

## Προπτυχιακή Εργασία

### Φούρκας Ανδρέας

#### Σύνταγμα και Παράγωγο Κοινοτικό Δίκαιο

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην έννομη τάξη υπάρχει μια πληθώρα από κανόνες που ρυθμίζουν το σύνολο των ανθρώπινων σχέσεων. Για να γίνει αντιληπτό πόσο έχει επεκταθεί η χρήση των νομικών κανόνων για τη ρύθμιση των ανθρώπινων σχέσεων σε μια κοινωνία, αρκεί να αναφερθεί ότι υπάρχουν διατάξεις των οποίων η παραβίαση δεν επιφέρει κάποιο έννομο αποτέλεσμα αλλά μόνο κάποιον ηθικοπολιτικό ψόγο (γνωστές από τα αγγλοσαξωνικά δίκαια με τον όρο soft law). Το δίκαιο έρχεται στη σύγχρονη κοινωνία να ρυθμίσει ακόμα και 'φιλικές' σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τη διοίκηση αλλοτρίων (Α.Κ.730επ.).

Σ' αυτό το νομοθετικό χάος υπάρχει μια ιεραρχία και εκ των πραγμάτων πρέπει να υπάρχουν ορισμένες διατάξεις που να βρίσκονται στην κορυφή αυτής της ιεραρχίας. Αυτές οι διατάξεις περιέχονται στα Συντάγματα των κρατών και πλέον δεν ρυθμίζουν μόνο την οργάνωση και λειτουργία του κράτους, όπως γινόταν δεκτό από την παραδοσιακή συνταγματική θεωρία, αλλά έχοντας υπερδημόσιο χαρακτήρα ρυθμίζουν το σύνολο των εννόμων σχέσεων.

Τα κράτη όμως δεν δρουν μεμονωμένα-διότι δεν μπορούν άλλωστε στη σύγχρονη διεθνή κοινότητα-αλλά αναπτύσσονται και σχέσεις μεταξύ τους. Το διεθνές δίκαιο, που παραδοσιακά αφορούσε σχέσεις μεταξύ κυρίαρχων και ανεξάρτητων κρατών, σε όλες τις έννομες τάξεις των κρατών έχει ισχύ κατώτερη του Συντάγματος.

Ωστόσο, προβλήματα τίθενται σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο. Οι Ευρωπαϊκές Κοινοότητες από την ίδρυση τους αποτέλεσαν ένα ξεχωριστό φαινόμενο για τα διεθνή δεδομένα. Τα γενικά χαρακτηριστικά του κοινοτικού δικαίου αποσαφηνίστηκαν μέσω των τριών βασικών του αρχών: αρχή της αυτονομίας, αρχή της υπεροχής και αρχή της αμεσότητας. Αυτές οι αρχές δεν διατυπώνονταν ρητά στις Ιδρυτικές Συνθήκες αλλά συνάγονταν από το πνεύμα των Συνθηκών και ερμηνεύτηκαν από το ΔΕΚ. Η νομική και ορολογική ενότητα που διέθετε το κοινοτικό δίκαιο διασπάστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η νέα αυτή συνθήκη δεν περιοριζόταν στον οικονομικό χώρο όπως οι προηγούμενες (ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ και ΕΟΚ), αλλά αφορούσε αποκλειστικά τον πολιτικό χώρο. Με το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος που αναμένεται να ψηφιστεί στις 14 Ιουνίου του 2004, το θέμα της ιεραρχίας κοινοτικού δικαίου και εσωτερικού δικαίου των κρατών-μελών τίθεται σε νέα βάση.

Στις σελίδες που ακολουθούν γίνεται αναφορά στο ρόλο του Συντάγματος στο σύγχρονο κράτος(ενότητα 1), αναλύεται το άρθρο 28 του Συντάγματος που ρυθμίζει τις διεθνείς σχέσεις της χώρας(ενότητα 2), αναλύεται η νομική φύση και τα βασικά χαρακτηριστικά του παράγωγου κοινοτικού δικαίου καθώς και τα νέα νομοθετικά μέσα που θεσπίστηκαν με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (ενότητα 3) και παρατίθενται οι πιθανές λύσεις σε περίπτωση σύγκρουσης Συντάγματος και παράγωγου κοινοτικού δικαίου (ενότητα 4).

#### ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

##### 1. Τα πρώτα Συντάγματα παγκοσμίως

###### α)Ορισμός του Συντάγματος

Σύνταγμα είναι ο σε ιδιαίτερο κείμενο γραπτά διατυπωμένος θεμελιώδης νόμος, που έχει τεθεί με ειδική διαδικασία, ρυθμίζει τη συνολική έννομη τάξη, έχει αυξημένη τυπική δύναμη και μεταβάλλεται με διαδικασία δυσχερέστερη της προβλεπόμενης για τους κοινούς νόμους των οποίων ιεραρχικά προΐστανται.

Η παραδοσιακή θεωρία κάνει διάκριση μεταξύ ουσιαστικού και τυπικού Συντάγματος. Στην ουσία πρόκειται για δύο όψεις του ίδιου νομίσματος, αφού ουσιαστική και τυπική προσέγγιση του Συντάγματος συνδέονται πολύ στενά.

Τυπικό Σύνταγμα θεωρείται το ενιαίο και κωδικοποιημένο κείμενο που φέρει τον ομώνυμο τίτλο και έχει ισχύ υπέρτερη των λοιπών κανόνων.

Ουσιαστικό Σύνταγμα θεωρείται κάθε νομικό μόρφωμα που περιέχει κανόνες αναγόμενους στην οργάνωση και άσκηση της πολιτείας.

###### β)Η αντίληψη των συνταγματικών κανόνων στην αρχαιότητα

Αν και η νομική ως επιστήμη, δεν ήταν ανεπτυγμένη στην αρχαία Ελλάδα, πρώτος ο Αριστοτέλης όρισε το 'ουσιαστικό' Σύνταγμα (Πολιτεία). Χαρακτηριστικά αναφέρει «Πολιτεία είναι οι κανόνες που θέτουν τάξη στις πόλεις, καθορίζουν με ποιο τρόπο κατανέμονται οι εξουσίες και ποιο είναι το βασικό όργανο της πολιτείας και ποιος ο σκοπός κάθε κοινωνίας. Οι υπόλοιποι νόμοι είναι διαφορετικοί από αυτούς της πολιτείας και κατά αυτούς πρέπει οι άρχοντες να επιβλέπουν και να τιμωρούν αυτούς που τους παραβιάζουν».

Επίσης στη Ρώμη παρατηρείτο η διάκριση μεταξύ Συντάγματος και νόμων, όπου μάλιστα γινόταν η χρήση των ειδικών όρων rem publicam constituere και leges scribere προς διάκριση της σύνταξης πολιτεύματος και της

θέσπισης νόμων.

#### γ) Τα πρώτα αληθινά Συντάγματα

Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι το πρώτο συνταγματικό κείμενο ήταν η Magna Charta του Ιωάννη του Ακτμήμονα. Ωστόσο, όχι μόνο πρόκειται για ένα απλό κείμενο που χωριά μπροστά στα σημερινά Συντάγματα αλλά κι εκείνη την εποχή δεν υπήρχε το θεωρητικό υπόβαθρο για τη δημιουργία ενός Συντάγματος. Γενικότερα μπορούμε να χαρακτηρίσουμε τη Magna Charta καθώς και τους κανόνες της αρχαιότητας που είχαν συνταγματικό χαρακτήρα ως «οιονεί Συντάγματα».

Το πρώτο αληθινό Σύνταγμα παγκοσμίως ήταν αυτό των Ηνωμένων Πολιτειών. Συγκεκριμένα πρόκειται για το «νόμο των δικαιωμάτων» της Βιρτζίνια της 12ης Ιουνίου 1776. Ακολούθησαν «η Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας των Ηνωμένων Πολιτειών» της 4ης Ιουλίου 1776 και «το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών» της 17ης Σεπτεμβρίου 1787, με τις εγκριθείσες 9 πρώτες τροπολογίες του.

Στην Ευρώπη τα πρώτα κείμενα συνταγματικού χαρακτήρα εμφανίζονται κατά τη Γαλλική Επανάσταση και συγκεκριμένα «η Διακήρυξη των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη» της 26ης Αυγούστου 1789, «το Σύνταγμα» της 3ης Σεπτεμβρίου 1791 και στη συνέχεια «το Σύνταγμα» της 24ης Ιουνίου 1793.

Το γεγονός ότι η Αμερικανική Επανάσταση προηγήθηκε κατά 13 χρόνια της Γαλλικής έδωσε την αφορμή να υποστηριχθεί ότι οι Γάλλοι ακολούθησαν πιστά τους Αμερικάνους και ότι η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη του 1789 αποτελεί απομίμηση του Bill of Rights. Ακόμα κι αν ισχύει αυτό, είναι αναμφισβήτητο ότι Αμερικάνοι και Γάλλοι επηρεάστηκαν στο συντακτικό τους έργο από την πολιτική φιλοσοφία του 18ου αιώνα, η οποία ήταν κατ' εξοχήν γαλλική. Πρόκειται για τον Rousseau, που ανέπτυξε τη θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου παράλληλα με τον Άγγλο Locke, τον Montesquieu και λιγότερο τον Voltaire, των οποίων τα έργα ήταν γνωστά όχι μόνο στη Γαλλία αλλά και στην Αμερική.

Από τότε οι συντακτικοί νομοθέτες των περισσότερων κρατών είχαν σαν πηγή έμπνευσης τα ιδανικά της φιλελεύθερης δημοκρατίας και αυτά προσπαθούσαν να πραγματώσουν με τα κείμενά τους ώστε να δώσουν «Σύνταγμα» στους λαούς τους.

## 2. Το Σύνταγμα ως προϊόν ιστορικών εντάσεων

Το Σύνταγμα, ως ιδεολογική και πολιτική διεκδίκηση και κατάκτηση, ως πολιτισμικό δημιούργημα και νομικό φαινόμενο ανάγεται σε μια συγκεκριμένη ιστορική περίοδο. Η δημιουργία των Συνταγμάτων επιβεβαιώνει τη στενή σύνδεση δικαίου και πραγματικότητας. Τα Συντάγματα στη μεγάλη τους πλειοψηφία είναι δημιουργήματα ιστορικών ανακατατάξεων και συντάσσονται για τη διασφάλιση των πραγματοποιούμενων ιστορικών αλλαγών. Η ιστορικότητα αυτή του Συντάγματος αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό του γνώρισμα. Η εμφάνιση του Συντάγματος δεν συντελείται βέβαια απρόσμενα και ακαριαία. Προηγείται μια μακρά περίοδος ιστορικής ζύμωσης κατά την οποία εμφανίζονται πολλά αποσπασματικά και πρόδρομα συνταγματικά φαινόμενα (κυρίως στην Αγγλία). Τα Συντάγματα δημιουργήθηκαν μετά από επαναστάσεις και πήραν γραπτή μορφή για να διασφαλιστεί η τάξη όπως αποκαταστάθηκε μετά την κοινωνική αναταραχή. Έτσι κάθε νομοθετικό κείμενο που θεσπίζεται μετά από επανάσταση έχει συνταγματικό με την παραπάνω έννοια χαρακτήρα. Οι ρυθμίσεις στις οποίες συμφωνούν τα αντίπαλα μέρη καταγράφονται, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη εξασφάλιση. Τα συνταγματικά αυτά κείμενα περιέχουν ρυθμίσεις τουλάχιστον για τα βασικότερα ζητήματα που οδήγησαν στην κοινωνική αναταραχή. Περιέχουν δηλαδή τους ιστορικά σπουδαιότερους κανόνες και έχουν και από την ουσιαστική αυτή άποψη επίσης συνταγματικό χαρακτήρα.

## 3. Παραδοσιακή και σύγχρονη έννοια του Συντάγματος

### α) Το Σύνταγμα ως δημιούργημα του φιλελεύθερου κράτους

Όπως προαναφέρθηκε, τα πρώτα Συντάγματα εμφανίστηκαν την περίοδο της αμερικανικής και της γαλλικής επανάστασης. Το Σύνταγμα ως ιδεολογικό σύμβολο και ως πολιτικό αίτημα ταυτίστηκε με τους στόχους της ανερχόμενης αστικής τάξης, που διεκδικούσε συμμετοχή στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας και αυτονομία σε σχέση με τη μοναρχία και τις κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στις οποίες αυτή αναγόταν. Υπ' αυτή την έννοια το Σύνταγμα ήταν τι καθοριστικό νομικό χαρακτηριστικό του φιλελεύθερου αστικού κράτους. Σε έννομες τάξεις τέτοιας μορφής, το Σύνταγμα περιορίζεται στο να ρυθμίζει τις σχέσεις κράτους και πολιτών και ανήκει στο δημόσιο δίκαιο.

### β) Ο ρόλος του Συντάγματος στο κοινωνικό κράτος

Σήμερα πλέον έχουμε μεταβεί προς ένα κράτος δικαίου. Μια από τις βασικές αρχές του κράτους δικαίου είναι η ύπαρξη Συντάγματος. Το κράτος δικαίου απέχει από την προσβολή δικαιωμάτων και είναι έννοια διαφορετική από το κοινωνικό κράτος. Το κοινωνικό κράτος βασίζεται στη δημοκρατικοποίηση και την καθολικότητα της ψήφου. Εδώ δεν υπάρχει απαίτηση των πολιτών για αποχή του κράτους από προσβολή των δικαιωμάτων τους, αλλά απαίτηση προς πράξη. Το κοινωνικό κράτος είναι προσανατολισμένο στην ανάπτυξη της ανθρώπινης αξίας. Αυτή υποχρεούται να διασφαλίσει και το Σύνταγμα. Το ελληνικό Σύνταγμα καθιερώνει τη μορφή του κοινωνικού-ανθρωπιστικού κράτους, όπως προκύπτει από τα άρθρα 251 και 2511.

### γ) Το Σύνταγμα ως ρυθμιστής της συνολικής έννομης τάξης

Η μεταβολή του κράτους από φιλελεύθερο σε ανθρωπιστικό είχε ως αντίκτυπο και τη διαφορετική θεώρηση του ρόλου του Συντάγματος στο νομικό σύστημα. Ο διαχωρισμός του δικαίου σε ιδιωτικό και δημόσιο, πέρα από παιδαγωγικούς σκοπούς, δεν έχει μεγάλη σημασία. Το Σύνταγμα δεν περιέχει κανόνες που αναφέρονται μόνο στο δημόσιο δίκαιο αλλά κανόνες που αφορούν τη συνολική έννομη τάξη. Το Σύνταγμα οργανώνει την κοινωνικοκρατική συνύπαρξη κι έτσι η ρυθμιστική του εμβέλεια είναι ευρεία. Το Σύνταγμα προΐσταται όλων των κανόνων του κοινού δικαίου, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάκρισή τους. Ενώ το παραδοσιακό Σύνταγμα χρησιμοποιείται για τη δέσμευση της καταπιεστικής κρατικής εξουσίας, εντασσόμενο στο δυαδισμό κράτους-κοινωνίας, το σύγχρονο Σύνταγμα είναι καθολικός ρυθμιστής της συνολικής έννομης τάξης.

#### 4. Οι λειτουργίες του Συντάγματος

Η θεωρία ερευνώντας τις ιδιότητες που αποκτά συγκεκριμένη δικαιικά οργανωμένη συμβίωση των ανθρώπων, κάνει λόγο για «τις λειτουργίες του Συντάγματος» .

Το Σύνταγμα επιτελεί οργανωτική λειτουργία, ως προς τη συγκρότηση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας, ως προς την ανάδειξη, τη συγκρότηση τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις των κρατικών οργάνων και ως προς τη δικαιοπαραγωγική διαδικασία.

Η εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος έγκειται στις σχέσεις των ατόμων και των διαφόρων ομάδων μεταξύ τους και με την κρατική εξουσία. Το Σύνταγμα θέτει φραγμούς στην κρατική εξουσία και αυτή με τη σειρά της δηλώνει την πρόθεσή της να σεβαστεί τα όρια αυτά. Για το λόγο αυτό το συνταγματικό κράτος ταυτίζεται με το κράτος δικαίου.

Το Σύνταγμα επιτελεί νομιμοποιητική λειτουργία, εφόσον μέσα από τους κανόνες του Συντάγματος προσδιορίζεται και επιβεβαιώνεται ο νόμιμος τίτλος άσκησης της κρατικής εξουσίας από τα επιμέρους κρατικά όργανα, αλλά και διαμορφώνονται οι δυνατότητες για την αμφισβήτηση ή την ανατροπή του τίτλου αυτού.

Τέλος το Σύνταγμα επιτελεί συμβολική λειτουργία. Το Σύνταγμα είναι το αναγκαίο σύμβολο της κρατικής υπόστασης και της εθνικής ανεξαρτησίας. Ανεξάρτητα από το κανονιστικό περιεχόμενο του συγκεκριμένου κάθε φορά Συντάγματος, αυτή καθαυτή η ύπαρξη και η δημόσια δήλωση για την ύπαρξη Συντάγματος είναι εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση της κρατικής υπόστασης.

Η παρουσίαση μίας «θεωρίας λειτουργιών» του Συντάγματος δεν πρέπει να δημιουργήσει την εντύπωση «λειτουργιών» στεγανών μεταξύ τους. Η μια προϋποθέτει ή συνεπάγεται την άλλη. Το Σύνταγμα πρέπει να νοείται ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας. Αν μάλιστα δεχτεί κανείς ότι η ολοκλήρωση της πολιτικής ελευθερίας αποτελεί το δικαίωμα και το λειτούργημα του πολίτη να καθορίζει και να ανακαθορίζει την πολιτεία, τότε βασική λειτουργία του Συντάγματος είναι η διαδικαστική εξασφάλιση αυτού του αέναου ανακαθορισμού.

#### 5. Τα τυπικά στοιχεία του Συντάγματος

##### α) Lex scripta

Βασικό στοιχείο του Συντάγματος είναι η γραπτή του διατύπωση. Για να διασφαλιστεί η ισορροπία των πολιτικών δυνάμεων μετά την κοινωνική αναταραχή, είναι απαραίτητη η ύπαρξη ενός βέβαιου νομοθετικού κειμένου, το οποίο εκδηλώνεται μόνο με τον γραπτό και πανηγυρικό αυτόν τύπο. Δεν αποκλείεται η ύπαρξη άγραφων συνταγματικών κανόνων, αλλά δεν μπορεί να υπάρξει άγραφο Σύνταγμα στο σύνολό του. Η τυπική υπεροχή και η αυστηρότητα του Συντάγματος προϋποθέτουν και συνεπάγονται τη γραπτή του μορφή αλλά και την ιδιαίτερη εξωτερική του εμφάνιση έτσι ώστε να διακρίνεται από τους άλλους κανόνες δικαίου. Κατά κανόνα το Σύνταγμα εμφανίζεται εξωτερικά σε ένα ενιαίο κείμενο. Συνταγματικές διατάξεις υπάρχουν και σε άλλες συνταγματικού χαρακτήρα πράξεις, τις συντακτικές πράξεις και τα ψηφίσματα.

##### β) Lex suprema

Το Σύνταγμα είναι θεμελιώδης νόμος. Δηλαδή είναι ο νόμος εκείνος στον οποίο περιέχονται οι θεμελιώδεις, οι βασικοί κανόνες. Στην ουσία πρόκειται για ουσιαστική υπεροχή του Συντάγματος απέναντι στο κοινό δίκαιο. Τα Συντάγματα δεν περιέχουν λεπτομερειακές ρυθμίσεις οι οποίες επαφίονται στον κοινό νομοθέτη.

Οι συνταγματικοί κανόνες συστήνουν το πολίτευμα. Καθορίζουν τη μορφή οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας και ιδρύουν τα βασικά όργανα του κράτους. Πολλοί θεωρήσαν ότι το Σύνταγμα ταυτίζεται με το πολίτευμα. Είναι αναμφισβήτητο ότι τα σημερινά Συντάγματα δεν περιορίζονται στο να ρυθμίζουν το πολίτευμα του κράτους αλλά περιέχουν μια πληθώρα διατάξεων υπερνομοθετικής ισχύος. Το Σύνταγμα δεν περιορίζεται στην περιοχή του δημοσίου δικαίου αλλά έχει υπερδημόσιο χαρακτήρα και περιεχόμενο. Οι θεμελιώδεις κανόνες που περιέχει δεν ρυθμίζουν μόνο τις σχέσεις της κρατικής εξουσίας με τους πολίτες αλλά και τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους.

Η ουσιαστική υπεροχή του Συντάγματος δεν θα είχε πρακτική αξία χωρίς την τυπική υπεροχή του, η οποία αποτελεί δημιουργήμα των νεώτερων χρόνων. Η υπεροχή του Συντάγματος προέκυψε από την ίδια την ανάγκη των κοινωνιών να θεωρήσουν για την ύπαρξή τους ορισμένα ζητήματα περισσότερο ή λιγότερο μόνιμα. Από την προσπάθεια διασφάλισης των θεμάτων αυτών προέκυψε η υπεροχή των συνταγματικών κανόνων ως βασική κοινωνική αποδοχή για το ότι ορισμένα θέματα δεν μπορούν να αλλάξουν καθόλου ή δεν μπορούν να αλλάξουν τόσο εύκολα όσο οι κοινού κανόνες δικαίου. Στην ιστορική πορεία συνειδητοποιήθηκε ότι ορισμένα πολύ βασικά θέματα όπως η μορφή του πολιτεύματος, οι ελευθερίες και τα δικαιώματα, βασικοί θεσμοί, χρειάζονται ιδιαίτερη κατοχύρωση και δεν πρέπει να μεταβάλλονται συχνά και εύκολα.

Η σύγχρονη έννοια του Συντάγματος οικοδομείται στη μονιστική αρχή, στην ενότητα της έννομης τάξης. Η ρυθμιστική εμβέλεια του συνταγματικού κανόνα εξαρτάται από το περιεχόμενό του και όχι από το είδος της

σχέσης στην οποία εφαρμόζεται. Το Σύνταγμα περιέχει τους βασικούς κανόνες όχι μόνο του κράτους αλλά και της κοινωνίας και της οικονομίας. Το Σύνταγμα είτε με ρητές διατάξεις είτε όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεών του, περιέχει θεμελιώδεις κανόνες που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά κάθε ατόμου. Κάθε μερικότερος κλάδος του δικαίου έχει συνταγματική αναφορά και συνταγματική θεμελίωση. Οι διατάξεις του κοινού δικαίου αποτελούν εξειδίκευση των συνταγματικών διατάξεων. Η εξειδίκευση είναι σκόπιμη και χρήσιμη όχι όμως αναγκαία. Για ό,τι δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα είναι απαραίτητη η μεσολάβηση του νόμου, ακριβώς διότι δεν υπάρχει συνταγματική ενέργεια. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν και οι περιπτώσεις εκείνες στις οποίες το ίδιο το Σύνταγμα με «επιφύλαξη νόμου» αναθέτει στον κοινό νομοθέτη την παραπέρα ρύθμιση συγκεκριμένων θεμάτων. Οι συνταγματικές διατάξεις δεν είναι δυνατόν να αναφέρονται σε όλα τα θέματα και σε όλο το μήκος και πλάτος τους.

Το Σύνταγμα είναι ο υπέρτατος νόμος, δηλαδή βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχίας της έννομης τάξης. Δεν υπάρχουν άλλοι κανόνες δικαίου ανώτεροι από τους συνταγματικούς. Η τυπική ανωτερότητα του Συντάγματος απέναντι στο κοινό δίκαιο συνίσταται στο ότι οι συνταγματικοί κανόνες υπερέχουν των κανόνων του κοινού δικαίου. Σε περίπτωση σύγκρουσης υπερισχύουν οι συνταγματικοί κανόνες. Αναγκαία συνέπεια της τυπικής υπεροχής του Συντάγματος είναι ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Η νομική ενέργεια των συνταγματικών κανόνων (συνταγματική ενέργεια) είναι ισχυρότερη της ενέργειας των κοινών νόμων (νομοθετική ενέργεια). Οι σχέσεις συνταγματικής και νομοθετικής ενέργειας καθορίζονται από την ιεραρχική τους κατάταξη και το ουσιαστικό περιεχόμενο των τυπικά ανώτερων συνταγματικών κανόνων. Κατ' αρχήν η υλοποίηση του κανονιστικού περιεχομένου των συνταγματικών διατάξεων δεν χρειάζεται την μεσολάβηση του νόμου. Το Σύνταγμα δεν είναι σύνολο πραγματικών αρχών αλλά ισχύουν δίκαιο. Από το χαρακτήρα του συνταγματικού δικαίου ως ισχύοντος δικαίου προκύπτει ότι η μεσολάβηση της νομοθετικής ενέργειας δεν αποτελεί προϋπόθεση εφαρμογής του συνταγματικού κανόνα.

#### γ) Lex rigida

Συνηθής προς την τυπική υπεροχή είναι η αυστηρότητα θέσπισης του Συντάγματος. Το Σύνταγμα θέτει και αναθεωρεί όχι ο κοινός νομοθέτης αλλά η συντακτική εξουσία και κατά διαδικασία δυσχερέστερη εκείνης των νόμων.

Λόγω της σπουδαιότητας τους και του ρόλου που επιτελούν οι διατάξεις του Συντάγματος, προβλέπεται ιδιαίτερη διαδικασία τροποποίησής τους. Μάλιστα το άρθρο 110§1 προβλέπει ότι ορισμένες διατάξεις που αποτελούν τη βάση του πολιτεύματος δεν αναθεωρούνται. Δεν πρόκειται απλά για τη μορφή αλλά κατά λέξη για τη βάση του πολιτεύματος. Σύμφωνα με το γενικό κανόνα είναι δυνατή η αναθεώρηση όλων των άλλων διατάξεων.

Η διαδικασία της αναθεώρησης προβλέπεται στο άρθρο 110§§.2-5 και στον Κανονισμό της Βουλής. Η όλη διαδικασία διακρίνεται σε δύο φάσεις. Η πρώτη είναι η φάση της απόφασης για την αναγκαιότητα της αναθεώρησης και η δεύτερη η φάση της διενέργειας της αναθεώρησης. Οι δύο φάσεις διενεργούνται σε δύο διαφορετικές βουλευτικές περιόδους. Αφού διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος, υποβάλλονται γραπτώς στη Βουλή προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος, ο πρόεδρος της Βουλής συσιστά Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, οι προτάσεις εγγράφονται σε ημερήσια διάταξη και συζητούνται από την ολομέλεια της Βουλής. Μετά από δύο ονομαστικές ψηφοφορίες, αν διαπιστωθεί η αναγκαιότητα αναθεώρησης, διενεργείται η αναθεώρηση από την επόμενη βουλή η οποία έχει χαρακτήρα αναθεωρητικής βουλής.

### 6. Τα ουσιαστικά στοιχεία του Συντάγματος

#### α) Lex generalis

Ο καθορισμός της έννοιας του ουσιαστικού Συντάγματος συνδέεται με το ερώτημα αν το Σύνταγμα περιέχει ή όχι κανόνες με περιεχόμενο συγκεκριμένης μορφής. Πρόκειται για το συναφές ερώτημα, αν το συνταγματικό δίκαιο αποτελεί με την έννοια αυτή ιδιαίτερο κλάδο δικαίου. Χαρακτηριστικό γνώρισμα των μερικότερων κλάδων της νομικής επιστήμης είναι η ενότητα του περιεχομένου των μερικότερων κανόνων δικαίου που τους απαρτίζουν. Με την έννοια αυτή γίνεται λόγος για κληρονομικό δίκαιο, φορολογικό δίκαιο κτλ. Όπως προκύπτει από την ίδια την ανάγνωση του κειμένου του Συντάγματος, το συνταγματικό δίκαιο δεν αποτελεί κλάδο δικαίου με την έννοια αυτή. Οι κανόνες που περιέχει δεν περιορίζονται σε ένα αλλά επεκτείνονται σε περισσότερους κλάδους του δικαίου. Το Σύνταγμα περιέχει κανόνες του δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου και επεκτείνεται στους μεγαλύτερους κλάδους τους. Κατά συνέπεια το συνταγματικό δίκαιο δεν αποτελεί κλάδο δικαίου με την παραδοσιακή έννοια του όρου αλλά έχει διακλαδικό χαρακτήρα. Κατά κυριολεξία οι κανόνες του σύγχρονου Συντάγματος επεκτείνονται σε όλη την έννομη τάξη. Το Σύνταγμα αποτελεί την πηγή νομιμοποίησης όλων των μερικότερων κλάδων δικαίου.

#### β) Lex fundamentalis

Μεγαλύτερη σημασία δεν έχει το περιεχόμενο της ύλης των συνταγματικών κανόνων αλλά η σπουδαιότητά τους. Το Σύνταγμα περιέχει τους σπουδαιότερους, τους βασικότερους, τους θεμελιώδεις κανόνες, που αναφέρονται στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους και της κοινωνίας. Θέτει τις βασικές αρχές της ρύθμισης της συνολικής κοινωνικοκρατικής συνύπαρξης. Οι συνταγματικοί κανόνες διαφέρουν από τους άλλους κανόνες της έννομης τάξης, δηλαδή από το κοινό δίκαιο, όχι ως προς το ουσιαστικό ρυθμιστικό τους περιεχόμενο, αλλά ως προς την σπουδαιότητα και τον θεμελιακό χαρακτήρα τους. Ποιοι κανόνες είναι σπουδαίοι, ποιοι έχουν τη μεγαλύτερη σημασία είναι θέμα ιστορικής διαδρομής. Το Σύνταγμα περιέχει από

όλους τους κλάδους του δικαίου τους πιο θεμελιώδεις. Πρόκειται για την ουσιαστική-αξιολογική υπεροχή των συνταγματικών κανόνων, η οποία και αποτελεί το κοινωνικό χαρακτηριστικό τους γνώρισμα. Η ουσιαστική έννοια του Συντάγματος δεν προσδιορίζεται καθ' ύλην αλλά έχει σημασιολογικό-αξιολογικό προσανατολισμό.

#### γ) Lex universalis

Η παραδοσιακή επιστήμη με τον όρο «ουσιαστικό Σύνταγμα» εννοούσε την ουσία και το περιεχόμενο του Συντάγματος, τη ρυθμιστική ύλη των συνταγματικών κανόνων. Με άλλα λόγια το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους και τη θέση των ατόμων απέναντι στην κρατική εξουσία.

Η σύγχρονη έννοια του ουσιαστικού Συντάγματος επεκτείνει το ρυθμιστικό του περιεχόμενο στην συνολική έννομη τάξη. Το Σύνταγμα δεν ρυθμίζει μόνο την οργάνωση και λειτουργία του κράτους αλλά και τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους. Η ουσιαστική έννοια του Συντάγματος διαχέεται επομένως σε όλο το μήκος και το πλάτος της έννομης τάξης. Από άποψη ουσίας συνταγματικός κανόνας μπορεί κατ' αρχήν να είναι οποιοσδήποτε κανόνας. Το συνταγματικό δίκαιο, το ουσιαστικό Σύνταγμα δεν περιέχει κάποια προκαθορισμένη με βάση ορισμένα κριτήρια ύλη. Δεν περιέχει σχέσεις συγκεκριμένου είδους, όπως λ.χ. οικογενειακές ή εμπορικές, αλλά επεκτείνεται σε όλες τις σχέσεις αυτές.

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, το συνταγματικό δίκαιο δεν αποτελεί κλάδο δικαίου με την παραδοσιακή έννοια του όρου αλλά έχει διακλαδικό χαρακτήρα. Κατά κυριολεξία οι κανόνες του σύγχρονου Συντάγματος επεκτείνονται σε όλη την έννομη τάξη. Το Σύνταγμα αποτελεί την πηγή νομιμοποίησης όλων των μερικότερων κλάδων δικαίου. Εφόσον το ρυθμιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος επεκτείνεται σε όλη την έννομη τάξη δεν είναι δυνατός ο προσδιορισμός του «ουσιαστικού Συντάγματος» με κριτήριο την ύλη την οποία περιέχει. Οι ρυθμίσεις του Συντάγματος αναφέρονται όχι μόνο στο πολιτικό αλλά και στο κοινωνικό και οικονομικό χώρο του σύγχρονου κράτους.

## ΕΝΟΤΗΤΑ 2: ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

### 7. Η αναγκαιότητα συνταγματικών ρυθμίσεων για το διεθνές δίκαιο

Όπως προαναφέρθηκε, το Σύνταγμα περιέχει πληθώρα ρυθμίσεων, από ολοκληρωμένους καταλόγους δικαιωμάτων μέχρι τα μέσα παρέμβασης του κράτους στην οικονομία, από τη διεξοδική οργάνωση της δικαιοδοτικής λειτουργίας και τις σχέσεις του ατόμου με αυτήν (ιδίως το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και οι μηχανισμοί ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων) μέχρι την προστασία του περιβάλλοντος.

Από τις ρυθμίσεις του Συντάγματος δεν ξεφεύγει και το θέμα των σχέσεων του κράτους με τις άλλες χώρες καθώς και η θέση των διεθνών κανόνων απέναντι στο ελληνικό Σύνταγμα και τους ελληνικούς νόμους. Η πολυθεσμικότητα της σύγχρονης κοινωνίας, η πληθώρα των διεθνών συμβάσεων και των διεθνών εθιμικών κανόνων δεν μπορούν να αφήσουν ανέπαφο το συνταγματικό δίκαιο. Η αναγκαιότητα μιας συνταγματικής ρύθμισης για διεθνή ζητήματα γίνεται περισσότερο φανερή σε σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Δεν είναι τυχαίο ότι η αναγκαιότητα ύπαρξης διατάξεων για τις σχέσεις του ελληνικού με το διεθνές δίκαιο στο

συνταγματικό κείμενο έγινε αισθητή κατά τη σύνταξη του Συντάγματος του 1975 πριν γίνει η Ελλάδα μέλος των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Εξάλλου και στα προηγούμενα Συντάγματα που ίσχυαν μετά το 1925 υπήρχαν διατάξεις που αναγνώριζαν το διεθνές δίκαιο ως πηγή του εσωτερικού ελληνικού δικαίου . Στο ισχύον ελληνικό Σύνταγμα οι σχέσεις διεθνούς και ελληνικού δικαίου ρυθμίζονται κυρίως από το αρ. 28. Βασική διάταξη είναι αυτή της πρώτης παραγράφου που αναφέρεται στην ιεραρχία των διεθνών κανόνων στην ελληνική έννομη τάξη. Με την αναθεώρηση του 2001 δεν τροποποιήθηκε το αρ. 28 (γεγονός που δείχνει τον επιτυχή χαρακτήρα του;) αλλά μόνο προστέθηκε μια ερμηνευτική δήλωση. Σε αυτήν τονίζεται η χρησιμότητα αυτού του άρθρου για τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

#### 8. Η θέση του διεθνούς δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη με βάση το αρ.28§1 του Συντάγματος

«Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.»

##### α) Η υπερνομοθετική ισχύς του διεθνούς δικαίου

Αυτό το άρθρο αναγνωρίζει τα πρωτεία υπέρ του διεθνούς δικαίου , αφού διακηρύσσει την υπεροχή τόσο του εθνικού όσο και του συμβατικού διεθνούς δικαίου απέναντι στον εσωτερικό νόμο. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το ότι το διεθνές έθιμο υπερισχύει του τυπικού νόμου σε αντίθεση με το εσωτερικό έθιμο όπου δεν ισχύει κάτι τέτοιο . Επίσης το διεθνές δίκαιο υπερισχύει τόσο προγενέστερου όσο και μεταγενέστερου εσωτερικού νόμου. Κανόνας του διεθνούς δικαίου δεν μπορεί να τροποποιηθεί με εσωτερικό νόμο. Πάντως είναι αναμφίβολο, αν και ιδιομορφίες εμφανίζονται σε σχέση με το ευρωπαϊκό δίκαιο, ότι το διεθνές δίκαιο δεν υπερισχύει του Συντάγματος . Οι κανόνες του δημόσιου διεθνούς δικαίου τουλάχιστον, οι οποίοι συμπεριλαμβάνονται κατ' εξοχήν στη ρύθμιση του αρ. 28§1, εμφανίζονται κατώτεροι του Συντάγματος στην ιεραρχία των νόμων. Με αυτό το άρθρο καθιερώνεται ο μονισμός στην ελληνική έννομη τάξη. Ειδικότερα οι εθνικοί κανόνες ενσωματώνονται αυτοδικαίως, δηλαδή χωρίς την έκδοση οποιασδήποτε πράξης για τη μετατροπή τους σε εσωτερικό ελληνικό δίκαιο, ενώ οι συμβατικοί ενσωματώνονται στο ελληνικό δίκαιο από και με την επικύρωση των διεθνών συμβάσεων με νόμο σύμφωνα με το αρ.36 του Συντάγματος και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς. Η άρση της αμφισβήτησης για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεδεγμένων κατά το αρ. 28, ανήκει στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το αρ. 100§1 στ' του Συντάγματος .

##### β) Η αρχή της αμοιβαιότητας

Κατά την αρχή της αμοιβαιότητας, εφόσον αναγνωρίζεται κάποιο δικαίωμα στους υπηκόους του Α κράτους που διαμένουν στο Β κράτος πρέπει αντίστοιχα να αναγνωρισθεί το ίδιο δικαίωμα στους υπηκόους του Β κράτους που διαμένουν στο Α κράτος . Η αρχή της αμοιβαιότητας αποτελεί συνέπεια της ισότητας των κυρίαρχων κρατών και συνεπάγεται την ίση μεταχείριση μεταξύ αλλοδαπών και ημεδαπών σε ορισμένους τομείς. Η διάγνωση του όρου της αμοιβαιότητας και ο έλεγχος της συνδρομής του στη διοικητική και δικαστηριακή πρακτική θέτει οξυτάτα προβλήματα . Έντονα προβλήματα συστηματικής ερμηνείας προκύπτουν κατά τον έλεγχο του όρου της αμοιβαιότητας όταν πρόκειται για πολυμερείς συμβάσεις ή για συμβάσεις που κινούνται στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων φορέας των οποίων είναι ο καθένας και όχι μόνο οι Έλληνες πολίτες. Εφόσον όμως ο αλλοδαπός καθίσταται φορέας των δικαιωμάτων αυτών επειδή βρίσκεται στην ελληνική επικράτεια και ανεξάρτητα αν φέρει την ελληνική ή άλλη ιθαγένεια, ο όρος της αμοιβαιότητας ούτε εξετάζεται ούτε ισχύει.

#### 9. Εξαιρέσεις από το άρθρο 28§1 του Συντάγματος

##### α) Η εξαίρεση του αρ.5§2 υποπαρ.1 εδ.β' του Συντάγματος

«Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο.»

Η διάταξη του δευτέρου εδαφίου επιτρέπει τη διαφορετική δυσμενή μεταχείριση των αλλοδαπών σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων στη ζωή, την τιμή και την ελευθερία, τα οποία κατοχυρώνονται από τη διάταξη του πρώτου εδαφίου της §2 υποπαράγραφος 1 του άρθρου αυτού του Συντάγματος, στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο . Η διάταξη του δεύτερου εδαφίου είχε μεγάλη νομική σημασία υπό την ισχύ των προηγούμενων Συνταγμάτων. Γιατί αυτή ήταν η μόνη διάταξη τους, που αναγνώριζε το διεθνές δίκαιο ως άμεση πηγή του Συνταγματικού δικαίου. Ειδικότερα, οι κανόνες του διεθνούς δικαίου, που προβλέπουν τη διαφορετική δυσμενή μεταχείριση των αλλοδαπών σε σύγκριση με τους ημεδαπούς, αποτελούσαν –και εξακολουθούν ν' αποτελούν- αναπόσπαστο τμήμα του Συντάγματος υπό τυπική έννοια. Συνεπώς, οι κανόνες αυτοί του διεθνούς δικαίου είχαν και έχουν την αυξημένη τυπική ισχύ του Συντάγματος (συνταγματική ισχύ). Για το λόγο αυτό η διάταξη δεν έγινε περιττή ενόψει της νέας διάταξης του άρθρο 28§1 εδ. α' του ισχύοντος Συντάγματος. Πράγματι, η νέα διάταξη καθιερώνει την αρχή της υπερνομοθετικής αλλ' υποσυνταγματικής ισχύος όλων των κανόνων του διεθνούς δικαίου, ενώ η παλαιά διάταξη θεσπίζει μια εξαίρεση από την αρχή αυτή, προσδίδοντας συνταγματική ισχύ σ' ορισμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου. Έτσι, η παλαιά διάταξη είναι ειδική απέναντι στη νέα που είναι γενική. Η διάκριση μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών κανόνων του διεθνούς δικαίου έχει και πρακτική σημασία. Γιατί οι κανόνες που έχουν συνταγματική ισχύ μπορούν να καταργούνται μόνο με την αναθεώρηση του Συντάγματος, ενώ οι συμβατικοί κανόνες που έχουν

συνταγματική ισχύ μπορούν να καταργούνται και με την καταγγελία της σχετικής σύμβασης. Η ερμηνευόμενη διάταξη προσδίδει συνταγματική ισχύ σ' όλους τους σχετικούς διεθνείς κανόνες, οι οποίοι ισχύουν κάθε φορά.

β) Η εξαίρεση του άρ.28§2 του Συντάγματος

«Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.»

Οι διατάξεις αυτές πάρθηκαν κατ' ουσία αμετάβλητες από το άρθρ. 53§ 5 του δικτατορικού Συντάγματος του 1968/1973, στο οποίο περιλήφθηκαν προφανώς υπό την επιρροή των σχετικών διατάξεων των Συνταγμάτων των δυτικοευρωπαϊκών Κρατών. Οι διατάξεις επιτρέπουν για πρώτη φορά την άσκηση δημόσιας εξουσίας στο ελληνικό έδαφος από όργανα διεθνών οργανισμών. Ειδικότερα, οι διατάξεις επιτρέπουν τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων των οργάνων του Ελληνικού Κράτους σε όργανα διεθνών οργανισμών με διεθνή συνθήκη ή συμφωνία. Οι διατάξεις, όπως προκύπτει και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες, επιδίωξαν κυρίως τη διευκόλυνση της Χώρας μας στην ΕΟΚ, που προϋπέθετε –και προϋποθέτει- την αναγνώριση συνταγματικών αρμοδιοτήτων στα όργανα της και η οποία έγινε τελικά με το Ν.945/1979 συμφώνως μ' αυτές. Εντούτοις, οι διατάξεις, όπως προκύπτει από τη γενική διατύπωσή τους και τις προπαρασκευαστικές εργασίες, επιτρέπουν τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και σε όργανα οποιουδήποτε άλλου διεθνούς οργανισμού, ακόμη και διεθνούς οργανισμού στρατιωτικού χαρακτήρα. Είναι αυτονόητο ότι η Ελλάδα πρέπει να είναι μέλος των διεθνών οργανισμών, σε όργανα των οποίων μεταβιβάζονται αρμοδιότητες σύμφωνα με τις διατάξεις.

Οι διατάξεις δεν καθορίζουν τις συνταγματικές αρμοδιότητες, οι οποίες μπορούν να μεταβιβάζονται, ούτε και τους περιορισμούς, υπό τους οποίους θ' ασκούνται από τα όργανα των διεθνών οργανισμών. Από τη διατύπωση και το σκοπό των διατάξεων και τη σύγκρισή τους με τις αντίστοιχες διατάξεις των δυτικοευρωπαϊκών Συνταγμάτων, τις οποίες είχαν σαν πρότυπο, συνάγεται σαφώς ότι επιτρέπεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και των τριών κλασικών κρατικών λειτουργιών, οι οποίες προβλέπονται στο τρίτο μέρος του Συντάγματος (άρ. 29-105). Είναι αναμφίβολο ότι είναι ανεπίτρεπτη η μεταβίβαση της αρμοδιότητας αναθεώρησης του Συντάγματος.

Εξάλλου οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες πρέπει να ασκούνται από τα διεθνή όργανα με τους ίδιους περιορισμούς, με τους οποίους ασκούνται από τα ελληνικά όργανα. Οι διατάξεις επιτρέπουν τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων χωρίς καμία μεταβολή τους. Οι διατάξεις δεν εξουσιοδοτούν τον κοινό νομοθέτη να αναθεωρεί το Σύνταγμα κατά την κρίση διεθνών συνθηκών περί της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών. Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων γίνεται ιδίως με την επιφύλαξη των διατάξεων του Συντάγματος περί των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος από τις οποίες δεσμεύονται τα διεθνή όργανα κατά την άσκηση αυτών. Την επιφύλαξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος περιλαμβάνει ρητά η διάταξη της τρίτης παραγράφου του αρ. 28 του Συντάγματος, η οποία επιτρέπει τη νομοθετική καθιέρωση περιορισμών της εθνικής κυριαρχίας.

Η μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων είναι κατά τις ερμηνευόμενες διατάξεις, επιτρεπτή μόνο για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη και εφόσον ο νόμος που κυρώνει τη συνθήκη ή συμφωνία ψηφίζεται με την πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών. Έτσι για την κύρωση της συνθήκης ή συμφωνίας περί μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων απαιτείται από τις διατάξεις η ίδια πλειοψηφία την οποί η διάταξη του αρ.110§2 του Συντάγματος απαιτεί για τη λήψη της απόφασης για την αναθεώρηση αυτού.

Οι κανόνες των διεθνών συνθηκών για τη μεταβίβαση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών έχουν αναμφίβολα συνταγματική ισχύ γιατί οι κανόνες αυτοί κατά το χρόνο της ισχύος τους αναστέλλουν την ισχύ των συνταγματικών διατάξεων οι οποίες αναθέτουν στα ελληνικά κρατικά όργανα την άσκηση των μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων. Συνεπώς οι ερμηνευόμενες διατάξεις καθιερώνουν μια εξαίρεση από την αρχή της υπερνομοθετικής ισχύος των κανόνων του διεθνούς δικαίου.

10. Η ένταξη του κοινοτικού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη με βάση το άρθρο 28 του Συντάγματος

Είναι αναμφισβήτητο ότι το άρθρο 28 αναφέρεται όχι μόνο στους κανόνες του δημοσίου και του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου αλλά και σε αυτούς του ευρωπαϊκού δικαίου• αυτό ενισχύεται και από την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001. Εξάλλου η επίσημη αίτηση για την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες υποβλήθηκε στις 11/6/1975, την ημέρα που τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1975.

Συνεπώς οι διατάξεις του άρθρου 28 εισήχθησαν στο Σύνταγμα και για να διευκολύνουν και να αποτελέσουν συνταγματικό έρεισμα της ένταξης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και να αποτρέψουν προβλήματα κατά την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη. Προηγούμενες τα περισσότερα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βρέθηκαν είτε πριν είτε και μετά από την ένταξή τους στην ανάγκη να αναθεωρήσουν τα Συντάγματά τους για να διαμορφώσουν τα αναγκαία και κατάλληλα τυπικά ερείσματα για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική τους έννομη τάξη, κάτι που προκάλεσε έντονη αναστάτωση στη δικαιοπαραγωγική τους διαδικασία και στην κλασική ιεραρχία των κανόνων δικαίου στην οποία είχε εθιστεί για μακρότατο χρόνο η ευρωπαϊκή νομική σκέψη. Ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης έχοντας επίγνωση των συνταγματικών προβλημάτων που είχε προκαλέσει σε άλλα κράτη-μέλη το κοινοτικό φαινόμενο και η σχέση της εθνικής με την κοινοτική έννομη τάξη, προσπάθησε να αντιμετωπίσει προληπτικά τα σχετικά ζητήματα με την εισαγωγή των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 28.

Ωστόσο το αποτέλεσμα απολείπεται κατά πολύ της προθέσεως, και αυτό για δύο λόγους: πρώτον, αν και φαίνεται ότι το ελληνικό Σύνταγμα διαθέτει δύο διατάξεις έτοιμες να υποδεχθούν το κοινοτικό φαινόμενο, πρόκειται για δύο διατάξεις που τέμνονται ως προς το κανονιστικό τους περιεχόμενο αλλά δεν ταυτίζονται ως

προς τις ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που τάσσουν και κατά συνέπεια ανακύπτουν προβλήματα συστηματικής ερμηνείας • και δεύτερον, η κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ν.1681/1987) έγινε με τη συνήθη διαδικασία κύρωσης των διεθνών συνθηκών, δηλαδή κατά τα άρθρα 36§1 και §2 και 28§1 του Συντάγματος και όχι κατά τις §2 και 3 του αρ. 28 .

#### 11. Περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας κατά το άρθρο 28§3 του Συντάγματος

«Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της, εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.»

Σε αντίθεση με το άρθρο 28§2 -το οποίο θέτει ως ουσιαστικές προϋποθέσεις, για να αναγνωριστούν σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα, την εξυπηρέτηση σπουδαίου εθνικού συμφέροντος και την προαγωγή της συνεργασίας με άλλα κράτη- κατά το άρθρο 28§3, για να προβεί η Ελλάδα σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της τάσσονται τέσσερις ουσιαστικές προϋποθέσεις: α) σπουδαίο εθνικό συμφέρον, β) να μη θίγονται τα ανθρώπινα δικαιώματα και οι βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γ) αρχή της ισότητας και δ) όρος της αμοιβαιότητας.

Οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 28§2 εμπεριέχονται στο άρθρο 28§3 , ενώ εξ ορισμού κάθε αναγνώριση κατά το Σύνταγμα αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών συνιστά αντίστοιχο περιορισμό στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας.

Αρμόδιο όργανο για την εκτίμηση της συνδρομής αυτών των προϋποθέσεων είναι η Βουλή. Σε αντίθεση με το άρθρο 28§2, εδώ δεν απαιτείται η προηγούμενη συνομολόγηση διεθνούς σύμβασης αλλά αρκεί νόμος ως μονομερής πράξη της Ελληνικής Δημοκρατίας. Ο νόμος αυτός πρέπει να ψηφιστεί από την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών, δηλαδή 151/300.

Ο όρος της αμοιβαιότητας αναλύθηκε παραπάνω . Οι όροι «δικαιώματα του ανθρώπου» και «βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος» παραπέμπουν στο αρ. 110§1 του Συντάγματος, δηλαδή στο δημοκρατικό, εκπροσωπευτικό, κοινοβουλευτικό και δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, τον οποίον και υπενθυμίζουν σε μια διάταξη κρίσιμη για τη διεθνή συμπεριφορά της χώρας. Η κρίση της Κυβέρνησης και της Βουλής για την ύπαρξη σπουδαίου εθνικού συμφέροντος είναι κρίση σκοπιμότητας και η θεμελίωσή της ανάγεται στο διεθνή πολιτικό και οικονομικό περίγυρο. Όσον αφορά το κοινοτικό δίκαιο, η αρχή της ισότητας διασφαλίζεται στο κοινοτικό πλαίσιο αφού η δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βασίστηκε στην, κατά το δημόσιο διεθνές δίκαιο, αρχή της ισότητας των κυριάρχων κρατών, ενώ όσον αφορά τους Έλληνες πολίτες ως δικαιούμενους της Κοινότητας, η αρχή της ισότητας κατοχυρώνεται στο αρ. 6 της Συνθ.ΕΚ.

Οι προϋποθέσεις που τάσσει το άρθρο 28§3 λειτουργούν ως κριτήρια ελέγχου της έννομης τάξης και της θεσμικής συγκρότησης των άλλων κρατών ή διεθνών οργανισμών υπέρ των οποίων γίνονται δεκτοί περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας ή σε όργανα των οποίων μεταβιβάζονται συντεταγμένες αρμοδιότητες . Έτσι ο διεθνής οργανισμός ή το αντισυμβαλλόμενο κράτος πρέπει να παρέχει επαρκείς εγγυήσεις σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των βάσεων του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ο έλεγχος αυτός προσλαμβάνει κατά τον τρόπο αυτό τη μορφή ενός ελέγχου ιδεολογικής και κυρίως θεσμικής συγγένειας.

### ΕΝΟΤΗΤΑ 3: ΤΟ ΠΑΡΑΓΩΓΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

#### 12. Οι Ιδρυτικές Συνθήκες

Μετά τον 2ο παγκόσμιο πόλεμο, κινούμενοι από την ιδέα ότι η ευρωπαϊκή συσπείρωση θα παγιώσει την ειρήνη, με πρόταση του γάλλου υπουργού Εξωτερικών Robert Schuman και με βάση το σχέδιο Jean Monnet, υπογράφηκε το 1951 στο Παρίσι η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) . Τα 6 κράτη που συμμετείχαν ήταν η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες και το Βέλγιο.

Ορμώμενοι από την επιτυχή πρόοδο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα, οι έξι ευρωπαϊκές χώρες προέβλεψαν στη σύναψη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) στη Ρώμη το 1957. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα θεμελιώθηκαν με δύο ξεχωριστές διεθνείς συνθήκες για να επιμεριστούν οι κίνδυνοι από τυχόν μη επικύρωσή τους. Αν και κινούνταν στο ίδιο πλαίσιο με την ΕΚΑΧ, οι δύο αυτές συνθήκες υπολείπονταν κατά πολύ αυτής σε ό,τι αφορά τη μορφή υπερεθνικότητας που επέλεγαν. Η υπερεθνικότητα δεν αποκτά ποτέ σ' αυτές ομοσπονδιακό χαρακτήρα, επειδή επιτυγχάνεται με λειτουργικό τρόπο, εντονότερα στις φάσεις της εφαρμογής των υποχρεώσεων, λιγότερο στη φάση της απόφασης και της νομοθεσίας. Η αληθινή πρόθεση των συντακτών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας ήταν να μεταθέσουν σε ένα απώτερο μέλλον δεσμεύσεις σχετικά με την οποιαδήποτε ομοσπονδιακή εξέλιξη του θεσμού. Οι δύο αυτές συνθήκες χαρακτηρίζονταν από νομική ρευστότητα και συντάχθηκαν ως συνθήκες-πλαίσιο, σε αντίθεση με την ΕΚΑΧ που ήταν συνθήκη-νόμος . Έχοντας ενοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό ο τομέας της οικονομίας-και μετά από τη σημαντική συμβολή του ΔΕΚ στην ερμηνεία και εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου- διαφάνηκε η ανάγκη για περαιτέρω ενοποίηση σε άλλους τομείς του κοινωνικού φάσματος συναφείς προς την αγοραία οικονομία. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη



παρέσχε το νομικό μέσο με το οποίο ο τότε θεσμικός μηχανισμός θα μπορούσε να κινηθεί προς την κατεύθυνση μιας θεματικά ευρύτερης και θεσμικά αποτελεσματικότερης Κοινότητας . Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη λειτούργησε ως τροποποιητική των ιδρυτικών Συνθηκών, μεταβάλλοντας όμως τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων σε καίρια σημεία και θεσπίζοντας διατάξεις για την κοινωνική πολιτική και την προστασία του περιβάλλοντος. Θεσπίζοντας την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, σκοπός της οποίας ήταν μια κοινή εξωτερική πολιτική που θα επιδιώκταν με τη σύγκλιση θέσεων και την πραγματοποίηση κοινών δράσεων , η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προετοιμάζει το έδαφος για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πολιτική ενοποίηση που προανήγγειλε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θεσμοθετήθηκε με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτή επεκτείνεται πλέον στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και στον τομέα της συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Το νέο αυτό θεσμικό οικοδόμημα αποτελεί έναν εμβρυώδη και ατροφικό οργανισμό πολιτικής ενοποίησης, ο οποίος μάλιστα στερείται νομικής προσωπικότητας, αλλά περικλείει ταυτόχρονα τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες . Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπεριδρύεται των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συγκεφαλαιώνοντάς τις• ο επιτελικός έλεγχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα όργανα των Κοινοτήτων είναι ένδειξη του προβαδίσματος που δίνεται στον πολιτικό χώρο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά ένα νέο υπερεθνικό πολιτικό οργανισμό, μια ξεχωριστή έννομη τάξη . Δύο από τις σημαντικότερες εξελίξεις που εισήγαγε η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν το πρόγραμμα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης των κρατών-μελών και η εισαγωγή του θεσμού της ιθαγένειας της Ένωσης. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση τροποποιήθηκε δύο φορές: το 1997 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και το 2000 με τη Συνθήκη της Νίκαιας. Τον Ιούνιο του 2004, ψηφίστηκε το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Στην ουσία πρόκειται για μια συγχώνευση των Ιδρυτικών Συνθηκών, που όσο κι αν φοβίζει τους οπαδούς της διακυβερνητικότητας δεν καθιερώνει την ομοσπονδιοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μερικές από τις βασικές αλλαγές που εισάγει είναι: η νομική προσωπικότητα της Ένωσης, η θέσπιση του Υπουργού Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

### 13. Θεωρητική προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης

#### α) Το θεωρητικό υπόβαθρο: ο αντιμακιαβελισμός

Η κλασική πολιτική φιλοσοφία για τη μέθοδο διακυβέρνησης μπορεί να συνοψισθεί στην εξής φράση: «Ο πρίγκιπας πρέπει να μάθει πώς θα κατακτήσει την εξουσία». Στο παρελθόν το σημαντικότερο ήταν να κατακτήσει ένα κράτος κάποιο άλλο με το στρατό. Έπειτα θα μπορούσε να αντλήσει οικονομικά οφέλη από το κατακτηθέν κράτος επιβάλλοντας φόρους στον υπόδουλο πληθυσμό και χρησιμοποιώντας τους πολίτες του κατακτηθέντος κράτους ως δίκους του στρατιώτες. Από το 1955, εμφανίζεται ένα φιλοσοφικοπολιτικό ρεύμα με τον όρο αντιμακιαβελισμός. Οι αντιμακιαβελιστές αντιλαμβάνονται ότι η κυβερνητικότητα βρίσκεται σε μια άλλη όψη, στον τρόπο διαχείρισης του πληθυσμού. Ο πλούτος και η παραγωγικότητα είναι προϊόν μιας καλής διαχείρισης του πληθυσμού. Ο πληθυσμός είναι μια πλατφόρμα που μπορεί πλέον να δημιουργήσει στο χώρο της οικονομίας. Η πολιτική βρίσκεται πλέον στην οικονομία. Από τα πρώτα στάδια της δημιουργίας τους οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες βασίστηκαν σ' αυτό το πρότυπο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχει ως οικονομική ενοποίηση. Ο στρατός και η αστυνομία υπάρχουν σήμερα στα θέματα της εσωτερικής ασφάλειας (στα οποία δεν έχει δοθεί η βαρύτητα που δίνεται στην οικονομία), αλλά στον κοινοτικό χώρο δεν παίζουν κανένα ρόλο. Με τις σημερινές συνθήκες η αυτάρκεια των κρατών δεν ενδιαφέρει αλλά και δεν αρκεί. Ήδη από τον 19ο αιώνα, με την παγκόσμια ανάπτυξη του εμπορίου, έγινε αντιληπτό ότι ένα κράτος δύσκολα μπορεί να σταθεί μόνο του στη διεθνή κοινότητα. Στην προσπάθεια ανάπτυξης της διεθνούς συνεργασίας, τα κράτη, τον 19ο αιώνα, στράφηκαν στη δημιουργία ομοσπονδιών. Τον 20ο αιώνα δημιούργησαν συνασπισμούς κατά τη διάρκεια πολέμων. Σήμερα, με την κυριαρχία της παγκοσμιοποίησης, τα κράτη προσπάθησαν να αναπτύξουν νέες μορφές συνεργασίας σε διεθνές επίπεδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση πέτυχε κάτι που στο παρελθόν ακουγόταν οξύμωρο: διακυβέρνηση επί κυρίαρχων κρατών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση απέδειξε ότι μπορεί να γίνει συνασπισμός οριζόντιος χωρίς να εξαφανίζονται τα κράτη, και αυτό μπορεί να γίνει κυρίως στο χώρο της οικονομίας. Και σ' αυτό βρίσκεται η ουσία της κοινοτικής μεθόδου: αφενός κανένα κράτος δεν μπορεί να ασκήσει την κυριαρχία μόνο του και αφετέρου η ύπαρξη των κρατών είναι απαραίτητη για να εκτελούν τις εντολές. Η οικονομία της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται στον κανόνα της εξειδίκευσης: το κάθε κράτος θα κάνει ό,τι ξέρει να κάνει καλύτερα, με απώτερο στόχο να μειώσει τις τιμές των προϊόντων, να αυξήσει την ποιότητά τους και να γίνει ανταγωνιστικό.

#### β) Η δίπτερη θεωρία και η θεωρία των τριών πυλώνων

Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, διακυβερνητικότητα και υπερεθνικότητα συνυπήρχαν σε ένα ενιαίο θεσμικό οικοδόμημα. Εισήχθη μια ρωγμή στην ενιαία πορεία της ενοποίησης, η οποία έφερνε συχνά σε αδιέξοδο πολλούς μελετητές που δεν ήταν απολύτως εξοικειωμένοι στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Οι θεωρητικές προσεγγίσεις, προς απεικόνιση αυτής της πολυθεσμικότητας, ανέπτυξαν δύο διαφορετικές θεωρίες για τη δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλοτε έτειναν να προβάλλουν τη διπολικότητα και άλλοτε να την συγκαλύπτουν. Η πρώτη είναι η δίπτερη θεωρία, η οποία αναπτύχθηκε στη Γερμανία. Αρχαιολάτρες ως συνήθως, οι Γερμανοί αναπαρίσταναν τη δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης μ' έναν αρχαίο δίπτερο ναό. Η εξωτερική σειρά των κιόνων περικλείει την εσωτερική χωρίς να επικοινωνεί καθόλου με αυτήν. Παρομοίως και στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχουν δύο διαφορετικοί χώροι: αυτός της οικονομικής ενοποίησης και αυτός της πολιτικής ενοποίησης. Ο

πρώτος συνενώνει σε βάθος ενώ ο δεύτερος απλώς συγκαλεί σε μια συνεχή διαπραγμάτευση. Ο δεύτερος χώρος περικλείει τον πρώτο, αλλά οι δύο χώροι είναι παράλληλοι και δεν προσρίζονται να προσεγγίσουν. Η θεωρία των τριών πυλώνων, μέσα από την απεριθμήση ιδιαίτερα άνισων θεματικών κύκλων, προσαθεί να συγκαλύψει το ρήγμα που επήλθε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Το θεσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης στηρίζουν τρεις πυλώνες, τους οποίους παριστούν τα τέσσερα βασικά θεματικά αντικείμενα της ενοποιητικής δράσης: οικονομία (πρώτος πυλώνας), κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (δευτέρος πυλώνας), δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις ( τρίτος πυλώνας).

#### 14. Η κοινοτική μέθοδος

Οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκούν τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί μέσω νομικών πράξεων. Καθεμία από τις τέσσερις ιδρυτικές Συνθήκες (Σ.ΕΚΑΧ, Σ.ΕΚΑΕ, Σ.ΕΚ, Σ.ΕΕ) εισήγαγε διαφορετικά είδη νομικών πράξεων. Μεγαλύτερη ομοιότητα μεταξύ τους παρουσιάζουν οι νομικές πράξεις των Συνθηκών ΕΚΑΧ, ΕΚΑΕ και ΕΚ-ιδίως αυτές των δύο τελευταίων- ενώ τελείως διαφορετικού χαρακτήρα είναι οι πράξεις που εισήχθησαν με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προφανώς λόγω του πολιτικού χώρου στον οποίο αναφερόταν.

Οι νομικές αυτές πράξεις που παράγουν τα κοινοτικά όργανα αποτελούν το παράγωγο ή δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο. Η ομοσπονδιακή τεχνική που ενυπάρχει στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, συνδυαζόμενη με τη διατήρηση της κυριαρχίας των κρατών-μελών, συνεπάγεται μια ιδιόμορφη μέθοδο παραγωγής του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, η οποία έχει ονομαστεί «κοινοτική μέθοδος».

Η κοινοτική μέθοδος εφαρμόζεται μόνο στην οικονομική ενοποίηση και την ομοσπονδίζουσα Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ δεν αφορά στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και στον τομέα της συνεργασίας σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Η ψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προκαλεί το ερώτημα αν έχει επέλθει μετάγγιση της κοινοτικής μεθόδου και στους δύο τελευταίους τομείς. Μια προσεχτική ανάγνωση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η ετερογένεια του δικαίου της ενοποίησης διατηρείται χωρίς να είναι ανάγκη να υπάρξουν περισσότερες Συνθήκες. Μπορεί να επήλθε συγχώνευση των Συνθηκών αλλά κάθε κοινοτικός χώρος διατήρησε τις ιδιομορφίες του και η κοινοτική μέθοδος εξακολουθεί να αφορά μόνο τον οικονομικό χώρο.

Αυτό που ξεχωρίζει την κοινοτική μέθοδο είναι αυτό που ο Michel Foucault ονόμασε «governance» . Στα ελληνικά αυτός ο όρος θα μπορούσε να μεταφραστεί ως «διακυβέρνηση» ή ορθότερα «κυβερνητικότητα». Η έννοια της «κυβερνητικότητας» (governance) αντιδιαστέλλεται από την έννοια της «κυβέρνησης» (government) . Και αυτό που ασκεί η Ευρωπαϊκή Ένωση στα μέλη και στους πολίτες της είναι governance και όχι government.

Για την κατανόηση της κοινοτικής μεθόδου, μπορούμε να διακρίνουμε τη νομοπαραγωγική διαδικασία των κοινοτικών οργάνων σε 3 φάσεις. Τα δύο βασικά όργανα είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Η μεταξύ τους αλληλεξάρτηση αποδόθηκε στην επιστήμη με τον όρο «tendene» («δίζυγο»).

Σε μια πρώτη φάση, η Επιτροπή έχει τη νομοθετική σύλληψη της ρύθμισης ενώ το Συμβούλιο έχει αποφασιστική εξουσία. Η Επιτροπή, προτείνοντας την πραγματική ρύθμιση, έχει το προνόμιο να αποφασίσει αν και πώς θα ξεκινήσει μια καινούρια ρύθμιση. Το Συμβούλιο συζητά την πρόταση αλλά για να την τροποποιήσει χρειάζεται αρνητική ομοφωνία. Αν η πλειοψηφία του Συμβουλίου είναι κάτω από το απαιτούμενο δεν λαμβάνεται κανένα μέτρο. Αν υπάρξει ομοφωνία, τότε μπορούν από το Συμβούλιο να γίνουν τροποποιήσεις. Σε αυτό το σημείο μπορεί η Επιτροπή να αποσύρει την πρόταση, αν δε συμφωνεί με τις τροποποιήσεις. Σ' αυτό το στάδιο, η άποψη του Κοινοβουλίου έρχεται σε δεύτερη μοίρα.

Με αυτόν τον τρόπο υπάρχει ένας συμβιβασμός μεταξύ των δύο οργάνων. Το Συμβούλιο είναι δέσμιος της σύλληψης της Επιτροπής αφού αυτή καθορίζει το περιεχόμενο της ρύθμισης. Από τα παραπάνω φαίνεται ότι υπερέχουσα είναι η θέση της Επιτροπής .

Στη δεύτερη φάση, γίνεται, σε επίπεδο κανονιστικό, εκτέλεση και συγκεκριμενοποίηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Την ευθύνη της εκτέλεσης έχει το Συμβούλιο. Ωστόσο, έχει τη δυνατότητα να εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή. Τότε αυτή με εκτελεστικά μέτρα μπορεί να αλλοιώσει τη ρύθμιση. Σ' αυτό το σημείο λαμβάνει χώρα αυτό που είναι γνωστό ως «επιτροπολογία» (commitology), δηλαδή η προσπάθεια ανεύρεσης της εκτέλεσης εκείνης που θα ικανοποιούσε και τα κράτη έτσι ώστε το Συμβούλιο να ελέγχει την εκτέλεση από την Επιτροπή. Εδώ το Κοινοβούλιο μπορεί να προτείνει τροπολογίες, χωρίς η βασική ρύθμιση της Επιτροπής να εξαλείφεται, και μπορεί να ματαιώσει τα πάντα ασκώντας veto.

Στη τρίτη φάση, εφαρμόζεται η ρύθμιση και ακολουθεί το κυρωτικό στάδιο. Εδώ έχει αρμοδιότητες μόνο η Επιτροπή, η οποία σε περίπτωση παράβασης είτε επιβάλλει απευθείας κυρώσεις (π.χ. στο δίκαιο του ανταγωνισμού των επιχειρήσεων), είτε παραπέμπει τα κράτη-μέλη στο ΔΕΚ.

#### 15. Νομικές πράξεις της Συνθ.ΕΚΑΧ

ΑΠΟΦΑΣΗ: Ρυθμιζόταν από το αρ.14§1,2 της Σ.ΕΚΑΧ. Μπορεί να είχε χαρακτήρα τόσο κανονιστικής όσο και ατομικής πράξης, γι' αυτό στην πρώτη περίπτωση ονομαζόταν «γενική απόφαση», ενώ στη δεύτερη «ατομική απόφαση» .

Οι γενικές αποφάσεις περιέχουν γενικές και συνήθως αφηρημένες διατάξεις, οι οποίες απευθύνονταν κατά κανόνα στα πρόσωπα που διαμένουν στα κράτη-μέλη και κατ' εξαίρεση στα ίδια τα κράτη-μέλη. Οι ατομικές αποφάσεις είχαν ατομικά ορισμένους αποδέκτες και μπορεί να είχαν συγκεκριμένο ή αφηρημένο περιεχόμενο.

ΣΥΣΤΑΣΗ: Ρυθμιζόταν από το αρ.14§1,3 της Σ.ΕΚΑΧ. Δέσμευαν όλα τα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνονταν μόνο ως προς το σκοπό ή το αποτέλεσμα το οποίο έπρεπε να επιτευχθεί, ενώ το κράτος-μέλος είχε τη δυνατότητα να επιλέξει τον τύπο και τα μέσα.

## 16. Νομικές πράξεις της Συνθ.ΕΚΑΕ και της Συνθ.ΕΚ

### α) Κανονισμός

Ρυθμίζεται από τα αρ.161§1,2 της Συνθ.ΕΚΑΕ και αρ.249§1,2 της Συνθ.ΕΚ. Οι κανονισμοί έχουν γενική ισχύ και είναι δεσμευτικοί ως προς όλα τα μέρη τους. Είναι οι σημαντικότερες νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Έχουν άμεση ισχύ και προτεραιότητα εφαρμογής χωρίς να απαιτείται κάποια νομοθετική πράξη του κράτους-μέλους.

Η γενική ισχύς του κανονισμού έχει τριπλή έννοια. Κατά πρώτον, σημαίνει ότι έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, δηλαδή δεν αφορά ορισμένα μόνο πρόσωπα ή συγκεκριμένες περιπτώσεις. Ο κανονισμός είναι ένα μέτρο που είναι εφαρμόσιμο σε αντικειμενικώς ορισμένες καταστάσεις και παράγει έννομες συνέπειες για γενικές και αφηρημένως καθοριζόμενες ομάδες προσώπων. Το γεγονός μόνο ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν να καθοριστούν αριθμητικά ή και ονομαστικά, σε δεδομένο χρονικό σημείο, δεν αίρει την ιδιότητα του μέτρου ως κανονισμού εφόσον τούτο είναι εφαρμοστέο σύμφωνα με το σκοπό του, βάσει των αντικειμενικών προϋποθέσεων, πραγματικού ή νομικού είδους, τις οποίες ορίζει το ίδιο το μέτρο. Δεύτερον, σημαίνει ότι επεκτείνεται σε όλη την περιοχή της Κοινότητας. Ο κανονισμός έχει δηλαδή την ίδια περιοχή ισχύος όπως οι Συνθήκες. Έτσι, η επέκταση της αιγιαλίτιδας ζώνης ενός κράτους-μέλους επεκτείνει αυτόματα και αντίστοιχα την περιοχή ισχύος των κανονισμών. Κανονισμός που περιορίζει την ισχύ του σε ορισμένα μόνο κράτη-μέλη ή περιοχές, ή δεν είναι «κανονισμός» ή είναι νομικά ελαττωματικός, αποτελεί δε θέμα ερμηνείας αν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι ισχύει σε όλη την Κοινότητα και να παραμείνει μ' αυτόν τον τρόπο ισχυρός. Τρίτον, αφορά τη σχέση του με τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών. Υπερέχει των εκδιδόμενων διατάξεων εθνικού δικαίου με σκοπό την ενιαία εφαρμογή σε όλη την περιοχή της Κοινότητας. Από τη γενική του ισχύ προκύπτει κατά λογική ανάγκη ότι δεν μπορεί η εφαρμογή του να περιοριστεί ή να παραμεριστεί σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας με κανόνες δικαίου των κρατών-μελών. Αυτό ισχύει ακόμα κι όταν δια του κανονισμού επιφέρει στα κράτη να εξασφαλίσουν την τήρησή του λαμβάνοντας κατάλληλα διοικητικά μέτρα ή καθορίζοντας τύπους και διαδικασίες.

Ο κανονισμός επειδή είναι νομικά τέλειος, έχει καθολική δεσμευτικότητα. Η καθολική δεσμευτικότητα σημαίνει πρακτικά ότι οι νομικές επιταγές του μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομικού καταναγκασμού, η δε ζημιολογία παράβασής του μπορεί να θεμελιώσει αξίωση αποζημίωσης. Καθορίζει διαζευκτικά όχι μόνο τον επιτευκτέο σκοπό αλλά και τα μέσα και τις μεθόδους για την επίτευξή του. Ποινικές κυρώσεις δεν μπορεί όμως να επιβάλλει.

Η άμεση ισχύς σημαίνει ότι δε δεσμεύει μόνο τα κράτη-μέλη ή απλώς τις (διοικητικές, νομοθετικές, δικαστικές) αρχές τους, οι οποίες έχουν την αγωγή υποχρέωση να θεμελιώσουν τα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις των ιδιωτών που προβλέπει ο κανονισμός αλλά αντίθετως ο κανονισμός θεμελιώνει άμεσα τις υποχρεώσεις ή τα δικαιώματα των ιδιωτών. Η έννομη τάξη κάθε κράτους-μέλους μεταβάλλεται αντιστοίχως και οι ιδιώτες μπορούν να απαιτήσουν από άλλους ιδιώτες κα από τις αρχές την τήρηση του κανονισμού και να ζητήσουν ενδεχομένως έννομη προστασία από τα εθνικά τους δικαστήρια.

Η συνδρομή των ανωτέρω στοιχείων προσδίδει την ιδιότητα του κανονισμού σε μια πράξη. Αυτό έχει σημασία και όχι η ονομασία της. Οι κανονισμοί πρέπει να αιτιολογούνται και αρχίζουν να ισχύουν την ημέρα που καθορίζουν οι ίδιοι, αλλιώς την εικοστή ημέρα μετά τη δημοσίευσή τους.

### β) Οδηγία

Ρυθμίζεται από τα αρ.161§1,3 της Συνθ.ΕΚΑΕ και αρ.249§1,3 της Συνθ.ΕΚ. Οι οδηγίες μπορεί να έχουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, δηλαδή να περιέχουν κανόνες δικαίου, δεν ισχύουν όμως κατ' ανάγκη σε όλη την περιοχή της Κοινότητας αλλά μπορεί να απευθύνονται σε ορισμένα μόνο κράτη-μέλη στα οποία περιορίζεται η ισχύς τους. Οι διατάξεις των οδηγιών είναι νομικά δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη αλλά η δεσμευτικότητά τους περιορίζεται μόνο στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ενώ η επιλογή του τύπου και των μέσων επαφίεται στα κράτη-μέλη. Το αποτέλεσμα τους πρέπει να επιτευχθεί εντός προκαθορισμένης προθεσμίας και αναπτύσσουν αμεσότητα υπό προϋποθέσεις.

Τα κράτη-μέλη οφείλουν να τηρούν πλήρως και ακριβώς τις διατάξεις κάθε οδηγίας, αλλιώς συντρέχει παράβαση της οδηγίας έστω κι αν πραγματοποιήθηκαν σε μεγάλο μέρος οι στόχοι της. Επίσης, κάθε κράτος-μέλος οφείλει να εφαρμόσει μια οδηγία κατά τρόπο που ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις της σαφήνειας και βεβαιότητας του ισχύοντος δικαίου, που αποκλείει η οδηγία προς το συμφέρον των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη-μέλη παραγωγών.

Από τον ουσιαστικό αυτό περιορισμό της δεσμευτικότητας της οδηγίας συνάγεται ότι η οδηγία απευθύνεται κατ' ανάγκη μόνο σε κράτη-μέλη και όχι απ' ευθείας σε ιδιώτες, γιατί μόνο τα κράτη-μέλη μπορούν να πραγματοποιήσουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα καθορίζοντας τον τύπο και τα μέσα.

Η δεσμευτικότητα του αποτελέσματος δε σημαίνει μόνο ότι τα κράτη-μέλη δε μπορούν να το μεταβάλλουν αλλά και ότι οφείλουν να το πραγματοποιήσουν και μάλιστα εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας.

Δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών μετέχουν στις προπαρασκευαστικές εργασίες για την οδηγία, πρέπει να είναι εις θέση να καταρτίσουν το σχέδιο του αναγκαίου για την εφαρμογή της οδηγίας νόμου εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Τα κράτη-μέλη μάλιστα οφείλουν να επιλέξουν τους τύπους και τα μέσα εκείνα που είναι καταλληλότερα για τη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας.

Εσωτερικές δυσχέρειες ή διατάξεις του εθνικού –έστω και συνταγματικού– δικαίου δεν απαλλάσσουν το κράτος-μέλος από την υποχρέωση να εφαρμόσει πλήρως και εμπροθέσμως την οδηγία. Δεν είναι εξάλλου παραδεκτός ο ισχυρισμός ότι η έκδοση εθνικών κανόνων για την εφαρμογή της οδηγίας δεν είναι απαραίτητη λόγω της λεπτομερούς διατύπωσης της οδηγίας και της άμεσης ισχύος της.

Αν το κράτος-μέλος παραλείψει να προβεί στη λήψη των κατάλληλων νομοθετικών ή διοικητικών μέτρων και κατά συνέπεια το αποτέλεσμα που ορίζει η οδηγία δεν πραγματοποιηθεί, το κράτος δεν μπορεί να επικαλεστεί τη δική του παράνομη παράλειψη για να αποκρούσει την αξίωση ιδιώτη να εφαρμοστεί το αποτέλεσμα που ορίζει οδηγία.

Ενώ το κράτος-μέλος οφείλει να λάβει τα νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα που είναι κατάλληλα για την πραγματοποίηση του αποτελέσματος που ορίζει η οδηγία, το κοινοτικό όργανο που οι Συνθήκες εξουσιοδοτούν να εκδώσει την οδηγία δεν είναι υποχρεωμένο να την εκδώσει. Ακόμα λιγότερο υπάρχει αξίωση του ενδιαφερομένου ιδιώτη προς έκδοση της οδηγίας. Η παράλειψη έκδοσης οδηγίας δεν μπορεί όμως να ματαιώσει την πραγματοποίηση του σκοπού που ορίζουν απ' ευθείας οι Συνθήκες ούτε να οδηγήσει στην απαγόρευση ή τον περιορισμό άσκησης μιας κοινοτικής ελευθερίας από τον ιδιώτη. Η μη έκδοση της οδηγίας σημαίνει μόνο ότι, αντί να καθοριστούν ενιαία, με κοινοτικό νομοθέτημα, τα επιμέρους αποτελέσματα που πρέπει να επιδιωχθούν, αυτά επαφίενται στις εθνικές αρχές, που οφείλουν απλώς να εφαρμόσουν τις διαφορετικές κατ' ανάγκη εθνικές διατάξεις σύμφωνα με τους σκοπούς των σχετικών διατάξεων των Συνθηκών.

Στην πράξη οι περισσότερες οδηγίες εκδίδονται στο πλαίσιο της προσέγγισης και εναρμόνισης των νομοθεσιών, γιατί η περιορισμένη δεσμευτικότητα τους ενώ εξασφαλίζει την εναρμόνιση, δεν επιβάλλει ιδιομορφία ή και ισοπέδωση, αλλά αντιθέτως επιτρέπει στο πλαίσιο των κοινοτικών σκοπών, την ποικιλία των εθνικών νομικών και διοικητικών παραδόσεων.

#### γ) Απόφαση

Ρυθμίζεται από τα αρ.161§1,4 της Συνθ.ΕΚΑΕ και αρ.249§1,4 της Συνθ.ΕΚ. Οι αποφάσεις είναι ειδικές και συγκεκριμένες. Έχουν ατομικά ορισμένους αποδέκτες αφού απευθύνονται σε ένα ή περισσότερα άτομα που διαμένουν σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη, ή και σε κράτη-μέλη. Είναι δεσμευτικές για τους αποδέκτες τους ως προς όλα τα μέρη τους.

Απόφαση είναι μόνο η κυρίαρχη πράξη, όχι δηλαδή κάποια εκδήλωση συναλλακτικής βούλησης, αλλά η μονομερής μόνο ρύθμιση. Η πράξη δε χάνει το μονομερή χαρακτήρα της απλώς και μόνο γιατί εκδίδεται ύστερα από αίτηση των ενδιαφερομένων ή από ακρόαση των συμφερόντων, γιατί σε καμία από αυτές τις περιπτώσεις δεν απαιτείται η σύμπτωση βούλησης που αποτελεί τη σύμβαση.

Οι απευθυνόμενες σε κράτη-μέλη αποφάσεις μπορεί να αφορούν την έκδοση, κατάργηση ή τροποποίηση κανόνων δικαίου σύμφωνα με υποχρέωση που επιβάλλει στα κράτη-μέλη διάταξη της Συνθήκης ή οδηγίας που δεν είναι αυτομάτως εκτελεστή. Οι αποφάσεις μπορούν επίσης να εξαιρούν προσωρινά ένα από τα κράτη-μέλη από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς επιταγή του κοινοτικού δικαίου. μόνο στις περιπτώσεις που η απόφαση απευθύνεται σε κράτη-μέλη μπορεί να περιέχει διατάξεις που έναντι των ιδιωτών λειτουργούν ως κανόνες δικαίου.

Οι αποφάσεις, εκτός από τους αποδέκτες τους, μπορεί να δεσμεύουν και το όργανο που τις εκδίδει. Η ισχύς τους δεν εξαρτάται από την υποκειμενική κατάσταση των μελών του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, αλλά μόνο από την αντικειμενική νομιμότητα των ίδιων των αποφάσεων. Εφόσον η απόφαση επιβάλλει χρηματική υποχρέωση εις βάρος προσώπων, αποτελεί εκτελεστό τίτλο.

Η απόφαση έχει καθολική δεσμευτικότητα αλλά όχι κατ' ανάγκη γενική ισχύ. Η απόφαση πρέπει να ρυθμίζει μια συγκεκριμένη περίπτωση και να μην αφορά αόριστο αριθμό περιπτώσεων.

Η απόφαση καταργείται με την παρέλευση της ενδεχόμενης προθεσμίας ισχύος της ή με την διοικητική της ανάκληση ή με την δικαστική της άρση. Η κατάργηση όμως ενός κανονισμού δε συνεπάγεται την κατάργηση των ατομικών αποφάσεων που εκδόθηκαν βάσει του κανονισμού αυτού.

#### δ) Συστάσεις και Γνώμες

Ρυθμίζονται από το αρ.249§1,5 της Συνθ.ΕΚ. Αυτές οι νομικές πράξεις δεν έχουν δεσμευτικότητα.

Σύσταση είναι η εκ μέρους του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, από δική τους πρωτοβουλία, νομικά μη δεσμευτική υπόδειξη μιας ορισμένης συμπεριφοράς σε ένα κράτος-μέλος ή, κατ' εξαίρεση, σε φυσικό ή νομικό πρόσωπο.

Γνώμη είναι η εκ μέρους του Συμβουλίου ή -κυρίως- της Επιτροπής διατυπούμενη εκτίμηση συνθηκών ή περιστάσεων. Όταν δεν προέρχεται από την πρωτοβουλία του γνωμοδοτούντος οργάνου, ζητείται συνήθως από το Συμβούλιο ή κράτος-μέλος.

Η διαφορά μεταξύ τους έγκειται στο ότι οι συστάσεις οφείλονται σε πρωτοβουλία του οργάνου που προβαίνει σ' αυτές, ενώ οι γνώμες παρέχονται ύστερα από αίτηση άλλου οργάνου.

Από τη μη δεσμευτικότητα της σύστασης και της γνώμης προκύπτει ότι δεν απαιτείται ειδική εξουσιοδότηση για την έκδοσή τους. Μόνο όπου οι Συνθήκες το προβλέπουν ρητώς, η έκδοση των πράξεων αυτών αποτελεί την απαραίτητη προδικασία για την έκδοση δεσμευτικών πράξεων. Αλλά και όταν δεν αποτελούν την απαραίτητη προδικασία για την έκδοση δεσμευτικών πράξεων, οι νομικά μη δεσμευτικές πράξεις δεν είναι νομικά ασήμαντες. Η μη έκδοσή τους, όπου προβλέπεται από τις Συνθήκες αποτελεί παράληψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και μπορεί να προσβληθεί με την προσφυγή κατά παραλείψεως (αρ.175 Συνθ.ΕΚ). Αντίστοιχα, οι δεσμευτικές πράξεις πρέπει να αιτιολογούνται και αναφέρουν τις συστάσεις ή γνώμες που απαιτούνται κατά τις Συνθήκες για την έκδοσή τους. Η μη συμμόρφωση στις μη δεσμευτικές πράξεις μπορεί να επισύρει μερικές φορές έμμεσες κυρώσεις.

#### ε) Παράγωγο εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο

Οι Κοινότητες, ως αυτόνομος διεθνής οργανισμός, μπορούν να συνάψουν διεθνείς συμφωνίες με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς. Οι πράξεις των οργάνων που ιδρύουν οι διεθνείς αυτές συμφωνίες αποτελούν το παράγωγο εξωτερικό κοινοτικό δίκαιο, σε αντίθεση με το παράγωγο εσωτερικό κοινοτικό δίκαιο που θεσπίζεται από τα όργανα που ιδρύουν οι ίδιες οι Κοινότητες. Τέτοιες παράγωγες πράξεις είναι για παράδειγμα οι αποφάσεις του Διεθνούς Συμβουλίου του Διεθνούς Οργανισμού για το Κακάο, που ιδρύθηκε με τη Διεθνή Συμφωνία του 1972, ή οι πράξεις του Συμβουλίου Σύνδεσης της Κοινότητας με τρίτες χώρες.

Ωστόσο, η αποδοχή ενός τέτοιου εξωγενούς δικαίου απαιτεί εγγυήσεις ώστε να εξασφαλιστεί η αποφυγή σύγκρουσης με τις Ιδρυτικές Συνθήκες ή η παράκαμψή τους.

Τα κράτη μέλη δεσμεύονται όπως και τα όργανα της Κοινότητας, από τις διεθνείς συμφωνίες που τα όργανα

έχουν την εξουσία να συνάπτουν και , εξασφαλίζοντας την τήρηση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από μια τέτοια συμφωνία , εκπληρώνουν υποχρέωση που έχουν όχι μόνον έναντι του ενδιαφερομένου κράτους , αλλά προ πάντων και κυρίως έναντι τής Κοινότητας, η οποία έχει αναλάβει την ευθύνη για την καλή εκτέλεση τής συμφωνίας . Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, οι διατάξεις της συμφωνίας αυτής αποτελούν αναπόσπαστο της κοινοτικής έννομης τάξης.

Από τον κοινοτικό χαρακτήρα των συμβατικών αυτών διατάξεων προκύπτει ότι δεν δύνανται να ποικίλλουν τα αποτελέσματά τους εντός τής Κοινότητας ανάλογα με το αν η εφαρμογή τους στην πράξη εναπόκειται στα κοινοτικά όργανα ή στα κράτη μέλη και, στην τελευταία αυτή περίπτωση, ανάλογα με τη θέση που λαμβάνει το δικαίωμα κάθε κράτους μέλους έναντι των αποτελεσμάτων που παράγουν στην εσωτερική έννομη τάξη του οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει. Εναπόκειται, έτσι, στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στα πλαίσια της αρμοδιότητάς του για την ερμηνεία των διατάξεων των συμφωνιών, να εξασφαλίσει την ομοιομορφή εφαρμογή τους σε όλη την Κοινότητα .

στ) Η συμβολή της νομολογίας του ΔΕΚ

Σύμφωνα με το αρ.220 Συνθ.ΕΚ, το ΔΕΚ δεν έχει εξουσία να θέτει απρόσωπο δικαίωμα, αλλά είναι επιφορτισμένο με την ερμηνεία και την εφαρμογή του θεμιμένου δικαίου. Επομένως οι αποφάσεις του ΔΕΚ δεν μπορούν περιληφθούν στις γραπτές πηγές του κοινοτικού δικαίου .

Από τα πρώτα στάδια της λειτουργίας του, το ΔΕΚ ερμήνευσε τους κοινοτικούς κανόνες μέσα από το πρίσμα της κοινοτικής έννομης τάξης. Διατύπωσε με ευκρίνεια γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου που απλά αναφέρονταν –χωρίς να αναλύονται– ή και δεν αναφέρονταν ρητά στις Συνθήκες. Μερικές από αυτές τις αρχές είναι η αρχή της αμεσότητας, η αρχή της αυτονομίας , η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη , η αρχή της υπεροχής, η αρχή της αναλογικότητας . Οι μέθοδοι ερμηνείας του όμως προέρχονται από την επιστήμη της λογικής, η δε χρήση τους ανάγεται στα ρυθμιστικά περιθώρια που διαθέτει ο δικαστής. Δε δημιουργεί επομένως δικαίωμα δικαστικών προηγούμενων το ΔΕΚ, όσο και να φροντίζει να προσδώσει ενότητα και συνοχή στη νομολογία του.

17. Θεμελιώδεις αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης. Ιδίως η αρχή της υπεροχής και της αμεσότητας

Το ευρωπαϊκό δικαίωμα διαπνέεται από ορισμένες θεμελιώδεις αρχές, άλλες από τις οποίες θεσπίζονται ρητά στο κείμενο το ιδρυτικών Συνθηκών και άλλες, αν και δεν αναφέρονται πουθενά ρητά, συνάγονται από τη συστηματική ερμηνεία και το όλο πνεύμα του ευρωπαϊκού δικαίου. Στη διάπλαση των θεμελιωδών αυτών αρχών αποφασιστική ήταν η συμβολή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Πολλές από αυτές τις αρχές είναι δημιουργήματα του ευρωπαϊκού δικαίου και συνάδουν με την ιδιομορφία αυτού του δικαϊκού κλάδου, λ.χ. η αρχή της υπεροχής δεν συναντάται στο δημόσιο διεθνές δικαίωμα, αλλά η αντίστοιχη αυτής αρχή της πρωταρχίας. Χαρακτηριστική αρχή του τρόπου εισδοχής του κοινοτικού δικαίου στις εθνικές έννομες τάξεις είναι η αρχή της αμεσότητας. Επιπλέον, ως προς την ιεραρχία των κανόνων δικαίου, ιδιαίτερη σημασία έχει η αρχή της υπεροχής.

α) Η αρχή της αμεσότητας

Το ζήτημα της αμεσότητας του κοινοτικού δικαίου ανάγεται αφενός στο δικαίωμα κάθε προσώπου να ζητήσει από το δικαστή να εφαρμόσει στην περίπτωση του τον κοινοτικό κανόνα, αφετέρου στην αντίστοιχη υποχρέωση του δικαστή να ικανοποιήσει αυτό το αίτημα. Επειδή οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου αναφέρονται κυρίως στους ιδιώτες και όχι μόνο στις διακρατικές σχέσεις, όπως γίνεται στο δημόσιο διεθνές δικαίωμα, παράγουν άμεσα αποτελέσματα. Τα αποτελέσματα της κοινοτικής διάταξης δεν εξαρτώνται πλέον από τη συνδρομή του εσωτερικού δικαίου.

Βασικές προϋποθέσεις για να αναπτύξει μια κοινοτική διάταξη άμεσο αποτέλεσμα είναι: 1) ο κοινοτικός κανόνας να έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα, 2) εθνοφανής ρύθμιση, 3) αρκούντως ακριβής κοινοτική ρύθμιση, 4) ανεπιφύλακτη ρύθμιση, 5) τέλεια κοινοτική ρύθμιση .

Και ως προς την άμεση ισχύ των κανονισμών δεν υπάρχει καμία αμφιβολία. Αυτή εξάλλου διατυπώνεται ρητά στο κείμενο της Συνθ.ΕΚ. Ιδιομορφίες παρουσιάζει η άμεση ισχύς των υπολοίπων νομοθετικών πράξεων και ιδίως των οδηγιών. Κατ' αρχήν η δεσμευτικότητα των οδηγιών και των αποφάσεων που προβλέπεται στο αρ.249 Συνθ.ΕΚ (πρώην αρ.189 Συνθ.ΕΚ), συνεπάγεται τη δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλούνται τις ρυθμίσεις τους και επιπλέον την αμεσότητά τους . Την άμεση ισχύ μιας οδηγίας μπορεί να επικαλεστεί ο ιδιώτης αλλά όχι ένα κράτος-μέλος . Συνήθως στο κείμενο των ιδίων των οδηγιών τίθεται κάποια προθεσμία μέσα στην οποία τα κράτη-μέλη οφείλουν να έχουν λάβει τα κατάλληλα νομοθετικά μέτρα έτσι ώστε να επιτευχθεί ο επιτασσόμενος από την οδηγία σκοπός. Πριν από την πάροδο της χρονικής αυτής προθεσμίας, οι οδηγίες δεν αναπτύσσουν άμεση ισχύ και οι ιδιώτες δεν μπορούν να τις επικαλεστούν. Μετά την πάροδο μπορούν όμως να επικαλεστούν την έλλειψη έγκαιρης μεταγραφής ή την κακή μεταγραφή των οδηγιών και, σε περίπτωση έγκαιρης μεταγραφής, τη μη εφαρμογή τους, η οποία επιβάλλεται και στις διοικητικές αρχές . Δεν μπορεί όμως να απαγορευθεί στον ιδιώτη να επικαλεστεί εκείνες τις διατάξεις μιας οδηγίας που, εν όψει του αντικειμένου τους, είναι κατάλληλες να αποσπαστούν από το σύνολο και να εφαρμοστούν χωριστά . Κατά τα' άλλα, στο εθνικό σύστημα δικαίου κάθε κράτους-μέλους εναπόκειται να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να προβλέψει τις διαδικασίες των αγωγών προς διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων που έχουν οι πολίτες από τη άμεση ισχύ κοινοτικού κανόνα, υπό τον όρο ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες επί παρομοίων αγωγών εσωτερικής φύσης .

β) Η αρχή της υπεροχής

Η αρχή της υπεροχής αναφέρεται στις σχέσεις του κοινοτικού δικαίου με τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών. Λόγω της φύσης του κοινοτικού δικαίου αλλά και για να μπορέσει να επιτευχθεί το αποτέλεσμα του κοινοτικού εγχειρήματος, η ομοιόμορφη εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου σε όλη την Κοινότητα έτσι ώστε να μπορεί να προωθηθεί η πλήρης οικονομική ενοποίηση χωρίς να υπάρχουν θεσμικά και κανονιστικά εμπόδια από τα εθνικά δίκαια, η αρχή της υπεροχής επιτάσσει την τυπική ανωτερότητα του κοινοτικού κανόνα. Στην πλέον προωθημένη της μορφή, όπως υποστηρίχθηκε από ορισμένους συγγραφείς και από το ΔΕΚ, οποιοσδήποτε κανόνας του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς ή παραγώγου) είναι ανώτερος τυπικά και κατ'επίσημον του εθνικού δικαίου (και του Συντάγματος ακόμα) σε περίπτωση σύγκρουσης. Η εξελιγμένη αυτή μορφή της αρχής της υπεροχής δεν έγινε αποδεκτή από τα περισσότερα κράτη-μέλη και συνάντησε εμπόδια κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια. Επικρίθηκε έντονα από την επιστήμη του συνταγματικού δικαίου, ενώ η παράβασή της επέσυρε κυρώσεις εις βάρος των κρατών-μελών. Κατά την αρχή της υπεροχής, ο εθνικός δικαστής είναι υποχρεωμένος κατά την εκδίκαση μιας υπόθεσης να εφαρμόσει τον κοινοτικό κανόνα δικαίου και να προστατεύσει τα δικαιώματα που αυτός κατοχυρώνει. Η υπεροχή του κοινοτικού κανόνα εκδηλώνεται και σε περίπτωση αντίθετης μεταγενέστερης εθνικής διάταξης. Υποχρέωση εφαρμογής σε κάθε περίπτωση, του κοινοτικού κανόνα έχουν και οι διοικητικές αρχές. Η αρχή της υπεροχής αναπτύσσεται πλήρως στις ακόλουθες τρεις προτάσεις:

Πρόταση εισδοχής: ο κοινοτικός κανόνας δεν υπόκειται σε καμία πράξη μετατροπής ή άλλης μορφής κύρωσης. Είναι δεκτικός μόνο συμπληρωματικών μέτρων.

Πρόταση ένταξης: ο κοινοτικός κανόνας δεν αφομοιώνεται προς τις κατηγορίες πράξεων εθνικού δικαίου. παραμένει πάντα εκτός ιεραρχίας εθνικών κανόνων, ως ιδιογενής, ως κοινοτικός.

Πρόταση κατ'επίσημον: οποιοσδήποτε κοινοτικός κανόνας κατ'επίσημον οποιοδήποτε εθνικού αντιθέτου περιεχομένου, προγενέστερου ή μεταγενέστερου.

## 18. Νομικές πράξεις της Συνθ.ΕΕ

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και τη δημιουργία του δευτέρου πυλώνα εισήχθησαν νέες νομικές πράξεις για τη λήψη μέτρων όσον αφορά την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Οι νομικές αυτές πράξεις δεν έχουν κοινοτικό χαρακτήρα. Αν και η παρουσία εργασία αναφέρεται μόνο στο κοινοτικό δίκαιο, κρίνεται δοκιμη η παρουσίασή τους, ιδίως για λόγους αντιπαράθεσης με τα νέα νομοθετικά μέσα του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Αυτές οι πράξεις είναι:

**ΚΟΙΝΕΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ:** Κατά το αρ.13§2 Συνθ.ΕΕ, οι κοινές στρατηγικές καθορίζουν τους στόχους, τη διάρκεια και τα μέσα τα οποία παρέχουν η Ένωση και τα κράτη-μέλη και αποφασίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στους τομείς όπου τα κράτη-μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα.

**ΚΟΙΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ:** Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να υιοθετήσει κοινές δράσεις εξειδικεύοντας το περιεχόμενο των κοινών στρατηγικών (αρ.14 Συνθ.ΕΕ). Αυτές αντιμετωπίζουν ειδικές καταστάσεις όταν κρίνεται ότι απαιτείται επιχειρησιακή δράση από μέρους της ΕΕ. Προσδιορίζουν τους στόχους τους, το πεδίο εφαρμογής τους, τα μέσα που πρέπει να τεθούν στη διάθεση της Ένωσης, τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους και τη διάρκειά τους εφόσον είναι απαραίτητο. Οι στόχοι και οι αρχές της κοινής δράσης μπορούν να αναθεωρούνται αν μεταβληθούν οι περιστάσεις με ρητή απόφαση του Συμβουλίου. Επιπλέον, δεσμεύουν τα κράτη-μέλη όχι μόνο ως προς το αποτέλεσμα αλλά και ως προς το περιεχόμενο όσον αφορά τις θέσεις που λαμβάνουν και τη διεξαγωγή της δράσης τους.

**ΚΟΙΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ:** Το Συμβούλιο μπορεί να υιοθετήσει κοινές θέσεις για τον καθορισμό της στάσης της ΕΕ επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσης (αρ.15 Συνθ.ΕΕ). Η συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών για την άσκηση της πολιτικής τους συνεχίζεται και μετά την υιοθέτηση της κοινής θέσης. Η κοινή θέση έχει γενικό χαρακτήρα, δημιουργεί μια υποχρέωση αποτελέσματος και αναθεωρείται ελεύθερα. Η δέσμευση που απορρέει από τις κοινές θέσεις είναι μόνο πολιτικής φύσης.

**ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΟΙ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΙ:** Τα τρία προηγούμενα νομοθετικά μέσα ακολουθούν τις γενικές αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς που καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (αρ.13§1).

Στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα που αφορά τις εσωτερικές υποθέσεις και τη δικαιοσύνη, το αρ.34 της Συνθ.ΕΕ ρυθμίζει τις εξής νομικές πράξεις μη κοινοτικού χαρακτήρα, αν και είναι εμπνευσμένες από τις κοινοτικές:

**ΚΟΙΝΕΣ ΘΕΣΕΙΣ:** Με τις κοινές θέσεις προσδιορίζεται η προσέγγιση της ΕΕ ως προς ένα συγκεκριμένο θέμα.

**ΑΠΟΦΑΣΗ-ΠΛΑΙΣΙΟ:** Χρησιμοποιούνται για την επίτευξη των στόχων της συνεργασίας μέσω της προσέγγισης των κανονιστικών και νομοθετικών διατάξεων των κρατών-μελών. Είναι δεσμευτικές ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα τους αλλά αφήνουν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών τα μέσα υλοποίησης. Δεν παράγουν άμεσο νομικό αποτέλεσμα. Ο έλεγχος νομιμότητάς τους μπορεί να γίνει με αίτηση ακυρώσεως μόνο από τα κράτη-μέλη ή την Επιτροπή.

**ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ:** Οι αποφάσεις υιοθετούνται για οποιονδήποτε άλλο σκοπό πέραν της προσέγγισης της νομοθεσίας των κρατών-μελών. Διαθέτουν δεσμευτικό χαρακτήρα και δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα.

**ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ:** Το Συμβούλιο μπορεί να καταρτίζει συμβάσεις τις οποίες συνιστά στα κράτη-μέλη προς αποδοχή σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες. Εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις συμβάσεις, αυτές αφού υιοθετηθούν από τα μισά τουλάχιστον κράτη-μέλη, αρχίζουν να ισχύουν στα εν λόγω κράτη. Οι συμβάσεις αποτελούν παραπληρωματικό δίκαιο και προωθούν την ενοποιητική διαδικασία.

## 19. Η αναγκαιότητα θέσπισης νέων νομοθετικών μέσων με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

### α) Οι πρώτες επισημάνσεις

Η διαπίστωση της αναγκαιότητας για απλούστευση των νομοθετικών μέσων, είχε γίνει αισθητή ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ωστόσο, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν ρύθμιζε το ζήτημα της ιεράρχησης των κανόνων του κοινοτικού δικαίου, παρά τα σχετικά ψηφίσματα και τις διακηρύξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ψήφισμα της 18ης Απριλίου 1991) και της Επιτροπής (Απρίλιος 1991) για την απλοποίηση και αναπροσαρμογή των νομικών πράξεων. Η αντίθεση ορισμένων κρατών-μελών (κυρίως Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο) δεν επέτρεψε την επίλυση του προβλήματος, παρόλο που και η ίδια η Συνθήκη του Μάαστριχτ αναγνωρίζει κατά τρόπο σαφή τον επιτακτικό και χρήσιμο χαρακτήρα του. Χαρακτηριστική είναι η υπ' αριθμόν 16 Δήλωση που είναι προσαρτημένη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ : «Η Συνδιάσκεψη συμφωνεί ότι η Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη που θα συγκληθεί το 1996 θα εξετάσει σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να αναθεωρηθεί η κατάταξη των κοινοτικών πράξεων ώστε να καθορισθεί η πρόποια ιεράρχηση των διάφορων κατηγοριών πράξεων».

Επισημάνθηκε ότι η επίλυση του προβλήματος πρέπει να κινηθεί ταυτόχρονα σε δύο επίπεδα: Πρώτον, απλοποίηση της νομοθετικής διαδικασίας και κυρίως αυτής της συναπόφασης, ώστε η νομοθετική λειτουργία να ασκείται αποτελεσματικά και με πλήρη διαφάνεια. Η καθιέρωση της ισοτιμίας μεταξύ Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας αποτελεί ένα πρώτο βήμα για την κάλυψη του νομοθετικού ελλείμματος και την απλούστευση των νομοθετικών διαδικασιών. Δεύτερον, ότι η ιεράρχηση των κανόνων δικαίου πρέπει να στηρίζεται στην βασική διάκριση εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας ώστε να εξασφαλίζεται, εκτός των άλλων, η υπεροχή του νόμου και να διαφυλάσσεται η αρχή της νομιμότητας. Προτάθηκε μάλιστα η εξής τυπολογία κανόνων δικαίου: i) πρωτογενές δικαίο, ii) νόμος, iii) πράξη νομοθετικού περιεχομένου, iv) νόμος-πλαίσιο και v) κανονιστικές πράξεις.

### β) Η δήλωση της Νίκαιας για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000, τέθηκε το κρίσιμο ερώτημα πώς θα καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση πιο δημοκρατική, πιο αποτελεσματική και πώς θα έρθει πιο κοντά στον ευρωπαίο πολίτη. Προβλέποντας την έναρξη ενός «ευρύτερου διαλόγου», όπου θα συμμετείχαν εκπρόσωποι των οργάνων της Ένωσης και των εθνικών κοινοβουλίων καθώς και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών και υποψηφίων προς ένταξη κρατών, όρισε ότι η σύνοδος του Συμβουλίου στο Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001, θα εγκαινιάζε και επίσημα τον «ευρύτερο διάλογο». Ορίζοντας τα τέσσερα βασικά ερωτήματα που επρόκειτο να τεθούν (οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, η υπεροχή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, απλούστευση των Συνθηκών και ο ρόλος των εθνικών Κοινοβουλίων), όρισε μια νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη το 2004 που θα εξετάζε τα προαναφερθέντα ζητήματα και όσα περαιτέρω προέκυπταν.

### γ) Τα πρώτα αποφασιστικά βήματα στη σύνοδο του Συμβουλίου στο Λάακεν

Το Δεκέμβριο του 2001 στο Λάακεν, στο πλαίσιο της συζήτησης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τονίστηκε ότι οι πολίτες αισθάνονται πως όλα διεξάγονται ερήμην τους και επιθυμούν περισσότερο δημοκρατικό έλεγχο. Δεν τους είναι πάντα ορατή η σχέση μεταξύ των στόχων της Ένωσης και της καθημερινής της δράσης. Γι' αυτό φάνηκε απαραίτητο να επιδιωχθεί μια προσέγγιση μεταξύ των πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμών. Επισημάνθηκε ότι οι διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών έχουν οδηγήσει σε μια πληθώρα νομικών μέσων, οι δε οδηγίες έχουν εξελιχθεί σταδιακά προς την κατεύθυνση της λεπτομερούς νομοθετικής ρύθμισης. Ανέκυψε το ζήτημα κατά πόσο πρέπει να περιγραφούν καλύτερα τα διάφορα νομικά μέσα και κατά πόσο χρειάζεται η μείωση του αριθμού τους. Τέθηκαν διάφορα ερωτήματα τα οποία σηματοδοτούν τη συνέχεια των συζητήσεων: πρέπει να θεσμοθετηθεί διάκριση εκτελεστικών-νομοθετικών μέσων; Είναι σκόπιμο να γίνεται συχνότερα χρήση της πλαισιακής νομοθεσίας; Παραμένει αφηρητή η αρχή της αναλογικότητας; Για ποιες αρμοδιότητες προσφέρονται περισσότερο τα μέσα του ανοιχτού συντονισμού και της αμοιβαίας αναγνώρισης; Για την κατάλληλη προετοιμασία της επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης, το Συμβούλιο αποφάσισε τη σύγκληση μιας «Ευρωπαϊκής Συνέλευσης» για να εξερευνήσει τα βασικά ζητήματα για το μέλλον της Ένωσης και να συζητήσει τις πιθανές λύσεις. Πρόεδρος διορίστηκε ο Giscard d'Estaing και Αντιπρόεδροι οι G. Amato και J.L. Dehaene.

### δ) Η απλούστευση των νομικών μέσων ως ένα από τα θέματα του Σχεδίου για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

Στο Λάακεν αποφασίστηκε ότι οι προτάσεις στις οποίες θα κατέληγε η Συνέλευση δε θα ήταν νομικά δεσμευτικές και θα αποτελούσαν μια πρόταση αυξημένου πολιτικού και ηθικού βάρους προς τη νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη. Στη Δήλωση του Λάακεν προβαλλόταν η προοπτική ενός συνταγματικού κειμένου της Ένωσης που θα όριζε τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης, της αξίας της, τα θεμελιώδη δικαιώματα και τα καθήκοντα του πολίτη καθώς και τις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη μέλη. Το ότι η Συνέλευση κατέληξε στην εκπόνηση ενός Σχεδίου Συντάγματος οφείλεται στη δυναμική που αναπτύχθηκε κατά τη διάρκεια των εργασιών της.

Η πρώτη Φάση της Συνέλευσης («φάση ακρόασης») ξεκίνησε με γενικές συζητήσεις για τις αποστολές, το στόχο και τις προϋποθέσεις της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η δεύτερη φάση ήταν «η φάση της μελέτης». Θεσμοθετήθηκαν 11 ομάδες εργασίας στις οποίες δόθηκαν 11

διαφορετικές εντολές προσεγγίζοντας τις βασικές προκλήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ένατη ομάδα εργασίας ασχολήθηκε με την απλοποίηση των νομικών διαδικασιών. Καθήκον της ομάδας ήταν να βρει μια μέθοδο για την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των θεσμών και των διαδικασιών έχοντας κατά νου ότι δεν πρέπει να θυσιάσουν ούτε τη δημοκρατία ούτε την αποτελεσματικότητα. Πρόεδρος της ομάδας ήταν ο G. Amato. Με το συγκεκριμένο θέμα ασχολήθηκε η όγδοη σύνοδος της Συνέλευσης.

Η τρίτη φάση της Συνέλευσης έχει ως στόχο την ολοκλήρωση των εργασιών με τη σύνταξη των άρθρων της Συντακτικής Συνθήκης.

Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων της όγδοης Συνέλευσης για την απλοποίηση των νομικών μέσων και διαδικασιών, διαπιστώθηκε πως πρέπει να διευκρινιστεί στη Συνθήκη πώς δρα η Ευρωπαϊκή Ένωση και με ποια ένταση για να πετύχει ποιο αποτέλεσμα. Σύμφωνα την κατάσταση που επικρατεί αυτή τη στιγμή, ορισμένες διατάξεις της συνθήκης επιβάλλονται άμεσα στα κράτη μέλη, άλλες ζητούν μια νομοθετική παρέμβαση ή την έγκριση εκτελεστικών μέτρων. Μερικές φορές το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα απαιτεί από το ευρωπαϊκό επίπεδο μια ένταση της δράσης, η οποία αφήνει ελάχιστο χώρο στην εθνική πρωτοβουλία. Είναι η περίπτωση των νομοθεσιών ή αποφάσεων που πρέπει να εφαρμοστούν ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη. Σε άλλες περιπτώσεις η ένταση της ευρωπαϊκής δράσης παραχωρεί ένα πολύ σημαντικό πεδίο δράσης στις εθνικές αρχές, για παράδειγμα όταν η συνθήκη προβλέπει τον μη δεσμευτικό συντονισμό των εθνικών πολιτικών. Τα τελευταία χρόνια, έχουν εμφανιστεί νέες μορφές συνεννόησης με την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού, μέσω της οποίας μπορούν να δοθούν κοινοί προσανατολισμοί σε ορισμένες ενέργειες, οι οποίες αποκλείονται μερικές φορές από το πεδίο νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μπροστά σ' αυτό το νομοθετικό χάος, τα μέλη της Συνέλευσης υποστήριξαν πως οι διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να γίνουν περισσότερο προσβάσιμες και να χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη υπευθυνότητα. Δεν αρκεί η μείωση του αριθμού των πράξεων, αλλά χρειάζεται και απλούστευση της ορολογίας. Οι νέες κατηγορίες κανονιστικών πράξεων πρέπει να έχουν σαφείς και ειδικές ονομασίες. Το σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ελάχιστα ευανάγνωστο. Η δυνατότητα κριτικής προσέγγισης του συστήματος είναι ένας από τους βασικούς παράγοντες της δημοκρατίας. Οι πολίτες πρέπει να είναι σε θέση να κατανοούν το σύστημα προκειμένου να εντοπίζουν τα προβλήματά του, να το κρίνουν και να το ελέγχουν. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής, Ρομάνο Πρόντι, ανέφερε ότι πρέπει να απλουστευτούν οι κανονιστικές ρυθμίσεις για να μειωθεί το κόστος της οικονομικής δραστηριότητας στην Ευρώπη και να αυξηθεί η ασφάλεια δικαίου για τους πολίτες. Θεώρησε ότι τα όργανα πρέπει να συνεδριάζουν δημοσίως όταν ασκούν νομοθετικές αρμοδιότητες, ήτοι όταν καθορίζουν τις θεμελιώδεις πολιτικές της δράσης της Ένωσης. Πρότεινε κάθε κοινοτικό μέτρο με δεσμευτική αρχή να μπορεί να αναιρεθεί και να ακυρωθεί από το Δικαστήριο, ιδίως στην περίπτωση παραβίασης των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας. Για αυτόν τον εκ των υστέρων έλεγχο, οι τρόποι προσφυγής θα μπορούσαν να αναθεωρηθούν και να διευρυνθούν. Για να διαφωτιστεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων χωρίς να αποδυναμωθεί, ο πρόεδρος της Επιτροπής πρότεινε την υιοθέτηση ενός εξωτερικού ελέγχου της αναλογικότητας και της επικουρικότητας όσον αφορά το αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας, πριν όμως η πράξη τεθεί σε ισχύ, ώστε ο νομοθέτης να μπορεί να εγκαταλείψει ή να τροποποιήσει την εξεταζόμενη δράση εάν αποδειχθεί αντίθετη με την αρχή της αναλογικότητας ή της επικουρικότητας. Ο έλεγχος αυτός δεν αναμένεται να είναι συστηματικός αλλά να πραγματοποιείται μόνο όταν εκφράζονται σοβαρές αμφιβολίες για την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας ή της επικουρικότητας. Σε παρέμβαση του, ο Peter Hain (εκπρόσωπος της βρετανικής κυβέρνησης) τόνισε την ανάγκη η Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει πιο κατανοητή στους πολίτες της ώστε να έχει νομιμότητα. Αυτό είναι εφικτό εφόσον οι τρόποι συνεργασίας και θέσπισης νόμων περιοριστούν. Η νομιμότητα δεν προέρχεται από την κατανόηση όλων των λεπτομερειών ενός νομοθετικού συστήματος αλλά από την κατανόηση του λόγου για τον οποίο γίνεται κάτι. Η αρχή της «καλύτερης νομοθέτησης» υπογραμμίζει ο βρετανός εκπρόσωπος, θα πρέπει να έχει την ίδια βαρύτητα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

ε) Προς την τελική διαμόρφωση της τυπολογίας των νομοθετικών μέσων

Η τελική έκθεση της ομάδας ΙΧ για την απλούστευση, που παρουσιάστηκε στις Βρυξέλλες στις 29/11/2002, ξεκινάει με την εξής διαπίστωση «δεν υπάρχει τίποτα πιο πολύπλοκο από την απλούστευση». Η έκθεση περιείχε συστάσεις για τις οποίες υπήρξε ευρεία υποστήριξη στο πλαίσιο της ομάδας. Η ομάδα πριν αρχίσει τη συζήτηση των συστάσεων της προς τη Συνέλευση άκουσε εμπειρογνώμονες και βαθείς γνώστες της κοινοτικής πρακτικής των νομοθετικών μέσων και διαδικασιών. Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων υπήρξε συμφωνία ως προς τα περισσότερα ζητήματα.

Ευρεία αποδοχή υπήρχε στην πρόταση για τη διάκριση νομοθετικών και μη νομοθετικών πράξεων καθώς και στην αναγκαιότητα μείωσης του αριθμού τους. Το ίδιο και για την αρχή της διαφάνειας των διαδικασιών. Κατά τη δήλωση του G. Amato στη Συνέλευση στις 17/3/2003, η δυνατότητα υιοθέτησης μη νομοθετικών πράξεων δεν είναι μια καινοτομία, επομένως δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με περίσκεψη. Με ομοφωνία έγινε δεκτός ο γενικός κανόνας για την υιοθέτηση νομοθετικών πράξεων σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία. Αντιθέτως, καμία κοινή θέση δεν εκφράστηκε για το αν ορισμένα είδη νομοθεσίας πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες κατηγορίες αρμοδιοτήτων. Πολλές διαφορετικές προτάσεις έγιναν και αναφορικά με τις μεθόδους ελέγχου των πράξεων εκτέλεσης και την προβλεπόμενη διαδικασία υιοθέτησής τους. Η θεσμοθέτηση μιας νέας κατηγορίας πράξεων κατ' εξουσιοδότηση έγινε ευρέως αποδεκτή, ενώ για τις συνθήκες εφαρμογής της πολλά μέλη της Συνέλευσης επέμειναν να εκτελεστεί η εξουσία της ανάκλησης από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ανεξάρτητα του ενός από το άλλο.

Δεν φαίνεται να βρήκε ιδιαίτερη απήχηση η άποψη του Neil MacCormick (αναπληρωματικό μέλος της Συνέλευσης), ο οποίος τόνισε τη σημασία της αρχής της επικουρικότητας και υποστήριξε ότι πάντα πρέπει να αφήνεται ένα περιθώριο στα κράτη-μέλη ως προς τα μέσα εφαρμογής των κανόνων. Έτσι θα αποφευχθεί η υπερβολική λεπτομέρεια που χαρακτηρίζει τους νόμους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην παρούσα φάση και θα μπορεί το κάθε κράτος να προσαρμόσει το νόμο λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα ανάλογα με τις ειδικές περιστάσεις που επικρατούν σ' αυτό.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η άποψη που εκφράστηκε από τις χώρες της Benelux ως προς τις αρμοδιότητες των οργάνων να εκδίδουν συγκεκριμένες πράξεις. Θεώρησαν πως η Επιτροπή πρέπει να είναι αρμόδια για την ψήφιση κανονιστικών ρυθμίσεων για την εκτέλεση της νομοθεσίας, ενώ το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να μπορούν να καθορίσουν τις σχετικές προϋποθέσεις στη βασική νομοθετική πράξη.



Στις 5/6/2002, στις Βρυξέλλες, η Επιτροπή κάλεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να συνάψουν διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του κανονιστικού πλαισίου. Η συμφωνία αυτή, κατά την Επιτροπή, θα έπρεπε να περιορίζει το περιεχόμενο των οδηγιών σε ό,τι χρειάζεται πραγματικά να γίνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο, να ενθαρρύνει την αξιολόγηση της επίπτωσης όσον αφορά τις τροποποιήσεις που προτείνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και να οδηγεί σε ταχύτερη θέσπιση της νομοθεσίας. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πρέπει να λάβουν μέτρα ώστε να μειωθεί ο νομοθετικός όγκος. Επιπλέον τονίζει ότι δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να παραβιαστούν οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Μεταξύ άλλων, η ομάδα εργασίας επέστησε την προσοχή της Συνέλευσης στο ότι οι νομοθετικές προτάσεις πρέπει να συνοδεύονται από δελτίο αξιολόγησης των επιπτώσεων στο οποίο θα πρέπει να αναφέρονται μεταξύ άλλων, οι διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους κύκλους και στην ανάγκη συχνότερης προσφυγής σε μεθόδους «αυτορρύθμισης» στους ίδιους τους ενδιαφερόμενους τομείς, ή «από κοινού ρύθμισης» με τη συνεργασία μεταξύ των τομέων αυτών και των δημοσίων αρχών, πάντα στο πλαίσιο της τήρησης των κανόνων δικαίου, προκειμένου να ελαφρυνθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ορισμένους τομείς.

στ) Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Κατά τη συνεδρίαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2002, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων εξουσιοδοτήθηκε να εκπονήσει έκθεση πρωτοβουλίας σχετικά με την ιεράρχηση των κανόνων. Στη συνεδρίαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2002, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ανακοίνωσε την τροποποίηση του τίτλου της έκθεσης: η τυπολογία των νομικών πράξεων και η ιεράρχηση των κανόνων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στις 17 Δεκεμβρίου του 2002, το Κοινοβούλιο ανακοίνωσε το ψήφισμά του σχετικά με την η τυπολογία των νομικών πράξεων και η ιεράρχηση των κανόνων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κατά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, οι όροι που έχουν προκριθεί για τον ορισμό των πράξεων δεν υπακούουν σε καμία αρχή νομικής εξειδίκευσης. Οι ίδιοι όροι χρησιμοποιούνται για να ορίσουν πράξεις που εμπίπτουν σε διαφορετικές κατηγορίες. Η αυστηρή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στον καθορισμό των κοινοτικών αρμοδιοτήτων θα είχε ως αποτέλεσμα όχι τη μείωσή τους αλλά τη σαφή και θεαματική επέκτασή τους. Η διάρθρωση των κανονιστικών πράξεων είναι ελάχιστα ικανοποιητική εξαιτίας του δυαδικού χαρακτήρα των μέσων παρέμβασης της Ένωσης που προβλέπει η Συνθ.ΕΚ και η Συνθ.ΕΕ και εξαιτίας της ουσιαστικής έλλειψης συνεκτικότητας των διαφόρων κατηγοριών στις οποίες συγκεντρώνονται οι κοινοτικές πράξεις. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μάλιστα κάνει λόγο για τρεις αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη νέα τυπολογία των νομικών πράξεων:

η αρχή της απλούστευσης, που προϋποθέτει άρση του δυαδικού χαρακτήρα των νομικών μέσων που προβλέπονται από τις Συνθ. ΕΚ και ΕΕ, χάρη στην καθιέρωση ενιαίας έννομης τάξης που θα βασίζεται στις κοινοτικές διαδικασίες,

η αρχή της εξειδίκευσης, που θα στηρίζεται στο αξίωμα «ένας κανόνας, μια διαδικασία, μια ονομασία» πράγμα που προϋποθέτει ταξινόμηση ανά λειτουργία-συνταγματική, νομοθετική και εκτελεστική- των πράξεων της Ένωσης και την εφαρμογή αυστηρού συσχετισμού μεταξύ του κανονιστικού περιεχομένου, της διαδικασίας έγκρισης και του προσδιορισμού των πράξεων που εμπίπτουν στις τρεις αυτές λειτουργικές κατηγορίες, η αρχή του εκδημοκρατισμού, που προϋποθέτει ότι η μεταρρύθμιση της νομικής ονοματολογίας δεν θα γίνει με αμετάβλητο το δίκαιο, αλλά θα πρέπει να μεταφράζεται σε σημαντικές δημοκρατικές εξελίξεις, ενώ η εξουσία των εκλεγμένων με καθολική ψηφοφορία αντιπροσώπων θα πρέπει να ενισχύεται συστηματικά, σύμφωνα με τις κατάλληλες διαδικασίες, τόσο για την επεξεργασία των συνταγματικών και νομοθετικών πράξεων συμπεριλαμβανόμενων των δημοσιονομικών πράξεων, όσο και για τον έλεγχο των κανονιστικών πράξεων που θεσπίζονται κατ' εξουσιοδότηση της νομοθετικής αρχής. Η αρχή αυτή συνεπάγεται ειδικότερα τον αποκλεισμό της περίπτωσης μια νομοθετική, δημοσιονομική, κανονιστική πράξη να ληφθεί στο πλαίσιο διαδικασίας που δεν σέβεται την ισοτιμία των δύο σκελών της νομοθετικής αρχής που είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Τονίζοντας την αναγκαιότητα διάκρισης νομοθετικών και ρυθμιστικών πράξεων, πρότεινε περαιτέρω τη διαίρεση των ρυθμιστικών πράξεων σε εκτελεστικές διατάξεις και δευτερογενείς κανονισμούς. Οι πρώτες προορίζονται να ρυθμίσουν τους διαδικαστικούς όρους εφαρμογής των νομοθετικών και δημοσιονομικών πράξεων και δεν θα θεσπίζουν πρόσθετη ή συμπληρωματική ρύθμιση σε σχέση με τη νομοθετική πράξη. Οι δευτερογενείς κανονισμοί μπορούν να θεσπίζονται μόνο με εξουσιοδότηση της νομοθετικής αρχής και καθορίζουν, κατά το νόμο και εντός των ορίων του νόμου, τους κανόνες που συμπληρώνουν αυτούς που έχει καθορίσει ο νομοθέτης.

20. Οι νέοι τύποι των νομικών πράξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου

α) Η ονοματολογία των νέων νομοθετικών μέσων

Στα άρθρα 32-43 του Μέρους I του Ευρωπαϊκού Συντάγματος περιλαμβάνονται οι νέες νομικές πράξεις της Ένωσης. Από τις 15 που υπήρχαν, με το Σχέδιο Συντάγματος μειώνονται σε 6. Οι νομοθετικές πράξεις απαριθμούνται στο άρθρο 32 και είναι:

**ΝΟΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ:** είναι υποχρεωτικός ως προς όλα τα στοιχεία του και άμεσα εφαρμοστέος. Αποτελεί νομοθετική πράξη γενικής ισχύος. Καθορίζει τις γενικές κατευθύνσεις, τις θεμελιώδεις αρχές και τα ουσιαστικά στοιχεία των μέτρων που θα πρέπει να ληφθούν για την εφαρμογή του. Καθορίζει ειδικότερα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις φυσικών και νομικών προσώπων καθώς και το χαρακτήρα των εγγυήσεων των οποίων θα πρέπει να απολαύουν σε κάθε κράτος-μέλος. Στην ουσία αντικαθιστά τον κανονισμό.

**ΝΟΜΟΣ-ΠΛΑΙΣΙΟ:** δεσμεύει τα κράτη-μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Πρόκειται για ορισμό αντίστοιχο με αυτόν

της οδηγίας.

**ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ:** είναι μη νομοθετική πράξη γενικής ισχύος για την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων και ορισμένων ειδικών διατάξεων του Συντάγματος. Μπορεί είτε να είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και να ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος-μέλος, είτε να δεσμεύει κάθε κράτος-μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά να αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Οι εν λόγω κανονισμοί μπορούν να λάβουν επίσης τη μορφή κατ' εξουσιοδότηση κανονισμών ή εκτελεστικών κανονισμών.

**ΑΠΟΦΑΣΗ:** είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της. Μπορεί είτε να ορίζει τους αποδέκτες της είτε όχι. Όταν ορίζει αποδέκτες είναι δεσμευτική μόνο γι' αυτούς. Δεν αποτελεί νομοθετική πράξη.

**ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΓΝΩΜΕΣ:** εκδίδονται από τα θεσμικά όργανα και δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα.

#### β) Ιεράρχηση των νομικών πράξεων

Η Συνέλευση προέβη στην ανάλυση των νομικών βάσεων, ήτοι στον καθορισμό για κάθε νομική βάση των τύπων πράξεων στις οποίες πρέπει να προσφεύγουν τα θεσμικά όργανα για την εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Συνεπώς, οι διατάξεις σχετικά με κάθε πολιτική δεν κάνουν πλέον μνεία στην δυνατότητα θέσπισης «πράξεων» ή «μέτρων», αλλά καθορίζουν με ακρίβεια τους τύπους πράξεων που πρέπει να χρησιμοποιούνται και συνεπώς τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα προβαίνει ρητά στη διάκριση νομοθετικών και μη νομοθετικών μέσων στα άρθρα 33-36 του Μέρους Ι. Οι μη νομοθετικές πράξεις διακρίνονται περαιτέρω σε κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις.

**Νομοθετικές πράξεις:** είναι οι νόμοι και οι νόμοι-πλαίσιο (αρ. 33)

Οι νομοθετικές πράξεις εκδίδονται άμεσα βάσει της Συνθήκης και περιέχουν τα ουσιαστικά στοιχεία και τις θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές σε δεδομένο τομέα. Η εμπέδεια μιας τέτοιας πράξης προσδιορίζεται κατά περίπτωση από τη νομοθεσία. Κατά συνέπεια, εναπόκειται στον νομοθέτη να προσδιορίσει το βαθμό λεπτομέρειας μιας νομοθετικής πράξης σε ένα δεδομένο τομέα και αν και σε ποιο βαθμό ορισμένα στοιχεία της εν λόγω πράξης πρέπει να αποτελέσουν το αντικείμενο ανάθεσης μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων .

**Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις:** είναι μόνο οι κανονισμοί (κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί, αρ.35)

Οι νομοθετικές πράξεις μπορεί να προβλέπουν τη μεταβίβαση στην Επιτροπή της εξουσίας έκδοσης πράξεων κατ' εξουσιοδότηση. Η μεταβίβαση μπορεί να περιλαμβάνει την κανονιστική ρύθμιση των τεχνικών ή λεπτομερών στοιχείων που αναπτύσσουν μια νομοθετική πράξη, ως και τη μεταγενέστερη τροποποίηση ορισμένων στοιχείων της νομοθετικής πράξης αυτής καθαυτής. Η ίδια η νομοθετική πράξη-και ο επόμενος νομοθέτης- καθορίζει αν πρέπει να γίνει ή όχι χρήση μιας πράξης κατ' εξουσιοδότηση. Καθορίζει επίσης τυπικά τους στόχους, το περιεχόμενο και την εμπέδεια της εξουσιοδότησης, και θεσπίζει τους μηχανισμούς ελέγχου που τίθενται στη διάθεση του νομοθέτη. Τα ουσιαστικά στοιχεία ενός τομέα δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης. Ο νομοθέτης μπορεί να ανακαλέσει την εξουσιοδότηση. Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις μπορούν να τεθούν σε ισχύ μόνο εφόσον, εντός της προθεσμίας που ορίζει ο νόμος ή νόμος-πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράζουν αντιρρήσεις .

Οι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί είναι ένας νέος τύπος πράξης που υιοθετείται από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η προηγούμενη κατάσταση, κατά την οποία ο νομοθέτης ήταν υποχρεωμένος είτε να ασχολείται με την κάθε λεπτομέρεια των διατάξεων που εξέδιδε είτε να αναθέτει στην Επιτροπή τις πλέον τεχνικές πτυχές της νομοθεσίας σαν να επρόκειτο για εκτελεστικά μέτρα που υπόκεινται στον έλεγχο των κρατών-μελών σύμφωνα με τις διατάξεις του αρ.202 Συνθ.ΕΚ, οδήγησε στην αναγκαιότητα θέσπισης των κατ' εξουσιοδότησης κανονισμών .

**Εκτελεστικές πράξεις:** είναι οι εκτελεστικοί κανονισμοί και οι εκτελεστικές αποφάσεις (αρ.36§4)

Πρόκειται για πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων, των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και αυτών που προβλέπονται στην ίδια τη Συνθήκη. Όπως και για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, εναπόκειται στον νομοθέτη να καθορίζει αν και σε ποιο βαθμό απαιτείται να θεσπιστούν στο επίπεδο της Ένωσης πράξεις υλοποίησης των νομοθετικών πράξεων και/ή των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, καθώς και, ενδεχομένως, το μηχανισμό επιτροπολογίας (αρ.202 Συνθ.ΕΚ) που πρέπει να συνοδεύει τη θέσπιση τέτοιων πράξεων. Η νομοθετική πράξη- και κατά συνέπεια ο νομοθέτης-αποφασίζει κατά περίπτωση αν και σε ποιο βαθμό είναι απαραίτητη η προσφυγή σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ή σε εκτελεστικές πράξεις και ποια είναι η εμπέδειά τους. Στην §1 του αρ.36 υπενθυμίζεται ότι η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων εναπόκειται κανονικά στα κράτη-μέλη και η παρέμβαση της Επιτροπής γίνεται με βάση την αρχή της επικουρικότητας .

#### 21. Οι μεταβολές στη φύση των νομικών πράξεων

α) Η σκοπιμότητα της αλλαγής της ονομασίας των νομοθετικών μέσων

Για να επιτευχθεί ενοποίηση και αποσαφήνιση από γλωσσική άποψη της χρησιμοποιούμενης ορολογίας,

αποφεύγοντας τη χρησιμοποίηση του ίδιου όρου με διαφορετικές σημασίες, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα κατήργησε τις γενικές χρήσεις των όρων «απόφαση» και «οδηγία». Επίσης καταργήθηκαν τα είδη των νομικών πράξεων που είχαν εισαχθεί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και στο χώρο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Η ονομασία «κανονισμός» επιλέχθηκε για τον χαρακτηρισμό πράξεων διαφορετικού χαρακτήρα. Αλλοίωση υπήρξε και στο περιεχόμενο των «αποφάσεων».

Οι προαναφερθείσες τροποποιήσεις δημιουργούν μια σειρά ερωτημάτων: η ρητή διάκριση σε νομοθετικά και μη νομοθετικά μέσα υποκρύπτει τη βούληση για μια σαφή διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας; Οι νέοι τύποι νομοθετικών μέσων σχετίζονται με την κατάργηση των πυλώνων; Η εφαρμογή της κοινοτικής μεθόδου επεκτείνεται και στο χώρο της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας και στο χώρο της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων; Ο όρος «νόμος» δηλώνει μια τάση για ομοσπονδιοποίηση της Ένωσης; Η χρησιμοποίηση κοινών νομοθετικών μέσων για τους δύο διακριτούς μέχρι πρότινος χώρους (Ευρωπαϊκές Κοινότητες αφενός και Ευρωπαϊκή Ένωση αφετέρου) οδηγεί σε ισοπέδωση σε όλους τους τομείς ή σε αρμονική συνύπαρξη; και συνεπώς υπάρχουν νομικά εργαλεία που μπορούν να εξασφαλίσουν τη συνύπαρξη των δύο διαφορετικών χώρων χωρίς να επέλθει ισοπέδωση σε όλους τους τομείς; Τα νομοθετικά μέσα που περιγράφονται στο αρ.32 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος είναι παρόμοια με αυτά του αρ.249 της Συνθ.ΕΚ. Παρακάτω, για να διευκρινιστεί ο σκοπός της υιοθέτησης κάποιων νέων ονομασιών και της αλλοίωσης του περιεχομένου ορισμένων νομοθετικών μέσων, αναλύεται η φύση του κάθε νομοτικού μέσου ξεχωριστά.

#### β) Η εισαγωγή των όρων «νόμος» και «νόμος-πλαίσιο»

Ο ευρωπαϊκός νόμος παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με τον κανονισμό του κοινοτικού δικαίου και αντίστοιχα ο νόμος-πλαίσιο με την οδηγία. Σκοπός της αντικατάστασης ήταν να καταλαβαίνουν οι ευρωπαίοι πολίτες περί τίνος πρόκειται μεταφέροντας τις παραστάσεις τους από το εθνικό δικαιο. Στο εσωτερικό δικαιο οι όροι «κανονισμός» και «οδηγία» παραπέμπουν σε πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ στο δικαιο της Ένωσης επρόκειτο για πράξεις εκδιδόμενες από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δηλαδή για νόμους όχι μόνο υπό ουσιαστική-κανονιστική έννοια, αλλά και υπό τυπική-θεσμική έννοια, σύμφωνα με την κοινή σε όλα τα κράτη-μέλη ονομασία. Ο όρος νόμος-πλαίσιο απαντά ήδη σε διάφορες εθνικές έννομες τάξεις ως μια μορφή νόμου που περιορίζεται στην περιγραφή του επιδιωκόμενου στόχου. Και οι νόμοι-πλαίσια υπό ορισμένες συνθήκες μπορούν να παράγουν άμεσο αποτέλεσμα το οποίο μπορούν να επικαλούνται οι ιδιώτες. Η ονομασία νόμος έχει όμως και συμβολική σημασία. Από σημειολογικής πλευράς παραπέμπει στην αμετάκλητη μετάβαση από ένα διεθνή οργανισμό προς μια Ένωση ομοσπονδιακού τύπου, η οποία δημιουργεί απευθείας δεσμούς με τους πολίτες των κρατών-μελών της. Στην ουσία όμως η υιοθέτηση του όρου «νόμος» δεν υποκρύπτει κάποια ριζική μεταβολή του χαρακτήρα της Ένωσης αφού το περιεχόμενό του είναι ίδιο με αυτό-του μέχρι πρότινος ισχύοντος κανονισμού και εξάλλου στην πλειοψηφία τους οι κανονισμοί περιείχαν ρυθμίσεις που αφορούσαν τους πολίτες των κρατών-μελών.

#### γ) Η ιδιομορφία των «κανονισμών»

Ο κανονισμός είναι το νομοθετικό μέσο που δημιουργεί τα περισσότερα προβλήματα ως προς το περιεχόμενό του. Στο αρ.202 Συνθ.ΕΚ που ρύθμιζε την εκτέλεση των νομοθετικών πράξεων, δεν γινόταν διάκριση μεταξύ πράξεων που υπάγονταν εκ φύσεως στην εκτελεστική λειτουργία επειδή καθορίζουν λεπτομέρειες διοικητικής, διαδικαστικής ή τεχνικής φύσεως απαραίτητες για την αποτελεσματική εκτέλεση των νομοθετικών κειμένων στην πράξη αφενός, και πράξεων που θίγουν το ουσιαστικό περιεχόμενο της ρυθμιζόμενης ύλης αφετέρου. Η νέα διάκριση σε κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικούς κανονισμούς επιτρέπει να τεθεί το ζήτημα της διαδικασίας έκδοσης των εν λόγω πράξεων επί νέας βάσεως. Επειδή μόνο οι κατ' εξουσιοδότηση κανονισμοί έχουν «οιονεί νομοθετική» φύση, μόνο ως προς αυτούς δικαιολογείται άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου από το νομοθέτη. Συναφώς, αν ο νομοθέτης γνωρίζει ότι θα μπορεί να ελέγξει αποτελεσματικά ο ίδιος τις κανονιστικές πράξεις που έχουν πραγματική κανονιστική σημασία, αυτό μπορεί να τον παρωθήσει να θεσπίζει συντοκότερους νόμους, οι οποίοι δε θα καταγίνονται και με την μικρότερη λεπτομέρεια. Το αρ.32 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος προβλέπει πως ο κανονισμός μπορεί να πάρει τη μορφή πράξης που υποχρεώνει μόνο ως προς το αποτέλεσμα αλλά αφήνει την επιλογή των μέσων, κάτι που θυμίζει με τις εκτελεστικές οδηγίες. Τα αποτελέσματα του κανονισμού μπορεί να είναι διαφορετικά ανάλογα με το αν ο κανονισμός εκδίδεται με βάση νόμο ή νόμο-πλαίσιο. Πράγματι, αν ο σκοπός του νόμου-πλαίσιο είναι να αφήσει στα κράτη μέλη την επιλογή του τρόπου μεταφοράς του δικαίου της Ένωσης, η εκτέλεσή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο με ένα είδος «κανονισμού-πλαίσιο» αντιφάσκει προς τον σκοπό αυτό. Η θέσπιση αυτής της πράξης φαίνεται περιττή και δεν συμβάλλει στην απλούστευση της τυπολογίας των πράξεων. Τα αρ.35 και 36§3 προβλέπουν ότι οι γενικοί κανόνες της επιτροπολογίας καθορίζονται με νόμο και συνεπώς όχι πλέον μόνο από το Συμβούλιο όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα. Από την άλλη, αυτές οι διαδικασίες, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 36, θα είναι διαδικασίες ελέγχου από τα κράτη-μέλη, γεγονός που θα μπορούσε ενδεχομένως να θέσει τροχοπέδη στο ρόλο του Κοινοβουλίου στο οποίο αναγνωρίζεται σημαντικό δικαίωμα παρέμβασης έπειτα από έγκριση τον Ιούνιο του 1999 της νέας απόφασης «επιτροπολογία». Το αρ.36§2 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος επιτρέπει στο Συμβούλιο να επιφυλάσσει υπέρ αυτού σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες την έκδοση εκτελεστικών πράξεων. Αυτή η δυνατότητα συνιστά λογικό παράδοξο, αφού είναι παράλογο το Συμβούλιο, ως νομοθέτης, να χορηγεί εξουσίες εκτελέσεως στον εαυτό του, ενώ κάθε χορήγηση εξουσίας προϋποθέτει δύο διαφορετικά πρόσωπα ή οντότητες. Εξάλλου, συνιστά και πολιτικό παράδοξο, καθώς η δυνατότητα του Συμβουλίου να επιφυλάσσει υπέρ αυτού ορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες πρέπει όχι μόνο να προταθεί από την Επιτροπή, αλλά και να γίνει αποδεκτή από το Κοινοβούλιο ως συννομοθέτη. Φαίνεται ωστόσο δύσκολο το Κοινοβούλιο να συναίνεσει σε μια τέτοια εκτελεστική αρμοδιότητα εκτός αν αναμειγνύοταν και το ίδιο στην άσκησή της, κάτι που το Σχέδιο Συντάγματος ορθώς δεν προβλέπει, αφού θα σήμαινε την ολική διαστροφή του συστήματος, πέραν του ότι το Κοινοβούλιο δεν είναι ικανό, λόγω συνθέσεως και λειτουργίας, να θεσπίζει τέτοιες εκτελεστικές πράξεις. Η δυνατότητα «αυτοεξουσιοδότησης» του Συμβουλίου μέσω των νόμων γίνεται ιδιαίτερα αισθητή στον γεωργικό

τομέα, αφού ορισμένες διατάξεις του τρίτου μέρους κατοχυρώνουν ρητά την εκτελεστική εξουσία του Συμβουλίου .

#### δ) Η προβληματική των αποφάσεων

Στο πλαίσιο της απλούστευσης, το νομοθετικό μέσο της «απόφασης» διευρύνθηκε υπερβολικά. Διευρύνθηκε όχι μόνο ως προς το ότι μπορεί άλλοτε να έχει συγκεκριμένους αποδέκτες και άλλοτε όχι (ενώ μέχρι τώρα οι αποφάσεις του αρ.249 Συνθ.ΕΚ είχαν πάντα συγκεκριμένους αποδέκτες), αλλά και ως προς το θεματικό αντικείμενο των πράξεων που θα περιβληθούν τον τύπο της .

Το αρ.39§3 και 7 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος καθιερώνει την απόφαση ως το μοναδικό νομοθετικό μέσο για τα θέματα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Ο τύπος της ευρωπαϊκής απόφασης εφαρμόζεται ήδη σε καταστάσεις στις οποίες οι θεσμοί της Ένωσης, και ιδίως η Επιτροπή, θεσπίζουν ατομικά μέτρα ιδιωτών (ιδίως επιχειρήσεων στον τομέα του ανταγωνισμού) ή και έναντι των κρατών-μελών (ιδίως στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων). Στις περιπτώσεις αυτές πρόκειται για κλασσικές διοικητικές πράξεις. Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των διαφόρων ρητρών διασφάλισης ή ορισμένων εξαιρέσεων που αναφέρονται σε κατ' ιδίαν κράτη μέλη, έστω κι αν παράγουν αποτελέσματα για ακαθόριστο αριθμό προσώπων.

Αντίθετα, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής πρόκειται για τελειώς διαφορετικό τύπο πράξεων. Οι κοινές θέσεις θυμίζουν, στην πράξη, πολιτικά ψηφίσματα δηλωτικού χαρακτήρα (όπως αυτά που εκδίδει το Κοινοβούλιο χωρίς καν ειδική νομική βάση), ενώ οι κοινές στρατηγικές έχουν προγραμματικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα προσανατολισμού περί του πρακτέου, χωρίς πραγματικούς αποδέκτες εκτός των θεσμικών οργάνων τα οποία πρέπει να τις λάβουν υπόψη για τη μελλοντική τους δράση. Ως προς τις κοινές δράσεις αποτελούν πράξεις που παράγουν νομικά αποτελέσματα χωρίς να έχουν πάντα ιδιώτες ως αποδέκτες. Η υπαγωγή μιας τέτοιας πληθώρας πράξεων στον τύπο της απόφασης σημαίνει διαστολή αυτού του νομοθετικού μέσου σε βάρος της σαφήνειας των εννοιολογικών του ορίων.

#### ε) Η περίπτωση των συστάσεων και γνώμων

Οι συστάσεις και για οι γνώμες εξακολουθούν να παραμένουν νομικές πράξεις ήσσονος και δευτερεύουσας σημασίας. Δεν έχουν δεσμευτικά αποτελέσματα. Τέλος, η εξουσία των συστάσεων που σήμερα αναγνωρίζεται εν γένει μόνο στην Επιτροπή, επεκτείνεται επίσης στο Συμβούλιο, κατά το αρ.34 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

#### στ) Κοινές αρχές, δημοσίευση και έναρξη ισχύος

Τα άρθρα 37 και 38 του Ευρωπαϊκού Συντάγματος έχουν τον τίτλο «κοινές αρχές» και «δημοσίευση και έναρξη ισχύος» αντίστοιχα. Οι διατάξεις που αφορούν την υπογραφή, τη δημοσίευση και την έναρξη ισχύος των πράξεων της Ένωσης είναι πανομοιότυπες μ' εκείνες της Συνθ.ΕΚ. Ομοίως διατηρείται πιστά η ίδια ρύθμιση όσον αφορά την αιτιολογία των πράξεων (αιτιολογούνται και παραπέμπουν σε προτάσεις ή γνώμες που προβλέπονται από το Σύνταγμα) και την ελευθερία που διαθέτουν τα θεσμικά όργανα να επιλέγουν τον τύπο της προς έγκριση πράξης, όταν στα κείμενα δεν προβλέπεται συγκεκριμένη πράξη.