

**Η ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ
ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ, ΩΣ ΕΚΔΗΛΩΣΗ
ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ***

*Γρηγ. - Ευάγ. Καλαβρός
Αν. Καθηγητής στη Νομική ΔΠΘ*

Το ζήτημα της κατανομής εξουσίας, με την έννοια της αρμοδιότητας μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών - μελών, αποτέλεσε, από την εμφάνιση του κοινοτικού φαινομένου κορυφαίο σημείο προβληματισμού της θεωρίας και σημείο συνεχούς τριβής της εφαρμογής του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου.

Ελλείπει σαφούς και ρητής διάταξης συνολικής πρόβλεψης στο θετικό δίκαιο, πλην εκείνης του άρθρου 5 σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη, η οποία όμως δεν επιλύει αλλά απλώς μεταθέτει την λύση στην ερμηνεία των επί μέρους ρυθμίσεων, η θεωρία επεδίωξε με δογματική προσέγγιση να επιλύσει το πρόβλημα του εύρους της κοινοτικής εξουσίας με αφετηρία την προσέγγιση της φύσης και του σκοπού των ιδρυτικών συνθηκών, στην προσπάθεια προδήλως σύνδεσης της λύσης με την βούληση των ιδρυτών. Οι προταθείσες όμως λύσεις δεν ευδοκίμησαν να επιλύσουν το ζήτημα, το οποίο ανέκυπτε συχνά στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, κατά τον έλεγχο της προβλεπόμενης άσκησης της δικαιο- παραγωγικής λειτουργίας του κοινοτικού δικαίου με την μορφή της παραγωγής των κανόνων του παραγώγου δικαίου και σε μικρότερο βαθμό κατά την ερμηνεία του πρωτογενούς δικαίου στα πλαίσια της προδικαστικής παρέμβασης του Δικαστηρίου.

Την λύση δεν διευκόλυνε η πρόβλεψη των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 5 (πρώην άρθρου 3β) περί της αρχής της επικουρικότητας (παρ. 2), όπως αυτή διευκρινίζεται εκεί και της αρχής της αναλογικότητας (παρ. 3), όπως αυτές συμπληρώνονται από το Πρωτόκολλο για τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στην ΕΚ με την συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως δείχνει η συχνή ενασχόληση της νομολογίας με το ζήτημα, η οποία όμως δεν επέτυχε να καταλήξει με μία ικανοποιητική και αποτελεσματική οριοθέτηση της κοινοτικής και εθνικής εξουσίας.

Ο κοινοτικός νομοθέτης, ίσως έχων συνείδηση της ανωτέρω ασάφειας ως προς την οριοθέτηση της κοινοτικής αρμοδιότητας και κατ' επέκταση αντιστοίχως και της εθνικής αρμοδιότητας ως αποτέλεσμα της πρώτης, προέβλεψε την κατ' άρθρο 308 (πρώην άρθρο 235) ρήτρα γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης προς το Συμ-

* Το κείμενο αυτό καταγράφει ανακοίνωση που έγινε στο συνέδριο του Τμήματος Μεσογειακών σπουδών του Πανεπιστημίου Αιγαίου στην Ρόδο στις 30.5.2004 με το γενικό θέμα: «Συνέδριο Διεθνών Σχέσεων: Οι διεθνείς εξελίξεις και ο ρόλος της Ελλάδος στη Μεσόγειο και την Ν.Α. Ευρώπη».

βούλιο, όταν διαπιστωθεί έλλειψη πρόβλεψης στην Συνθήκη κοινοτικής αρμοδιότητας για κανόνα ή ενέργεια απαραίτητων για την επίτευξη συμβατικού στόχου, να νομοθετεί δια των κατάλληλων διατάξεων την απαιτούμενη κοινοτική αρμοδιότητα, προτάσσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Με τον τρόπο αυτό επεδίωξε να συνδυάσει το σεβασμό της συμβατικής ισορροπίας στους κανονισμούς της αρμοδιότητας μεταξύ των ΕΚ και των κρατών - μελών, όπως την κατέκριναν οι ιδρυτές στις ιδρυτικές συνθήκες με την ανάγκη κάλυψης των νομοθετικών κενών στην άσκηση της κοινοτικής αρμοδιότητας που θα εμφάνιζε στο μέλλον η εξέλιξη της ζωής.

Μάλιστα θεωρώ την λύση αυτή ως λυσιτελή προς την ανωτέρω κατεύθυνση έναντι της θεωρίας των λανθανουσών αρμοδιοτήτων (implied powers), την οποία, υποστηριχθείσα στο χώρο του αμερικανικού δημοσίου δικαίου και εν συνεχεία στην επιστήμη του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου στα πλαίσια του προβληματισμού για την αρμοδιότητα του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης να διατάσσει ασφαλιστικά μέτρα, επιχείρησε να μεταφέρει η νομολογία του ΔΕΚ με την απόφαση 8/55 στο κοινοτικό δίκαιο.

Οι συντάκτες του σχεδίου Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, έχοντας συνείδηση της αυτάρκειας της πρόβλεψης του κοινοτικού δικαίου κατά την μέχρι της Νίκαιας εκδοχή του, διέλαβαν τις περί κοινοτικής αρμοδιότητας πρόνοιες στα άρθρα 11,12 και 13 και αναδιατύπωσαν την περί γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης πρόβλεψη του άρθρου 308, υπό τον όχι επιτυχή τίτλο «ρήτρα ευελιξίας» του άρθρου 17.

Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις αυτές προβλέπεται *αποκλειστική, συντρέχουσα* και ως ενδιάμεσος βαθμός κοινοτικής παρέμβασης τομείς *υποστηρικτικής, συντονιστικής και συμπληρωματικής* αρμοδιότητας του άρθρου 16.

Στο άρθρο 14 καθορίζεται η έννοια των *αποκλειστικών* αρμοδιοτήτων και προβλέπεται η κάμψη της αρχής αυτής μετά από εξουσιοδότηση της Ένωσης προς τα κράτη - μέλη (παρ. 1). Ακολούθως καθορίζεται η έννοια της συντρέχουσας αρμοδιότητας, ενώ προβλέπεται ότι η αρμοδιότητα της αρμοδιότητας ανήκει στην Ένωση, τα δε κράτη - μέλη ασκούν την ανήκουσα σε αυτά αρμοδιότητα μόνο εάν η Ένωση δεν ασκήσει την αρμοδιότητα της ή αποφάσισε να παύσει να την ασκεί.

Στο άρθρο 12 καθορίζονται ρητά οι τομείς της αποκλειστικής εσωτερικής κοινοτικής αρμοδιότητας και αποκλειστικής εξωτερικής αρμοδιότητας.

Στο άρθρο 13 προσδιορίζονται οι τομείς της συντρέχουσας αρμοδιότητας.

Τέλος στο άρθρο 17 καταστρώνεται η ρήτρα ευελιξίας, η οποία ναι μεν κατά βάση επαναλαμβάνει την περί γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης πρόβλεψη του άρθρου 308, πράγμα που σημαίνει ότι επεκράτησαν τελικώς αντί της πρότασης να περιληφθεί στο σχέδιο συντάγματος κατάλογος αρμοδιοτήτων της Ένωσης ως προ-

σπάθεια αυστηρής οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων της τελευταίας με παράλληλη κατάργηση της πρόβλεψης του άρθρου 308, η διατήρηση της ομόφωνης αρμοδιότητας του Συμβουλίου να καλύπτει τα νομοθετικά κενά μεταξύ νομοθετημένων στόχων και κοινοτικών αρμοδιοτήτων με αποφάσεις του, μετά από πρόταση της Επιτροπής.

Θα ήταν όμως παράλειψη να μην σημειωθεί ιδιαίτερα ότι στο σχέδιο συντάγματος το Συμβούλιο *προαποφασίζει* με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, πρόβλεψη που διευρύνει την δημοκρατική βάση της αποφασιστικής αρμοδιότητας της Ένωσης λόγω της άμεσης εκλογής με καθολική ψηφοφορία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Τέλος θα ήθελα να τονίσω ότι η Συνέλευση τελικά δεν υιοθέτησε την ορθή πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (εισηγητής ο Alain Lamassouire σχετικά με την οριοθέτηση των Αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών - μελών), να περιληφθεί αμφίδρομη διαδικασία διεύρυνσης - περιορισμού των κοινοτικών αρμοδιοτήτων με την πρόβλεψη αναπαρατομής αρμοδιότητας στα κράτη - μέλη, όπως προβλέπει ο Γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος στο άρθρο 72-3, πρόβλεψη που θα καθιστούσε περισσότερη λυσιτελή της επίτευξη των κοινοτικών στόχων και περισσότερο ευέλικτη την κοινοτική μέθοδο, ενώ θα συνέβαλε και στην εξουδετέρωση των ευρωφοβικών τάσεων στην Ευρώπη.