

CONV 156/02

WG I 5

**ΣΗΜΕΙΩΜΑ**

---

της :	Γραμματείας
προς :	την Ομάδα εργασίας I «Επικουρικότητα»
Θέμα :	Συγκεφαλαιωτικό σημείωμα της συνεδρίασης της 25ης Ιουνίου 2002

---

Η τρίτη συνεδρίαση της Ομάδας εργασίας I «επικουρικότητα» αφιερώθηκε στη συνέχιση της εξέτασης της εκ μέρους του Συμβουλίου εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας με τη συμμετοχή του κ. Jean-Claude Piris, νομοδιδασκάλου και Γενικού Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου, καθώς και στο θέμα του δικαστικού ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, με τη συμμετοχή του κ. Francis Jacobs, γενικού εισαγγελέα του Δικαστηρίου.

**Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας εκ μέρους του Συμβουλίου**

Ο κ. Piris επισήμανε τα τρία μέσα που επιτρέπουν την αποτροπή της νομοθετικής συγκέντρωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία μπορεί να θεωρηθεί υπερβολική : η αρχή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων, η αρχή της επικουρικότητας και η αρχή της αναλογικότητας. Η συμμόρφωση μιας νομοθετικής πράξης με καθεμία εξ αυτών των τριών αρχών εξετάζεται διαδοχικά.

Η εξέταση της πρώτης αρχής, δηλαδή, το ερώτημα εάν η Συνθήκη ανέθεσε στην Ένωση αρμοδιότητα να ενεργεί, είναι ένα αντικειμενικό θέμα νομικού χαρακτήρα που πρέπει να απαντηθεί σύμφωνα με τις εξουσίες δράσης που χορηγούν στην Ένωση οι διατάξεις της Συνθήκης.

Από την άλλη, η αρχή της επικουρικότητας αναφέρεται όχι στην ύπαρξη μιας αρμοδιότητας, αλλά στην άσκησή της : όταν η Κοινότητα έχει μια αρμοδιότητα, πρέπει να την ασκεί μόνο όταν ο στόχος μπορεί να πραγματοποιηθεί καλύτερα στο κοινοτικό επίπεδο απ' ό,τι στο επίπεδο των κρατών μελών. Συνεπώς,

η αρχή της επικουρικότητας είναι μια κατ' ουσίαν πολιτική αρχή υποκειμενικής φύσης που απαιτεί μια αξιολογική κρίση αναγόμενη στη διακριτική ευχέρεια των οργάνων.

Τέλος, η αρχή της αναλογικότητας αναφέρεται στο περιεχόμενο και στην ένταση της δράσης των κοινοτικών οργάνων.

Ο κ. Piris στη συνέχεια επισήμανε ότι η εξέταση της αρχής της επικουρικότητας συνδέεται στενά με την εξέταση της ουσίας. Για το λόγο αυτό, το Συμβούλιο εξετάζει συχνά το ζήτημα του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας μέσω επεμβάσεων που τείνουν να τροποποιήσουν ένα σχέδιο δράσης για να το κάνουν λιγότερο λεπτομερές ή που αφήνουν περισσότερες επιλογές στα κράτη μέλη για την εφαρμογή του. Ο κ. Piris ωστόσο επισήμανε ότι, όσον αφορά την εσωτερική αγορά, τα κράτη μέλη συχνά εξαρτούν το άνοιγμα των συνόρων τους από την ύπαρξη ενός αναλογικού βαθμού εμπιστοσύνης, ο οποίος οδηγεί συχνά σε υπερβολικά λεπτομερείς ρυθμίσεις, διότι κάθε κράτος μέλος τείνει να ζητά να περιληφθεί η εθνική του ρύθμιση στην κοινοτική νομοθεσία, παρά να καθιερώσει μια ελάχιστη βάση κοινοτικών απαιτήσεων.

Επειδή η αρχή της επικουρικότητας είναι σε μεγάλο βαθμό υποκειμενικής φύσεως, ο κ. Piris θεωρεί ότι πρέπει να αποφύγουμε να πολιτικοποιούμε το δικαστικό της έλεγχο ζητώντας από το Δικαστήριο, ή μια άλλη μελλοντική δικαιοδοσία, να αποφαινεται ως προς την επικουρικότητα εκτός του τακτικού ελέγχου της συμμόρφωσης των ισχυουσών πράξεων προς τη Συνθήκη. Εν πάση περιπτώσει, θεωρεί ότι ο ενδεχόμενος έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να λαμβάνει χώρα κατά το τέλος και όχι κατά την αρχή των εργασιών του νομοθέτη, δεδομένου ότι συχνά ο νομοθέτης τροποποιεί αισθητά τις προτάσεις που του υποβάλλει η Επιτροπή.

Ο κ. Piris επέστησε την προσοχή στα λεπτά ζητήματα που θα δημιουργούσε η ενδεχόμενη δημιουργία νέου σώματος ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας : σύνθεση, προθεσμίες για έκδοση της απόφασης, μέθοδος απόφασης, μέθοδος υποβολής, δεσμευτικός ή μη χαρακτήρας των γνωμοδοτήσεων ή των αποφάσεων που θα εκδίδει ένα τέτοιο σώμα κ.λπ.

Τέλος, ο κ. Piris αναφέρθηκε στην εναλλακτική δυνατότητα να καθιερωθεί ένας κύριος ή μια κυρία «επικουρικότητα» ως συνεργάτης κάθε αρχηγού κράτους ή κυβέρνησης, καθώς και των Προέδρων του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, που να είναι επιφορτισμένος να τους εφιστά την προσοχή στις τυχόν παραβιάσεις της αρχής της επικουρικότητας.

### **Ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας**

Ο γενικός εισαγγελέας Jacobs επισήμανε ότι ενώπιον του Δικαστηρίου δεν γίνεται πολύ συχνά επίκληση στην αρχή της επικουρικότητας. Ενώ το Δικαστήριο είχε ακυρώσει πράξεις λόγω παραβίασης της αρχής της ανάθεσης αρμοδιοτήτων ή της αναλογικότητας, δεν υπήρξε καμία ακύρωση λόγω παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας.

Ο ρόλος του Δικαστηρίου κατά την εξέταση του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας αφορά κυρίως το κατά πόσο τα κοινοτικά όργανα εκπλήρωσαν το καθήκον τους να αποφανθούν έστω και εμμέσως ως προς το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας. Αντιθέτως, η εξέταση του Δικαστηρίου δεν αναφέρεται στην ουσία, παρά μόνο στην περίπτωση που υπάρχει προφανής παραβίαση.

Όσον αφορά την ενδεχόμενη καθιέρωση δικαστικού μηχανισμού ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας πριν την έναρξη ισχύος μιας πράξης, ο γενικός εισαγγελέας έδωσε προσανατολισμούς πολύ προκαταρκτικού χαρακτήρα, επειδή το Δικαστήριο δεν διεξήγαγε σε βάθος συζήτηση σχετικά με αυτό το θέμα.

Αρχικά, ο γενικός εισαγγελέας επισήμανε ότι κάθε έλεγχος του Δικαστηρίου ως προς την αρχή της επικουρικότητας πριν την έναρξη ισχύος μιας νομικής πράξης θα μπορούσε να θεωρηθεί ως συμμετοχή του στη νομοθετική διαδικασία, πράγμα που το Δικαστήριο δεν επιθυμεί. Συνεπώς, το Δικαστήριο δεν είναι πολύ ευνοϊκό ως προς έναν τέτοιο έλεγχο. Πράγματι, η Συνθήκη προβλέπει έλεγχο του Δικαστηρίου πριν την έναρξη ισχύος μιας πράξης μόνο όσον αφορά τις διεθνείς συμφωνίες. Πρόκειται για μια πολύ ιδιαίτερη περίπτωση, δεδομένου ότι σε αυτήν την κατάσταση είναι δύσκολο να ασκηθεί δικαστικός έλεγχος αφού η συμφωνία τεθεί σε ισχύ.

Κατά δεύτερον, ο γενικός εισαγγελέας ανέφερε το πρόβλημα που προέκυψε από την καθιέρωση του δικαστικού ελέγχου πριν την έναρξη ισχύος μιας πράξης, δηλαδή το ότι είναι δύσκολο να εξετάζεται σε διαφορετικά στάδια ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και των αρχών της ανάθεσης αρμοδιοτήτων και της αναλογικότητας, λόγω της σύνδεσης που υπάρχει μεταξύ τους.

Τέλος, ο γενικός εισαγγελέας έκρινε ότι, εάν ο δικαστικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας ασκούνταν από δύο διαφορετικά δικαιοδοτικά όργανα, ένα πριν την έναρξη ισχύος της πράξης και ένα άλλο μετά, θα υπήρχαν επίσης δυσκολίες συνδεόμενες με τον κίνδυνο συγκρούσεων μεταξύ αυτών των δύο οργάνων.

Έτσι, το γαλλικό συνταγματικό Συμβούλιο ασκεί τον έλεγχο συνταγματικότητας πριν την έναρξη ισχύος μιας πράξης, αλλά αυτό συμβαίνει επειδή τέτοιος έλεγχος συνταγματικότητας δεν υπάρχει όταν η πράξη τεθεί σε ισχύ.

Ο γενικός εισαγγελέας δεν είδε αντιρρήσεις στην ιδέα να προβλεφθεί στη Συνθήκη πολιτικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας πριν την έναρξη ισχύος μιας πράξης. Η καθιέρωση ενός τέτοιου μηχανισμού ελέγχου δεν θα απέκλειε το δικαστικό έλεγχο μετά την έναρξη ισχύος της πράξης.

Ο γενικός εισαγγελέας επίσης αναφέρθηκε στη δυνατότητα να συνάπτεται σε κάθε νομοθετική πράξη ένα υπόμνημα ή ένα δελτίο που να αφορά την αρχή της επικουρικότητας και που θα επέτρεπε να εξηγηθούν, κατά τρόπο ευρύτερο απ' ό,τι στο προοίμιο, οι λόγοι που οδήγησαν το νομοθέτη να θεσπίσει την πράξη. Το υπόμνημα αυτό θα μπορούσε να δημοσιοποιείται ταυτόχρονα με τη νομοθετική πράξη.

Ο γενικός εισαγγελέας διευκρίνισε επίσης ότι το Δικαστήριο προς το παρόν δεν θεωρεί απαραίτητο να έχει ειδικό τμήμα για ζητήματα σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας (αλλά ότι εάν προκύψει η ανάγκη, θα ληφθούν τα απαραίτητα οργανωτικά μέτρα).

Ο κ. Mendez de Vigo συνήγαγε το συμπέρασμα ότι το θέμα του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας είναι κατεξοχήν πολιτικό και ότι δεν πρέπει να συγχέεται με εκείνο του δικαστικού ελέγχου. Όσον αφορά την ενδεχόμενη καθιέρωση ενός πολιτικού μηχανισμού ελέγχου, το ερώτημα αυτό αξίζει λεπτομερή εξέταση, εφόσον θα επρόκειτο για έναν πολιτικό μηχανισμό που θα έλεγε τη δράση του νομοθέτη.

Τέλος, ο κ. Mendez de Vigo υπενθύμισε στα μέλη της ομάδας ότι έχουν τη δυνατότητα να στείλουν γραπτές συμβολές. Ανήγγειλε ότι ένα πρώτο σχέδιο έκθεσης για το ζήτημα αυτό θα διανεμηθεί πριν τις καλοκαιρινές διακοπές.