



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.12.2002
COM(2002) 718 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση¹, η Επιτροπή τόνισε ότι ένας τρόπος για να βελτιωθεί η εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών και ρυθμίσεων είναι η χρήση των ρυθμιστικών οργανισμών. Στο πνεύμα αυτό υπογράμμισε την ανάγκη να ορισθούν τα κριτήρια για τη δημιουργία, τη λειτουργία και τον έλεγχο των οργανισμών αυτών στο πλαίσιο του ισχύοντος νομικού και θεσμικού συστήματος.

Στην ανακοίνωση με θέμα «Βελτίωση της νομοθεσίας»², η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η χρήση των ρυθμιστικών οργανισμών εντάσσεται στο γενικότερο ζήτημα της εκτελεστικής λειτουργίας και του ορισμού των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων.

Πράγματι, για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η συνοχή, καθώς και η νομιμότητα και η διαφάνεια της δράσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, είναι ανάγκη τα θεσμικά όργανα να είναι σε θέση να αναλάβουν στο ακέραιο τις αρμοδιότητές που τους αναλογούν. Για το σκοπό αυτό πρέπει να καθορισθούν με ακρίβεια οι αντίστοιχοι ρόλοι τους και να αλλάξουν ενδεχομένως ορισμένες από τις τρέχουσες πρακτικές.

Ειδικότερα η Επιτροπή εκτιμά ότι πρέπει να επικεντρωθεί στα ουσιαστικά καθήκοντά της, την άσκηση δηλαδή της εκτελεστικής λειτουργίας που της αναθέτει η συνθήκη ΕΚ όταν πρέπει να ληφθούν μέτρα για την εκτέλεση ορισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων σε κοινοτικό επίπεδο. Εξυπακούεται ότι η Επιτροπή πρέπει να εκτελεί την αποστολή της αυτή τηρώντας παράλληλα τις ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις και στο πλαίσιο των κατάλληλων ελέγχων που προβλέπονται για το σκοπό αυτό. Εξάλλου, για να κατοχυρωθούν η νομιμότητα, η αποτελεσματικότητα και η αξιοπιστία της Κοινότητας, επιβάλλεται να προστατευτεί ή ακόμα και να ενισχυθεί η ενότητα, η ακεραιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας καθώς και ο μόνιμος χαρακτήρας με βάση τον οποίο έχουν ανατεθεί τα καθήκοντα αυτά στον πρόεδρο της Επιτροπής, αν πραγματικά επιθυμούμε η τελευταία να αναλάβει τις ευθύνες της απέναντι στους πολίτες, τα κράτη μέλη και τα άλλα θεσμικά όργανα.

Είναι θεμελιώδους σημασίας να λάβουμε υπόψη μας την απαίτηση αυτή όταν μελετάμε το ζήτημα των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών. Στην ουσία, λόγω της φύσης τους και των καθηκόντων που τους αναλογούν, οι εν λόγω οργανισμοί συμμετέχουν στην άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας σε κοινοτικό επίπεδο. Η οργάνωση της συμμετοχής αυτής πρέπει να χαρακτηρίζεται από συνεκτικότητα και ισορροπία ενώ παράλληλα πρέπει να κατοχυρώνονται η ενότητα και η ακεραιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας και των ευθυνών που απορρέουν για την Επιτροπή.

Για το σκοπό αυτό η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ορίσουν τα κριτήρια για το πλαίσιο λειτουργίας των εν λόγω ρυθμιστικών οργανισμών

¹ COM (2001) 428, της 25.07.2001.

² COM (2002) 275 της 05.06.2002.

λαμβάνοντας υπόψη αυτή τη βασική απαίτηση και τις θεωρήσεις που παρουσιάζονται παρακάτω.

1. ΕΝΝΟΙΑ - ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ

Στο νομικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχει μια σειρά από αποκεντρωμένους οργανισμούς οι οποίοι μπορούν να υπαχθούν στη γενική κατηγορία των ευρωπαϊκών οργανισμών. Ειδικότερα, στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται 15 οργανισμοί που ιδρύθηκαν με βάση τη συνθήκη ΕΚ³, ένας με βάση τη συνθήκη ΕΥΡΑΤΟΜ⁴ και τέσσερις οργανισμοί που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵. Επίσης τη στιγμή αυτή εκκρεμούν δύο προτάσεις κανονισμών για τη σύσταση και άλλων οργανισμών⁶.

Οι οργανισμοί αυτοί παρουσιάζουν ορισμένα κοινά τυπικά χαρακτηριστικά: θεσπίστηκαν διά της κανονιστικής οδού για την εκτέλεση καθηκόντων που ορίζονται σαφώς στην ιδρυτική τους πράξη, έχουν νομική προσωπικότητα και διαθέτουν σε κάποιο βαθμό τη δική τους οργανωτική και οικονομική αυτονομία.

Ωστόσο οι μεταξύ τους διαφορές, όσον αφορά την εσωτερική τους δομή, τις σχέσεις τους με τα θεσμικά όργανα, τα καθήκοντα και τις εξουσίες τους, είναι πολύ μεγαλύτερες από ό,τι οι ομοιότητες. Οι διαφορές αυτές οφείλονται στο γεγονός ότι ο κάθε οργανισμός δημιουργήθηκε διαφορετική χρονική στιγμή για να ανταποκριθεί σε συγκεκριμένες ανάγκες. Με άλλα λόγια δεν υπάρχει ένα μόνο μοντέλο οργανισμού της Ένωσης αλλά πολλά.

³ Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης (κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 337/75 της 10.02.75), Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης (κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 1365/75 της 26.05.75), Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 1210/90 της 07.05.90), Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 1360/90 της 07.05.90), Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (Κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 302/93 της 08.02.93), Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Αξιολόγηση των Φαρμακευτικών Προϊόντων (κανονισμός (ΕΟΚ) αρ. 2309/93 της 22.07.93), Γραφείο Εναρμόνισης της Εσωτερικής Αγοράς (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 40/94 της 20.12.93), Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2062/94 της 18.07.94), Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2100/94 της 27.07.94), Μεταφραστικό Κέντρο των Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2965/94 της 28.11.94), Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 1035/97 της 02.06.97), Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2454/1999 της 15.11.99), Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 178/2002 της 28.01.02), Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 1406/2002 της 27.06.02), Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Ασφάλεια των Αερομεταφορών (κανονισμός (ΕΚ) αρ. 1592/2002 της 15.07.02).

⁴ Οργανισμός Εφοδιασμού της ΕΥΡΑΤΟΜ, άρθρο. 52 και ακόλουθα της συνθήκης ΕΥΡΑΤΟΜ (βλ. επίσης το καταστατικό του οργανισμού που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ αρ. 027 της 06.12.58).

⁵ Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας (κοινή δράση της 20.07.2001, ΕΕΕΚ αρ. L 200 της 25.07.01), Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κοινή δράση της 20.07.2001, ΕΕΕΚ αρ. L 200 της 25.07.01). Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία - Europol (Σύμβαση της 26.07.95, ΕΕΕΚ αρ. C 316 της 27.11.95), Eurojust (απόφαση της 28.02.02, ΕΕΕΚ αρ. L 63 της 06.03.02).

⁶ Πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών επιφορτισμένων με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων, COM (2000) 788, Δεκέμβριος 2000, πρόταση κανονισμού περί θεσπίσεως του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Σιδηροδρόμων, COM (2002) 23 της 23.01.2002.

Με αφετηρία την ετερογένεια αυτή ορισμένοι ειδικοί πρότειναν διάφορες θεωρητικές ταξινομήσεις των υφιστάμενων οργανισμών με διάφορα κριτήρια: το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο αναφοράς, τα καθήκοντά τους, τις εξουσίες τους. Η κάθε κατηγορία υποδιαιρείται σε πολλές υποκατηγορίες.

Η Επιτροπή ακολουθώντας έναν πιο πραγματιστικό προβληματισμό κατέληξε σε δύο είδη οργανισμούς: τους εκτελεστικούς οργανισμούς και τους ρυθμιστικούς οργανισμούς.

Οι εκτελεστικοί οργανισμοί έχουν ως αποστολή την εκτέλεση καθηκόντων αμιγώς διαχειριστικών, επικουρούν δηλαδή την Επιτροπή στην υλοποίηση των κοινοτικών προγραμμάτων χρηματοδοτικής στήριξης ενώ ταυτόχρονα υπάγονται σε αυστηρό έλεγχο από αυτή. Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό του γενικού καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών ώστε να καταστεί ευκολότερη η σύσταση παρόμοιων οργανισμών κάθε φορά που το επιβάλλει η εφαρμογή ενός ειδικού προγράμματος. Η εν λόγω πρόταση κανονισμού-πλαίσιου έλαβε την ευνοϊκή γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και βρίσκεται ήδη σε προχωρημένο στάδιο εξέτασης από το Συμβούλιο.

Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί έχουν ως αποστολή να συμμετέχουν ενεργά στην άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας θεσπίζοντας πράξεις που συμβάλλουν στη ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα. Στις περισσότερες περιπτώσεις πρόκειται για οργανισμούς που για να ενισχύσουν τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης αυτής συγκεντρώνουν και δικτυώνουν σε κοινοτικό επίπεδο δραστηριότητες που αρχικά ανήκαν στο εθνικό επίπεδο. Οι οργανισμοί αυτοί αναλύονται ιδιαίτερος στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Πρέπει να τονισθεί ότι μια σειρά από ορισμένους οργανισμούς, που υπάρχουν ήδη σε επίπεδο Ένωσης και διαδραματίζουν εξίσου σημαντικό ρόλο στο ευρωπαϊκό σύστημα, δεν ανήκουν σε κανένα από τα δύο προαναφερθέντα είδη οργανισμών.

Με τον όρο ευρωπαϊκός ρυθμιστικός οργανισμός νοούνται οι οργανισμοί που έχουν την αποστολή να συμμετέχουν ενεργά στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας εκδίδοντας πράξεις που συμβάλλουν στη ρύθμιση ενός συγκεκριμένου τομέα.

2. ΛΟΓΟΙ ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟ ΕΝΟΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση προτείνει τον καθορισμό ενός πλαισίου για τους όρους που θα διέπουν τη δημιουργία των οργανισμών αυτών, επικεντρώνοντας παράλληλα την προσπάθεια αυτή στους ρυθμιστικούς οργανισμούς που υπάγονται στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΚ.

Μια σειρά από λόγους συνηγορούν υπέρ της πρότασης αυτής.

Πρώτον, δεν είναι δυνατόν να οριστεί ένα και μόνο πλαίσιο για όλους τους οργανισμούς που είναι δυνατό να δημιουργηθούν λόγω των μεγάλων διαφορών που υπάρχουν μεταξύ τους. Επίσης, δεν είναι χρήσιμο να αναπτυχθούν πολλά διαφορετικά πλαίσια ανάλογα με τις διάφορες κατηγορίες οργανισμών. Η προσοχή μας πρέπει αντιθέτως να επικεντρωθεί στα δύο είδη οργανισμών που προαναφέρθηκαν, τα οποία μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στο εγγύς μέλλον σε κοινοτικό επίπεδο, για να αντιμετωπιστούν οι ανεπάρκειες του συστήματος που έχουν διαπιστωθεί. Όπως αναφέρθηκε, για τους εκτελεστικούς οργανισμούς έχει υποβληθεί πρόταση κανονισμού. Δεν έχει υπάρξει παρόμοιο μέτρο για τους ρυθμιστικούς οργανισμούς.

Δεύτερον, είναι ανάγκη να εξασφαλισθεί μεγαλύτερη συνοχή και διαφάνεια σε σχέση με τη σημερινή κατάσταση όσον αφορά τους όρους δημιουργίας, λειτουργίας και ελέγχου των ρυθμιστικών οργανισμών. Πράγματι, ακόμα και εντός της κατηγορίας αυτής, που προσδιορίζεται αρκετά ικανοποιητικά, προκύπτουν διαφορές στις εσωτερικές δομές των οργανισμών - στη σύνθεση, για παράδειγμα, και τον τρόπο διορισμού των διοικητικών οργάνων- τις σχέσεις με τα θεσμικά όργανα - στο ρόλο, για παράδειγμα, που διαδραματίζει η Επιτροπή - και κυρίως τα καθήκοντα και τις εξουσίες δράσης των οργανισμών αυτών . Όσον αφορά το τελευταίο θέμα, περιοριζόμενοι στους υφιστάμενους οργανισμούς στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΚ, μπορούμε να διακρίνουμε τους εξής:

- τους οργανισμούς με κύρια αποστολή την παροχή βοήθειας υπό μορφή γνωμοδοτήσεων και συστάσεων οι οποίες αποτελούν την τεχνική και επιστημονική βάση των αποφάσεων της Επιτροπής (βλ. τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Αξιολόγηση των Φαρμακευτικών Προϊόντων και την Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων)
- τους οργανισμούς με κύρια αποστολή την παροχή βοήθειας υπό μορφή εκθέσεων επιθεώρησης που δίνουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να επιτελέσει το ρόλο της ως θεματοφύλακας για την τήρηση του κοινοτικού δικαίου (βλ. τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για την Ασφάλεια στη Θάλασσα)
- τους οργανισμούς στους οποίους έχει ανατεθεί η εξουσία να εκδίδουν επιμέρους αποφάσεις με δεσμευτικά νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων (βλ. το Γραφείο Εναρμόνισης της Εσωτερικής Αγοράς, το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Ασφάλεια των Αερομεταφορών).

Τρίτον, είναι πολύ χρήσιμο να τεθεί οριστικά μια σειρά από κριτήρια προκειμένου η δράση των οργανισμών αυτών να διαθέτει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ταυτοχρόνως οι τελευταίοι να ενταχθούν αρμονικά στο σύνολο των θεμελιωδών αρχών που απορρέουν από το σύστημα της συνθήκης.

Με άλλα λόγια, ένα κατάλληλο πλαίσιο λειτουργίας θα επιτρέψει την εφαρμογή μιας συνεκτικής τακτικής κατά τη δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών στο μέλλον, οι οποίοι θα διαθέτουν εσωτερική οργάνωση ανάλογη με τα καθήκοντα που θα τους ανατίθενται. Επιπλέον, το πλαίσιο αυτό θα διευκολύνει τη λήψη των αποφάσεων που απαιτούνται για τη δημιουργία των οργανισμών αυτών καθώς θα προστατεύει την ορθή οργάνωση και λειτουργία τους από σκοπιμότητες τακτικής που συνδέονται με έναν συγκεκριμένο τομέα ή θέμα. Τέλος, θα εξασφαλίσει μεγαλύτερη διαφάνεια έναντι των πολιτών όσον αφορά τη χρήση αυτού του εκτελεστικού μέσου.

Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, πρέπει να τονισθεί ότι το εν λόγω πλαίσιο λειτουργίας δεν προορίζεται να εφαρμοστεί άμεσα στους οργανισμούς που δεν εμπίπτουν στην έννοια του ρυθμιστικού οργανισμού αλλά ούτε και στους οργανισμούς που δημιουργούνται ενδεχομένως εκτός του θεσμικού πλαισίου της συνθήκης ΕΚ.

3. ΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Παρότι η ευθύνη γενικά για την εκτέλεση των κοινοτικών πολιτικών βαρύνει τα κράτη μέλη και τις εθνικές αρχές, σε ορισμένες περιπτώσεις οι συνθήκες ή οι κοινοτικές νομοθετικές πράξεις προβλέπουν την κεντρική υλοποίησή τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έτσι ώστε να

εξασφαλίζονται η συνοχή της δράσης και η καλή λειτουργία των αντίστοιχων πολιτικών ή για να διατηρείται ο θεμιτός ανταγωνισμός από κανονιστικής άποψης με απώτερο σκοπό την αύξηση της εμπιστοσύνης των ενδιαφερόμενων φορέων και, γενικότερα, των πολιτών.

Στις περιπτώσεις αυτές η Επιτροπή, θεσμικό όργανο που έχει κανονικά την αρμοδιότητα άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας, οφείλει να μεριμνά ώστε τα καθήκοντα αυτά να εκτελούνται κατά τρόπο ορθό και αποτελεσματικό. Το γεγονός αυτό ωστόσο δεν σημαίνει ότι υποχρεούται να ενεργεί μόνη της σε όλες τις περιπτώσεις, ιδίως εάν ληφθούν υπόψη οι πεπερασμένοι πόροι που διαθέτει και μάλιστα ενόψει της διεύρυνσης και της επικείμενης μεταρρύθμισης του θεσμικού συστήματος της Ένωσης.

Συνεπώς, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να κρίνει ότι για την καλύτερη εκτέλεση ορισμένων σαφώς καθορισμένων καθηκόντων είναι σκοπιμότερη η αξιοποίηση ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών με τα αναγκαία εφόδια για να επιτύχουν τους στόχους που επιδιώκονται από τη σχετική νομοθεσία. Ειδικότερα, η συμβολή των οργανισμών αυτών ενισχύει την ικανότητα της εκτελεστικής εξουσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως σε τομείς αυξημένης τεχνικής εξειδίκευσης που απαιτούν υψηλό επίπεδο τεχνογνωσίας καθώς και συνεκτικότητα, αξιοπιστία και προβολή της δημόσιας δράσης.

Είναι προφανές ότι οι οργανισμοί αυτοί εκπληρώνουν μια ιδιαίτερα σημαντική αποστολή δημόσιας υπηρεσίας. Η διάρθρωσή τους συνεπώς πρέπει να τους επιτρέπει να φέρουν πλήρως εις πέρας την αποστολή αυτή. Συγκεκριμένα, πρέπει να διαθέτουν ουσιαστική αυτονομία όσον αφορά την εσωτερική τους οργάνωση και λειτουργία έτσι ώστε η συμβολή τους να είναι αποτελεσματική και αξιόπιστη. Η ανεξαρτησία των τεχνικών και/ή επιστημονικών τους αξιολογήσεων αποτελεί το λόγο δημιουργίας τους. Στην ουσία η προστιθέμενη αξία που εξασφαλίζουν οι ρυθμιστικοί οργανισμοί προκύπτει από το ότι οι εργασίες τους βασίζονται σε καθαρά τεχνικές αξιολογήσεις ιδιαίτερα υψηλού ποιοτικού επιπέδου και δεν επηρεάζονται από πολιτικές σκοπιμότητες ή άλλους περιορισμούς.

Η εν λόγω αυτονομία επιβάλλει την ανάγκη οι ρυθμιστικοί οργανισμοί να είναι σε θέση να αναλαμβάνουν έναντι των θεσμικών οργάνων, των ενδιαφερόμενων φορέων και, γενικότερα, του κοινού την ευθύνη για τα μέτρα που τους αναλογούν. Η απαίτηση αυτή συνεπάγεται επίσης την πλήρη διαφάνεια της δράσης των οργανισμών αυτών έτσι ώστε οι ενδιαφερόμενοι φορείς να μπορούν να ελέγχουν αποτελεσματικά την ορθή λειτουργία τους.

Ωστόσο, όπως τονίστηκε στην εισαγωγή, η χρήση στην πράξη των ρυθμιστικών οργανισμών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις βασικές αρχές του συστήματος της Ένωσης. Είναι συνεπώς ανάγκη να τηρείται η αρχή της ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, αρχή που αποτελεί ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της κοινοτικής μεθόδου. Συγκεκριμένα, πρέπει να διαφυλαχτούν η ενότητα και η ακεραιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και η ικανότητα της Επιτροπής να αναλαμβάνει τις ευθύνες που συνοδεύουν τη γενικότερη καλή άσκηση της λειτουργίας αυτής. Το γεγονός αυτό επηρεάζει ιδίως την έκθεση των καθηκόντων και των εξουσιών δράσης που μπορούν να ανατεθούν στους ρυθμιστικούς οργανισμούς, καθώς και τις σχέσεις τους με την Επιτροπή.

Ο νομοθέτης θα έχει πάντοτε την αρμοδιότητα, κατόπιν πρωτοβουλίας της Επιτροπής, να κρίνει εάν για μια συγκεκριμένη περίπτωση είναι σκόπιμο να συσταθεί ρυθμιστικός οργανισμός με την έκδοση ειδικής κανονιστικής πράξης που θα διέπει την οργάνωση, τη λειτουργία καθώς και τις σχέσεις του με τα θεσμικά όργανα και τους ενδιαφερόμενους φορείς.

Ωστόσο, για τους λόγους που περιγράφηκαν παραπάνω είναι ανάγκη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή - σύμφωνα με το ρόλο που αναλογεί στο καθένα στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας - να δεσμευθούν ότι θα εφαρμόσουν ορισμένα κριτήρια και όρους για τη δημιουργία των νέων ρυθμιστικών οργανισμών έτσι ώστε να συμβάλλουν στη βελτίωση του συστήματος διακυβέρνησης της Ένωσης. Για το σκοπό αυτό η Επιτροπή προτείνει να καθοριστεί ένα πλαίσιο για τους όρους που θα διέπουν τη σύσταση των ρυθμιστικών οργανισμών, με τη θέσπιση του κατάλληλου νομικού μέσου.

Η Επιτροπή πρέπει να μεριμνά για τη διαφύλαξη της ενότητας και της ακεραιότητας της εκτελεστικής λειτουργίας σε κοινοτικό επίπεδο.

Οι ρυθμιστικοί οργανισμοί θα κληθούν ενδεχομένως από το νομοθέτη να συμμετάσχουν στην άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας με σκοπό την εκτέλεση ορισμένων σαφώς καθορισμένων καθηκόντων.

Για την εκπλήρωση της αποστολής τους ως δημόσια υπηρεσία πρέπει σε κάποιο βαθμό να εκχωρηθεί στους οργανισμούς αυτούς αυτονομία οργάνωσης και λειτουργίας καθώς και να αναλάβουν οι ίδιοι την ευθύνη των πράξεων που εκδίδουν. Πρέπει να κατοχυρωθεί η διαφάνεια της δράσης τους.

Ο ρόλος και η δραστηριότητα των οργανισμών αυτών πρέπει να εντάσσονται κατά τρόπο συνεκτικό στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα. Η αυτονομία τους πρέπει να σέβεται την ενότητα και την ακεραιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας έτσι ώστε η Επιτροπή να μπορεί να αναλαμβάνει τις γενικές ευθύνες που της αναλογούν.

4. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

Ο κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να εμπνέουν το περιεχόμενο του πλαισίου λειτουργίας των ρυθμιστικών οργανισμών είναι, αφενός, η ανάγκη να κατοχυρωθεί η αυτονομία, η ικανότητα και η αξιοπιστία των οργανισμών αυτών μέσα σε ένα πλαίσιο ευθύνης και διαφάνειας και, αφετέρου, η ανάγκη το πλαίσιο αυτό να συναρμονιστεί με τη γενικότερη ευθύνη της Επιτροπής, η οποία πρέπει να διαθέτει τη δυνατότητα να παρεμβαίνει για να αντιμετωπίζει σοβαρές δυσλειτουργίες που θα μπορούσαν ενδεχομένως να απειλήσουν την ακεραιότητα της ευρωπαϊκής εκτελεστικής λειτουργίας.

Παρακάτω περιγράφονται όλα τα βασικά στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει το εν λόγω πλαίσιο λειτουργίας. Πολλές από τις κάτωθι παρατηρήσεις βασίζονται στην εμπειρία που αποκτήθηκε με βάση τους υπάρχοντες ρυθμιστικούς οργανισμούς.

4.1. Στοιχεία σχετικά με την ίδρυση των οργανισμών

Πράξη του νομοθέτη – Όπως τονίστηκε παραπάνω, η ίδρυση κάθε ρυθμιστικού οργανισμού πρέπει να αποτελεί απόρροια σαφούς επιλογής του νομοθέτη. Ο τελευταίος έχει στην ουσία την αρμοδιότητα να καθορίσει τους όρους εκτέλεσης μιας ή περισσοτέρων νομοθετικών αποφάσεων.

Νομική βάση – Δεδομένου ότι ο ρυθμιστικός οργανισμός συστήνεται ως μέσο για την υλοποίηση μιας συγκεκριμένης κοινοτικής πολιτικής, η νομική πράξη ίδρυσής του πρέπει να βασίζεται στη διάταξη της συνθήκης που αποτελεί τη συγκεκριμένη νομική βάση της εν λόγω πολιτικής. Η προσέγγιση αυτή εφαρμόστηκε εξάλλου στην ίδρυση των τελευταίων ρυθμιστικών οργανισμών στους τομείς της ασφάλειας των τροφίμων και των μεταφορών· στις περιπτώσεις αυτές ο κοινοτικός νομοθέτης εγκατέλειψε την προηγούμενη τακτική που

συνίστατο στη συστηματική επίκληση του άρθρου 308 της συνθήκης ΕΚ ως νομικής βάσης. Εξυπακούεται ότι με βάση το τωρινό θεσμικό πλαίσιο, όταν η νομική βάση μιας ειδικής ενέργειας είναι το ίδιο το άρθρο 308, η ιδρυτική πράξη του οργανισμού πρέπει να βασίζεται και σε αυτή τη διάταξη⁷.

Νομική προσωπικότητα – Κάθε ρυθμιστικός οργανισμός πρέπει να έχει νομική προσωπικότητα, όπως ήδη συμβαίνει με όλους τους υπάρχοντες οργανισμούς. Το γεγονός αυτό ενισχύει, αφενός, την αυτονομία των οργανισμών και, αφετέρου, καθιστά σαφέστερο το ρόλο τους στην κοινοτική έννομη τάξη.

Έδρα – Οι νομικές βάσεις για την ίδρυση των περισσότερων από τους υφιστάμενους οργανισμούς δεν περιέχουν ειδικές διατάξεις για τον καθορισμό της έδρας τους. Στις περιπτώσεις αυτές τη σχετική απόφαση μέχρι στιγμής λάμβαναν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων που εφαρμόζαν κατ' αναλογία το άρθρο 289 της συνθήκης ΕΚ σχετικά με τον καθορισμό της έδρας των θεσμικών οργάνων.

Η πρακτική αυτή παρουσιάζει μειονεκτήματα, όπως φάνηκε από την αδυναμία λήψης αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν σχετικά με την έδρα ορισμένων οργανισμών το Δεκέμβριο του 2001. Η πρακτική αυτή επιπλέον φέρει την ευθύνη για ορισμένες δυσκολίες διοικητικής και υλικής φύσης που προέκυψαν κυρίως κατά την ευαίσθητη περίοδο έναρξης των δραστηριοτήτων ενός οργανισμού: επιλογή προσωρινής έδρας, προβλήματα με την πρόσληψη προσωπικού λόγω της αβεβαιότητας σχετικά με την τελική έδρα του οργανισμού, πρόσθετες δαπάνες και πρακτικές δυσκολίες κατά τη μεταφορά στην οριστική έδρα.

Λαμβάνοντας υπόψη τις δυσχέρειες αυτές καθώς και το γεγονός ότι η έδρα αποτελεί σε τελική ανάλυση ένα από τα καθοριστικά στοιχεία για την ίδρυση ενός νέου οργανισμού, θεωρείται σκόπιμο να καθορίζεται με σχετική διάταξη στη νομική πράξη για την ίδρυση του κάθε οργανισμού.

Κάθε ρυθμιστικός οργανισμός πρέπει να ιδρύεται με ειδική πράξη του νομοθέτη, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής.

Η νομική βάση της πράξης αυτής πρέπει να είναι η διάταξη της συνθήκης ΕΚ που αποτελεί τη νομική βάση της πολιτικής στην υλοποίηση της οποίας καλείται να συμμετάσχει ο εν λόγω οργανισμός.

Κάθε οργανισμός πρέπει να διαθέτει νομική προσωπικότητα.

Κάθε πράξη ίδρυσης ενός οργανισμού πρέπει να καθορίζει την έδρα του οργανισμού αυτού.

4.2. Στοιχεία σχετικά με τη λειτουργία του οργανισμού

Εξουσίες δράσης – Η εμπειρία του παρελθόντος μας διδάσκει ότι είναι δυνατόν να υπάρχουν διάφοροι τύποι οργανισμών στην κατηγορία των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών ανάλογα με τα καθήκοντα και τις εξουσίες δράσης που τους έχουν ανατεθεί⁸.

⁷ Βλέπε σχετικά με το θέμα αυτό τα παραδείγματα των κανονισμών για τους κοινοτικούς τίτλους βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

⁸ Βλέπε σχετικά με το θέμα αυτό τα παραδείγματα των κανονισμών που αναφέρονται στο τμήμα II παραπάνω.

Γενικά, στους εν λόγω οργανισμούς είναι δυνατόν να ανατεθούν αποκλειστικά καθήκοντα υποστήριξης, όπως είναι για παράδειγμα η σύνταξη γνώμων ή μελετών για την εκπόνηση νομοθετικών προτάσεων ή ειδικών αποφάσεων από την Επιτροπή, η διενέργεια ή ο συντονισμός ελέγχων και επιθεωρήσεων σε ορισμένους φορείς στο πλαίσιο των καθηκόντων που βαρύνουν την Επιτροπή ως θεματοφύλακα του κοινοτικού δικαίου και, τέλος, όλα τα άλλα καθήκοντα υποστήριξης προς τα θεσμικά όργανα που μπορεί να χρειαστούν για την ανάπτυξη των διαφόρων κοινοτικών πολιτικών. Η βοήθεια αυτή μπορεί επίσης να αφορά το εξωτερικό σκέλος ορισμένων πολιτικών λόγω της συμμετοχής των οργανισμών αυτών στις δραστηριότητες διεθνούς συνεργασίας, τηρουμένων των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής στον τομέα αυτό.

Υπό ορισμένες προϋποθέσεις μπορεί επίσης να προβλέπεται η εκχώρηση ίδιας εξουσίας λήψης αποφάσεων στους ρυθμιστικούς οργανισμούς. Είναι όμως θεμελιώδες να επισημανθεί ότι οι αρχές της κείμενης κοινοτικής έννομης τάξης θέτουν περιορισμούς σχετικά με την έκταση μιας τέτοιας εξουσίας. Συγκεκριμένα, οι οργανισμοί αυτοί μπορεί να διαθέτουν μόνο την εξουσία να εκδίδουν επιμέρους αποφάσεις στο πλαίσιο σαφώς καθορισμένης κοινοτικής νομοθεσίας και να μην μπορούν να λαμβάνουν κανονιστικά μέτρα γενικής ισχύος παρόλο που η πρακτική τους κατά τη λήψη αποφάσεων είναι δυνατό να οδηγήσει στην κωδικοποίηση ορισμένων προτύπων εφαρμογής⁹.

Στην πραγματικότητα ο κάθε ρυθμιστικός οργανισμός θα είναι επιφορτισμένος με την εκτέλεση μιας σειράς από διάφορα καθήκοντα. Αυτό σημαίνει ότι κάθε ταξινόμηση με βάση τα καθήκοντα που ανατίθενται κινδυνεύει να είναι τεχνητή. Παρόλα αυτά, για τις ανάγκες του εν λόγω πλαισίου λειτουργίας, μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ των οργανισμών με εξουσία λήψης αποφάσεων - των οργανισμών δηλαδή που εξουσιοδοτήθηκαν να εκδίδουν, μεταξύ άλλων, δεσμευτικές νομικές πράξεις έναντι τρίτων - και των οργανισμών για την παροχή βοήθειας - εκείνων δηλαδή στους οποίους δεν έχουν εκχωρηθεί αυτόνομες εξουσίες λήψης αποφάσεων έναντι τρίτων, αλλά που ασκούν όλα τα άλλα ρυθμιστικά καθήκοντα, συμπεριλαμβανομένης της οργάνωσης και του συντονισμού δραστηριοτήτων που υπάγονται εν μέρει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, έτσι ώστε η Επιτροπή να μπορεί να φέρει εις πέρας τις διάφορες αποστολές της. Λαμβάνοντας υπόψη τη διάκριση αυτή, μπορεί να αποδειχθεί σκόπιμος ο καθορισμός ειδικών κριτηρίων λειτουργίας και ελέγχου, που να ισχύουν μόνο για ένα από τα δύο είδη οργανισμών.

Πεδίο δράσης – Όπως τονίστηκε παραπάνω, η συμβολή των ρυθμιστικών οργανισμών είναι ιδιαίτερα χρήσιμη σε τομείς αυξημένης τεχνικής εξειδίκευσης. Οι τομείς αυτοί απαιτούν, αφενός, προσόντα και τεχνογνωσία ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου τα οποία δεν διαθέτει ένας διοικητικός οργανισμός όπως η Επιτροπή και, αφετέρου, περιθώριο αυτονομίας για τις τεχνικές και επιστημονικές αξιολογήσεις τις οποίες πρέπει να πραγματοποιούν οι εν λόγω οργανισμοί.

Λαμβάνοντας υπόψη τους λόγους που αφορούν τόσο τον καθαρά τεχνικό χαρακτήρα των οργανισμών όσο και γενικότερα τις αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης, η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση έθεσε τα τελικά όρια του πεδίου δράσης των οργανισμών με εξουσία λήψης αποφάσεων. Έτσι, οι οργανισμοί του τύπου αυτού μπορούν να δημιουργηθούν σε τομείς στους οποίους έχει προτεραιότητα ένα και μόνο δημόσιο συμφέρον, καθώς και σε τομείς στους οποίους οι οργανισμοί αυτοί δεν καλούνται να παίξουν ρόλο διαιτητή έναντι συγκρούσεων δημόσιων συμφερόντων, να ασκήσουν εξουσία πολιτικής χροιάς ή να προβούν

⁹ Βλέπε σχετικά τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για Ασφάλεια των Αερομεταφορών.

σε πολύπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις. Εξάλλου στους οργανισμούς αυτούς δεν είναι δυνατόν να ανατεθούν αρμοδιότητες για τις οποίες η Επιτροπή σύμφωνα με τη συνθήκη ΕΚ έχει άμεσα την εξουσία λήψης αποφάσεων (π.χ. στον τομέα του ανταγωνισμού ή κατ' αναλογία στο πλαίσιο της διαδικασίας επί παραβάσει σύμφωνα με τα άρθρα 226 έως 228 της συνθήκης ΕΚ).

Διοικητικό συμβούλιο – Το διοικητικό συμβούλιο του ρυθμιστικού οργανισμού επιφορτίζεται με τον καθορισμό των γενικών κατευθύνσεων και τη λειτουργία του οργανισμού εντός του κανονιστικού πλαισίου που χαράσσει η νομοθεσία και των ρυθμιστικών μέτρων που αποφασίζει η Επιτροπή. Ειδικότερα, το διοικητικό συμβούλιο πρέπει να εγκρίνει το πρόγραμμα εργασίας και τον εσωτερικό κανονισμό του οργανισμού και να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη διαδικασία έγκρισης του προϋπολογισμού του. Στην περίπτωση των οργανισμών για την παροχή βοήθειας, δεδομένου ότι η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει πως το πρόγραμμα εργασίας του οργανισμού συντάσσεται και υλοποιείται έτσι ώστε η ίδια να μπορεί να εκτελεί σωστά τα δικά της καθήκοντα, πρέπει επίσης να προβλέπεται η προηγούμενη παροχή της σύμφωνης γνώμης της στην πράξη αυτή.

Το διοικητικό συμβούλιο πρέπει επίσης να ασχολείται με διοικητικά θέματα στο πλαίσιο του οργανισμού. Πρέπει, για παράδειγμα, να συμμετέχει στη διαδικασία διορισμού διευθυντή και των μελών που απαρτίζουν τα άλλα όργανα του οργανισμού.

Το θέμα της σύνθεσης του διοικητικού συμβουλίου διευθετήθηκε με διάφορους τρόπους στους υφιστάμενους οργανισμούς¹⁰. Οι εμπειρίες όμως του παρελθόντος δεν συμβάλλουν αναγκαστικά στη διατήρηση της ενότητας και της ακεραιότητας της εκτελεστικής λειτουργίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο κυρίως επειδή δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη η κοινοτική διάσταση. Η προοπτική αυτή καθώς και η ανάγκη η λειτουργία των οργανισμών αυτών να είναι αποτελεσματική ενόψει της διεύρυνσης, συνηγορούν υπέρ του καθορισμού διοικητικών συμβουλίων μικρού μεγέθους τα οποία θα αποτελούν την έκφραση της εκτελεστικής εξουσίας σε κοινοτικό επίπεδο ενώ παράλληλα θα λαμβάνεται υπόψη η εμπειρία των εκτελεστικών οργάνων των κρατών μελών. Εξάλλου, ενδιαφέρον παρουσιάζει η δυνατότητα συμμετοχής εκπροσώπων των ενδιαφερόμενων μερών έτσι ώστε να μπορεί να συνεκτιμάται η άποψη τόσο των οικονομικών φορέων στον εν λόγω τομέα όσο και των όσων επωφελούνται από τις δραστηριότητες του οργανισμού. Προϋπόθεση ωστόσο, για να υπάρξει η συμμετοχή αυτή, είναι να μην οδηγεί σε συγκρούσεις συμφερόντων και να μην εγκυμονεί κινδύνους αμφισβήτησης εις βάρος της καλής λειτουργίας του οργανισμού. Έτσι θα εξασφαλιστεί μεγαλύτερη διαφάνεια και θα ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών.

Συνεπώς μπορεί να υπάρχει ένα διοικητικό συμβούλιο που θα απαρτίζεται από δεκαπέντε μέλη από τα οποία τα έξι θα διορίζονται από την Επιτροπή, τα έξι από το Συμβούλιο - ως εκπρόσωποι των εθνικών εκτελεστικών αρχών - και τρία, χωρίς δικαίωμα ψήφου, θα εκπροσωπούν τα ενδιαφερόμενα μέρη.

¹⁰ Αν και στις περισσότερες περιπτώσεις το διοικητικό συμβούλιο απαρτίζεται από έναν (ή δύο) εκπρόσωπο (εκπροσώπους) από κάθε κράτος μέλος και της Επιτροπής, διαπιστώνεται ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η παρουσία μελών διορισμένων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή τους **κοινοτικούς εταίρους**. Το διοικητικό συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων είναι εντελώς ιδιαίτερο καθώς απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο της Επιτροπής και δεκατέσσερα μέλη που διορίζονται από το Συμβούλιο σε διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με βάση κατάλογο που καταρτίζει η Επιτροπή. Από τα μέλη αυτά τέσσερα πρέπει να διαθέτουν εμπειρία που απέκτησαν σε οργανώσεις καταναλωτών και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων.

Αντιθέτως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν θεωρείται σκόπιμο να ορίζει μέλη στο διοικητικό συμβούλιο λόγω της φύσης που διακρίνει τα καθήκοντα των ρυθμιστικών οργανισμών και διότι το Κοινοβούλιο πρέπει να ασκεί εξωτερικό πολιτικό έλεγχο στη δράση τους χωρίς να δεσμεύεται από οποιαδήποτε μορφή ανάμειξη στη διοίκηση των οργανισμών αυτών.

Διευθυντής – Ο διευθυντής είναι αρμόδιος για τα λειτουργικά καθήκοντα του οργανισμού. Έτσι, σε αυτόν ανατίθεται η έκδοση των επιμέρους αποφάσεων στην περίπτωση οργανισμών με εξουσία έκδοσης αποφάσεων. Όσο αναφορά τους ρυθμιστικούς οργανισμούς, ο διευθυντής έχει τη δυνατότητα να συγκροτεί, εντός των επιτρεπτών νομικών ορίων, αποψείς, μελέτες και άλλες επιμέρους προτάσεις. Για την περαιτέρω διεκπεραίωση των καθηκόντων του θα μπορεί να στηρίζεται και να απευθύνεται σε κάθε επιστημονική και τεχνική βοήθεια. Σε ορισμένες περιπτώσεις θα μπορεί να βοηθηθεί από το προσωπικό του οργανισμού ενώ σε άλλες θα ήταν απαραίτητο να προβλεφθεί η δημιουργία εσωτερικών ειδικών συμβουλευτικών οργάνων, για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση των καθηκόντων του. Στην περίπτωση αυτή μπορεί να προβλέπεται η δημιουργία ενός εκτελεστικού συμβουλίου περιορισμένης σύνθεσης και μιας συμβουλευτικής επιτροπής. Η συμβουλευτική επιτροπή μπορεί να αποτελείται από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες που ορίζονται από το διοικητικό συμβούλιο βάσει προκαθορισμένων και διαφανών κριτηρίων. Η επιτροπή αυτή θα είναι επιφορτισμένη με την εκπόνηση τεχνικών και επιστημονικών γνώμων εντός ενός νομικού πλαισίου που διαφυλάσσει κατάλληλα την αυτονομία των αξιολογήσεών της. Το εκτελεστικό συμβούλιο περιορισμένης σύνθεσης θα απαρτίζεται από τον πρόεδρο της συμβουλευτικής επιτροπής και μερικούς υψηλόβαθμους υπαλλήλους του οργανισμού και έχει ως καθήκον να υποβάλλει γνωμοδοτήσεις στο διευθυντή σε ιδιαίτερες περιπτώσεις: για παράδειγμα, για ορισμένα πολύ λεπτά θέματα ή όταν στη συμβουλευτική επιτροπή διατυπώνονται γνώμες που αποκλίνουν έντονα μεταξύ τους.

Επίσης, ο διευθυντής πρέπει να είναι υπεύθυνος για την προετοιμασία των εργασιών του διοικητικού συμβουλίου και για την εκπροσώπηση του οργανισμού. Κατά την εκπροσώπηση αυτή έχει την αρμοδιότητα να διατηρεί τις κατάλληλες σχέσεις με τους συνομιλητές του οργανισμού και ιδίως με τα κοινοτικά όργανα.

Η διαδικασία διορισμού και ανάκλησης του διευθυντή διαφέρει ανάλογα με τους τύπους των οργανισμών. Στην περίπτωση των οργανισμών παροχής βοήθειας ο διευθυντής διορίζεται από το διοικητικό συμβούλιο με βάση τον κατάλογο υποψηφίων που προτείνει η Επιτροπή. Στην περίπτωση όμως των οργανισμών με εξουσία λήψης αποφάσεων ο διευθυντής διορίζεται - και ενδεχομένως ανακαλείται με διαφανείς και αιτιολογημένες διαδικασίες - από την Επιτροπή με βάση κατάλογο υποψηφίων που προτείνει το διοικητικό συμβούλιο. Στην τελευταία αυτή περίπτωση η αρμοδιότητα διορισμού του διευθυντή επιβάλλεται να ανατεθεί στην Επιτροπή - γεγονός που μέχρι ενός σημείου αποτελεί καινοτομία σε σχέση με την παρούσα κατάσταση¹¹ - εάν επιθυμούμε να την εξοπλίσουμε κατάλληλα για να επιτελεί αποτελεσματικά την εκτελεστική λειτουργία σε ευρωπαϊκό επίπεδο και παράλληλα να προστατεύεται η αυτονομία του οργανισμού με εξουσία λήψης αποφάσεων. Στην πραγματικότητα, ο διευθυντής του οργανισμού διατηρεί για τη λήψη των αποφάσεων του όλα τα περιθώρια εκτίμησης που του παρέχει το ισχύον νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο. Γενικά όμως υποχρεούται να διαθέτει και να διατηρεί την εμπιστοσύνη του διοικητικού

¹¹ Ο διορισμός του διευθυντή από την Επιτροπή προβλέπεται μόνο για το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης και για το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας, δύο οργανισμών δηλαδή που δημιουργήθηκαν το 1975 και δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ρυθμιστικοί οργανισμοί σύμφωνα με την έννοια που περιγράφηκε παραπάνω.

συμβουλίου και ιδίως της Επιτροπής δεδομένου ότι η τελευταία είναι σε τελική βαθμίδα υπεύθυνη για την εκτέλεση.

Από κάθε άποψη, για να εδραιωθεί το κύρος του οργανισμού, είναι σκόπιμο να προβλέπεται ακρόαση του υποψηφίου, που προορίζεται για τη θέση του διευθυντή, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πριν από τον επίσημο διορισμό του.

Σώματα προσφυγής – Στο μέτρο που οι αποφάσεις των οργανισμών με εξουσία λήψης αποφάσεων μπορούν να ζημιώσουν τρίτους, πρέπει να προβλέπεται η ύπαρξη σωμάτων προσφυγής στην εσωτερική οργάνωση των οργανισμών αυτών, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του Γραφείου Εναρμόνισης της Εσωτερικής Αγοράς, του Κοινοτικού Γραφείου Φυτικών Ποικιλιών και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Ασφάλεια των Αερομεταφορών. Τα σώματα προσφυγής θα έχουν ως αποστολή τη διενέργεια ενός αρχικού εσωτερικού ελέγχου και θα είναι ανεξάρτητα από τις αποφάσεις που λαμβάνει ο διευθυντής του οργανισμού προτού επιληφθεί ενδεχομένως του σχετικού θέματος το Πρωτοδικείο.

Οι συγκεκριμένοι κανόνες σχετικά με τη σύνθεση και τη διαδικασία που ισχύει για τα σώματα αυτά προσφυγής ορίζονται από το νομοθέτη και συμπληρώνονται ενδεχομένως με εκτελεστικά μέτρα που εγκρίνει η Επιτροπή. Η βασική απαίτηση που πρέπει να τηρείται είναι η ανεξαρτησία των αποφάσεων που λαμβάνουν τα σώματα προσφυγής. Τα κριτήρια επιλογής και διορισμού των μελών τους πρέπει να διασφαλίζουν την τήρηση της απαίτησης αυτής.

Οικονομικές και δημοσιονομικές πτυχές – Ο νέος δημοσιονομικός κανονισμός που ισχύει για το γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹² προβλέπει συγκεκριμένους κανόνες για τους εν λόγω οργανισμούς. Ιδιαίτερα το άρθρο 185 του κανονισμού περιέχει διατάξεις άμεσης εφαρμογής όσον αφορά την απαλλαγή για την εκτέλεση των προϋπολογισμών, τους ελέγχους και τους λογιστικούς κανόνες για τους οργανισμούς αυτούς. Επιπλέον με την ίδια διάταξη η Επιτροπή επιφορτίζεται με την έκδοση ενός δημοσιονομικού κανονισμού-πλαίσου ο οποίος θα ισχύσει καταρχήν για όλους τους κοινοτικούς οργανισμούς που λαμβάνουν επιδοτήσεις από τον προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι διατάξεις των ρυθμιστικών αυτών κειμένων πρέπει προφανώς να ληφθούν υπόψη στο εν λόγω πλαίσιο λειτουργίας. Ειδικότερα, οι δημοσιονομικές ρυθμίσεις που ισχύουν για ένα ρυθμιστικό οργανισμό δεν μπορούν να διαφοροποιούνται από το προαναφερθέν πλαίσιο του κανονισμού παρά μόνο εάν κάτι τέτοιο επιβάλλεται από τις ιδιαίτερες απαιτήσεις του οργανισμού αυτού και ύστερα από προηγούμενη συμφωνία της Επιτροπής.

Εξάλλου, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί μια απλή διαδικασία για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των ρυθμιστικών οργανισμών: ο διευθυντής είναι αρμόδιος για την προετοιμασία του σχεδίου προϋπολογισμού, το διοικητικό συμβούλιο το εξετάζει και το εγκρίνει, αφότου εξασφαλίσει την έγκριση της Επιτροπής, υπό το φως των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η απαλλαγή για την εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να δίνεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ύστερα από σύσταση του Συμβουλίου.

Όσον αφορά τα έσοδα των οργανισμών το στοιχείο της επιδότησης - τουλάχιστον εν μέρει - από το γενικό προϋπολογισμό αξίζει να γενικευθεί έτσι ώστε να αξιοποιηθεί η αποστολή δημόσιας υπηρεσίας που επιτελούν οι ρυθμιστικοί οργανισμοί. Εξάλλου φαίνεται δικαιολογημένο να προβλέπεται και η δυνατότητα αυτοχρηματοδότησης των εν λόγω οργανισμών που θα μπορούν να αμείβονται για τις υπηρεσίες που παρέχουν σε

¹² Κανονισμός (ΕΚ, EURATOM) 1605/2002 της 25.06.02.

ενδιαφερόμενους φορείς, όπως συμβαίνει ήδη στην περίπτωση ορισμένων από τους υπάρχοντες ρυθμιστικούς οργανισμούς. Ωστόσο για να διατηρηθεί η αυτονομία της δράσης τους και για να αποφευχθούν οι κίνδυνοι «αιχμαλώτισής» τους από τους φορείς αυτούς, πρέπει να προβλέπονται οι κατάλληλοι μηχανισμοί για τη διασφάλιση της οικονομικής ανεξαρτησίας των οργανισμών αυτών από τις ανωτέρω αμοιβές. Τέλος, σε ειδικές περιπτώσεις είναι δυνατό να εξετασθεί και η παροχή εισφορών από τα κράτη μέλη.

Άλλες διοικητικές πτυχές – Η συνθήκη ΕΚ καθώς και ορισμένες πράξεις του παράγωγου δικαίου επιβάλλουν στα όργανα την τήρηση μιας σειράς από υποχρεώσεις που αφορούν γενικά τις αρχές της ορθής διοίκησης. Μπορούν να αναφερθούν σχετικά: οι αρχές που σχετίζονται με το δικαίωμα ακρόασης και ανταπάντησης των φορέων πριν από την έκδοση αποφάσεων που τους ζημιώνουν, η υποχρέωση αιτιολόγησης των πράξεων, οι διατάξεις σχετικά με τη διαφάνεια και την πρόσβαση στα έγγραφα, οι κανόνες προστασίας των προσωπικών δεδομένων και εμπιστευτικότητας των υποθέσεων, οι διατάξεις για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων και την καταπολέμηση της απάτης, της διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που ζημιώνει τα συμφέροντα των Κοινοτήτων.

Δεδομένου ότι οι ρυθμιστικοί οργανισμοί συμμετέχουν ενεργά στην άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας, οι πολίτες και τα κράτη μέλη μπορούν δίκαια να προσδοκούν ότι οι αρχές και οι κοινοτικοί κανόνες ορθής διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων για θέματα γλωσσικού καθεστώτος, θα ισχύσουν και για τους οργανισμούς αυτούς. Είναι συνεπώς ανάγκη να προβλεφθεί ότι οι οργανισμοί αυτοί θα τηρούν παρόμοιες υποχρεώσεις για το σύνολο των δραστηριοτήτων τους.

Για τις ανάγκες του παρόντος πλαισίου λειτουργίας οι ρυθμιστικοί οργανισμοί μπορούν να διακριθούν, αφενός, στους οργανισμούς με εξουσία λήψης αποφάσεων, που διαθέτουν μεταξύ άλλων τη δυνατότητα να εκδίδουν νομικές δεσμευτικές πράξεις έναντι τρίτων, και, αφετέρου, στους οργανισμούς παροχής βοήθειας που ασκούν διάφορα εκτελεστικά καθήκοντα, με σκοπό να επιτρέψουν στην Επιτροπή να εκπληρώσει την αποστολή της, χωρίς όμως να διαθέτουν ουσιαστική εξουσία λήψης αποφάσεων.

Οι οργανισμοί με εξουσία λήψης αποφάσεων μπορούν να εκδίδουν επιμέρους αποφάσεις με εξαίρεση κάθε κανονιστικό μέτρο γενικής εφαρμογής.

Η δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών κρίνεται κατάλληλη για τους τομείς με υψηλή τεχνική εξειδίκευση.

Η δημιουργία οργανισμών με εξουσία λήψης αποφάσεων περιορίζεται στους τομείς όπου προτεραιότητα έχει το δημόσιο συμφέρον και οι οργανισμοί αυτοί δεν πρέπει να επέχουν θέση διαιτητή μεταξύ των συγκρούσεων δημοσίων συμφερόντων, να ασκούν εξουσία πολιτικής εκτίμησης ή να προβαίνουν σε πολύπλοκες οικονομικές αξιολογήσεις. Οι οργανισμοί αυτοί δεν μπορούν να διαθέτουν αρμοδιότητες για τις οποίες η συνθήκη ΕΚ έχει άμεσα εκχωρήσει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων.

Το διοικητικό συμβούλιο ενός οργανισμού διασφαλίζει τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών λειτουργίας του (πρόγραμμα εργασίας, εσωτερικός κανονισμός, διορισμός του διευθυντή και των μελών των άλλων οργάνων του οργανισμού). Η σύνθεσή του πρέπει να αντικατοπτρίζει την ένταξη του οργανισμού στα κοινοτικά εκτελεστικά όργανα ενώ παράλληλα πρέπει να λαμβάνεται η εμπειρία των εθνικών

διοικήσεων και, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, οι απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών.

Ο διευθυντής του οργανισμού αναλαμβάνει την ευθύνη των λειτουργικών καθηκόντων (έγκριση των επιμέρους αποφάσεων, εκπόνηση των γνωμοδοτήσεων και μελετών, εκπροσώπηση του οργανισμού, σχέσεις με τα κοινοτικά όργανα). Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του μπορεί να επικουρείται ανάλογα με τις περιπτώσεις από το προσωπικό του οργανισμού, από ένα εκτελεστικό συμβούλιο περιορισμένης σύνθεσης ή από μία συμβουλευτική επιτροπή η οποία μπορεί να αναλαμβάνει την κατάρτιση αυτόνομων τεχνικών ή επιστημονικών γνωμοδοτήσεων.

Ο διευθυντής διορίζεται ανάλογα με τις περιπτώσεις από το διοικητικό συμβούλιο ή από την Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετέχει στη διαδικασία διορισμού για να ενισχύσει το κύρος του οργανισμού.

Στην εσωτερική οργάνωση των οργανισμών με εξουσία λήψης αποφάσεων προβλέπεται η σύσταση τμημάτων προσφυγής που διενεργούν έναν αρχικό εσωτερικό έλεγχο, ο οποίος είναι ανεξάρτητος από τις αποφάσεις των ρυθμιστικών οργανισμών.

Όσον αφορά τις οικονομικές και δημοσιονομικές πτυχές, το άρθρο 185 του νέου δημοσιονομικού γενικού κανονισμού περιέχει διατάξεις με άμεση εφαρμογή. Ο δημοσιονομικός κανονισμός-πλαίσιο σχετικά με τους οργανισμούς που καταρτίζεται από την Επιτροπή πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη. Επιπλέον, πρέπει να προβλέπεται μια απλή διαδικασία για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των οργανισμών. Ο προϋπολογισμός αυτός τροφοδοτείται από επιδοτήσεις του γενικού προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και, ανάλογα με την περίπτωση, από τα κονδύλια που εισπράττονται ως αμοιβή για τις υπηρεσίες που παρέχονται στους ενδιαφερόμενους παράγοντες. Παράλληλα όμως διασφαλίζεται η ανεξαρτησία των οργανισμών από τις αμοιβές αυτές. Σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις είναι δυνατόν να επιτραπεί η παροχή εισφορών από τα κράτη μέλη.

Ορισμένες αρχές και κανόνες ορθής διοίκησης (δικαίωμα ακρόασης και απάντησης των ενδιαφερόμενων φορέων, υποχρέωση αιτιολόγησης, πρόσβαση στα έγγραφα, προστασία των προσωπικών δεδομένων και της εμπιστευτικότητας των υποθέσεων, προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων, καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς, γλωσσικό καθεστώς) πρέπει να ισχύουν για τους εν λόγω οργανισμούς.

4.3. Στοιχεία σχετικά με τους ελέγχους

Όπως υπογραμμίστηκε ήδη, η αυτονομία που πρέπει να απολαμβάνουν οι ρυθμιστικοί οργανισμοί επιβάλλει ως αντιστάθμισμα την ανάγκη να διαθέτουν σαφείς αρμοδιότητες. Όσον αφορά το θέμα αυτό, είναι ζωτικής σημασίας να καταρτισθεί ένα σύστημα κατάλληλου ελέγχου των οργανισμών αυτών.

Σχέσεις με την Επιτροπή – Πρώτον, για λόγους που έχουν ήδη αναφερθεί, πρέπει να προβλεφθούν προνομιακές σχέσεις με την Επιτροπή.

Εννοείται ότι η Επιτροπή δεν πρέπει να διαθέτει εξουσία νομικής κηδεμονίας. Με άλλα λόγια η Επιτροπή δεν πρέπει να δίνει εντολές στους ρυθμιστικούς οργανισμούς, να αναιρεί τις επιμέρους αποφάσεις τους ή να επιβάλλει την απόσυρση των τελευταίων.

Σκοπός είναι μάλλον να υπάρχει ένα σύνολο από σχέσεις συνεκτικότητας οι οποίες θα συνδυάζουν την αυτονομία των οργανισμών με την τελική ευθύνη που φέρει η Επιτροπή στο κοινοτικό σύστημα. Τονίστηκε ήδη ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η Επιτροπή στη διαδικασία ορισμού του διευθυντή κάθε οργανισμού, κατά την έγκριση του προγράμματος εργασιών και του προϋπολογισμού καθώς και εμμέσως στις άλλες εργασίες του διοικητικού συμβουλίου του οργανισμού μέσω των μελών που διορίζει. Επίσης, αναφέρθηκε το άρθρο 185 του δημοσιονομικού κανονισμού με βάση το οποίο οι έλεγχοι στους οργανισμούς πρέπει να διενεργούνται από τον εσωτερικό ελεγκτή της Επιτροπής.

Στα παραπάνω είναι ανάγκη να προστεθεί ότι η Επιτροπή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ασκεί το ρόλο της ως «θεματοφύλακας» του κοινοτικού δικαίου και συνεπώς να μπορεί να παρεμβαίνει έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση από τους οργανισμούς των κοινοτικών διατάξεων. Όσον αφορά, για παράδειγμα, την εφαρμογή του καθεστώτος των υπαλλήλων στο προσωπικό του οργανισμού. Εξάλλου, είναι σημαντικό η Επιτροπή να μπορεί να διασφαλίζει ότι η γενική ευθύνη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που προβλέπεται στο άρθρο 274 της συνθήκης ΕΚ, δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση από τις ενέργειες των οργανισμών αυτών.

Διοικητικός έλεγχος – Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να προβλέπεται ότι οι ρυθμιστικοί οργανισμοί υπόκεινται στο διοικητικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 175 της συνθήκης ΕΚ.

Πολιτικός έλεγχος – Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πρέπει να είναι σε θέση να ασκούν έλεγχο πολιτικής φύσης έναντι των ρυθμιστικών οργανισμών. Για το σκοπό αυτό μπορεί να προβλεφθεί οι διευθυντές των οργανισμών να υποβάλλονται σε ακροάσεις ενώπιον των οργάνων αυτών και οι εν λόγω οργανισμοί να καταρτίζουν τακτικές εκθέσεις σχετικά με τη λειτουργία τους.

Οικονομικός έλεγχος – Η εκτέλεση του προϋπολογισμού των ρυθμιστικών οργανισμών πρέπει να υπόκειται σε έλεγχο πρώτα από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το άρθρο 248 της συνθήκης ΕΚ και στη συνέχεια από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας απαλλαγής για τον προϋπολογισμό του οργανισμού.

Εξάλλου, οι ρυθμίσεις σχετικά με τις ερευνητικές εξουσίες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς περιορισμούς και στους οργανισμούς αυτούς.

Δικαστικός έλεγχος – Πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι ρυθμιστικοί οργανισμοί τηρούν τις αρχές του θεσμικού συστήματος στο οποίο εντάσσονται όπως επίσης και τις ειδικές ρυθμίσεις που ισχύουν για αυτούς. Έτσι, πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα προσφυγής των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο προκειμένου να διαπιστώνονται ενδεχομένως οι παραβάσεις των αρχών και των κανόνων αυτών από τους οργανισμούς και να ακυρώνονται οι πράξεις που περιέχουν τέτοιες παραβάσεις.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τους οργανισμούς με εξουσία λήψης αποφάσεων, η τήρηση της γενικής αρχής της νομιμότητας εμπεριέχει την απαίτηση να προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής από ενδιαφερόμενους τρίτους στο Πρωτοδικείο ή σε ένα μελλοντικό ειδικευμένο

δικαιοδοτικό σώμα για να ζητάται η ακύρωση των αποφάσεων που λαμβάνονται από τον εκάστοτε οργανισμό - αποφάσεων που έχουν ενδεχομένως αναθεωρήσει τα εσωτερικά σώματα προσφυγής - εις βάρος τρίτων καθώς και για να διαπιστώνεται η ανάγκη λήψης αποφάσεων εκ μέρους του οργανισμού αυτού σε περίπτωση αδικαιολόγητου ρυθμιστικού κενού.

Τέλος, οι ρυθμιστικοί οργανισμοί πρέπει να αναλαμβάνουν τη νομική ευθύνη των πράξεων που τους αναλογούν. Συνεπάγεται από τα παραπάνω ότι πρέπει να προβλεφθεί πως οι οργανισμοί οφείλουν να αποκαθιστούν τις ζημιές που προκαλούν με τις πράξεις αυτές και ανάλογα με την περίπτωση ύστερα από δικαστική διαπίστωση της ευθύνης τους.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή στη δράση των ρυθμιστικών οργανισμών κατά την άσκηση της εκτελεστικής κοινοτικής εξουσίας πρέπει να θεσπίζονται προνομιακές σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των οργανισμών αυτών: ως συμπλήρωμα των προτάσεων που έχουν ήδη περιγραφεί (άμεση συμμετοχή στη διαδικασία διορισμού του διευθυντή και στην έγκριση ορισμένων πράξεων μείζονος σημασίας, συμμετοχή στο διοικητικό συμβούλιο, πραγματοποίηση ελέγχων) πρέπει να εξασφαλιστεί ότι η Επιτροπή είναι σε θέση να ασκεί το ρόλο της ως θεματοφύλακας του κοινοτικού δικαίου και να αναλαμβάνει τη γενική της ευθύνη για την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού.

Οι οργανισμοί πρέπει να υπόκεινται στο διοικητικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή.

Πρέπει να υπάγονται στον πολιτικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ακροάσεις του διευθυντή, εκθέσεις δραστηριοτήτων).

Πρέπει να υπόκεινται στον οικονομικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι ρυθμίσεις σχετικά με τις ερευνητικές εξουσίες της OLAF πρέπει να ισχύουν και για τους οργανισμούς αυτούς χωρίς περιορισμούς.

Οι πράξεις με δεσμευτικό χαρακτήρα των οργανισμών πρέπει να υπόκεινται σε δικαιοδοτικό έλεγχο μέσω της δυνατότητας προσφυγής ακύρωσης από τα κράτη μέλη, τα κοινοτικά όργανα και τους ενδιαφερόμενους τρίτους. Οι τελευταίοι πρέπει να είναι επίσης σε θέση να ασκούν προσφυγή για τη διαπίστωση έλλειψης απόφασης σε περίπτωση αδράνειας των οργανισμών και προσφυγή για την καταβολή αποζημίωση για βλάβες που υπέστησαν από πράξεις που εκδόθηκαν από τους εν λόγω οργανισμούς.