

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του:	Προεδρείου
προς :	τη Συνέλευση
Θέμα :	Περιγραφή του ισχύοντος συστήματος οριοθέτησης αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών

Επισυνάπτεται για τα μέλη της Συνέλευσης σημείωμα στο οποίο περιγράφεται το ισχύον σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών.

**Περιγραφή του ισχύοντος συστήματος οριοθέτησης αρμοδιοτήτων
μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών**

- I. Το ισχύον σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών θα μπορούσε να συνοψιστεί ως εξής:

A) ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ¹

Η Ευρωπαϊκή Ένωση/Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) έχει μόνο τις αρμοδιότητες που της αναθέτουν οι Συνθήκες (άρθρο 5 της ΣΕΚ). Αν και στις αρχικές Συνθήκες οι νομοθετικές αρμοδιότητες παρασχέθηκαν γενικώς στην ΕΚ βάσει στόχων προς επίτευξη (άρθρα 2 και 3 της ΣΕΚ) και μέσων για να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι (λειτουργική μέθοδος), κατά τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των Συνθηκών η μέθοδος αυτή αντικαταστάθηκε, σε ορισμένους τομείς, από ακριβή καθορισμό των δράσεων τις οποίες πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα, συνοδευόμενο σε ορισμένες περιπτώσεις από ειδικούς αποκλεισμούς αρμοδιότητας (μέθοδος ανάθεσης κατά περιεχόμενο). Με τον τρόπο αυτό, σε ορισμένους τομείς οι νομοθετικές αρμοδιότητες της Ένωσης ορίζονται τόσο μέσω στόχων όσο και μέσω περιεχομένου.

Οι νομοθετικές αρμοδιότητες που διαθέτει η Ένωση/η Κοινότητα είναι τριών τύπων: αποκλειστικές, συντρέχουσες (ή κοινές) και συμπληρωματικές, και μπορούν να οριστούν ως εξής:

¹ Για τους σκοπούς του παρόντος σημειώματος, ως «νομοθετικές αρμοδιότητες» νοούμε την έκδοση νομοθετικών κειμένων ή τη δημιουργία έννομων υποχρεώσεων εκ μέρους των θεσμικών οργάνων (που προτείνεται να χαρακτηρίζεται δευτέρου επιπέδου, «παράγωγο δίκαιο») με άμεση βάση τις Συνθήκες (πρώτο επίπεδο, «πρωτογενές δίκαιο»).

- α) αποκλειστικές αρμοδιότητες: τομείς όπου η Ένωση είναι η μόνη που μπορεί να θεσπίσει νομοθετικούς κανόνες. Οποιαδήποτε παρέμβαση των κρατών μελών κατ' αρχήν αποκλείεται. Τα τελευταία μπορούν να ενεργήσουν μόνο κατόπιν εξουσιοδότησης από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ή όταν υπάρχει κάποιο κενό που πρέπει να πληρωθεί.

Οι τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας είναι: κοινή εμπορική πολιτική, θαλάσσιοι βιολογικοί πόροι στις ζώνες που καλύπτονται από τη Συνθήκη· νομισματική πολιτική για τα δώδεκα κράτη μέλη που ανήκουν στην ζώνη του ευρώ. Στους τομείς αυτούς πρέπει να προσθέσουμε εκείνους που καθίστανται αποκλειστικής αρμοδιότητας λόγω του γεγονότος ότι η Κοινότητα νομοθετεί ευρέως στον εν λόγω τομέα.

Πρέπει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά στην καθιέρωση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Πρόκειται για μια λειτουργική αρμοδιότητα εναρμόνισης των νομοθεσιών την οποία, για λόγους αρχής, μόνο η Κοινότητα μπορεί να κάνει. Ωστόσο, εφόσον αυτή δεν ασκεί πλήρως την αρμοδιότητα αυτή, τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα να νομοθετούν. Επιπλέον, η αρμοδιότητα αυτή μπορεί να καλύψει τομείς όπου τα κράτη μέλη διατηρούν τη νομοθετική αρμοδιότητα εν πάση περιπτώσει.¹

Όσον αφορά τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), μόνο η σύσταση κοινών οργάνων όπως η Ευρωπόλ ή η Eurojust μπορεί να θεωρηθεί ότι υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, δεδομένου ότι, από τη φύση της, δεν μπορεί να γίνει από κάθε κράτος μέλος χωριστά.²

- β) συντρέχουσες (ή κοινές) αρμοδιότητες: τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να νομοθετήσουν εφ' όσον, και στο μέτρο που, δεν νομοθέτησε η Ένωση/η Κοινότητα. Από τη στιγμή που η Ένωση/η Κοινότητα νομοθετήσει στον εν λόγω τομέα, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να το πράξουν στο πεδίο της κοινοτικής νομοθεσίας.

¹ Πρβλ. συναφώς την οδηγία 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 1993 σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους. Μολονότι πρόκειται για μέτρο που αφορά την εσωτερική αγορά, άπτεται της πολιτιστικής πολιτικής των κρατών μελών, τομέας στον οποίο η ΕΚ δεν έχει νομοθετική αρμοδιότητα.

² Το ίδιο ισχύει όταν πρόκειται για τη δημιουργία και τη σύσταση κοινών οργάνων βάσει της Συνθήκης ΕΚ (π.χ. του Γραφείου Σημάτων).

Η νομοθετική δράση της Ένωσης σε αυτούς τους τομείς οφείλει να τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας (η Ένωση/η Κοινότητα επεμβαίνει μόνο εάν και στο μέτρο που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να υλοποιηθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη) και της αναλογικότητας (η δράση της Ένωσης/της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης). Η έντασή της εξαρτάται μερικές φορές από το τι είδους μέτρα και τι είδους νομική πράξη προβλέπουν οι Συνθήκες. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες της Ένωσης/της Κοινότητας:

- ΣΕΚ: υπηκοότητα, γεωργία και αλιεία, τέσσερις ελευθερίες (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου) θεωρήσεις· άσυλο και μετανάστευση· μεταφορά· ανταγωνισμός· φορολογία· κοινωνική πολιτική· περιβάλλον· προστασία καταναλωτών· υγεία· διευρωπαϊκά δίκτυα (διαλειτουργικότητα και πρότυπα)· ενέργεια· αστική προστασία· τουρισμός¹.
- Τίτλος V της ΣΕΕ (κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας²), εκτός από την άμυνα.
- Τίτλος VI της ΣΕΕ (αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικά θέματα).³

γ) Συμπληρωματικές αρμοδιότητες: τομείς για τους οποίους η Ένωση/η Κοινότητα περιορίζεται να συμπληρώνει ή να υποστηρίζει τη δράση των κρατών μελών, ή να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης ή συντονισμού. Η αρμοδιότητα θέσπισης νομοθετικών κανόνων σε αυτούς τους τομείς ουσιαστικά παραμένει στα χέρια των κρατών μελών.

¹ Η έκταση της αρμοδιότητας που αναθέτουν στην Κοινότητα τα αντίστοιχα κεφάλαια της Συνθήκης ποικίλλει ανάλογα με τους τομείς.

² Πέρα από την έγκριση κοινών δράσεων και κοινών θέσεων εκ μέρους του Συμβουλίου, ο Τίτλος V προβλέπει συνεννόηση, συνεργασία ή συντονισμό της δράσης των κρατών μελών σε ορισμένους τομείς.

³ Με την εξαίρεση των διατάξεων που αφορούν τη σύσταση κοινών οργάνων (βλ. σελίδα 3, σημείο α)).

Σε αυτή την κατηγορία εμπίπτουν: η οικονομική πολιτική· η απασχόληση· η εκπαίδευση· η επαγγελματική κατάρτιση· ο πολιτισμός· τα διευρωπαϊκά δίκτυα· η βιομηχανία· η οικονομική και κοινωνική συνοχή· η έρευνα και η ανάπτυξη· η αναπτυξιακή συνεργασία· η άμυνα (Τίτλος V της ΣΕΕ).

- δ) αρμοδιότητες των κρατών μελών: πρόκειται είτε για τομείς όπου οι Συνθήκες αποκλείουν ρητώς την αρμοδιότητα της Ένωσης ή αναγνωρίζουν ρητώς την αρμοδιότητα των κρατών μελών, είτε για τομείς για τους οποίους η Συνθήκη απαγορεύει στην Ένωση/την Κοινότητα να νομοθετεί, είτε τέλος για τομείς οι οποίοι δεν αναφέρονται στη Συνθήκη και, κατά συνέπεια, βάσει της αρχής των δοτών αρμοδιοτήτων, δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΕΕ/ΕΚ και παραμένουν αρμοδιότητα των κρατών μελών.

ο

ο ο

Αν και η ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Κοινότητα γίνεται κατ' αρχήν με τρόπο ρητό από τις Συνθήκες, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, απορρέει εμμέσως από τη διατύπωση της Συνθήκης ή από το γενικό πνεύμα της. Πρόκειται ειδικότερα για περιπτώσεις όπου οι αρμοδιότητες αυτές είναι απαραίτητες για την υλοποίηση των στόχων που καθορίζουν οι Συνθήκες, ιδίως στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

B) ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΠΟΥ ΔΕΝ ΕΙΝΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ Ή ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ¹

Από αυστηρά νομική άποψη, στο σύστημα της Συνθήκης, ο γενικός κανόνας είναι ότι οι αρμοδιότητες για την υλοποίηση και την εφαρμογή των νομοθετικών διατάξεων ανήκουν στα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες (σε ορισμένες περιπτώσεις, οι κανόνες αυτοί προβλέπουν εφαρμογή από τους συνταγματικούς φορείς), κατά τήρηση των Συνθηκών και υπό τον έλεγχο της Επιτροπής, των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ². Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ασκούν τέτοιες αρμοδιότητες μόνο σε επικουρική βάση.

- α) Η ρυθμιστική εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων (κανόνες «τρίτου επιπέδου»):
κατά γενικό κανόνα ανήκει στα κράτη μέλη. Μόνο εάν –και στο μέτρο που– οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, ή εάν αποδεικνύεται απαραίτητο να εξασφαλιστεί η ομοιομορφία της εφαρμογής των νομικών διατάξεων σε όλα τα κράτη μέλη, οι ρυθμιστικοί κανόνες θεσπίζονται από την Κοινότητα.³

¹ Ως μη νομοθετικές αρμοδιότητες νοούμε την έκδοση κανονιστικών ή ρυθμιστικών διατάξεων (που προτείνεται να χαρακτηρίζονται «τρίτου επιπέδου») και τη λήψη διοικητικών, δημοσιονομικών και ατομικών μέτρων ανάλογα με την περίπτωση (που θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε «τέταρτου επιπέδου»).

² Πρβλ. άρθρο 10 της ΣΕΚ, Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας η οποία προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και Δήλωση αριθ. 43 η οποία προσαρτάται στην Τελική Πράξη του Άμστερνταμ σχετική προς αυτό το Πρωτόκολλο.

³ Στην περίπτωση αυτή, ο κοινοτικός νομοθέτης (δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο όταν πρόκειται για συναπόφαση ή το Συμβούλιο στις λοιπές περιπτώσεις) κατ' αρχήν αναθέτει τη ρυθμιστική εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων της Κοινότητας εκ μέρους της ίδιας στην Επιτροπή, επικουρούμενη από επιτροπή που αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών μελών (άρθρο 202 ΣΕΚ). Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη που εκχωρούν ένα τμήμα των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων τους υπέρ της Επιτροπής, ασκούν κάποιο έλεγχο μέσω της «επιτροπολογίας».

- β) Τα μέτρα διοικητικής, ουσιαστικής και δημοσιονομικής εφαρμογής των κοινοτικών πράξεων (κανόνες «τέταρτου επιπέδου»): η θέσπιση τέτοιων πράξεων εναπόκειται στα κράτη μέλη, τα οποία καθορίζουν ελεύθερα, μέσα στο συνταγματικό και πολιτικό πλαίσιό τους, τα όργανα, τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις που μπορούν να εξασφαλίσουν την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Η Κοινότητα μπορεί ωστόσο να παρέμβει κατά τη διοικητική εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων, σε περίπτωση που η Συνθήκη ή ο κοινοτικός νομοθέτης της δίνει αυτή την αρμοδιότητα (π.χ. ανταγωνισμός, διαχείριση ορισμένων κοινοτικών προγραμμάτων κ.λπ.).

Γ) Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

Αυτή τη στιγμή, υπάρχουν δύο τύποι ελέγχου της τήρησης της οριοθέτησης αρμοδιοτήτων και της αρχής της επικουρικότητας:

- α) πολιτικός έλεγχος: το ζήτημα εάν οι Συνθήκες δίνουν ή όχι στην Ένωση την αρμοδιότητα να δράσει σε μια συγκεκριμένη περίπτωση και κατά πόσο τηρείται η αρχή της επικουρικότητας εναπόκειται, σε μεγάλο βαθμό, στα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Κάθε όργανο οφείλει να σέβεται τις δοτές αρμοδιότητες. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, τα εθνικά Κοινοβούλια και η κοινή γνώμη μπορούν επίσης να ασκήσουν έναν τέτοιο έλεγχο στο μέτρο που ελέγχουν τις θέσεις που υποστηρίζουν στο Συμβούλιο οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεών τους.

β) δικαστικός έλεγχος: μέσω προσφυγής στο Δικαστήριο των Κοινοτήτων και τα εθνικά δικαστήρια. Ο εθνικός δικαστής είναι ο κοινοτικός δικαστής κοινού δικαίου. Ο έλεγχος του Δικαστηρίου είναι ευρύς στην περίπτωση της Συνθήκης ΕΚ, περιορισμένος στο πλαίσιο του Τίτλου VI της ΣΕΕ και ανύπαρκτος στο πλαίσιο του Τίτλου V της ΣΕΕ.

ο

ο ο

II. Το ζήτημα της οριοθέτησης αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών είναι στο επίκεντρο του πολιτικού διαλόγου, ύστερα από κάποιες κριτικές κατά τις οποίες αυτή η οριοθέτηση δεν είναι αρκετά ακριβής και, γι' αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση τείνει να νομοθετεί είτε σε τομείς όπου δεν είναι αρμόδια (καταπατώντας έτσι τις αρμοδιότητες των κρατών μελών), είτε σε τομείς όπου δεν είναι σκόπιμο να νομοθετήσει, ή πάλι κατά τρόπο υπερβολικά λεπτομερή. Υποστηρίχθηκε επίσης ότι η οριοθέτηση αυτή είναι ασαφής: ο ευρωπαίος πολίτης με δυσκολία καταλαβαίνει πώς κατανέμονται οι αρμοδιότητες μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών και έχει την εντύπωση ότι η ΕΕ παρεμβαίνει σε τομείς που δεν πρέπει και, απ' την άλλη, δεν παρεμβαίνει σε τομείς όπου απαιτείται δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε μια προσπάθεια να καλυφθούν αυτές οι ανησυχίες, οι δηλώσεις της Νίκαιας και του Laeken για το μέλλον της Ένωσης ζητούν από τη Συνέλευση να εξετάσει το ζήτημα της καθιέρωσης μιας ακριβέστερης οριοθέτησης αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, καθώς και το ζήτημα του ελέγχου της τήρησης μιας τέτοιας οριοθέτησης.