

CONV 50/02

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του :	Προεδρείου
προς :	τη Συνέλευση
Θέμα :	Νομικά μέσα : το ισχύον σύστημα

Διαβιβάζεται στα μέλη της Συνέλευσης ένα σημείωμα προβληματισμού σχετικά με τα μέσα που διαθέτει η Ένωση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, τόσο των νομοθετικών όσο και των εκτελεστικών, καθώς και σχετικά με τις διαδικασίες θέσπισης και χρήσης των μέσων αυτών.

Ακριβώς όπως το σημείωμα CONV 17/02 παρέσχε τα αναγκαία πραγματικά στοιχεία για τη συζήτηση που πραγματοποιήθηκε στη Συνέλευση στις 15/16 Απριλίου σχετικά με τα καθήκοντα της Ένωσης, έτσι και το παρόν περιγραφικό σημείωμα αποσκοπεί στο να παράσχει μια αντίστοιχη βάση πραγματικών στοιχείων για τη συζήτηση της 23ης/24ης Μαΐου που θα έχει θέμα το πώς θα πρέπει τα καθήκοντα αυτά να επιτελούνται με τον καλύτερο τρόπο.

Αναμένεται ότι η ανάλυση αυτή θα διευρυνθεί περισσότερο, με την προσθήκη προτάσεων για θέματα που απαιτούν περαιτέρω εξέταση, σε κάποιο μελλοντικό σημείωμα (ανάλογο προς το CONV 47/02 σχετικά με τις αρμοδιότητες) το οποίο θα εκπονηθεί βάσει των συζητήσεων που θα διεξαχθούν στις 23/24 Μαΐου.

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Θέμα : Νομικά μέσα : το ισχύον σύστημα

Περίληψη

1. Το ζήτημα των νομικών μέσων αποτελεί τη λογική συνέχεια του ζητήματος των αρμοδιοτήτων : από τη στιγμή που αποφασίζεται η άσκηση μιας αρμοδιότητας, πρέπει να καθοριστεί *ποιος* αναλαμβάνει αυτό το καθήκον, με *ποιο τρόπο* και με *ποια αποτελέσματα*. Το καίριας σημασίας αυτό θέμα εξετάζεται στα εξής τρία μέρη του παρόντος σημειώματος :
 - κατάλογος των μέσων που διαθέτουν η Ένωση και η Κοινότητα : η μορφή τους και τα αποτελέσματά τους,
 - «modus operandi» των θεσμικών οργάνων,
 - ποιότητα της νομοθεσίας.
2. Στο σημείωμα γίνεται μια ανασκόπηση του πώς διευρύνθηκε, με την πάροδο του χρόνου, ο κατάλογος των μέσων που διαθέτουν η Ένωση και η Κοινότητα : ποια είναι η μορφή τους και ποια τα αποτελέσματά τους.
 - Εξηγεί κατ' αρχάς την αρχική κατάταξη κατά κατηγορίες που προβλέπεται στο άρθρο 249 της ΣΕΚ (απόφαση, κανονισμός, οδηγία, σύσταση και γνώμη), με τον νομοθέτη να έχει ευχέρεια επιλογής μεταξύ των μέσων αυτών κατά περίπτωση.
 - Στο σημείωμα επισημαίνεται στη συνέχεια ότι, εκτός από τις κατηγορίες του άρθρου 249 της ΣΕΚ, άλλα άρθρα της Συνθήκης ΕΚ προβλέπουν ειδικά μέσα ποικίλης φύσεως και εμβέλειας τα νομικά αποτελέσματα των οποίων είναι συχνά δύσκολως προσδιορίσιμα.
 - Επί πλέον, η ΣΕΚ περιλαμβάνει δύο καταλόγους ειδικών μέσων, οι οποίοι παρουσιάζονται στο σημείωμα, για τους τομείς αφενός της εξωτερικής πολιτικής και αφετέρου της συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, τομέας για τον οποίο έχουν ρητά αποκλεισθεί τα άμεσα αποτελέσματα.
 - Τέλος, στην πράξη έχουν αναπτυχθεί και ορισμένα άλλα μέσα, που δεν προβλέπονται στις Συνθήκες, η νομική βαρύτητα των οποίων είναι αμφίβολη, ωστόσο δεν στερούνται αποτελεσμάτων.
3. Αυτός ο πολλαπλασιασμός των μέσων : μήπως αποτελεί παράγοντα νομικής ανασφάλειας και έναν από τους λόγους για τους οποίους κατηγορείται η Ένωση για αδιαφάνεια;

4. Για την επίτευξη των στόχων και την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και της Κοινότητας, οι Συνθήκες απονέμουν εξουσίες στα θεσμικά όργανα. Αλλά, όπως εξηγείται στο σημείωμα, το θεσμικό σύστημα της Ένωσης δεν θεμελιώνεται στις αρχές της διάκρισης των εξουσιών με σαφή καθορισμό των συνήθων λειτουργιών των θεσμικών οργάνων όπως συμβαίνει στο κλασικό συνταγματικό δίκαιο. Οι Συνθήκες καθορίζουν με μάλλον πραγματιστικό τρόπο τις μορφές συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, τα οποία εκπροσωπούν διαφορετικά συμφέροντα.
5. Δεν υπάρχει ορισμός της νομοθετικής εξουσίας στις Συνθήκες, οι οποίες απλώς οριοθετούν κατά περίπτωση τους αντίστοιχους ρόλους των ενεχόμενων θεσμικών οργάνων (το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως συννομοθέτες ή με ποικίλο βαθμό συμμετοχής, η δε Επιτροπή επίσης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο λόγω του δικαιώματος πρωτοβουλίας που διαθέτει). Οι ρόλοι αυτοί ασκούνται συναρτήσει ενός ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού διαδικασιών.
6. Όσον αφορά την εξουσία θέσπισης εκτελεστικών κανόνων των πράξεων παράγωγου δικαίου (κανόνες τρίτου επιπέδου) σε κοινοτικό επίπεδο, η Συνθήκη ορίζει ότι :
- «Το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους.
 - Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις».
7. Αυτή η έλλειψη ενός ορθολογικού συστήματος διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και η μεγάλη ποικιλομορφία τους : μήπως αποτελούν πρόσθετους παράγοντες περιπλοκότητας και αδιαφάνειας;
8. Στο τέλος του σημειώματος εξετάζεται επίσης η προβληματική της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας και η ικανότητά της να προσαρμόζεται στην περιπλοκότητα και στην ταχύτητα των μεταβολών, ιδίως στον οικονομικό τομέα. Ως προς το θέμα αυτό, το σημείωμα αναφέρεται και στις σκέψεις που έχουν γίνει στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ιδίως στην Επιτροπή, για τις δυνατότητες - βάσει των Συνθηκών «ως έχουν» - απλούστευσης και εξορθολογισμού του κανονιστικού περιβάλλοντος, και παρουσιάζει λεπτομερώς τους διάφορους πιθανούς μηχανισμούς (διαβουλεύσεις, αναλύσεις επιπτώσεων, από κοινού ρύθμιση και αυτορύθμιση, αξιολόγηση και παρακολούθηση της νομοθεσίας, κλπ.).
9. Μήπως θα πρέπει ορισμένοι από τους μηχανισμούς αυτούς να καθιερωθούν στις ίδιες τις Συνθήκες;

Εισαγωγή

10. Το ζήτημα των νομικών πράξεων αποτελεί τη λογική συνέχεια του ζητήματος των αρμοδιοτήτων (βλ. CONV 47/02) : από τη στιγμή που αποφασίζεται η άσκηση μιας αρμοδιότητας, η Ένωση/Κοινότητα πρέπει να αποφασίζει ποιος αναλαμβάνει αυτό το καθήκον, με ποιο τρόπο και με ποια αποτελέσματα. Το παρόν σημείωμα καλύπτει τα ακόλουθα θέματα :

I. Κατάλογος των μέσων που διαθέτουν η Ένωση και η Κοινότητα : η μορφή τους και τα αποτελέσματά τους.

II. Modus operandi των θεσμικών οργάνων.

III. Ποιότητα της νομοθεσίας.

I. Κατάλογος των μέσων που διαθέτουν η Ένωση και η Κοινότητα : η μορφή τους και τα αποτελέσματά τους

11. Στον τομέα αυτό, όπως και σε άλλους, η εξέλιξη της Κοινότητας και της Ένωσης βάσει Συνθηκών που διαδέχονταν η μία την άλλη έχει γίνει με τρόπο που δημιουργεί επικαλύψεις και αποκλείει εκ προοιμίου κάθε δυνατότητα συστηματοποίησης. Στον αρχικό κατάλογο των μέσων που περιλαμβάνεται στο άρθρο 249 της ΣΕΚ έχουν προστεθεί διάφορες πράξεις παράγωγου δικαίου ορισμένες εκ των οποίων έχουν την ίδια ονομασία με αυτές που απαριθμούνται στο εν λόγω άρθρο αλλά με ίδια χαρακτηριστικά. Σε μερικές περιπτώσεις πρόκειται για πράξεις αμφίβολης νομικής φύσεως, άλλοτε πάλι είναι ο δεσμευτικός τους χαρακτήρας που τίθεται εν αμφιβόλω. Τέλος, παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες από τις πράξεις αυτές προβλέπονται από τις Συνθήκες, η πρακτική οδήγησε στη δημιουργία κι άλλων μέσων τα οποία δεν είναι δυνατόν να χαρακτηρισθούν ως νομικά αλλά διαθέτουν αναμφισβήτητη δεσμευτική ισχύ.

A. Τυπολογία των πράξεων παράγωγου δικαίου του άρθρου 249 ΣΕΚ

12. Το άρθρο 249 περιλαμβάνει την κλασική απαρίθμηση των κοινοτικών νομικών πράξεων και τα αποτελέσματά τους. Κάνει διάκριση μεταξύ των δεσμευτικών πράξεων (απόφαση, κανονισμός και οδηγία) και των μη δεσμευτικών πράξεων (σύσταση και γνώμη). (Σημειωτέον ότι οι συστάσεις και οι γνώμες δεν στερούνται νομικών συνεπειών, ιδίως ως ερμηνευτικά μέσα.)
13. Όσον αφορά τις δεσμευτικές πράξεις, η απόφαση «είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της για τους αποδέκτες που ορίζει». Αποτελεί επομένως μεμονωμένη πράξη που δεν είναι γενικής ισχύος. Αντιθέτως, τόσο η οδηγία όσο και ο κανονισμός είναι γενικής ισχύος και κανονιστικής φύσεως. Ωστόσο, ενώ η οδηγία απευθύνεται στα κράτη μέλη επιβάλλοντας μια υποχρέωση αποτελέσματος, ο κανονισμός απευθύνεται άμεσα στους πολίτες και είναι υποχρεωτικός ως προς όλα τα στοιχεία του. Η οδηγία καθορίζει επομένως το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, αφήνοντας στα κράτη μέλη την επιλογή του τρόπου και των μέσων επίτευξής του (αν και η νομολογία έχει αναγνωρίσει ότι οι οδηγίες μπορούν, σε ορισμένες περιπτώσεις, να έχουν άμεσο αποτέλεσμα ¹). Στην πράξη, η οδηγία χαρακτηρίζεται από την ευελιξία που παρέχει στον νομοθέτη. Ο νομοθέτης μπορεί, αναλόγως των αναγκών, να περιοριστεί στον καθορισμό μόνο του πολύ γενικού πλαισίου μιας πολιτικής ή στοιχειωδών κανόνων ², αλλά μπορεί επίσης να προβλέψει, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, λεπτομερέστερες διατάξεις που δεν αφήνουν παρά ελάχιστο ή και καθόλου περιθώριο στα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά της οδηγίας ³.
14. Ωστόσο, πολλοί είναι εκείνοι που θεωρούν την οδηγία ως το νομοθετικό μέσο που συνδυάζεται καλύτερα με την αρχή της επικουρικότητας. Αλλά, μπορεί μεν η αρχή της επικουρικότητας να είναι το κλειδί των αποφάσεων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων, τελικά όμως είναι μάλλον η αρχή της αναλογικότητας, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 της ΣΕΚ («η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης»), εκείνη που διέπει την επιλογή του νομικού μέσου για την υλοποίησή τους. Η παράγραφος 6 του Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας δίνει μια κάποια προτίμηση στις οδηγίες έναντι των

¹ Η νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίζεται το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών αφορά μόνο τις περιπτώσεις όπου ένα κράτος μέλος δεν έχει μεταφέρει, ή δεν έχει μεταφέρει σωστά, μια οδηγία εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Επί πλέον, πρέπει οι εν λόγω διατάξεις, από την ίδια τη φύση τους, να είναι σε θέση να παραγάγουν αυτό το άμεσο αποτέλεσμα, δηλαδή πρέπει να είναι ακριβείς και άνευ προϋποθέσεων. Τέλος, το άμεσο αποτέλεσμα μπορεί να αποτελέσει λόγο προσφυγής κατά του υπαίτιου κράτους αλλά όχι κατά ιδιώτη.

² Παραδείγματα : οι πλέον πρόσφατες οδηγίες-πλαίσιο στον τομέα του περιβάλλοντος και οι πρόσφατες προτάσεις οδηγιών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

³ Παραδείγματα : οι οδηγίες που προβλέπουν διαδικασίες στενής συνεργασίας με τις εθνικές αρχές (οδηγία 91/414 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών προϊόντων και οδηγίες 1990/219 και 2001/18 για τους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς).

κανονισμών, και στις οδηγίες-πλαίσιο (νομικό μέσο που δεν περιλαμβάνεται στην τυπολογία της Συνθήκης) έναντι των λεπτομερών μέτρων. Η παράγραφος 7 του Πρωτοκόλλου επισημαίνει ότι «τα κοινοτικά μέτρα θα πρέπει να προσφέρουν στα κράτη μέλη εναλλακτικούς τρόπους για την επίτευξη των στόχων των μέτρων». Πάντως, το κάθε μέσο φαίνεται να έχει τις θετικές πλευρές του : απέναντι στην ευελιξία της οδηγίας, χάρις στην οποία μπορεί να λαμβάνεται υπόψη η θεσμική και νομική ιδιαιτερότητα του κάθε κράτους μέλους, ο κανονισμός παρουσιάζει το πλεονέκτημα της άμεσης και ομοιογενούς εφαρμογής του, στοιχείο απαραίτητο σε ορισμένους τομείς.

15. Η Συνθήκη αφήνει στον νομοθέτη, πλην λίγων εξαιρέσεων⁴, την ευχέρεια επιλογής του χρησιμοποιητέου μέσου, ιδίως μεταξύ του κανονισμού και της οδηγίας που αποτελούν τα «κατ' εξοχήν» νομοθετικά μέσα. Η επιλογή αυτή δεν εξαρτάται από τις κατηγορίες αρμοδιοτήτων (αποκλειστικές αρμοδιότητες, συντρέχουσες ή κοινές αρμοδιότητες, συμπληρωματικές αρμοδιότητες), αν και μερικοί ισχυρίζονται ότι, για την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, πρέπει να υπάρξει περιορισμός της ευχέρειας επιλογής στα συγκεκριμένα μέσα που θεωρούνται κατάλληλα για τους διάφορους τύπους αρμοδιοτήτων : π.χ. στην περίπτωση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων πρέπει να χρησιμοποιούνται οδηγίες ή οδηγίες-πλαίσιο. Με το ζήτημα της επιλογής μεταξύ οδηγίας και κανονισμού δεν εξαντλείται ούτε το ζήτημα της ενδεδειγμένης ένταξης της κοινοτικής δράσης. Η πραγματικότητα της κοινοτικής νομοθεσίας δείχνει ότι ο βαθμός λεπτομέρειας των κανόνων (και κατά συνέπεια η ελευθερία δράσης των εθνικών αρχών) ποικίλει σημαντικά.

B. Κοινοτικές πράξεις εκτός της τυπολογίας του άρθρου 249

16. Το άρθρο 249 δεν εξαντλεί τον κατάλογο των κοινοτικών μέσων που προβλέπονται από την Συνθήκη ΕΚ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων. Και σε άλλα άρθρα προβλέπονται ειδικά μέσα ποικίλης φύσεως και εμβέλειας τα νομικά αποτελέσματα των οποίων είναι συχνά δύσκολως προσδιορίσιμα. Αυτή είναι η περίπτωση π.χ. των «προσανατολισμών», όρος που εμφανίζεται σε θέματα οικονομικού συντονισμού, πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης⁵ και στα διευρωπαϊκά δίκτυα, ή ακόμα του «προγράμματος-πλαισίου» στον τομέα της έρευνας ή των προγραμμάτων δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος, κλπ. Ακόμη δυσκολότερη είναι η κατάταξη περιπτώσεων όπου η κοινοτική αρμοδιότητα ασκείται με συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών.

⁴ Ορισμένες νομικές βάσεις επιβάλλουν συγκεκριμένο μέσο, όπως π.χ. το άρθρο 89 που επιβάλλει την έκδοση κανονισμού, τα άρθρα 47, 52, 96, 94 (πρώην 100) και 137 που επιβάλλουν την έκδοση οδηγίας, το 83 που επιτρέπει την επιλογή μεταξύ οδηγιών και κανονισμών.

⁵ Σημειωτέον ότι οι προσανατολισμοί σε θέματα οικονομικού συντονισμού και κοινωνικής πολιτικής βασίζονται στα «συμπεράσματα» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τα οποία, κατ' αρχήν, στερούνται νομικών αποτελεσμάτων.

17. Εξ άλλου, πρέπει να τονιστεί ότι ο όρος «απόφαση»⁶ χρησιμοποιείται συχνά στην πράξη για κείμενα κανονιστικού χαρακτήρα και γενικής εφαρμογής. Πρόκειται για ετερογενείς νομικές πράξεις που όμως διαφέρουν ουσιαστικά από τις αποφάσεις κατά την έννοια του άρθρου 249 της Συνθήκης. Είναι η περίπτωση π.χ. της απόφασης για τους ίδιους πόρους, της απόφασης για τον καθορισμό των όρων άσκησης των αρμοδιοτήτων που απονέμονται στην Επιτροπή (απόφαση «επιτροπολογία») ή των αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 308.
18. Η ίδια ορολογική σύγχυση υπάρχει και σχετικά με ορισμένους κανόνες που η Συνθήκη ονομάζει «εκτελεστικές αποφάσεις»⁷, πράγμα που θα μπορούσε να οδηγήσει στην εντύπωση ότι πρόκειται για εκτελεστικούς κανόνες (τρίτο επίπεδο). Είναι η περίπτωση π.χ. των άρθρων 148 και 162 που αφορούν αντίστοιχα το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.
19. Επίσης, ορισμένοι ισχυρίζονται ότι για να υπάρχει διαφάνεια και σαφήνεια των κοινοτικών πράξεων, τα μέσα που διαθέτει η Κοινότητα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της πρέπει να μειωθούν ή/και να απαριθμηθούν με εξαντλητικό τρόπο.

Γ. Πράξεις θεσπιζόμενες δυνάμει του Τίτλου V της ΣΕΕ

20. Παρά το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο που είναι κοινό με αυτό του κοινοτικού συστήματος, ο Τίτλος V και ο Τίτλος VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση θεμελιώνονται σε αρχές αρκετά διαφορετικές από αυτές στις οποίες βασίζεται το κοινοτικό οικοδόμημα. Οριοθετούν μια νομική τάξη εντός της οποίας έχει ρητά αποκλεισθεί η παραγωγή άμεσων αποτελεσμάτων από τα μέσα παράγωγου δικαίου, τα οποία περιορίζονται απλώς στη δημιουργία υποχρεώσεων στο επίπεδο των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.
21. Το άρθρο 12 της ΣΕΕ περιέχει έναν κατάλογο μέσων σε θέματα εξωτερικής πολιτικής :
- Οι αρχές και οι γενικοί προσανατολισμοί είναι πολιτικές πράξεις που θεσπίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
 - Οι κοινές στρατηγικές που εκπονούνται από το Συμβούλιο και εγκρίνονται ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζουν τους στόχους και τα μέσα δράσης της Ένωσης σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη. Ο νομικός χαρακτήρας τους επιβεβαιώνεται από τη στιγμή που οδηγούν στη θέσπιση με ειδική πλειοψηφία εκτελεστικών πράξεων (κοινές δράσεις, κοινές θέσεις ή άλλου είδους αποφάσεις).

⁶ Το πρόβλημα αυτό δεν παρουσιάζεται σε όλες τις γλώσσες : σε ορισμένες, οι εν λόγω πράξεις διακρίνονται σαφώς (π.χ. στα γερμανικά «Beschluss» αλλά «Entscheidung» κατά την έννοια του άρθρου 249).

⁷ Στα γερμανικά : «Durchführungsbeschluss».

- Οι κοινές δράσεις προβλέπονται για ειδικές περιστάσεις που απαιτούν επιχειρησιακή δράση της Ένωσης. Είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, χωρίς να προβλέπονται άλλες λεπτομέρειες σχετικά με τις επιπτώσεις τους.
- Οι κοινές θέσεις καθορίζουν τη θέση της Ένωσης επί συγκεκριμένου θέματος, γεωγραφικής ή θεματικής φύσεως. Τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται με αυτές στο πλαίσιο των εθνικών πολιτικών τους και των διπλωματικών ενεργειών τους.
- Ενίσχυση του συστηματικού συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών για την άσκηση της πολιτικής τους. Αυτή μπορεί να λαμβάνει διάφορες μορφές και αποτελεί μάλλον μέθοδο δράσης παρά συγκεκριμένο μέσο.

22. Πέραν του καταλόγου του άρθρου 12, ο Τίτλος V προβλέπει κι άλλα μέσα : είναι η περίπτωση της αμοιβαίας ενημέρωσης και συνεννόησης που προβλέπεται στο άρθρο 16 και οι εντολές προς τη ΔΕΕ που προβλέπονται στο άρθρο 17. Εξ άλλου, αξιοσημείωτο είναι ότι στον Τίτλο V περιλαμβάνονται και νέες χρήσεις του όρου «απόφαση»⁸ ο οποίος χρησιμοποιείται γενικά ως μέτρο θεσπιζόμενο βάσει του Τίτλου V αλλά επίσης και ως πράξη υλοποίησης δράσεων και κοινών θέσεων, οπότε οι αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία⁹. Επί πλέον, έχουν καθιερωθεί και άλλα μέσα, όπως οι κατευθυντήριες γραμμές, οι κώδικες συμπεριφοράς και οι δηλώσεις του Συμβουλίου και της Προεδρίας της Ένωσης. Εν ολίγοις, το πλήρες φάσμα των μέσων εξωτερικής πολιτικής είναι ιδιαίτερα δύσκολο να προσδιοριστεί. Έχουν δε συνέπειες που είναι δύσκολο να γίνουν κατανοητές με μοναδικό γνώμονα το κατά πόσον προβλέπονται στη Συνθήκη.

Δ. Πράξεις θεσπιζόμενες δυνάμει του Τίτλου VI της ΣΕΕ

23. Στη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχαν σε μεγάλο βαθμό προβλεφθεί τα ίδια μέσα για τη συνεργασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και για τη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ «3ος πυλώνας»). Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τροποποίησε τα διαθέσιμα μέσα στους τομείς της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, οι οποίοι παρέμειναν στον «3ο πυλώνα».

24. Το άρθρο 34 της ΣΕΕ κάνει διάκριση μεταξύ τεσσάρων τύπων πράξεων :

⁸ Όπως έχει ήδη επισημανθεί, το πρόβλημα αυτό δεν παρουσιάζεται σε όλες τις γλώσσες.

⁹ Πρέπει να τονιστεί ότι ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας δεν εφαρμόζεται στις αποφάσεις που συνεπάγονται στρατιωτική δράση ή στον τομέα της άμυνας και ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να αντισταχθεί στην εφαρμογή του, οπότε το θέμα μπορεί να παραπεμφθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο αποφασίζει ομόφωνα.

- Οι κοινές θέσεις καθορίζουν τη θέση της Ένωσης έναντι συγκεκριμένου ζητήματος. Δεν προβλέπεται τίποτα ως προς τα δεσμευτικά τους αποτελέσματα.
- Οι αποφάσεις-πλαίσιο αποσκοπούν στην προσέγγιση των νομοθεσιών. Είναι δε δεσμευτικές για τα κράτη μέλη ως προς τα αποτελέσματά τους. Ομοιάζουν προς τις οδηγίες αλλά ορίζεται ρητά ότι δεν παράγουν άμεσα αποτελέσματα.
- Οι αποφάσεις δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται για την προσέγγιση των εθνικών κανονιστικών διατάξεων. Είναι δεσμευτικές αλλά, όπως και οι οδηγίες-πλαίσιο, δεν παράγουν άμεσα αποτελέσματα.
- Οι συμβάσεις είναι νομικά μέσα που θεσπίζονται από το Συμβούλιο αλλά υπόκεινται σε επικύρωση από τα κράτη μέλη. Ομοιάζουν με μέσα του κλασικού διεθνούς δικαίου και τίθενται σε ισχύ στα κράτη που τις έχουν επικυρώσει, αφού υιοθετηθούν τουλάχιστον από τα μισά κράτη μέλη.

Το άρθρο 34 προβλέπει επίσης μέτρα εφαρμογής των αποφάσεων και των συμβάσεων, τα οποία εγκρίνονται με ειδική πλειοψηφία ¹⁰.

25. Παρ' όλες τις βελτιώσεις που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, είναι πολλοί εκείνοι που υποστηρίζουν ότι τα μέσα αυτά εξακολουθούν να μην είναι κατάλληλα για έναν τομέα που συνεπάγεται έντονη νομοθετική δραστηριότητα, σε αντίθεση με τον τομέα της ΚΕΠΠΑ για τον οποίο δημιουργήθηκαν τα μέσα της Συνθήκης ΕΕ.

Ε. Μη τυπικά μέσα

26. Οι διατάξεις των Συνθηκών δεν εξαντλούν τα μέσα δράσης των θεσμικών οργάνων. Με την πάροδο του χρόνου έχουν δημιουργηθεί κι άλλα μέσα των οποίων η νομική ισχύς είναι αμφίβολη αλλά δεν παύουν να επιφέρουν αποτελέσματα.

¹⁰ Πρόκειται για ειδικές πλειοψηφίες ιδιαίτερου τύπου : εξήντα δύο ψήφοι που εκπροσωπούν 10 κράτη στην περίπτωση των μέτρων εφαρμογής των αποφάσεων και δύο τρίτα των συμβαλλομένων κρατών στην περίπτωση των συμβάσεων.

27. Σε αυτή την κατηγορία ανήκουν κυρίως :

- Οι διοργανικές συμφωνίες, οι οποίες εμφανίζονται ως έμπρακτη εκδήλωση της αρχής της πιστής συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Κανείς δεν αμφισβητεί την αποτελεσματικότητά τους ως μέσο αυτοπειθαρχίας για τα θεσμικά όργανα, ιδίως στον τομέα του προϋπολογισμού και στον νομοθετικό τομέα.
- Τα συμπεράσματα και τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα οποία έχουν πολιτικό μάλλον παρά νομικό χαρακτήρα αλλά μπορούν ασκήσουν τεράστια επίδραση στις νομοθετικές διαδικασίες.
- Τα ψηφίσματα και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου, τα οποία έχουν μόνο πολιτική αξία αλλά δεν στερούνται εντελώς νομικών συνεπειών. Έχουν ερμηνευτική αξία ως προς τις νομικές πράξεις, όπως έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο.
- Οι δηλώσεις των κρατών μελών που συμπεριλαμβάνονται στα πρακτικά ή στα συμπεράσματα του Συμβουλίου. Αυτές δεν επιφέρουν νομικά αποτελέσματα.
- Οι δηλώσεις που επισυνάπτονται από τα θεσμικά όργανα σε ορισμένες νομικές πράξεις. Αυτές έχουν μόνο δηλωτική αξία.

28. Ορισμένοι θεωρούν ότι ο πολλαπλασιασμός των μέσων που προέκυψε από τη διεύρυνση των πολιτικών της Ένωσης αποτελεί παράγοντα νομικής αβεβαιότητας και έναν από τους κύριους λόγους αδιαφάνειας για την οποία κατηγορείται η Ένωση. Επίσης, ορισμένοι ισχυρίζονται ότι ο αριθμός τους πρέπει να περιοριστεί ή/και ότι πρέπει να εναρμονιστούν τα νομικά αποτελέσματα των μέσων και στους τρεις πυλώνες.

II. Το «modus operandi» των θεσμικών οργάνων

29. Για την επίτευξη των στόχων και για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και της

Κοινότητας, οι Συνθήκες απονέμουν εξουσίες στα θεσμικά όργανα. Αυτή η απονομή δεν θεμελιώνεται σε ένα σύστημα διάκρισης των εξουσιών και δεν υπάρχει στις Συνθήκες μια γενική διακήρυξη που να καθορίζει τις συνήθεις λειτουργίες των θεσμικών οργάνων στα πλαίσια κράτους δικαίου. Ενώ η νομοθετική εξουσία ανήκει είτε από κοινού στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως συννομοθέτες, είτε στο Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με την Επιτροπή να παρεμβαίνει στη νομοθετική διαδικασία και στις δύο περιπτώσεις, η εκτελεστική εξουσία, συμπεριλαμβανομένης και της εξουσίας επιβολής εκτελεστικών κανόνων, καθορίζεται κατά περίπτωση κατά τη νομοθετική διαδικασία. Η τρίτη περίπτωση του άρθρου 202 της ΣΕΚ ορίζει ότι το Συμβούλιο «αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει... Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απ' ευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις».

A. Νομοθετική εξουσία

30. Η νομοθετική εξουσία, η οποία νοείται ως ικανότητα λήψης αποφάσεων παράγωγου δικαίου (κανόνες δευτέρου επιπέδου) κατ' εφαρμογή της Συνθήκης, ασκείται είτε από κοινού από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως συννομοθέτες είτε από το Συμβούλιο με συμμετοχή, ποικίλου βαθμού, του Κοινοβουλίου στις περισσότερες περιπτώσεις. Η Επιτροπή διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στον κοινοτικό πυλώνα με την άσκηση του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της. Δεν υπάρχει ορισμός της νομοθετικής εξουσίας στις Συνθήκες. Η Συνθήκη ΕΚ καθορίζει τη λειτουργία του Συμβουλίου ως νομοθέτη μόνο σε θέματα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα (άρθρο 207, τρίτη παράγραφος). Οι Συνθήκες οριοθετούν τους αντίστοιχους ρόλους των θεσμικών οργάνων κατά περίπτωση βάσει ενός πολύ μεγάλου αριθμού διαδικασιών.
31. Εάν κατατάξουμε τις διαδικασίες βάσει δύο μόνο παραμέτρων, συγκεκριμένα βάσει του συστήματος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο και της συμμετοχής του Κοινοβουλίου, προκύπτει ένας σημαντικός αριθμός συνδυασμών :
- ειδική πλειοψηφία με συναπόφαση,
 - ειδική πλειοψηφία με συνεργασία (έστω για τις περιπτώσεις που δεν ορίζεται άλλως),
 - ειδική πλειοψηφία με σύμφωνη γνώμη,
 - ειδική πλειοψηφία με απλή διαβούλευση,
 - ειδική πλειοψηφία χωρίς παρέμβαση του Κοινοβουλίου,
 - ομοφωνία με συναπόφαση,

- ομοφωνία με σύμφωνη γνώμη,
- ομοφωνία με απλή διαβούλευση,
- ομοφωνία χωρίς συμμετοχή του Κοινοβουλίου.

Ο κατάλογος αυτός αφορά μόνο τον κοινοτικό πυλώνα και δεν λαμβάνονται υπόψη ούτε οι απαιτήσεις γνωμοδοτήσεων της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών, ούτε οι ειδικές πλειοψηφίες που απαιτούνται σε ορισμένες ιδιαίτερες περιπτώσεις. Υπάρχουν επίσης και ειδικές διαδικασίες όπως η διαδικασία του προϋπολογισμού (η οποία, στην πράξη, απομακρύνεται αρκετά από τα προβλεπόμενα στη Συνθήκη), η ενιαία εκλογική διαδικασία, κλπ.

32. Η εφαρμογή συγκεκριμένης διαδικασίας για το κάθε συγκεκριμένο θέμα είναι κάτι που εξηγείται μάλλον με ιστορικούς όρους (διπλωματικές διαπραγματεύσεις κατά τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών) παρά με λογική ανάλυση. Το μόνο που μπορεί να εντοπίσει κανείς ως αρχή είναι η τάση γενίκευσης της ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο με παράλληλη απονομή εξουσίας συναπόφασης στο Κοινοβούλιο.
33. Ορισμένα παραδείγματα είναι ενδεικτικά αυτής της έλλειψης συνοχής. Παρ' όλο που ο γενικός κανόνας είναι η συναπόφαση να συνοδεύεται με ψηφοφορία βάσει ειδικής πλειοψηφίας στο Συμβούλιο, πολλές διατάξεις, ακόμα και μετά τη Νίκαια, προβλέπουν διαδικασία συναπόφασης με ομοφωνία του Συμβουλίου, με όλες τις επιπλοκές που αυτό συνεπάγεται στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων ¹¹. Για ορισμένα θέματα υπάρχει διαφοροποίηση κατά τομείς. Για παράδειγμα, το άρθρο 18 μετά τη Νίκαια όπου ορίζεται ότι η ελεύθερη κυκλοφορία υπόκειται σε ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, εκτός σε ό,τι αφορά τα μέτρα για τα διαβατήρια, τα δελτία ταυτότητας, την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ασφάλιση για τα οποία εξακολουθεί να απαιτείται ομοφωνία. Παρομοίως, το άρθρο 175 που αφορά το περιβάλλον επιβάλλει, κατ' εξαίρεση, την ομοφωνία σε ορισμένα θέματα : στις διατάξεις φορολογικού χαρακτήρα, στη χωροταξία και στον ενεργειακό εφοδιασμό. Πρέπει να αναφερθεί επίσης και το φαινόμενο των μεταβατικών περιόδων, το οποίο επιτρέπει ή επιβάλλει αλλαγή του τρόπου ψηφοφορίας για ορισμένα θέματα, ύστερα από συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία. Είναι η περίπτωση π.χ. των θεμάτων που αφορούν τις θεωρήσεις, το άσυλο και τη μετανάστευση (άρθρο 67), το περιβάλλον (άρθρο 175) ή, μετά τη Νίκαια, τη συνοχή (άρθρο 160).
34. Μια άλλο παράδειγμα έλλειψης συνοχής αφορά τις διατάξεις που συνεπάγονται σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις. Η διαδικασία του προϋπολογισμού παρέχει δεσπόζουσα θέση στο Κοινοβούλιο όσον αφορά τις μη υποχρεωτικές δαπάνες, ενώ η συμμετοχή του στις

¹¹ Άρθρα 42, 47 και 151.

νομοθετικές διαδικασίες θέσπισης των πράξεων που ρυθμίζουν αυτές τις δαπάνες ποικίλλει και γενικά είναι περιορισμένη. Για παράδειγμα, οι κανονισμοί για τα Διαρθρωτικά Ταμεία ¹² και για το Ταμείο Συνοχής (άρθρο 161) θεσπίζονται με τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου αλλά οι δημοσιονομικοί κανονισμοί που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό (άρθρο 279) μόνο ύστερα από απλή διαβούλευση μαζί του. Αντίθετα, οι προσανατολισμοί και τα μέτρα χρηματοδότησης των διευρωπαϊκών δικτύων (άρθρο 156) ή το πρόγραμμα-πλαίσιο στον τομέα της έρευνας (άρθρο 166) θεσπίζονται με συναπόφαση.

35. Η έλλειψη ενός ορθολογικού συστήματος διαδικασιών και η μεγάλη ποικιλομορφία τους αποτελούν πρόσθετους παράγοντες περιπλοκότητας και αδιαφάνειας, πράγμα που έχει οδηγήσει ορισμένους να ζητήσουν να υπάρξουν σαφείς συσχετίσεις μεταξύ του νομικού μέσου, της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και του τύπου της εφαρμοστέας δράσης, τα δε μέσα να κατατάσσονται όχι μόνο συναρτήσει της μορφής τους και των αποτελεσμάτων τους αλλά και βάσει της διαδικασίας έγκρισής τους. Κατά τις διαδοχικές Διακυβερνητικές Διασκέψεις προτάθηκαν, πλην ανεπιτυχώς, συστήματα ιεράρχησης στα οποία προβλεπόταν επίσης η θέσπιση γενικών αρχών για τις διαδικασίες. Αντ' αυτού, με κάθε Διακυβερνητική Διάσκεψη αυξανόταν η περιπλοκότητα του συστήματος των διαδικασιών.

B. Εκτελεστικοί κανόνες ¹³

36. Στο σύστημα της Συνθήκης, ο γενικός κανόνας είναι ότι η αρμοδιότητα για την εφαρμογή και υλοποίηση των νομοθετικών κανόνων επαφίεται στα κράτη μέλη σύμφωνα με τις αντίστοιχες συνταγματικές τους διατάξεις, τηρουμένης της Συνθήκης και υπό τον έλεγχο της Επιτροπής, των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου ¹⁴. Η Κοινότητα ασκεί τέτοιες αρμοδιότητες μόνο σε επικουρική βάση, ιδίως όταν πρέπει να εξασφαλιστεί ομοιογένεια στην εφαρμογή του παράγωγου δικαίου. Θα πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η Συνθήκη, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σε πολλά εθνικά συστήματα, δεν κάνει διάκριση μεταξύ *κανονιστικής* εξουσίας (εξουσία θέσπισης γενικών εκτελεστικών κανόνων των νομοθετικών πράξεων) και εξουσίας εκτέλεσης των νόμων με τη θέσπιση επί μέρους πράξεων. Με τον όρο «εκτέλεση των

¹² Περιέργως, οι κανονισμοί του Κοινωνικού Ταμείου και του ΕΤΠΑ, οι οποίοι διέπονται απολύτως από τον προαναφερόμενο κανονισμό των διαρθρωτικών ταμείων, εγκρίνονται με συναπόφαση ενώ εκείνος του ΕΓΤΠΕ-τμήμα προσανατολισμού ύστερα από απλή διαβούλευση.

¹³ Το παρόν τμήμα του σημειώματος αφορά αποκλειστικά τη Συνθήκη ΕΟΚ. Ο Τίτλος V και ο Τίτλος VI της ΣΕΕ καθορίζουν ειδικές εκτελεστικές υποχρεώσεις για τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη. Ο Τίτλος VI ειδικότερα προβλέπει εκτελεστικά μέτρα που θεσπίζονται από το Συμβούλιο ύστερα από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, αλλά η πρακτική του Συμβουλίου έχει απομακρυνθεί πλέον, με τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου, από τις διατάξεις αυτές με τη συχνή ανάθεση εκτελεστικών καθηκόντων στην Επιτροπή και με τη χρήση των διαδικασιών επιτροπολογίας.

¹⁴ Άρθρο 10 της ΣΕΚ. Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (βλ. Συλλογή Συνθηκών, Τόμος I, Μέρος I, σελ. 567) και Δήλωση αριθ. 43 που προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του Άμστερνταμ σχετικά με το Πρωτόκολλο αυτό.

κανόνων» στα άρθρα 202 και 211 της Συνθήκης ΕΚ καλύπτονται και οι δύο αυτές έννοιες.

1. Εμβέλεια των εκτελεστικών κανόνων

37. Όσον αφορά την εξουσία θέσπισης εκτελεστικών κανόνων των πράξεων παράγωγου δικαίου (κανόνες τρίτου επιπέδου) σε κοινοτικό επίπεδο, σύμφωνα με την τρίτη περίπτωση του άρθρου 202 της ΣΕΚ, το Συμβούλιο «αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει»¹⁵. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις»¹⁶.
38. Η τρίτη περίπτωση του άρθρου 202 είχε εισαχθεί (την εποχή της Ενιαίας Πράξης) με στόχο την απαλλαγή του νομοθέτη από τα τεχνικά ή πολύ λεπτομερή θέματα τα οποία προβλεπόταν τότε ότι θα τον κατέκλυζαν λόγω του μεγάλου φόρτου νομοθετικού έργου σχετικά με την ενιαία αγορά. Αλλά η κοινοτική νομοθεσία εξακολουθεί να κατηγορείται ότι είναι υπερβολικά λεπτομερής, υπερβολικά τεχνική. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, κατά τις διαδοχικές Διακυβερνητικές Διασκέψεις είχαν γίνει προτάσεις για την καθιέρωση στις Συνθήκες της αρχής της ιεράρχησης των κανόνων¹⁷, και αυτό προκειμένου να απλουστευτούν οι τεχνικές πτυχές των κανόνων δευτέρου επιπέδου με τη σαφή διάκριση του τι είναι «νομοθετικό» και τι είναι «εκτελεστικό», οι οποίες δεν έγιναν δεκτές.
39. Και όμως, οι διατάξεις της Συνθήκης ήδη παρέχουν στον νομοθέτη την ευχέρεια να προβαίνει σε τέτοιες διακρίσεις, κατά περίπτωση. Η εμβέλεια των εκτελεστικών κανόνων αποφασίζεται κάθε φορά στην ίδια τη βασική πράξη. Και είναι το ή τα θεσμικά όργανα που κατέχουν τη νομοθετική εξουσία που καθορίζουν εάν και σε ποιο βαθμό πρέπει να θεσπιστούν εκτελεστικοί κανόνες. Αποφασίζουν επομένως κατά περίπτωση για τον βαθμό λεπτομέρειας

¹⁵ Το Δικαστήριο έκρινε ότι, στην περίπτωση της συναπόφασης, το άρθρο αυτό καλύπτει και το Κοινοβούλιο.

¹⁶ Το Δικαστήριο έκρινε ότι το Συμβούλιο οφείλει να αιτιολογεί με τρόπο εμπειριστατωμένο τυχόν απόφαση του να ασκήσει το ίδιο τις εκτελεστικές εξουσίες.

17 Κατά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Μάαστριχτ, η Ιταλία είχε προτείνει την ακόλουθη ιεράρχηση των κοινοτικών πράξεων : συνταγματικοί, νομοθετικοί, κανονιστικοί και διοικητικοί κανόνες, με διαφορετικές διαδικασίες θέσπισης. Η Επιτροπή πρότεινε, κατά την ίδια ΔΚΔ, την ακόλουθη κατάταξη : «νόμοι», κανονισμοί, αποφάσεις, συστάσεις και γνώμες. Οι νόμοι θα θεσπίζονται με διαδικασία «συναπόφασης» μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η Επιτροπή θα είναι αρμόδια για τη θέσπιση των αναγκαίων κανονισμών και αποφάσεων για την εκτέλεση των νόμων. Η λουξεμβούργια Προεδρία είχε παρουσιάσει την πρόταση αυτή στη Διάσκεψη αλλά, παρ' όλο που η συναπόφαση όντως εισήχθη στη Συνθήκη, η τυπολογία των πράξεων δεν τροποποιήθηκε. Μια δήλωση που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Ένωσης προέβλεπε ότι «η ΔΚΔ που θα συγκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθοριστεί η πρέπει ιεράρχηση των διαφόρων κατηγοριών πράξεων». Στο Άμστερνταμ δεν θεσπίστηκε τίποτα σχετικά με το θέμα αυτό.

Κατά τη ΔΚΔ της Νίκαιας, η πορτογαλική Προεδρία είχε προτείνει την έννοια της νομοθετικής πράξης η οποία θα θεσπίζεται με συναπόφαση και θα αφορά μόνο θεμελιώδεις κανόνες και γενικές αρχές. Οι εκτελεστικοί κανόνες θα θεσπίζονται από το Συμβούλιο με διαδικασία λιγότερο περίπλοκη.

και τεχνικότητας των κανόνων δευτέρου επιπέδου¹⁸ και έχουν τη δυνατότητα να περιορίζουν τις νομοθετικές πράξεις (δευτέρου επιπέδου) μόνο στις γενικές αρχές και στους θεμελιώδεις κανόνες, αφήνοντας τις λεπτομέρειες και τα τεχνικότερα θέματα στους εκτελεστικούς κανόνες. Ίσως θα πρέπει να ενθαρρυνθεί ο νομοθέτης να κάνει χρήση της μεταβίβασης εξουσιών και να προβλεφθεί ένα δικαίωμα ανάκλησης (call-back) χάρις στο οποίο θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικά τους εκτελεστικούς κανόνες. Θα μπορούσε να γίνει δεκτός ένας μηχανισμός¹⁹ μεταβίβασης νομοθετικών εξουσιών στην Επιτροπή ο οποίος θα υπόκειται στον έλεγχο του νομοθέτη;

40. Εν ολίγοις, η ύπαρξη δύο επιπέδων κανόνων (βασικός κανόνας- δεύτερο επίπεδο και εκτελεστικός κανόνας-τρίτο επίπεδο) δεν είναι σαφής στις Συνθήκες και ούτε στην πρακτική του κοινοτικού ουσιαστικού δικαίου. Ορισμένοι πιστεύουν ότι έχει ωριμάσει πλέον ο χρόνος να καθιερωθεί στις Συνθήκες μια σαφής και ρητή ιεράρχηση των πράξεων. Θα μπορούσαν να καθοριστούν στις Συνθήκες η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία και να διευκρινιστεί ποια θεσμικά όργανα είναι αρμόδια να τις ασκούν και σε ποιο βαθμό, ή/και να γίνει σαφέστερη διάκριση μεταξύ των νομοθετικών πράξεων και των εκτελεστικών κανόνων και να αντανακλάται αυτό στην ονομασία των πράξεων.

2. Διαδικασίες ελέγχου

41. Το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 202, μπορεί «να υπαγάγει την άσκηση αυτών των [εκτελεστικών] αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους». Οι όροι αυτοί συνίστανται στον έλεγχο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής από επιτροπές εμπειρογνομόνων των κρατών μελών. Το σχετικό κανονιστικό κείμενο που ισχύει τη στιγμή αυτή, το οποίο στην τρέχουσα πρακτική ονομάζεται «επιτροπολογία», είναι η απόφαση του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή. Η απόφαση αυτή αντικατέστησε εκείνη της 13ης Ιουλίου 1987.
42. Ένας από τους στόχους της απόφασης «επιτροπολογία» είναι να μπει τάξη στις διαδικασίες ελέγχου και να αποφευχθεί το να προβλέπει η κάθε πράξη παράγωγου δικαίου δικούς της όρους. Πράγματι, η διατύπωση της νομικής βάσης που μιλά για «κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο» δεν αφήνει αμφιβολίες ως προς τον εξαντλητικό χαρακτήρα της απόφασης αυτής. Καθιστά ορθολογικότερες και απλούστερες τις διαδικασίες των επιτροπών και περιορίζει τον αριθμό τους σε τρεις. Ωστόσο, ορισμένοι θεωρούν τις διαδικασίες επιτροπολογίας ασκόπως περίπλοκες : αν και αρχικά οι διαδικασίες ελέγχου της

¹⁸ Πρόκειται τελικά για ένα σύστημα εν πολλοίς παρόμοιο με εκείνο των περισσότερων ευρωπαϊκών συνταγμάτων : το τι είναι νομοθετικό και τι εκτελεστικό καθορίζονται από τη δεσπόζουσα θέση που κατέχει στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων το ή τα θεσμικά όργανα που εκπροσωπούν τη νομοθετική εξουσία. Ο νομοθέτης καθορίζει ποια κανονιστικά καθήκοντα πρέπει να ασκούνται από την εκτελεστική εξουσία, τα οποία πρέπει πάντοτε να πλαισιώνονται από τον νόμο και να υπόκεινται στον έλεγχο των δικαστηρίων.

¹⁹ Παρεμφερής με εκείνους που υπάρχουν σε πολλά κράτη μέλη.

Επιτροπής είχαν εισαχθεί για να δοθεί στο Συμβούλιο η δυνατότητα να αναθέτει τακτικότερα στην Επιτροπή κανονιστικά καθήκοντα τρίτου επιπέδου και, επομένως, αποτελούσαν παράγοντα απλούστευσης, συχνά προβάλλεται η άποψη ότι κατέστησαν παράγων περιπλοκότητας.

43. Η Επιτροπή, στην έκθεσή της για τη λειτουργία των επιτροπών το 2000, δημοσίευσε τον κατάλογο των επιτροπών : είναι συνολικά 244. Κατά τη διάρκεια του συγκεκριμένου έτους, οι επιτροπές αυτές εκλήθησαν να ασχοληθούν με 1742 πράξεις και στις ημερήσιες διατάξεις τους εγγράφηκαν συνολικά 4323 γνωμοδοτήσεις κάθε είδους.
44. Παρά το γεγονός ότι το ενδεχόμενο μεταβολών στις διαδικασίες επιτροπολογίας θέτει και ευρύτερα ζητήματα, είναι σαφές ότι οι ισχύουσες ρυθμίσεις αποδεικνύονται επαχθείς ακόμα και για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών ²⁰. Για τον λόγο αυτό ορισμένοι ισχυρίζονται ότι θα πρέπει πλέον να απλουστευθούν ακόμα περισσότερο οι διαδικασίες επιτροπολογίας.

III. Ποιότητα της νομοθεσίας

45. Τα προαναφερθέντα ζητήματα δεν εξαντλούν την προβληματική της «ποιότητας» της κοινοτικής νομοθεσίας και της ικανότητάς της να προσαρμόζεται στην περιπλοκότητα και στην ταχύτητα των μεταβολών, ιδίως στον οικονομικό τομέα. Ενώ οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων επικρίνονται ως υπερβολικά επαχθείς και βραδείες, τα αποτελέσματά τους έχουν συχνά κατηγορηθεί για ακαμψία και περιττολογία. Πράγμα που συνηγορεί, κατά την άποψη ορισμένων, υπέρ της ευρύτερης μεταβίβασης εξουσιών στην Επιτροπή και στις εθνικές αρχές. Άλλοι πάλι θεωρούν ότι συνηγορεί υπέρ της ανάγκης μεγαλύτερης συνεκτίμησης των νέων μηχανισμών αυτορύθμισης των οικονομικών φορέων και προσαρμογής στους μηχανισμούς αυτούς ²¹.
46. Ήδη από μερικά χρόνια, στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και ιδίως στην Επιτροπή έχει ξεκινήσει ένας προβληματισμός για τα ζητήματα της απλούστευσης και του εξορθολογισμού του κανονιστικού περιβάλλοντος. Πιο πρόσφατα, ο προβληματισμός αυτός ενισχύθηκε και από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το οποίο, στο πλαίσιο της διαδικασίας της Λισσαβώνας, ζήτησε από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και από τα κράτη μέλη «να χαράξουν μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο». Στο

²⁰ Βλ. έκθεση Poos για τη μεταρρύθμιση του Συμβουλίου.

²¹ Βλ., όσον αφορά τον τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, την έκθεση Lamfalussy καθώς και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στοκχόλμης.

πλαίσιο αυτό εμπίπτει επίσης και η ευρεία συζήτηση για τη διακυβέρνηση ²² την οποία ξεκίνησε η Επιτροπή πέρυσι.

47. Τα βασικά στοιχεία του προβληματισμού αυτού έχουν ως εξής :

- i) Ως προς τις νομοθετικές διαδικασίες επισημαίνεται συχνά ότι η φάση προπαρασκευής δεν είναι επαρκής σε σχέση με τις επιπτώσεις των μέτρων στους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι θα προτιμούσαν τη διεξαγωγή διεξοδικότερων διαβουλεύσεων εκ των προτέρων, μεταξύ άλλων και για την επιλογή του καταλληλότερου μέσου δράσης. Τονίζεται επίσης ότι τα κοινοτικά νομικά μέσα πρέπει να συνοδεύονται κι από άλλες λύσεις. Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού που καθιερώθηκε στη Λισσαβόνα, για την ανταλλαγή εμπειριών, αποτελεί ένα τέτοιο παράδειγμα. Ένα άλλο είναι η μέθοδος εθελούσιας συνεργασίας με αυτορύθμιση που θα βασίζεται στη συνεργασία μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών. Ορισμένοι θεωρούν την από κοινού ρύθμιση ως μέθοδο που συνδυάζει τα πλεονεκτήματα της νομοθεσίας (νομική ασφάλεια και υπεράσπιση του γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος) με τα πλεονεκτήματα της αυτορύθμισης, όπως συμβαίνει στις λεγόμενες οδηγίες «νέας προσέγγισης» στις οποίες οι βασικές απαιτήσεις καθορίζονται σε μια οδηγία-πλαίσιο και αφήνεται στις επιχειρήσεις η επιλογή του τρόπου με τον οποίο θα συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις αυτές.
- ii) Η διάρκεια των νομοθετικών διαδικασιών είναι πολύ μακρόχρονη. Η θέσπιση ενός νομοθετικού μέτρου απαιτεί κατά μέσον όρο τουλάχιστον ενάμιση έτος. Στην περίπτωση των οδηγιών, για τη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο μπορεί να απαιτηθούν άλλα δύο έτη ή και περισσότερο. Οι προθεσμίες αυτές δύσκολα συμβιβάζονται με τις ανάγκες ενός οικονομικού περιβάλλοντος που συχνά μεταβάλλεται ταχύτατα.
- iii) Οι κοινοτικές νομοθετικές πράξεις θεωρούνται συχνά ως υπερβολικά λεπτομερείς, λόγω του ότι προκύπτουν συνήθως από επίπονες συμβιβαστικές λύσεις στο εσωτερικό των θεσμικών οργάνων και μεταξύ αυτών. Η μεταφορά των οδηγιών και η εφαρμογή γενικότερα των κοινοτικών πράξεων στα κράτη μέλη μπορεί να προκαλέσει πρόσθετες επιπλοκές και να οδηγήσει σε αποκλίνοντα αποτελέσματα και σε καθυστερήσεις. Η Επιτροπή ετοιμάζεται να προτείνει μια μέθοδο διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη με στόχο τη βελτίωση της εφαρμογής της νομοθεσίας, την εξάλειψη των ανορθολογικών χαρακτηριστικών και, κυρίως, τη διευκόλυνση της προσαρμογής της στις μεταβολές του οικονομικού και τεχνολογικού περιβάλλοντος. Μεταξύ άλλων, ενδέχεται να ζητηθεί από τα κράτη μέλη να καταρτίζουν κατά διαστήματα πίνακες συμβατότητας των εθνικών μέτρων με την κοινοτική νομοθεσία.

²² Βλ. τη λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση COM (2001) 0428 final.

iv) Η αξιολόγηση και η επανεξέταση των ισχυουσών πράξεων αποτελεί άλλον έναν τομέα όπου θα πρέπει να υπάρξει συντονισμένη δράση της Επιτροπής, των εθνικών διοικήσεων και των οικονομικών και κοινωνικών φορέων. Εξετάζεται δε το ενδεχόμενο εισαγωγής στις νομοθετικές πράξεις ενός μηχανισμού αναθεώρησης (sunset clause) υπό τη μορφή συγκεκριμένης προθεσμίας για την αναθεώρηση της πράξης.

48. Θα πρέπει επίσης να αναφερθούν οι προσπάθειες που καταβάλλονται επί σειρά ετών για την αναμόρφωση και την κωδικοποίηση του κοινοτικού δικαίου. Πρωτοβουλίες για την απλούστευση της ισχύουσας νομοθεσίας στους τομείς της γεωργίας και της εσωτερικής αγοράς (πρωτοβουλία SLIM) έχουν ήδη αρχίσει να υλοποιούνται εδώ και ορισμένα χρόνια. Η πρόοδος όμως είναι βραδεία.

=====