό ρόλο ενός ομοσπονδιακού κοινοβουλίου. Στην περίπτωση αυτή θα μπορεί πλέον να γίνεται λόγος για πραγματικά ισόρροπη λειτουργία των θεσμών.

3. Η έννοια του Κράτους Δικαίου στο κοινοτικό δίκαιο

Από την προεισαγωγή αυτή καταδεικνύεται, πρώτο, ότι η συχνή αναφορά σε κοινοτικά κείμενα στην έννοια του Κράτους Δικαίου⁵ δεν κυριολεκτεί, αφού ελλείπει ένα από τα στοιχεία της έννοιας αυτής, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών⁶. Ως εκ τούτου, η διάκριση των κοινοτικών πράξεων με βάση το τυπικό κριτήριο έχει μόνο σχετική αξία. Εκείνο που ενδιαφέρει περισσότερο είναι αν μια πράξη έχει κανονιστικό ή όχι περιεχόμενο, ανεξάρτητα από το

⁴ Ειδικότερα, η Επιτροπή ασκεί και οιονεί δικαστικές αρμοδιότητες, κυρίως κατά τον έλεγχο εφαρμογής των κανόνων για τον ανταγωνισμό (βλ. άρθρ. 85 και 88 ΣυνθΕΚ), αλλά και γενικότερα (βλ. άρθρ. 226 ΣυνθΕΚ).

⁵ Βλ. π.χ. τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, COM(2001) 428 final.

⁶ Βέβαια, από το άρθρ. 5 εδ.α' ΣυνθΕΚ, κατά το οποίο «Η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη», τα άρθρ. 230-233 ΣυνθΕΚ για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων και παραλείψεων της Κοινότητας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το άρθρ. 249 ΣυνθΕΚ για την ιεραρχία των κοινοτικών πράξεων και το άρθρ. 308 ΣυνθΕΚ προκύπτει η συνδρομή των άλλων στοιχείων του Κράτους Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δηλαδή τόσο η αρχή της νομιμότητας όσο και ο δικαστικός της έλεγχος.

όργανο από το οποίο προέρχεται και, καταρχήν, ανεξάρτητα αν εκδίδεται κατ'εξουσιοδότηση αυτής της ίδιας της συνθήκης ή κατ'εξουσιοδότηση και σε εκτέλεση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Και στις δυο περιπτώσεις μπορεί να τίθεται κανόνας δικαίου της ίδιας τυπικής ισχύος, αν και στη δεύτερη ο τιθέμενος κανόνας ευρίσκεται ειδικά σε εξάρτηση προς τον πρώτο, ο οποίος και τον οριοθετεί, εν είδει μιας περιορισμένης ιεραρχίας κανόνων δικαίου. Δεύτερο, ότι οποιαδήποτε σύγκριση εννοιών του εθνικού δικαίου με συγγενείς έννοιες του κοινοτικού δεν μπορεί παρά να αποτελεί μια παρακινδυνευμένη απλούστευσή τους. Τρίτο, ότι η έννοια του Κράτους Δικαίου στην Κοινότητα έχει ουσιαστικό περιεχόμενο και όχι τυπικό. Υποδηλώνει τη διαφάνεια, την ισονομία, τη συμμετοχική διακυβέρνηση όλων των επιπέδων και φορέων, τη δημοκρατική αρχή και το δικαστικό έλεγχο των πράξεων διακυβέρνησης όλων των οργάνων και όχι το χωρισμό των λειτουργιών μεταξύ τους.

B. Το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ)

Το ΣΣΣΕ του 2003 αλλάζει άρδην τη μέχρι τώρα «αντιπαλότητα» μεταξύ των δυο επιπέδων, εθνικού και κοινοτικού, καθόσον προϋποθέτει έναν άλλο βαθμό ολοκλήρωσης, όπου, αφενός, οι εμπειρίες και τα κοινά συμφέροντα αποκλείουν κάθε υπόνοια αντίκρουσης συμφερόντων και, αφετέρου, οι ασφαλιστικές συνταγματικές δικλείδες αποτρέπουν κάθε ενδεχόμενο σφετερισμού υπέρ της Ένωσης⁷. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρ. 2 αυτού του Σχεδίου η Ένωση, μεταξύ άλλων, βασίζεται στο Κράτος Δικαίου, η έννοια του οποίου ολοκληρώνεται από τα εξής: Στο άρθρ. 9 υιοθετείται η αρχή της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων η οποία *mutatis mutandis* αποτελεί την ειδικότερη έκφραση της αρχής της νομιμότητας στο κοινοτικό δίκαιο· από τα άρθρ. 19 παρ. 1 και 22 παρ. 1 προκύπτει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τους Ευρωπαίους πολίτες με άμεση και καθολική ψηφοφορία κατά τη διάρκεια ελεύθερων και μυστικών εκλογών (παρ. 2) και το Συμβούλιο Υπουργών ασκούν από κοινού όλη πλέον τη νομοθετική λειτουργία, ενώ το τελευταίο δεν έχει άλλη πια ανάμειξη στην εκτελεστική λειτουργία, με συνέπεια μόνο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας να απομένει η Επιτροπή (βλ. άρθρ. 25 παρ. 1)· έτσι, θα είναι δυνατό από την ψήφιση του ΣΣΣΕ και εφεξής να γίνεται λόγος για την αρχή διάκρισης των εξουσιών και στο κοινοτικό επίπεδο· στο άρθρ. 7, τέλος, αναγνωρίζονται ρητά τα θεμελιώδη δικαιώματα.

⁷ Ειδικότερα, πέρα από τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας που καθιερώνονται στο άρθρ. 9 παρ. 3 και 4, το άρθρ. 5 προβλέπει ότι «1. Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, που είναι συμφυής με τη βασική πολιτική και συνταγματική δομή τους, στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε εκείνες που αποβλέπουν στην εξασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εσωτερικής ασφάλειας.

II. Η άσκηση «εκτελεστικής» αρμοδιότητας με κανονιστικό περιεχόμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

A. Κατά πρόβλεψη της ΣυνθΕΚ

1. Η φύση της λειτουργίας

Σε περισσότερες διατάξεις της ΣυνθΕΚ προβλέπεται η έκδοση από την Επιτροπή πράξεων, των οποίων δεν προσδιορίζεται πάντα ο τύπος (κανονισμός, οδηγία, απόφαση), αλλ' ούτε και το περιεχόμενο, αν δηλαδή πρόκειται για κανονιστικές ή ατομικές πράξεις (βλ. κατωτ. II.A.2). Εφόσον, όπως καταδείχθηκε στις προηγούμενες παραγράφους, στην Κοινότητα δεν ισχύει επί του παρόντος το τυπικό κριτήριο διάκρισης των εξουσιών, η δράση αυτή της Επιτροπής που προβλέπεται πρωτογενώς στη ΣυνθΕΚ, δεν αποτελεί άσκηση «εκτελεστικής» αρμοδιότητας από όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, κατά περίπτωση κανονιστικού περιεχομένου, αλλ' άσκηση νομοθετικής ή εκτελεστικής λειτουργίας, ανάλογα με το περιεχόμενο της πράξης, κατ' απευθείας εξουσιοδότηση από τη ΣυνθΕΚ, από την Επιτροπή, ως ένα από τα όργανα της Κοινότητας. Αντίστοιχα, κατά την άσκηση από το ΔΕΚ του ακυρωτικού ελέγχου κατά των κοινοτικών πράξεων, για το παραδεκτό της αίτησης δεν ενδιαφέρει καταρχήν το υποκείμενο της πράξης ή της παράλειψης, αλλά μόνο η εκτελεστότητά τους⁸. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που οι αιτούντες δεν είναι κράτη μέλη ή ένας από τους τρεις θεσμούς, αλλά φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ακόμη και στην περίπτωση που στρέφονται κατά οδηγίας (βλ. ΔΕΚ 17.6.1998, T-135/96, UEARME/Συμβούλιο, Συλλ. σ. II-2335)⁹. Ο τυπικός ή οργανικός χωρισμός των λειτουργιών, κατά συνέπεια, δεν υπάρχει και δεν έχει καμιά νομική σημασία ποιο είναι το όργανο που εκδίδει την κοινοτική πράξη. Κατ' επέκταση, όταν η Επιτροπή εκδίδει έναν κανονισμό κατά πρόβλεψη της ΣυνθΕΚ δεν ενεργεί, ως όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας, ούτε ασκεί κανονιστική αρμοδιότητα σε εκτέλεση μιας εξουσιοδότησης, αλλά νομοθεσία.

2. Οι περιπτώσεις ανάθεσης από τη ΣυνθΕΚ στην Επιτροπή νομοθετικών αρμοδιοτήτων

Η πρωτογενής αυτή λειτουργία της Επιτροπής στηρίζεται στη διάταξη του άρθρου 211 περ. γ' ΣυνθΕΚ, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή «έχει ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων...κατά τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης». Οι περιπτώσεις,

⁸ Σύμφωνα με το άρθρ. 230 εδ. α' ΣυνθΕΚ «Το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την ΕΚΤ, εκτός των συστάσεων και γνώμων και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων». Το ίδιο και στην περίπτωση της παράλειψης· σύμφωνα με το άρθρ. 232 εδ. α' ΣυνθΕΚ «Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, κατά παράβαση της παρούσας συνθήκης, παραλείπουν να αποφασίσουν, τα κράτη μέλη και τα άλλα όργανα της Κοινότητας δύνανται να ασκούν προσφυγή στο Δικαστήριο και να ζητούν τη διαπίστωση της παραβάσεως αυτής».

⁹ Ωστόσο, η διατύπωση του άρθρ. 230 εδ. δ' ΣυνθΕΚ έρχεται, σχετικά, ερμηνείας, αφού παρέχει να μνημονεύσει ρητά και τις οδηγίες: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δύναται με τις ίδιες προϋποθέσεις να ασκεί προσφυγή κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτό, καθώς και κατά των αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, το αφορούν άμεσα και προσωπικά».

αυτές είναι περιορισμένες:

α. Περιπτώσεις, όπου η επιλογή του τύπου της πράξης αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής¹⁰:

i. Σύμφωνα με το άρθρ. 38 ΣυνθΕΚ, «Όταν σε κράτος μέλος ένα προϊόν αποτελεί αντικείμενο εθνικής οργανώσεως αγοράς ή εσωτερικής ρυθμίσεως ισοδυνάμου αποτελέσματος που επηρεάζει την ανταγωνιστική θέση ομοειδούς παραγωγής σε άλλο κράτος μέλος, τα κράτη μέλη επιβάλλουν εξισωτική εισφορά στο προϊόν αυτό κατά την εισαγωγή του από το κράτος μέλος, όπου υπάρχει η οργάνωση ή η ρύθμιση, εκτός αν το κράτος αυτό επιβάλλει εξισωτική εισφορά κατά την εξαγωγή». Στην περίπτωση αυτή «Η Επιτροπή καθορίζει το ύψος των εισφορών αυτών κατά το ποσό που απαιτείται για την αποκατάσταση της ισορροπίας. Δύναται επίσης να επιτρέψει την προσφυγή σε άλλα μέτρα, των οποίων καθορίζει τους όρους και τις λεπτομέρειες εφαρμογής».

ii. Σύμφωνα με το άρθρ. 76 παρ. 1 ΣυνθΕΚ «Απαγορεύεται η επιβολή από ένα κράτος μέλος, στις μεταφορές που εκτελούνται εντός της Κοινότητας, κομίστρων και όρων που συνεπάγονται καθ' οιονδήποτε τρόπο υποστήριξη ή προστασία προς το συμφέρον μιας ή περισσοτέρων ορισμένων επιχειρήσεων ή βιομηχανιών, εκτός αν επιτραπεί τούτο από την Επιτροπή». Εδώ, δεν προσδιορίζεται ο τύπος της πράξης για την οικεία άδεια της Επιτροπής. Αντίθετα, στην επόμενη παρ. 2 γίνεται λόγος για «αποφάσεις», χωρίς, όμως, τούτο, κατά την άποψή μου να έχει τη δεσμευτική έννοια ότι η Επιτροπή πρέπει να εκδώσει αποφάσεις και όχι κανονισμούς ή, ενδεχομένως, οδηγίες : «Η Επιτροπή, με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους, εξετάζει τα κόμιστρα και τους όρους που προβλέπει η παράγραφος 1, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη, αφενός μεν, τις απαιτήσεις μιας κατάλληλης περιφερειακής οικονομικής πολιτικής, τις ανάγκες των υπαναπτύκτων περιοχών, ως και τα προβλήματα των περιοχών που θίγονται σοβαρώς από τις πολιτικές περιστάσεις, αφετέρου δε, τις επιπτώσεις των εν λόγω κομίστρων και όρων στον ανταγωνισμό μεταξύ των διαφόρων τρόπων μεταφοράς. Η Επιτροπή, κατόπιν διαβουλεύσεως με κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις».

iii. Κατά το άρθρ. 85 παρ. 1 ΣυνθΕΚ «Με την επιφύλαξη του άρθρου 84 η Επιτροπή μεριμνά για την πραγμάτωση των αρχών που καθορίζονται στα άρθρα 81 και 82. Εξετάζει, κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους ή αυτεπαγγέλτως, συνεργαζομένη με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών που οφείλουν να της παρέχουν τη συνδρομή τους, τις περιπτώσεις εικαζομένων παραβάσεων των ανωτέρω αρχών. Αν διαπιστώσει την ύπαρξη παραβάσεως, προτείνει τα κατάλληλα μέτρα για τον τερματισμό της». Και στην περίπτωση αυτή δεν προσδιορίζεται ο τύπος των μέτρων. Αντίθετα στην επόμενη παράγραφο η πρόβλεψη έκδοσης «αιτιολογημένης απόφασης» είναι δεσμευτική και δικαιολογείται από την εξατομίκευση των περιπτώσεων και αποδεκτών της: «Αν δεν τερματισθούν οι παραβάσεις, η Επιτροπή βεβαιώνει την παράβαση των ανωτέρω αρχών με αιτιολογημένη απόφαση. Δύναται να δημοσιεύσει

¹⁰ Πάντως, η διακριτική αυτή ευχέρεια δεν είναι απεριόριστη, αλλά διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία προτάσσονται τα ηπιότερα μέσα νομοθέτησης, δηλαδή η απόφαση της οδηγίας και η οδηγία του κανονισμού. Πρόκειται για μια γενικότερη πολιτική αντιμετώπισης των περιπτώσεων που χρήζουν ρύθμισης που ξεκινά από τις συστάσεις και την αυτορύθμιση και που μπορεί να καταλήξει, εκεί που υπάρχουν αποχρώντες λόγοι, στον κανονισμό.

την απόφασή της και να επιτρέψει στα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα, των οποίων καθορίζει τους όρους και τις λεπτομέρειες».

Αν και δεν προσδιορίζεται ο τύπος των τελευταίων αυτών όρων και λεπτομερειών, για την ενότητα των σχετικών ρυθμίσεων, ενδείκνυται ο τύπος της απόφασης, χωρίς, όμως, να αποκλείεται ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση ταιριάζει καλύτερα η οδηγία, όταν επιδιώκεται αντιμετώπιση παρεμφερών παραβάσεων και στο μέλλον.

iv. Η σύσταση από την Επιτροπή, κατά το άρθρ. 134 ΣυνθΕΚ, των μεθόδων για την αναγκαία συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η εκτέλεση των μέτρων εμπορικής πολιτικής που λαμβάνουν τα κράτη μέλη δε θα παρεμποδίζεται από εκτροπές του εμπορίου. Άλλως, η Επιτροπή επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προστασίας, καθορίζοντας τους όρους και τον τρόπο εφαρμογής τους.

v. Η Επιτροπή, κατά το άρθρ. 155 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, μπορεί να αναλαμβάνει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, κάθε χρήσιμη πρωτοβουλία για την προώθηση του συντονισμού στο χώρο των διευρωπαϊκών δικτύων.

vi. Ομοίως, στο χώρο της πολιτικής για τη βιομηχανία και την αντίστοιχη ανταγωνιστικότητα της Κοινότητας η Επιτροπή μπορεί, σύμφωνα με το άρθρ. 157 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, να αναλαμβάνει κάθε χρήσιμη πρωτοβουλία για την προώθηση του συντονισμού των δράσεων των κρατών μελών προς την κατεύθυνση αυτή.

β. Περιπτώσεις όπου ο τύπος της πράξης προσδιορίζεται από τη ΣυνθΕΚ

i. Σύμφωνα με το άρθρ. 39 παρ. 3 ΣυνθΕΚ «Με την επιφύλαξη των περιορισμών που δικαιολογούνται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων περιλαμβάνει το δικαίωμά τους: α) να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας· β) να διακινούνται ελεύθερα για το σκοπό αυτό εντός της επικρατείας των κρατών μελών· γ) να διαμένουν σε ένα από τα κράτη μέλη με το σκοπό να ασκούν εκεί ορισμένη εργασία σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που διέπουν την απασχόληση των εργαζομένων υπηκόων αυτού του κράτους μέλους· δ) να παραμένουν στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, κατά τους όρους που θα αποτελέσουν αντικείμενο κανονισμών εφαρμογής που θα εκδώσει η Επιτροπή».

ii. Σύμφωνα με το άρθρ. 86 παρ. 3 ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού και απευθύνει, εφόσον είναι ανάγκη, κατάλληλες οδηγίες ή αποφάσεις προς τα κράτη μέλη.

iii. Η αιτιολογημένη απόφαση του άρθρ. 85 παρ. 2 ΣυνθΕΚ (βλ. ανωτ. II.A.2.a.iii).

iv. Η απόφαση του άρθρ. 88 παρ. 2 ΣυνθΕΚ για την κατάργηση ή την τροποποίηση ενίσχυσης που χορηγείται από ένα κράτος μέλος για το λόγο ότι δε συμβιβάζεται με την κοινή αγορά κατά το άρθρ. 87 ή για το λόγο ότι η ενίσχυση αυτή εφαρμόζεται καταχρηστικά.

B. Κατ'εξουσιοδότηση του Συμβουλίου

1. Η διάκριση μεταξύ βασικών και εκτελεστικών κανονισμών

Για την πραγματοποίηση των σκοπών της ΣυνθΕΚ το Συμβούλιο έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων (άρθρ, 202 περ. β' ΣυνθΕΚ). Έτσι, το Συμβούλιο, στα πλαίσια, για παράδειγμα, της αγροτικής πολιτικής προσδιορίζει τις κοινές τιμές ύστερα από τους λεγόμενους «αγροτικούς μαραθωνίους». Στα πλαίσια της οικονομικής πολιτικής, το Συμβούλιο είναι το μόνο αρμόδιο όργανο που απευθύνει συστάσεις στα κράτη μέλη, που αποφασίζει μέτρα αρωγής ή που αποφασίζει κυρώσεις στην περίπτωση υπέρμετρων ελλειμμάτων. Στις περιπτώσεις των «πολιτικών» για την παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση, τον πολιτισμό, τη δημόσια υγεία, την προστασία των καταναλωτών, τη βιομηχανία, την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, καθώς και το περιβάλλον το Συμβούλιο και πάλι είναι το όργανο που μπορεί να αποφασίζει τις δράσεις ενθάρρυνσης, μέτρα ή άλλες ειδικές δράσεις¹¹. Ωστόσο, κατά το άρθρ. 211 περ. γ' ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή «ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει». Εξ άλλου, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΚ, το Συμβούλιο μπορεί νόμιμα να περιορίζεται στον προσδιορισμό των «βασικών στοιχείων» της ρυθμιζόμενης ύλης, αφήνοντας στην Επιτροπή τη φροντίδα εκτέλεσης του βασικού κανόνα¹². Παρ' όλ' αυτά, για 30 χρόνια το Συμβούλιο σπάνια έκανε χρήση της δυνατότητας της εξουσιοδότησης, με αποτέλεσμα την υπερβολική πολλές φορές καθυστέρηση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Για το λόγο αυτόν, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 ενίσχυσε τα προνόμια της Επιτροπής, υιοθετώντας την αρχή ότι το Συμβούλιο έχει υποχρέωση να αναθέτει στην Επιτροπή αρμοδιότητες εκτέλεσης, εκτός «ειδικών περιπτώσεων»¹³, χωρίς, όμως, αυτές να προσδιορίζονται πάντα¹⁴ (βλ. άρθρ. 202 περ.γ' ΣυνθΕΚ). Κατά τον τρόπο αυτόν, ο κανόνας πλέον είναι η άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή και η εξαίρεση από το Συμβούλιο, αν και ο μη προσδιορισμός των «ειδικών περιπτώσεων» αφήνει στο Συμβούλιο μια σχετικά ευρεία ευελιξία. Σε κάθε περίπτωση, διαφαίνεται από τις ρυθμίσεις αυτές μια σχέση μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής, η οποία είναι πάντα υπό εξέλιξη και η οποία προσιδιάζει, ως ένα βαθμό, στη σχέση Κοινοβουλίου-Κυβέρνησης, καθώς και στην εθνική νομοθετική τακτική των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων. Ήδη, η πρακτική αυτή είναι συνήθης, κυρίως, σε θέματα αγροτικής πολιτικής. Το Συμβούλιο υιοθετεί ένα βασικό κανονισμό, στον οποίο προσδιορίζει τις αρχές και, παράλληλα, εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να αποφασίσει τις κατάλληλες λεπτομέρειες για την εκτέλεσή του. Στην πραγματικότητα, αν και το άρθρ. 249 ΣυνθΕΚ δε διακρίνει ρητά, οι κανονισμοί διακρίνονται σε βασικούς, που αντιστοιχούν στους εθνικούς νόμους και εκτελεστικούς, που αντιστοιχούν στους εκτελεστικούς νόμους ή στα εκτελεστικά διατάγματα του εσωτερικού δικαίου.

¹¹ Philippe Léger, Commentaire article par article des Traités UE et CE, éd. Helbing & Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant, 2000, p. 1526

¹² ΔΕΚ 16.6.1987, C-46/86, Romkes, 2671· ΔΕΚ 10.5.1995, C-417/93, Κοινοβούλιο/Συμβούλιο, Συλλ. σ. I-1185· ΔΕΚ 29.2.1996, C-296/93 και C-307/93, Γαλλία/Επιτροπή και Ιρλανδία/Επιτροπή, Συλλ. σ. I-795

¹³ Βλ. άρθρ. 202 περ. γ' ΣυνθΕΚ: «Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις».

¹⁴ Βλ. ανωτ. Philippe Léger· Για παράδειγμα, βλ. άρθρ. 148 ΣυνθΕΚ: «Το Συμβούλιο...θεσπίζει τις εκτελεστικές αποφάσεις τις σχετικές με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο».

Η νομική βάση της διάκρισης αυτής συνάγεται από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρ. 202 περ. περ. γ' και 211 περ. δ' ΣυνθΕΚ.

2. Η φύση των εκτελεστικών κανονισμών

Ειδικότερα, από το προεκτεθέν άρθρ. 202 περ. γ' ΣυνθΕΚ προκύπτει ότι οι αρμοδιότητες εκτέλεσης μπορεί να συνδέονται είτε με πράξεις του Συμβουλίου που έχουν γενική ισχύ, όπως οι κανονισμοί και οι οδηγίες, ή με πράξεις που θέτουν ατομικό κανόνα, όπως μπορεί να είναι οι αποφάσεις. Κατ'επέκταση, η έννοια της εκτέλεσης μπορεί είτε να εξαντλείται σε κάποια μέτρα ατομικού χαρακτήρα είτε να εξικνείται μέχρι τη διατύπωση γενικού κανόνα. Θα μπορούσε, στην τελευταία αυτή περίπτωση, με βάση τη γραμματική ερμηνεία («αρμοδιότητες εκτέλεσης») να υποστηριχθεί ότι η δράση αυτή της Επιτροπής εμπίπτει στη δικαιοδοσία της εκτελεστικής εξουσίας και ότι οι οικείες πράξεις της αντιστοιχούν στα εκτελεστικά κανονιστικά διατάγματα του εθνικού δικαίου. Πλην όμως, αφετηρία μιας τέτοιας θεώρησης είναι η θεμελιώδης αρχή του πολιτεύματος για τον τυπικό χωρισμό των λειτουργιών, η οποία, ωστόσο, δεν έχει εφαρμογή στο κοινοτικό δίκαιο. Για το λόγο, άλλωστε, αυτόν η σχετική εξουσιοδότηση του Συμβουλίου δε χρειάζεται να είναι ειδική, όπως απαιτείται αντίστοιχα, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο εθνικό δίκαιο, όπου, διαφορετικά, μια εξουσιοδότηση μη ειδική θα συγκρουόταν προς τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών¹⁵. Άρα, ο όρος «αρμοδιότητες εκτέλεσης» δεν έχει τυπική-οργανική σημασία, αλλ'αφορά στο περιεχόμενο και στη σχέση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων της Επιτροπής προς τους κανόνες που παρέχουν την εξουσιοδότηση¹⁶. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση του άρθρ. 211 περ. δ' ΣυνθΕΚ (βλ. ανωτ. Ι.Α.1). Σε αρμονία με την ανάλυση αυτή, το ΔΕΚ έχει διευκρινίσει ότι η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή πρέπει να πληροί τρεις όρους: Πρώτο, δεν πρέπει να διαταράσσει τη θεσμική ισορροπία υποκρύπτοντας μια καθολική μεταφορά αρμοδιοτήτων· με άλλα λόγια, αφού εκείνο που διακυβεύεται στην Κοινότητα, όπως διευκρινίστηκε ανωτέρω (βλ. Ι.Α.2), δεν είναι ο χωρισμός των εξουσιών, αλλά η σχέση μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού, την οποία εγγυάται η καθιερωμένη στη Συνθήκη ισορροπία των θεσμών, το ΔΕΚ, με τον όρο αυτό, επιδιώκει να αποτρέψει εξουσιοδοτήσεις που θα οδηγούσαν σε θέσπιση κανόνων κατά καταστρατήγηση του ρόλου καθενός από τους αρμόδιους θεσμούς. Δεύτερο, ότι η εξουσιοδότηση δε συνάγεται, αλλά πρέπει να είναι ρητή και, τρίτο, ότι Συμβούλιο δεν μπορεί να αναθέσει στην Επιτροπή παρά αρμοδιότητες που έχει ήδη από τη Συνθήκη¹⁷, ενώ η Επιτροπή δεν μπορεί να αποστεί από τους κανόνες που έχει θεσπίσει το Συμβούλιο και τους οποίους ακριβώς εξουσιοδοτείται να εφαρμόσει¹⁸.

¹⁵ Βλ. Μιχ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, Αθήναι 1951, σ. 11.

¹⁶ Πρβλ. Π. Παραρά, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Σάκκουλα 1981, σ. 270.

¹⁷ ΔΕΚ 17.12.1970, C-22/70, Köster, Συλλ. σ. 1161· ΔΕΚ 30.10.1975, C-23/75, Rey Soda, Συλλ. σ. 1279

¹⁸ ΔΕΚ 29.6.1989, C-22/88, Vreugdenhill, Συλλ. σ. 2049

3. Οι όροι εκτέλεσης αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από αυτό το άρθρ. 202 περ. γ' ΣυνθΕΚ, «Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους...Οι ανωτέρω όροι πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου». Έχει ενδιαφέρον να τονισθεί εδώ η ιδιαιτερότητα αυτή, ότι, δηλαδή, η ανάθεση από το Συμβούλιο στην Επιτροπή αρμοδιοτήτων γίνεται υπό όρους που πρέπει να ανταποκρίνονται στο πλαίσιο, το οποίο έχει προταθεί από το εξουσιοδοτούμενο όργανο. Η ιδιαιτερότητα αυτή, αποκύημα της επιδιωκόμενης από τη ΣυνθΕΚ ισορροπίας των θεσμών, εκφράζει, μεταξύ άλλων, τη διφυή και αδιαίρετη ταυτότητα της Επιτροπής, ως οργάνου που μετέχει της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας. Επί πλέον, είναι αξιοσημείωτη και η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με απλή γνώμη, στη διαμόρφωση του πλαισίου των όρων άσκησης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής: εάν μεν πρόκειται για αρμοδιότητες κανονιστικού περιεχομένου, η συμμετοχή αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι απόλυτα δικαιολογημένη, αν και μη επαρκής, ως περιοριζόμενη στην εκφορά απλής γνώμης, εκτός και αν πρόκειται, ειδικότερα, για περιπτώσεις που υπάγονται στη διαδικασία της συνεργασίας του άρθρ. 252 ΣυνθΕΚ· εάν πρόκειται για εκχώρηση καθαρά εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και πάλι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα ενομιμοποιείτο να προσδιορίσει τους όρους για την άσκησή τους, υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτει εξ ίσου με το Συμβούλιο τη βασική αρμοδιότητα, δηλαδή υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για μια από τις περιπτώσεις που υπάγονται στη διαδικασία συναπόφασης του άρθρ. 251 ΣυνθΕΚ. Αυτά, βέβαια, καθόσον αφορά στην αρμοδιότητα για τη διατύπωση και μόνο των όρων για την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή και όχι στην ενδεχόμενη συμμετοχή στην άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων (βλ. κατωτ. Γ. 1 και 2).

Γ. Η «Επιτροπολογία» (Comitology)

1. Κατά την απόφαση του Συμβουλίου 1999/468/ΕΚ

Εν γένει, η Επιτροπή ασκεί την πρωτογενή εξουσία λήψης αποφάσεων (άρθρ. 211 περ. γ' ΣυνθΕΚ) και, κυρίως, το δικαίωμα πρωτοβουλίας, ανεξάρτητα. Κατά την άσκηση, όμως, των άλλων διοικητικών της καθηκόντων, ιδιαίτερα στην περίπτωση άσκησης αρμοδιοτήτων που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει (άρθρ. 211 περ. δ' ΣυνθΕΚ), η Επιτροπή υποχρεούται να συμβουλευέται το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη, μέσω επιτροπών στις οποίες μετέχουν οι εκπρόσωποί τους υπό την προεδρία του εκπροσώπου της Επιτροπής. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/ΕΚ «για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή»¹⁹, ανάλογα με την περίπτωση, πρέπει να γίνεται προσφυγή σε μια από τις ακόλουθες επιτροπές:

¹⁹ ΕΕΕΚ 17.7.1999, L 184/23

α. Στη συμβουλευτική επιτροπή (advisory committee) σε κάθε περίπτωση, όπου η διαδικασία αυτή κρίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη· η γνώμη της επιτροπής αυτής είναι απλή.

β. Στη διαχειριστική επιτροπή (management committee) για μέτρα διαχείρισης που αφορούν στην εφαρμογή της κοινής γεωργικής και αλιευτικής πολιτικής, ή την εφαρμογή προγραμμάτων με σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις· η επιτροπή αυτή γνωμοδοτεί επί των σχεδίων ληπτέων μέτρων της Επιτροπής με την πλειοψηφία του άρθρ. 205 παρ. 2 ΣυνθΕΚ στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να εγκρίνει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής· αν τα μέτρα που τελικά εγκρίνει η Επιτροπή δεν είναι σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, τότε το Συμβούλιο μπορεί μέσα σε ένα τρίμηνο να λάβει διαφορετική απόφαση με ειδική πλειοψηφία.

γ. Στην κανονιστική επιτροπή (regulatory committee) για μέτρα γενικής εμβέλειας, που έχουν ως στόχο την εφαρμογή των ουσιαστικών διατάξεων των βασικών πράξεων, μεταξύ των οποίων μέτρα για την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια των ανθρώπων, των ζώων ή των φυτών, καθώς και μέτρα προσαρμογής ή ενημέρωσης ορισμένων μη ουσιαστικών διατάξεων της βασικής πράξης· η επιτροπή γνωμοδοτεί με την πλειοψηφία του άρθρ. 205 παρ. 2 ΣυνθΕΚ· η Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει, εφόσον τα μέτρα που εγκρίνει είναι σύμφωνα με τη γνωμοδότηση· ως σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο δεν μπορεί να ανατρέψει την απόφαση της Επιτροπής²⁰ στην αντίθετη περίπτωση ή ελλείψει γνωμοδοτήσεως μέσα στην ταχθείσα προθεσμία η επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο και ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνει αν η πρόταση της Επιτροπής υπερβαίνει τις εκτελεστικές της αρμοδιότητες και το Συμβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη του τη θέση αυτή, μπορεί μέσα σε ένα τρίμηνο, με ειδική πλειοψηφία, να διαφωνήσει με την πρόταση· στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή επανεξετάζει την πρότασή της και μπορεί είτε να υποβάλει στο Συμβούλιο τροποποιημένη πρόταση, είτε να υποβάλει εκ νέου την πρότασή της, είτε να υποβάλει νομοθετική πρόταση με βάση τη Συνθήκη.

2. Η παθολογία της κανονιστικής επιτροπής

Τόσο στην περίπτωση της συμβουλευτικής επιτροπής, η γνώμη της οποίας δεν είναι υποχρεωτική, όσο και σε εκείνη της διαχειριστικής επιτροπής, όπου τα προτεινόμενα μέτρα έχουν καθαρά εκτελεστικό χαρακτήρα, δεν τίθεται ζήτημα παραγκωνισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αντίθετα, στην περίπτωση της κανονιστικής επιτροπής, η γνωμοδότηση της οποίας έχει στοιχεία «σύμφωνης» γνώμης και όπου τίθενται ζητήματα κανονιστικού χαρακτήρα, ο περιορισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον έλεγχο νομιμότητας ειδικά από την άποψη των δικαιοδοσιών της Επιτροπής, σε αντίθεση μάλιστα με την ουσιαστική κρίση του Συμβουλίου, δημιουργεί ερωτηματικά ως προς τη λειτουργία της ισορροπίας των θεσμών. Βέβαια, υπό το πρίσμα της λογικής του εθνικού δικαίου, θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όργανο της νομοθετικής λειτουργίας, οφείλει να απέχει από κάθε ανάμειξη σε έργα εκτέλεσης, έστω και αν αυτά έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. Κατ' ακρίβεια, το ίδιο θα μπορούσε να αντιταχθεί και για το Συμβούλιο· όταν λειτουργεί, ως όργανο της νομοθετικής λειτουργίας δίνοντας «νομοθετική» εξουσιοδότηση στην Επιτροπή, δε θα έπρεπε να είναι στη συνέχεια

²⁰ ΔΕΚ C-35/78, Schouten, Συλλ. σ. 2543 και ΔΕΚ C-95/78, 1979, Dulciora, Συλλ. σ. 1549

ανεκτή η παρέμβασή του κατά την εφαρμογή της εν λόγω εξουσιοδότησης. Όμως, η λογική αυτή υποκαθίσταται στην Κοινότητα από εκείνη της ανάγκης ελέγχου της επεκτατικής τάσης της Κοινότητας σε βάρος της εθνικής κυριαρχίας, η οποία εξασφαλίζεται με την ισόρροπη λειτουργία των θεσμών. Από την άποψη αυτή, δε δικαιολογείται ο αποκλεισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από ένα ρόλο που θα έπρεπε να ήταν «ισόρροπος» με εκείνον του Συμβουλίου, ειδικά όταν πρόκειται για θέματα τα οποία εμπίπτουν στη διαδικασία της συναπόφασης του άρθρ. 251 ΣυνθΕΚ. Η δυσαρμονία αυτή επιτείνεται και από μια παραλλαγή της κανονιστικής διαδικασίας στην πράξη, η οποία εκδηλώνεται με την άσκηση βέτο του Συμβουλίου, το οποίο με απλή πλειοψηφία μπορεί να αναπέμψει την πρόταση στην Επιτροπή για επανεξέταση (contrefilet procedure). Με τη σκέψη ότι το θεσμικό δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής παραμένει άθικτο, το ΔΕΚ δε φαίνεται να έχει νομική αντίρρηση κατά της παραλλαγής αυτής²¹. Παραμένει, ωστόσο, ερωτηματικό, αν η παραλλαγή αυτή θα κρινόταν νόμιμη στην περίπτωση που η Επιτροπή δεν καλείται να υιοθετήσει, σε εκτέλεση αποφάσεων του Συμβουλίου, κανονιστικά μέτρα, αλλά ατομικό κανόνα δικαίου, ενόψει του ότι η αρμοδιότητα αυτή, εκτός αντίθετης ρητής διάταξης της ΣυνθΕΚ, ανήκει κατ'αποκλειστικότητα στην Επιτροπή²². Δε θα υπήρχε και σε μια τέτοια περίπτωση διατάραξη της θεσμικής ισορροπίας;

3. Η νέα πρόταση της Επιτροπής και η εισήγηση Corbett

Η πρώτη απόφαση για τη διαδικασία της επιτροπολογίας χρονολογείται από τις 13.7.1987. Ματαίως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαμαρτυρόταν κατ'αυτής, αμφισβητώντας την, μάλιστα, ενώπιον του ΔΕΚ²³. Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι τελευταίες τροποποιήσεις της ΣυνθΕΚ, ειδικότερα, καθόσον αφορούν στη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική παραγωγή της Κοινότητας, μέσω της νέας διαδικασίας της συναπόφασης, η Επιτροπή πρότεινε την αντικατάσταση της πρώτης εκείνης απόφασης από την απόφαση του 1999 (βλ. ανωτ. II.Γ.1), η οποία έδωσε στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα να ενημερώνεται και να ασκεί περιορισμένο έλεγχο νομιμότητας. Και πάλι, όμως, το Κοινοβούλιο δεν έμεινε ικανοποιημένο για τους λόγους που προεκτέθηκαν, αλλά και διότι στο μεταξύ απέκτησε ακόμη μεγαλύτερη πολιτική βαρύτητα, με συνέπεια να μεγαλώνει η ανισότητα ρόλων σε σύγκριση με το Συμβούλιο. Παράλληλα, η Επιτροπή διακήρυξε στη Λευκή Βίβλο για τη Νέα Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (βλ. σημ. 4) την ανάγκη μεγαλύτερης αποσαφήνισης των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων, αλλά και την ανάγκη ελέγχου τους εξ ίσου από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υιοθετώντας, αμέσως μετά, αντίστοιχες θέσεις για την τροποποίηση του άρθρ. 202 ΣυνθΕΚ. Ωστόσο, ενόψει της μακράς διαδικασίας μέχρι την ψήφιση του Συντάγματος, υπέβαλε στις 11.12.2002 πρόταση για την εκ νέου τροποποίηση της διαδικασίας επιτροπολογίας²⁴, έτσι ώστε στις περιπτώσεις της κανονιστικής επιτροπής το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να έχουν τις ίδιες δυνατότητες παρέμβασης. Στις 13.5.2003 η επιτροπή θεσμικών θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με εισηγητή τον Richard Corbett,

²¹ ΔΕΚ C-5/77, 1977, Tedeschi, Συλλ. σ. 1555· βλ. και ΔΕΚ C-302/87, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, 1988

²² Βλ. P.J.G. Kapteyn and P. Verloren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, ed. Kluwer, 1990, p. 243

²³ ΕΕΕΚ C 246, 14.09.1987, σ.42

²⁴ COM(2002)719 final

ενέκρινε με μια σειρά από τροπολογίες την πρόταση της Επιτροπής, που τελικά έγινε αποδεκτή από την Ολομέλεια στις 2.9.2003²⁵. Όμως, εν αναμονή των προεργασιών για την προώθηση του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, η πρόοδος της επεξεργασίας της νέας πρότασης για την επιτροπολογία ανεστάλη. Ήδη, μετά την ασυμφωνία ως προς το Σχέδιο Συντάγματος, και με την πίεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επίκειται η επανεξέτασή της.

III. Συμπέρασμα

Υπό το κράτος της ΣυνθΕΚ η άσκηση περισσότερων λειτουργιών από ένα όργανο είναι θεμιτή, καθόσον δεν έχει εφαρμογή η αρχή του τυπικού οργανισμού των λειτουργιών, αλλά η πολιτική αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Στα πλαίσια αυτά είναι νοητή και, πολιτικά, επιβεβλημένη η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία της κατ'ανάθεση λήψης εκτελεστικών κανονιστικών αποφάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η εξισορρόπησή του με το Συμβούλιο. Ωστόσο, σε περίπτωση που το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, το οποίο εισάγει την αρχή διακρίσεως των εξουσιών διατηρώντας και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, εγκριθεί, ανακύπτει το ερώτημα κατά πόσο το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα νομιμοποιούνται πλέον να παρεμβαίνουν σε έργα της εκτελεστικής εξουσίας. Προφανώς, στη φάση ακόμη αυτή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η συνοίκηση των δύο αυτών αρχών να εξυπηρετεί τη σταθερότητα και τη βιωσιμότητα του, έτσι κι αλλιώς *sui generis*, ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Άλλωστε, η μια δεν αποκλείει οπωσδήποτε την άλλη, αφού στην ίδια τη βάση και της διάκρισης των εξουσιών ενυπάρχει η έννοια της ισορροπίας, διαφορετικά δε θα ήταν εφικτός ο έλεγχος της μιας εξουσίας από την άλλη. Είναι, όμως πιθανό και, πάντως, ευκαταίο, ότι στο χρόνο, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα έχει εμβαθύνει σε τέτοιο βαθμό, ώστε να μην υπάρχει πλέον ο αρχικός δικαιολογητικός λόγος της αρχής της ισορροπίας των θεσμών. Η εθνική διάσταση τότε θα συμπλέκεται άρρηκτα με την κοινοτική και τανάπαλιν, η δε νομολογία των ανώτατων διοικητικών δικαστηρίων των κρατών μελών θα βρίσκεται σε άμεση συνάφεια με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

²⁵ EP document A50266/2003