



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 30 Μαΐου 2002 (03.06)
(OR. fr)

CONV 71/02

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

του : κ. Inigo Mendes deVigo

προς : τα μέλη της Συνέλευσης

Θέμα : **Εντολή της ομάδας εργασίας για την αρχή της επικουρικότητας**

Επισυνάπτεται σημείωμα για το προαναφερόμενο θέμα, με στόχο να διευκολυνθεί η συζήτηση της ομάδας εργασίας για την αρχή της επικουρικότητας.

ΟΜΑΔΑ Ι : «Επικουρικότητα»

Πρόεδρος : Mendez de Vigo

Πώς θα εξασφαλισθεί κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας;

Πρέπει να δημιουργηθεί μηχανισμός ή διαδικασία ελέγχου;

Η διαδικασία αυτή πρέπει να έχει πολιτικό και/ή δικαστικό χαρακτήρα;

I. Εισαγωγή

Το παρόν σημείωμα έχει ως αντικείμενο την αποσαφήνιση της εντολής της ομάδας εργασίας σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας.

Η εντολή αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο της εξέτασης του ζητήματος της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, που αναφέρεται στις Δηλώσεις της Νίκαιας και του Λάκεν σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πράγματι, η αρχή της επικουρικότητας είναι μια φιλοσοφική αρχή που μεταφυτεύθηκε από την κοινωνική θεωρία της Εκκλησίας στο γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα το 1949 και στο κοινοτικό δίκαιο το 1992, δυνάμει της οποίας αυτό που μπορεί να επιτελεσθεί κατά ικανοποιητικό τρόπο από μια μικρότερη μονάδα δεν πρέπει να επιτελείται από μια μεγαλύτερη μονάδα εάν δεν πρόκειται να επιτελεσθεί καλύτερα από αυτήν. Η αρχή αυτή πρέπει κατά συνέπεια να νοηθεί ως μέσο προκειμένου να προσδιορισθεί πότε πρέπει να ενεργεί η Ένωση στους τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα (δηλαδή, στο μεγαλύτερο μέρος των τομέων δραστηριότητας της Ένωσης).

II. Η αρχή της επικουρικότητας στις συνθήκες

Η αρχή της επικουρικότητας εισήχθη στη Συνθήκη της ΕΚ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ως αρχή γενικού χαρακτήρα που εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων (πρβ. άρθρο 3β, σημερινό άρθρο 5 της ΣΕΕ) ¹.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπέρμιγχαμ, στις 16 Οκτωβρίου 1992, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, καθόρισε συνολική προσέγγιση για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Η συνολική αυτή προσέγγιση έχει ακολουθηθεί σε μεγάλο βαθμό στο Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της

¹ Προηγουμένως, η αρχή της επικουρικότητας αναφερόταν ρητά στη Συνθήκη μόνον στον τομέα του περιβάλλοντος (άρθρο 130ιη §4, που καταργήθηκε με την έναρξη ισχύος της ΣΕΕ).

επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της ΕΚ από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και το οποίο ορίζει μεταξύ άλλων λεπτομερή κριτήρια για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία.

Το Πρωτόκολλο αυτό προβλέπει επίσης υποχρεώσεις των θεσμικών αυτών οργάνων, και κατά πρώτο λόγο της Επιτροπής, η οποία οφείλει να αιτιολογεί τις νομοθετικές της προτάσεις σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας. Η αιτιολογία αυτή πρέπει να εξετάζεται από τον κοινοτικό νομοθέτη, ο οποίος πρέπει να λαμβάνει υπόψη την εν λόγω αρχή της επικουρικότητας καθ' όλη τη νομοθετική διαδικασία. Η Επιτροπή οφείλει επίσης να υποβάλλει ετησίως στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 5 της Συνθήκης.

Τούτου λεχθέντος, ορισμένοι κρίνουν ότι η εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη και η έγκριση του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας δεν έχουν δώσει τα αναμενόμενα αποτελέσματα και ότι συχνά η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας έχει υποσκελισθεί από πολιτικές θεωρήσεις ή για λόγους επείγοντος.

III. Τα ζητήματα που θα εξετασθούν από την ομάδα εργασίας

Τα ζητήματα που θα πρέπει να εξετάσει η ομάδα εργασίας αναφέρονται αφενός στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και αφετέρου στον έλεγχο της τήρησης της αρχής αυτής.

1. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας

Το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας προβλέπει κριτήρια για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας σχετικά με το περιεχόμενο της δράσης, τη μορφή της, καθώς τη φύση και την εμβέλεια της κοινοτικής δράσης.

Η ομάδα θα πρέπει να εξετάσει σε ποιο βαθμό τα κριτήρια που ορίζονται από το προαναφερόμενο Πρωτόκολλο είναι επαρκή, εάν θα πρέπει να είναι λεπτομερέστερα ή αν θα πρέπει να προστεθούν και νέα κριτήρια.

2. Ο έλεγχος της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας

Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας θα αποτελέσει το κύριο θέμα που θα πρέπει να εξετάσει η ομάδα. Κατά τη σύνοδο της ολομέλειας, στις 15 και 16 Απριλίου, η μεγάλη πλειοψηφία των προσώπων που έλαβαν το λόγο τάχθηκαν υπέρ της δημιουργίας αποτελεσματικότερων μηχανισμών ελέγχου των αρχών οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας. Δεδομένου ότι οι έλεγχοι αυτοί μπορούν να είναι πολιτικού ή δικαστικού χαρακτήρα, η ομάδα θα πρέπει να εξετάσει την αποτελεσματικότητα των σημερινών ελέγχων καθώς και τα μέσα ενίσχυσης των ελέγχων αυτών. Θα πρέπει επίσης να εξετασθεί το ενδεχόμενο δημιουργίας «ad hoc» οργάνου για τη διενέργεια του ελέγχου αυτού.

α) Ο πολιτικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας

Σήμερα, ο πολιτικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας ασκείται σε μεγάλο βαθμό από τα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, καθόσον το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας τους επιβάλλει υποχρεώσεις στη συνάρτηση αυτή. Τα εθνικά κοινοβούλια ασκούν τον έλεγχο αυτό εφόσον έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν τη θέση της κυβέρνησής τους στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Η ομάδα θα πρέπει, κατά πρώτο λόγο, να εξετάσει εάν και σε ποιο βαθμό τηρούνται οι υποχρεώσεις που ορίζονται από το προαναφερόμενο Πρωτόκολλο και, σε αντίθετη περίπτωση, πώς θα αυτοπειθαρχούνται τα κοινοτικά θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία προκειμένου να εφαρμόζουν αποτελεσματικότερα την αρχή της επικουρικότητας. Οι οδοί που πρέπει να διερευνηθούν είναι διαφορετικές : Να προβλεφθεί ένας Κύριος (ή μια Κυρία) για θέματα επικουρικότητας σε κάθε μέλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που θα είναι αρμόδιος (αρμόδια) να εξακριβώνει και να διατυπώνει σε εύθετο χρόνο εσωτερική γνώμη για το κατά πόσον οι προτάσεις νομοθετικών πράξεων τηρούν την αρχή της επικουρικότητας; Να ζητείται από την Επιτροπή να προσαρτά «δελτίο επικουρικότητας» σε κάθε πρόταση νομοθετικής πράξης; Με άλλους τρόπους;

Η ομάδα θα πρέπει επίσης να εξετάσει αν πρέπει τα εθνικά κοινοβούλια να ενισχύσουν τον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, είτε μέσω της συμμετοχής της στη νομοθετική διαδικασία (ορισμένοι μνημόνευσαν στη συνάρτηση αυτή τη δυνατότητα να περιληφθούν εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων στην αντιπροσωπεία ενός μέλους στο πλαίσιο του Συμβουλίου), είτε μέσω ενίσχυσης του ελέγχου τους όσον αφορά τη θέση που θα λάβει η κυβέρνησή τους στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί η ενίσχυση του ρόλου της COSAC (Διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων) στον έλεγχο αυτό.

Τέλος, η ομάδα θα πρέπει να εξετάσει κατά πόσον απαιτείται να δημιουργηθεί ένα «ad hoc» όργανο που θα είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και, εάν ναι, να διατυπώσει προτάσεις όσον αφορά τη σύνθεσή του (εθνικά κοινοβούλια; επιτροπή ίσης εκπροσώπησης Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου/εθνικών κοινοβουλίων; άλλες δυνατότητες;), καθώς και όσον αφορά τις εξουσίες και το ρόλο αυτού του οργάνου: συμβουλευτικές εξουσίες ή εξουσίες λήψης αποφάσεων; Θα πρέπει να γίνεται έλεγχος εκ των προτέρων πριν το Συμβούλιο εξετάσει μια πρόταση, ή καθ' όλη τη νομοθετική διαδικασία; Θα έχει την εξουσία να ζητά εκ των υστέρων δεύτερη σύσκεψη του Συμβουλίου σε περίπτωση που κρίνει ότι υπάρχει παράβαση της αρχής της επικουρικότητας; σύμφωνη γνώμη για το άρθρο 308 το πεδίο ισχύος του οποίου θα έχει περιορισθεί; άλλες δυνατότητες;

β) Δικαστικός έλεγχος

Σήμερα, ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από το Δικαστήριο και από τα εθνικά δικαστήρια. Δεδομένου ότι η αρχή της επικουρικότητας είναι μια αρχή κατ' εξοχήν πολιτικού χαρακτήρα και δεδομένου του σημαντικού φάσματος διακριτικής ευχέρειας το οποίο διαθέτει ο νομοθέτης κατά την εφαρμογή της εν λόγω αρχής, το Δικαστήριο, όταν επιλαμβάνεται θεμάτων σχετικών με τη μη τήρηση της αρχής αυτής, περιορίζεται κατ' ουσίαν στη διαπίστωση της ύπαρξης αιτιολογίας όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας.

Ένα πρώτο ζήτημα που θα πρέπει να εξετάσει η ομάδα εργασίας είναι το ζήτημα της σκοπιμότητας να ενισχυθεί ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας και, εάν ναι, με ποια μέσα και σε ποιο στάδιο. Όσον αφορά τα μέσα, ορισμένοι παρέπεμψαν στη δυνατότητα δημιουργίας ενός τμήματος «επικουρικότητα» στο πλαίσιο του Δικαστηρίου, ή δημιουργίας μηχανισμού συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων. Άλλοι τάχθηκαν υπέρ της υπαγωγής των πράξεων δυνάμει των τίτλων V και VI της ΣΕΕ υπό το δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου. Θα μπορούσε επίσης να εξετασθεί η ενδεχόμενη εισαγωγή δικαστικού ή ημι-δικαστικού ελέγχου «ex ante», σύμφωνα με το πρότυπο που υπάρχει σε ορισμένα κράτη μέλη.

Κατά δεύτερο λόγο, η ομάδα θα πρέπει να εξετάσει κατά πόσον είναι αναγκαία ενδεχόμενη διεύρυνση του πεδίου δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως για παράβαση των αρχών της επικουρικότητας και της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων. Σήμερα, η ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση μιας τέτοιας προσφυγής στο Δικαστήριο περιορίζεται στα άμεσα και ατομικώς ενδιαφερόμενα πρόσωπα, στα κράτη μέλη, στο

Συμβούλιο ή στην Επιτροπή (καθώς και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας). Θα μπορούσε να εξετασθεί η διεύρυνση αυτού του δικαιώματος προσφυγής στα εθνικά κοινοβούλια (ή σε ένα «ad hoc» όργανο το οποίο εφόσον δημιουργηθεί θα απαρτίζεται από μέλη των εθνικών κοινοβουλίων) για παράβαση των αρχών της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας. Ορισμένοι ανέφεραν επίσης τη δυνατότητα να παρασχεθεί το δικαίωμα αυτό στην Επιτροπή των Περιφερειών ή στις συνταγματικές οντότητες των οποίων αμφισβητούνται οι νομοθετικές αρμοδιότητες.

Η λύση του ζητήματος της εφαρμογής και του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας θα είναι το κλειδί για την εξασφάλιση ενός καλύτερου καταμερισμού και καθορισμού των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με τις δηλώσεις της Νίκαιας και του Λάκεν για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
