



www.enees.gr

working paper

Ο πολιτικός έλεγχος εφαρμογής της Αρχής της Επικουρικότητας

Παρασκευή Αλιμπέρτη
ΜΔΕ στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική
Παντείου Πανεπιστημίου

- 3 -
2009

Η Παρασκευή Αλιμπέρτη γεννήθηκε στην Αθήνα το 1983. Είναι πτυχιούχος του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου και κάτοχος του Μεταπτυχιακού Διπλώματος του Τμήματος με ειδίκευση στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική. Έχει εργαστεί στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου. Επίσης, έχει απασχοληθεί ως ασκούμενη ερευνήτρια στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Τεκμηρίωσης του Παντείου. Γνωρίζει αγγλικά, γαλλικά και τουρκικά.

© Παρασκευή Αλιμπέρτη

© Ένωση Νέων Επιστημόνων Ευρωπαϊκών Σπουδών (Ε.Ν.Ε.Ε.Σ.)

Δεκέμβριος 2009

Απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια του συγγραφέα. Παραπομπές στο παρόν έργο θα πρέπει να γίνονται ως ακολούθως:
Όνομα Συγγραφέα, Τίτλος, ΕΝΕΕΣ Working Papers, Αριθμός/Έτος, [URL]

Συντομογραφίες	4
Εισαγωγή	5
1. Η θεσμική διαδρομή της αρχής της επικουρικότητας	8
1.1 Η αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη του Άμστερνταμ	8
1.2 Η αρχή της επικουρικότητας στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα	11
1.3 Η αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας	16
2. Ο πολιτικός έλεγχος	22
2.1 Ο έλεγχος εφαρμογής της επικουρικότητας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	22
2.2 Ο έλεγχος εφαρμογής της επικουρικότητας στο πλαίσιο της COSAC	25
2.3 Ο έλεγχος της επικουρικότητας στο πλαίσιο του Δικτύου Παρακολούθησης της Επικουρικότητας	29
Αντί επιλόγου	32
Βιβλιογραφία	35

Συντομογραφίες

αγγλ.	αγγλικά
αριθ.	Αριθμός
βλ.	βλέπε
γαλ.	γαλλικά
COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
δηλ.	δηλαδή
ed.	έκδοση (edition)
eds.	εκδότες (editors)
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
Ε.Κ.	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
εκδ.	έκδοση
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
JCMS	Journal of Common Market Studies
No.	Αριθμός (Number)
π.χ.	παραδείγματος χάρη
σελ.	σελίδα
σ.σ.	στις σελίδες
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Vol.	Τεύχος (Volume)

Εισαγωγή

Η έννοια της επικουρικότητας παρουσιάζεται συχνά ως διφορούμενη, συγκεκριμένη και δύσκολη ως προς τον προσδιορισμό της¹. Οι πολλαπλοί προσδιορισμοί και ερμηνείες που είναι συνδεδεμένοι με την έννοια της επικουρικότητας, σύμφωνα με τις διαφορετικές πολιτικές και κοινωνικές φιλοσοφίες, έχουν συντελέσει σε μια συγκεκριμένη συζήτηση για τις αξίες και τα μειονεκτήματά της ως μια αρχή διακυβέρνησης.

Η κοινοτική σταδιοδρομία της επικουρικότητας αποτελεί τον αφετηριακό άξονα του παρόντος κειμένου. Σε πρώτο επίπεδο επιχειρείται η αποσαφήνιση της έννοιας, δεδομένων των αντικειμενικών δυσκολιών λόγω ανυπαρξίας ενός ορισμού. Η προσέγγιση της εξελικτικής πορείας της επικουρικότητας στο ενωσιακό σύστημα αρθρώνεται με γνώμονα τη συνταγματική θεμελίωσή της στην ευρωπαϊκή συνταγματική τάξη, υπό ένα συγκριτικό πρίσμα των διατάξεων των συναφών πρωτοκόλλων του Άμστερνταμ, του Συντάγματος και της Λισαβόνας, με επικέντρωση πρωτίστως στον έλεγχο της εφαρμογής της. Απώτερος στόχος είναι να διασαφηνισθεί η πρακτική αξία της εν λόγω αρχής και να διασκεδασθούν ή αντιθέτως να ενισχυθούν οι αμφισβητήσεις σχετικά με την προστιθέμενη αξία της στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα.

Σε δεύτερο επίπεδο αναλύεται ο «πολυδαίδαλος» και πολλακίς αμφίλογος έλεγχος της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας είναι διπτός, πολιτικός και δικαστικός. Ωστόσο, το αντικείμενο της παρούσας εργασίας αφορά αμιγώς στον πολιτικό έλεγχο, έτσι όπως ασκείται τόσο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και στο πλαίσιο της COSAC και του νεοσυσταθέντος Δικτύου Παρακολούθησης της Επικουρικότητας.

Ετυμολογικά, η «επικουρικότητα» (αγγλ. subsidiarity / γαλ. subsidiarité) προέρχεται από τη λατινική λέξη subsidium ή subsidiarius που αρχικά σήμαινε εφεδρεία ή πιο συγκεκριμένα εφεδρικά στρατεύματα². Έκτοτε χρησιμοποιήθηκε για την ενίσχυση ή την ανανέωση των προμηθειών των στρατευμάτων³. Αργότερα, απέκτησε

¹ Blichner L. C. & Sangolt L. (1994), "The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 7, No. 3, p.p. 288

² Endo K. (1994), "The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors", *Hokkaido Law Review*, Vol. 43, No. 6, p.p. 632

³ Οι Ρωμαίοι χρησιμοποίησαν κυρίως την επικουρικότητα ως ένα στρατιωτικό όρο "subsidiarii", βοηθητικά στρατεύματα που ανατέθηκαν για να βοηθήσουν τις κύριες δυνάμεις.

τη γενικότερη έννοια της αρωγής ή της βοήθειας. Σύμφωνα με αυτήν την προέλευση της λέξης, η έννοια της επικουρικότητας μπορεί να περιλαμβάνει θετικές εννοιολογικές αποχρώσεις, καθώς προβλέπει την παρέμβαση των δυνάμεων για το καλό εκείνων που είναι σε δύσκολη κατάσταση.

Ωστόσο, δεν υπάρχει ένας συμπεφωνημένος ορισμός της επικουρικότητας. Ο Λόρδος Mackenzie-Stuart, πρώην εκπρόσωπος της Βρετανίας στο ΔΕΚ, ο οποίος συμμετείχε στη διάσκεψη για την επικουρικότητα στο Μάαστριχτ το 1991, ισχυρίστηκε ότι, παρά τις εκθέσεις για την αρχή, κανένας δεν έχει πραγματικά καταφέρει να την προσδιορίσει⁴. Με άλλα λόγια, υπολόγισε ότι είχαν βρεθεί τριάντα διαφορετικοί ορισμοί. Σε μια διαφορετική περίπτωση χαρακτήρισε την αρχή ως ένα «βασικό παράδειγμα ασυναρτησίας» (αγγλ. *gobbledygook*).

Παρά το γεγονός ότι δεν υφίσταται ένας συγκεκριμένος εννοιολογικός προσδιορισμός της επικουρικότητας, η τελευταία αναδείχθηκε στην ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα από το 1973 και πιο συγκεκριμένα παρουσιάστηκε άδηλα στο πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον. Η επικουρικότητα αναφέρθηκε τον Ιούνιο του 1975 στις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Έκθεση Tindemans⁵ και μολονότι δεν συμπεριελήφθη σε αυτήν την έκθεση, άλλες εκθέσεις την ενσωμάτωσαν άμεσα ή έμμεσα⁶. Δεν ήταν παρά το 1987, στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που η αρχή εντάχθηκε στο κείμενο της Συνθήκης⁷. Η πρόβλεψη για την περιβαλλοντική πολιτική στην ΕΕΠ συνοδεύθηκε από τη συμπερίληψη της αρχής της επικουρικότητας, καταδεικνύοντας τη στενή σύνδεση μεταξύ επικουρικότητας και περιβαλλοντικής πολιτικής της Ε.Ε. στο κείμενο της Συνθήκης.

Κατά τη σύναψη της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Μάαστριχτ, η επικουρικότητα παρουσιάστηκε ως κατευθυντήρια αρχή για την κατανομή των εξουσιών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών⁸. Το status της ενισχύθηκε μετά το πρώτο δανικό δημοψήφισμα τον Ιούνιο του 1992 όταν οι Δανοί απέρριψαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Σε μια προσπάθεια να αντιμετωπίσουν την αρνητική επίδραση αυτής της κατάληξης, τα κράτη μέλη της ΕΚ και η Επιτροπή επανεισήγαγαν την επικουρικότητα με σκοπό να καθησυχάσουν τις ανησυχίες αναφορικά με την επεκτατική ζέση των Βρυξελλών⁹. Η επικουρικότητα γρήγορα έγινε η «ευρώννοια

Neunreither K. (1993), "Subsidiarity as a guiding principle for European Community activities", *Government and Opposition*, Vol. 28, No. 2, p.p. 206

⁴ Rabinowicz Ew., Thomson K. & Nalin Ev. (2001), "Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement", *SLI-Report*, No. 3, p.p. 21

⁵ Teasdale An. (1993), "Subsidiarity In Post-Maastricht Europe", *The Political Quarterly*, Vol. 64, No. 2, p.p. 188

⁶ Η αρχή της επικουρικότητας εμφανίστηκε στην Έκθεση McDougal του 1977 ως μια "bottom-up" προσέγγιση του δημοσιονομικού φεντεραλισμού, στην Έκθεση Padoa-Schioppa του 1987 για τον οικονομικό παρεμβατισμό της Κοινότητας, στην Έκθεση Delors του 1989 για την ONE με αναφορά στη μακροοικονομική πολιτική και την Έκθεση Martin του 1990, με έμφαση στις αναγκαίες συνθήκες για τη βιωσιμότητα της Ε.Ε

Chrysochoou D. N. (2009), *Theorizing European Integration*, 2nd ed., Routledge, London & New York, p.p. 86

⁷ Το άρθρο 130Π παράγραφος 4 που ήταν τμήμα του νέου περιβαλλοντικού κεφαλαίου στην ΕΕΠ προβλέπει ότι «(η) Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά στο επίπεδο των επί μέρους κρατών μελών. Με επιφύλαξη ορισμένων μέτρων κοινοτικού χαρακτήρα, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση και την εκτέλεση των άλλων μέτρων».

ΕΕ αριθ. L 169/1 της 29^{ης}/6/1987

⁸ Van Kersbergen K. & Verbeek B. (1994), "The politics of subsidiarity in the European Union", *JCMS*, Vol. 32, No. 2, p.p. 219

⁹ Η επικουρικότητα ως ένα μέτρο που θέτει όρια στους τομείς αρμοδιότητας της Κοινότητας, αναπτύχθηκε στις διαπραγματεύσεις, πριν την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ ώστε να εξευμενίσει εκείνους, όπως ήταν τα Βρετανικά «ευρωσκεπτικά» μέλη του Κοινοβουλίου, που θεώρησαν τα κοινοτικά όργανα ως μια σοβαρή απειλή στη Βρετανική κυριαρχία. Ωστόσο, εάν η αρχή της επικουρικότητας θεωρείται ως ένα προπύργιο έναντι μιας αχαλίνωτης Ευρώπης, υπαγόμενη στα κράτη μέλη, η αποδοτικότητά της μειώνεται όσο ποτέ. Κάθε νέα συνθήκη δίνει στην Ευρώπη

που όλοι μπορούσαν να θαυμάσουν δίνοντας της το νόημα που ήθελαν»¹⁰. Χαρακτηριστικά, οι προσδιορισμοί της επικουρικότητας μπορούν να ομαδοποιηθούν σε δυο διακριτές κατηγορίες - εκείνη που κάνει λόγο για την ανάληψη δράσης από την Κοινότητα μόνο όταν μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα ή να πραγματοποιηθεί σε υπερεθνικό επίπεδο, και εκείνη που προσδιορίζει ότι η κοινοτική δράση έπρεπε να αναληφθεί όταν είναι αναγκαίο ή απαραίτητο για να διασφαλίσει τον εν θέματι στόχο¹¹. Το άρθρο 3β ΣΕΚ ορίζει ότι «(η) Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης»¹².

Η ανάλυση του άρθρου 3β οδηγεί σε μια σειρά συμπερασμάτων. Η επικουρικότητα θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένα «δίκικο μαχαίρι»¹³. Η αρνητική της χροιά της προστατεύει τα προνόμια των κρατών μελών έναντι της αθέμιτης κοινοτικής παρέμβασης. Αντίθετα, η θετική της όψη επιτρέπει στην Κοινότητα να δράσει εάν η ανάληψη κοινοτικής δράσης είναι αναγκαία. Ωστόσο, μόνο η αρνητική διατύπωση διατηρήθηκε στην τελική εκδοχή του άρθρου 3β δεδομένου ότι δεν μπορεί να επικληθεί ώστε να εκχωρήσει επιπρόσθετες εξουσίες στην Κοινότητα.

Συνολικά, ο λόγος για τον οποίο ο προσδιορισμός της επικουρικότητας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι τόσο ασαφής οφείλεται στο γεγονός ότι είχε επιτευχθεί ελάχιστη συμφωνία σε πολιτικό επίπεδο για την ουσία την έννοιας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα¹⁴. Επιπρόσθετα, το κείμενο του Μάαστριχτ δεν προβλέπει ρητώς την υποχρέωση είτε της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είτε του Συμβουλίου των Υπουργών να λάβει υπόψη την επικουρικότητα όταν προτείνει ή θεσπίζει, αντιστοίχως, τη νομοθεσία. Η συνολική ευθύνη για την ενίσχυση της επικουρικότητας μένει *ex post facto* στο ΔΕΚ.

Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η αρχή της επικουρικότητας μετατράπηκε σε ένα πραγματικό ζήτημα. Καθ' όλο το Νοέμβριο του 1992, η διελκυστίνδα των αγώνων για την αρχή της επικουρικότητας, συνεχίστηκε¹⁵. Η διατύπωση της επικουρικότητας¹⁶ στη Συνάντηση Κορυφής, στις 11-12 Δεκεμβρίου 1992, αποτελεί το προϊόν

νέα και περαιτέρω εξουσία και το ΔΕΚ έχει «ερμηνεύσει τη νομοθετική αρμοδιότητα της Κοινότητας ευρύτατα μέσω της αναγνώρισης του δόγματος των συνεπαγόμενων εξουσιών και μέσω της χρήσης του άρθρου 308».

McDonagh Th. (2003), "Subsidiarity: Sop Or Substance?", *National University of Ireland, The Galway Student Law Review*, Vol. 2, p.p. 68

¹⁰ Βλ. Van Kersbergen K. & Verbeek B., p.p. 220, και η εκεί παραπεμπόμενη βιβλιογραφία

¹¹ Βλ. Teasdale An., *ibid*, p.p. 190

¹² ΕΕ C 191/1 της 29^{ης}/7/1992, άρθρο 3β

¹³ Dehousse R. (1994), *Europe after Maastricht: an ever closer union?*, Laws Books in Europe, München, p.p. 109-110

¹⁴ Βλ. Teasdale An., *ibid*, p.p. 191

¹⁵ Endo K. (1998), "The art of Retreat: A use of subsidiarity by Jaques Delors 1992-93", *Hokkaido Law Review*, Vol. 48, No. 6, p.p. 385

¹⁶ Η αρχή της επικουρικότητας προσδιορίστηκε όχι μόνο ως μια συμβολή στο σεβασμό των εθνικών ταυτοτήτων, αλλά εξαιτίας της φύσης της έννοιας, ως μια συμβολή στη λήψη των αποφάσεων της Ένωσης όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες της.

Church C. & Phinnemore D. (1994), *European Union and European Community: a handbook and commentary on the post-Maastricht treaties*, Harvester Wheatsheaf, New York, p.p. 73

συμβιβασμού των διαφορετικών απόψεων των κρατών μελών. Με βάση τα συμπεράσματα της Συνάντησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Εδιμβούργο η Επιτροπή προβαίνει σε μια ευρύτερη και πιο συστηματική χρήση των «πράσινων χαρτών» πριν προτείνει τις νομοθετικές πράξεις. Η διαβούλευση περιλαμβάνει τις πτυχές της επικουρικότητας μιας νομοθετικής πράξης. Η Επιτροπή αιτιολογεί την πρότασή της στο φως της αρχής της επικουρικότητας και όπου είναι αναγκαίο τη συνοδεύει με επεξηγηματική έκθεση. Η Συνάντηση Κορυφής υποχρέωσε επίσης την Επιτροπή να υποβάλει μια ετήσια έκθεση για την εφαρμογή της επικουρικότητας¹⁷. Κατέληξε τέλος στην προσάρτηση δυο παραρτημάτων, το ένα ήταν μια προσπάθεια να προσδιορίσει την αρχή με περισσότερη ακρίβεια, το άλλο μια γενική επισκόπηση της αξιολόγησης της Επιτροπής για την υφιστάμενη νομοθεσία. Το σημαντικότερο στοιχείο ήταν ο καθορισμός των τριών κατευθυντήριων γραμμών σχετικά με την αιτιολόγηση της κοινοτικής δράσης. Η Διοργανική Συμφωνία¹⁸ του 1993 για την εφαρμογή της αρχής ενσωμάτωσε τις κατευθυντήριες γραμμές που διατυπώθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου και λίγα χρόνια αργότερα, οι τελευταίες συμπεριελήφθησαν σε ένα λεπτομερές Πρωτόκολλο στη Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁹.

1. Η θεσμική διαδρομή της αρχής της επικουρικότητας

1.1 Η αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη του Άμστερνταμ

Με δεδομένο ότι η επικουρικότητα είναι μια νομικώς δεσμευτική αρχή που αφορά στη σχέση μεταξύ Ε.Ε., ως μιας ολότητας, και κρατών μελών, ως θεματοφυλάκων της εθνικής κυριαρχίας, αγγίζει την θεσμική δομή της Ένωσης στον απόλυτο πυρήνα της²⁰. Ίσως περισσότερο από οτιδήποτε άλλο, ο όρος «επικουρικότητα» να συμβολίζει τη δημοκρατία, τη διαφάνεια, την αποδοτικότητα και την εγγύτητα προς τους πολίτες. Από την εισαγωγή της στη Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει προκύψει ένας μεγάλος αριθμός αντιφατικότητας ως προς τον προσδιορισμό και την εφαρμογή της μεταξύ των εμπλεκόμενων επιπέδων. Το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσεπάθηθη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ επιλύει κάποια από τα προβλήματα ερμηνείας της αρχής δίδοντας σαφείς και λεπτομερείς οδηγίες για το πώς να εξετάζεται η νομοθεσία υπό την οπτική της συμβατότητας με την αρχή. Περιλαμβάνει επίσης τη διάταξη βάσει της οποίας ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων μέσα στα κράτη μέλη παραμένει πλήρως στη διάθεση τους σύμφωνα με τα συντάγματα και τις παραδόσεις τους. Δηλώνει ότι η εφαρμογή των κοινοτικών κανονισμών θα είναι εξαρχής υπό την ευθύνη των κρατών μελών σύμφωνα με τις εσωτερικές τους διαδικασίες.

Υπό άλλους όρους, η θέσπιση του Πρωτοκόλλου αποτελεί μια προσπάθεια περιορισμού των αποκλινοσών ερμηνειών της σημασίας της επικουρικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, η αρχή της επικουρικότητας ανάγεται σε έναν οδηγό του τρόπου με τον

¹⁷ Πέρα από την ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τον έλεγχο επί της εφαρμογής της αρχής, το Συμβούλιο παρουσιάζει επίσης τις δίκες του σκέψης για τον εάν οι εκτιμήσεις και οι προτάσεις της Επιτροπής είναι αποτελεσματικές, επιτρέποντας έτσι στα κράτη μέλη ένα περιορισμένο δικαίωμα αμφισβήτησης λόγω της επικουρικότητας.

Ibid, p.p. 74

¹⁸ Βλ. European Community (1993), "Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity", Bull. EC No.10-1993, p.p. 119-120 (point 2.2.2.)

¹⁹ Βλ. Chrysochoou D. N., Theorizing European Integration, ibid, p.p. 88

²⁰ Brok El. (2001), "The Institutional Reforms of Amsterdam: a view from the European Parliament" in Monar J. & Wessels W. (eds.) *The European Union After the Treaty of Amsterdam*, Continuum International Publishing Group, London & New York, p.p. 40

οποίο οι εξουσίες ασκούνται στο κοινοτικό επίπεδο και προσδιορίζεται ως μια δυναμική έννοια, η εφαρμογή της οποίας τίθεται υπό το φώς των στόχων που καθορίστηκαν στη ΣΕΚ.

Η υποχρέωση, εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων που έχουν την εξουσία να προτείνουν νομοθεσία, να αιτιολογούν τις προτεινόμενες προτάσεις συνιστά μια από τις πιο σημαντικές διατάξεις του πρωτοκόλλου για την επικουρικότητα. Ουσιαστικά, η εν λόγω υποχρέωση διαμορφώνει δυο κανόνες. Πρώτον, επιβάλλει τη χρήση ποιοτικών δεικτών και όπου είναι δυνατόν ποσοτικών δεικτών²¹ ως μια μέθοδο προσδιορισμού, όταν η κοινοτική δράση είναι αναγκαία. Δεύτερον, προβλέπει ότι οι λόγοι της προτεινόμενης δράσης πρέπει να αιτιολογούνται. Ο πρώτος κανόνας αποτελεί μια μεγάλη καινοτομία του Άμστερνταμ που δεν ήταν παρούσα σε κανένα από τα κείμενα που τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη κατέληξαν ως επακόλουθο των διαπραγματεύσεων του Μάαστριχτ²². Σύμφωνα με τη συγκεκριμένη διάταξη απλές ρητορικές εξηγήσεις δε θα είναι αρκετές όταν ένα όργανο ή ένα κράτος μέλος προτείνει νομοθεσία. Η πρόταση πρέπει να υποστηρίζεται από ποσοτική αιτιολόγηση.

Κατ' αυτόν τον τρόπο προωθείται ένας «πολιτισμός» της επικουρικότητας στη διαμόρφωση πολιτικής της Ε.Ε.²³. Υπό διαφορετική οπτική γωνία, πρόκειται απλώς και μόνο για μια διαδικαστική ακριβολογία δεδομένου ότι δε συνιστά έναν έλεγχο επί των νομοθετικών φιλοδοξιών της Επιτροπής²⁴. Οι κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας που είχαν συμφωνηθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου το 1992 αποκτούν νομική βάση σύμφωνα με το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ²⁵. Με βάση τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές, η αιτιολόγηση της κοινοτικής δράσης πρέπει να πληροί τους ακόλουθους όρους, το υπό εξέταση θέμα έχει διεθνικές πτυχές οι οποίες δεν μπορούν να ρυθμιστούν ικανοποιητικά με τη δράση των κρατών μελών, οι δράσεις των κρατών μελών ή η έλλειψη κοινοτικής δράσης έρχεται σε σύγκρουση με τις απαιτήσεις της Συνθήκης ή βλάπτουν σημαντικά κατ' άλλον τρόπο τα συμφέροντα των κρατών μελών, η δράση σε κοινοτικό επίπεδο συνεπάγεται σαφή πλεονεκτήματα λόγω κλίμακας στην οποία θα διεξαχθεί ή των αποτελεσμάτων της, σε σύγκριση με τη δράση στο επίπεδο των κρατών μελών. Διαπιστώνεται ότι το Πρωτόκολλο είναι αρκετά ισορροπημένο ως προς της φύση εν συγκρίσει με τις κατευθυντήριες γραμμές του Εδιμβούργου²⁶.

Η προστιθέμενη αξία του πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ έγκειται στην ενίσχυση της συζήτησης και της διαβούλευσης για τους στόχους και τα μέσα της Ε.Ε.²⁷. Πράγματι, η συμβολή του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ έγκειται στο ότι θεσπίζει

²¹ Πρόκειται για μια υποχρέωση ειδικού κινήτρου που υπερβαίνει τη γενική υποχρέωση του άρθρου 253ΣΕΚ. Stephanou C. (2006), "La nouvelle gouvernance européenne: Bilan et perspectives", *Cahiers de droit européen*, No. 5-6, p.p. 590

²² Estella de Noriega Ant. (2002), *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, Oxford, p.p. 125

²³ Craig P. & De Búrca G. (2007), *EU law: text, cases, and materials*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford, p.p. 156

²⁴ Bercow J. (2003), "Subsidiarity and the Illusion of Democratic Control", *EU Constitution Briefing Paper*, No. 03, <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/index.live?article=192>

²⁵ Barnett H. (2004), *Constitutional and administrative law*, 5th ed., Routledge-Cavendish, London, p.p. 246

²⁶ Wouters J. (2000), "National Constitutions and the European Union", *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 1, p.p. 45

²⁷ Follesdal An. (2000), "Subsidiarity and Democratic Deliberation", in Eriksen Er. Od. & Fossum J. Er. (eds.) *Democracy in the European Union: integration through deliberation?*, Routledge, London & New York, p.p. 88

ουσιαστικές και διαδικαστικές κατευθυντήριες γραμμές για τα «τρία θεσμικά όργανα» της Ε.Ε. – Επιτροπή, Κοινοβούλιο και Συμβούλιο – κατά την άσκηση των υφιστάμενων εξουσιών. Αυτά τα θεσμικά όργανα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την επικουρικότητα και την αναλογικότητα σε κάθε στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας – δηλ. οποτεδήποτε ένα τμήμα της νομοθεσίας προτείνεται, τροποποιείται ή θεσπίζεται. Συναφώς, ένα από τα αξιολογικά χαρακτηριστικά των κατευθυντηρίων γραμμών που περιέχονται στο Πρωτόκολλο μπορεί να θεωρηθεί ο τρόπος με τον οποίο μεθοδεύουν την αρχή της επικουρικότητας²⁸. Το Πρωτόκολλο συνδέει τις έννοιες αρθρώνοντας μια σειρά από συγκεκριμένα βήματα που τα όργανα και κυρίως η Επιτροπή πρέπει να λάβουν για να διασφαλίσουν ότι η κοινοτική δράση συμμορφώνεται με τις εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές.

Με άλλα λόγια, καθορίζεται ρητά ο ρόλος των τριών θεσμικών οργάνων. Αναλυτικότερα, η Επιτροπή επιλαμβάνεται, πλην περιπτώσεων κατεπείγοντος ή εμπιστευτικού χαρακτήρα, ευρείας διαβούλευσης. Επιφορτίζεται με την αιτιολόγηση των προτάσεων της αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας και την υποβολή ετήσιας έκθεσης για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, διαβιβαζόμενη στην Επιτροπή των Περιφερειών και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Διασφαλίζει ότι το οικονομικό ή διοικητικό κόστος της κοινοτικής δράσης είναι το ελάχιστο δυνατό και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο. Ο κοινοτικός νομοθέτης, βάσει του Πρωτοκόλλου, εξετάζει τις προτάσεις της Επιτροπής. Το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να εξηγεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι η πρόταση της Επιτροπής, εν μέρει ή εν όλω, δε συμμορφώνεται με την αρχή της επικουρικότητας.

Όμως, πέρα από την εισαγωγή σκληρών «ελέγχων και ισορροπιών», το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ απλά προτρέπει τα κοινοτικά όργανα να φέρουν αυτές τις αρχές στη διαβουλευτική διαδικασία. Στην ουσία, πρόκειται για μια προσπάθεια να αλλάξει η νομοθετική κουλτούρα της Ε.Ε., χωρίς να μεταβάλει τη θεσμική της δομή²⁹. Οι μεταρρυθμίσεις που θεσμοθετήθηκαν στο Άμστερνταμ έχουν θεωρηθεί μέτριες³⁰. Πράγματι, το Πρωτόκολλο πασχίζει να δηλώσει ρητά τους πολλούς τρόπους με τους οποίους η επικουρικότητα δε θα έχει αποτέλεσμα στις υπάρχουσες δομές, επιβεβαιώνοντας ότι δεν αμφισβητεί τη διατήρηση πλήρως του κοινοτικού κεκτημένου, τη θεσμική ισορροπία³¹ (π.χ. το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτρο-

²⁸ Οι παράγραφοι 6-8 ειδικότερα δείχνουν μια αλλαγή από την επιδίωξη οριοθέτησης καθαρών γραμμών πολιτικής μεταξύ διαφορετικών επιπέδων κυβέρνησης με μια τάση άρθρωσης διαδικαστικών κατευθυντηρίων γραμμών και νομών για τον επιμερισμό της εξουσίας και τη διαμόρφωση του είδους της δράσης που μπορεί να είναι κατάλληλη σε κάθε επίπεδο. Συνεπώς, ο τρόπος με τον οποίο η Κοινότητα πρέπει να δρα και ο τρόπος με τον οποίο ένα δεδομένο καθήκον πρέπει να επιμερίζεται μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών πέρα από το εάν η Κοινότητα πρέπει να δρα στην πρώτη θέση- γίνονται αντιληπτοί εν προκειμένω ως τμήμα του ερωτήματος περί επικουρικότητας.

De Búrca G. (1999), "Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam", *Harvard Jean Monnet Working Paper*, No. 7, p.p. 26

²⁹ Cooper I. (2008), "The Philosopher Popes: Subsidiarity in Catholic Social Theory and European Political Practice" *ARENA – Centre for European Studies*, p.p.35

http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2008/Philosopher_Popes_Oct_2008.pdf

³⁰ Ibid, p.p. 34

³¹ Εξετάζοντας τη «θεσμική ισορροπία» (ο όρος έχει εισαχθεί στη Συνθήκη από το πρωτόκολλο (No. 21) για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας) μια ίσως εκπληκτική εντύπωση είναι ότι όλα τα όργανα και τα σώματα της Ε.Ε. έχουν επεκτείνει τις λειτουργίες τους και τα πεδία των αρμοδιοτήτων τους. Μια σαφής αλλαγή μεταξύ των θεσμών είτε ως προς την υπερεθνική τάση όπως οι νεοφεντεραλιστές και οι νεο-λειτουργιστές δηλώνουν είτε ως προς τη διακυβερνητική κατεύθυνση των νέο-ρεαλιστών δεν μπορεί να συναχθεί από τις διατάξεις της Συνθήκης. Μολονότι και οι δυο μπορούν να εστιάσουν σε αποφάσεις σύμφωνα με τα δικά τους ειδικά επιχειρήματα, κανένας παγκόσμιος θεσμικός σχεδιασμός δεν ακολουθήθηκε.

πής) ή «τις αρχές που αναπτύχθηκαν από το Δικαστήριο αναφορικά με τη σχέση μεταξύ εθνικού και κοινοτικού δικαίου» (άρθρο 2). Περαιτέρω, η επικουρικότητα «δεν αμφισβητεί τις εξουσίες που ανατέθηκαν στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα από τη Συνθήκη, όπως επιβεβαιώθηκε από το Δικαστήριο» (άρθρο 3). Είναι επίσης σαφές, μολονότι δε δηλώθηκε ρητά, ότι η επικουρικότητα αφορά μόνο στη σχέση μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών και δεν επηρεάζει τις εξουσίες των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων μέσα στα ίδια τα κράτη μέλη.

Επεξηγηματικά, το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ διατηρεί μεν τη θεσμική ισορροπία, δεν επιφέρει όμως τις αναμενόμενες αλλαγές, εάν η αρχή της επικουρικότητας εξετασθεί ως μια μεταρρυθμιστική αρχή για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, ως μια μέθοδο για τον εκ νέου επιμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών, ως ένα «βάλαμο» για το δημοκρατικό έλλειμμα ή τη πνευματική θεμελίωση της Ευρώπης των περιφερειών³².

Υπάρχουν δυο θεμελιώδεις αδυναμίες στην «πολιτική» προσέγγιση του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ για την επικουρικότητα³³. Παρά την υποχρέωση της Επιτροπής να αιτιολογεί τη συνάφεια των νομοθετικών της προτάσεων με την αρχή της επικουρικότητας, δεν προβλέπεται ένας πολιτικός μηχανισμός βάσει του οποίου αυτές οι προτάσεις θα τίθενται υπό αίρεση λόγω μη τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν υπόψη το άρθρο 3β ως «ένα αναπόσπαστο τμήμα της συνολικής εξέτασης των προτάσεων της Επιτροπής» και ως εκ τούτου τα ζητήματα που εγείρονται για την επικουρικότητα εντάσσονται στις διαβουλεύσεις για την ουσιαστική αξία των νομοθετικών προτάσεων. Επιπρόσθετα, δε συμμετέχει στον έλεγχο για τη συμμόρφωση με την επικουρικότητα κανένα όργανο που να υπερασπίζεται δυναμικά την αρχή. Αντιθέτως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ως ένα υπερεθνικό όργανο, τείνει να συμμερίζεται τις ευρωπαϊκές απόψεις της Επιτροπής και το Συμβούλιο μολονότι πρέπει να επαγρυπνεί, επί του πρακτέου επικεντρώνεται στην ουσία της πρότασης παρά στη συμμόρφωσή της με την επικουρικότητα.

1.2 Η αρχή της επικουρικότητας στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα

Η Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης δημιουργήθηκε για να προετοιμάσει τον επόμενο γύρο μεταρρύθμισης της Συνθήκης που προγραμματίστηκε να λάβει χώρα στο τέλος του 2004³⁴. Ανακοινώθηκε τον Ιούλιο του 2003, με σκοπό η Συνέλευση να δημιουργήσει ένα Σχέδιο Συντάγματος για την Ε.Ε. Ως μέρος των διαβουλεύσεών της, η Συνέλευση συνέστησε μια ομάδα εργασίας για την επικουρικότητα που έδωσε προσοχή στο ζήτημα της περιφερειακής συμμετοχής στο κοινοτικό σύστημα. Τα συμπεράσματα της ομάδας εργασίας αποτυπώθηκαν στο τελικό σχέδιο συντάγματος που προτάθηκε από τη Συνέλευση. Οι συζητήσεις για την ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων είχαν ως αποτέλεσμα την πρόταση σύστασης του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, ο οποίος επιτρέπει την άμεση συμμετοχή

Wessels W. (2001), "The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspectives: Which dynamics at work?" in Monar J. & Wessels W. (eds.) *The European Union After the Treaty of Amsterdam*, Continuum International Publishing Group, London New York, p.p. 78

³² Βλ. Cooper I., *The Philosopher Popes: Subsidiarity in Catholic Social Theory and European Political Practice*, ibid, p.p. 34

³³ Cooper I. (2005), "Subsidiarity to the Rescue: Why the "Early Warning System" Should be Salvaged from the Constitutional Treaty", *Intereconomics*, Vol. 40, No. 4, p.p. 188

³⁴ Warleigh Al. (2005), "Regional Governments and the European Union" in Van der Hoek P. (eds.) *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Taylor & Francis Group, Boca Raton, p.p. 361

των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας³⁵

Η μεγάλη άξια του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης της Συνταγματικής Συνθήκης είναι ότι υπερβαίνει τις προαναφερθείσες αδυναμίες του Πρωτόκολλου του Άμστερνταμ³⁶. Είναι μια συνέχεια της προσέγγισης μετά το Μάαστριχτ σχετικά με την απαίτηση να ασκούν τα πολιτικά όργανα έναν *ex ante* έλεγχο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τη συμμόρφωση με την επικουρικότητα. Παράλληλα, βελτιώνει την υφιστάμενη πολιτική της επικουρικότητας με δυο τρόπους. Πρώτον, δημιουργεί έναν πολιτικό μηχανισμό για να εξετάσει τις προτάσεις της Επιτροπής ειδικά για τη συμμόρφωση με την επικουρικότητα. Δεύτερον, κατατάσσει τα μέχρι τώρα μη συμμετέχοντα πολιτικά όργανα που έχουν ένα ισχυρό συμφέρον για την ενεργή ερμηνεία της επικουρικότητας – τα εθνικά κοινοβούλια - ως «τους άγρυπνους φρουρούς της επικουρικότητας»³⁷.

Κατ'ουσίαν, ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας ως ένα κύριο κριτήριο για την άσκηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων ερείδεται στις πρακτικές δυσκολίες της εφαρμογής της έννοιας³⁸. Ειδικότερα, δεδομένης της ουσιαστικά πολιτικής φύσης της αρχής, θα ήταν ευκαταίω για τον έλεγχο της επιτήρησης της να προσλάβει μια πολιτική προσέγγιση και κάτι τέτοιο να συμβεί πριν τα νομοθετικά μέτρα υιοθετηθούν. Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης αποσκοπούσε να προσδώσει περισσότερη ορατότητα στην έννοια της επικουρικότητας, μέσα από τη θέσπιση του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης και της συμμετοχής, για πρώτη φορά, των εθνικών κοινοβουλίων στη δημοκρατική ζωή της Ε.Ε. Συνολικά, το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας είχε ως στόχο να προσδιορίσει καλύτερα και να ενισχύσει τους τρόπους που τα όργανα της Ε.Ε. πρέπει να εφαρμόσουν την επικουρικότητα στις καθημερινές της λειτουργίες, να παράσχει ένα όχημα για τον πολιτικό έλεγχο, εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων, της επικουρικότητας στην Ε.Ε. και να αυξήσει τη συχνότητα των αναφορών στο ΔΕΚ για την αποτυχία των οργάνων της Ε.Ε. να σέβονται και να εφαρμόζουν την επικουρικότητα ως μια μέθοδο περιστολής της συμμετοχής της Ε.Ε., όπου η δράση του κράτους μέλους είναι πιο κατάλληλη³⁹.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων συνάδει με έναν από τους βασικούς στόχους της Συνταγματικής Συνθήκης που ήταν να αυξήσει τη δημοκρατία, ενισχύοντας «τη συμβολή των εθνικών κοινοβου-

³⁵ Στεφάνου Κ. (2003), *Επικουρικότητα και Επικουρικές Αρμοδιότητες*, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Αθήνα, σελ. 13

³⁶ Βλ. Cooper I. *Subsidiarity to the Rescue: Why the "Early Warning System" Should be Salvaged from the Constitutional Treaty*, *ibid*

³⁷ Βλ. ενδεικτικά Cooper I. (2005), "Subsidiarity to the Rescue: Why the "Early Warning System" Should be Salvaged from the Constitutional Treaty", *Intereconomics*, Vol. 40, No. 4, p.p. 185-188 *passim*, Cooper I. (2006), "The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU", *JCMS*, Vol. 44, No. 2, *passim*, Peters J. (2005), "National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice", *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, No. 1, 69-72 *passim*, Vergés Bausili An. (2002), "Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments", *Jean Monnet Working Paper*, No. 9, p.p.14

³⁸ Goucha Soares An. (2005), "The Division of Competences in the European Constitution", *European Public Law*, Vol. 11, No. 4, p.p. 617

³⁹ Duquette El. (2003), "Will a Constitution for the European Union Make a Difference?", *International Law Review*, Vol. 1, No. 1, p.p. 76

λίων ως προς τη νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού σχεδίου»⁴⁰. Το Πρωτόκολλο δίδει στα εθνικά κοινοβούλια πολιτικά και δικαστικά μέσα για να αμφισβητήσουν τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής. Ο πολιτικός έλεγχος ασκείται συλλογικά από όλα τα εθνικά κοινοβούλια δρώντας μέσω ενός καινοφανούς συστήματος ψηφοφορίας.

Ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης, όπως προβλέφθηκε στο σχετικό πρωτόκολλο του Συντάγματος, συνίστατο στη γνωστοποίηση, εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων ή σώματος αυτών, εντός έξι εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης του σχεδίου ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης, αιτιολογημένης γνώμης προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, λόγω μη συμμόρφωσης του σχεδίου νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους. Στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο σώματα, κάθε σώμα έχει μία ψήφο. Σε περίπτωση κατά την οποία το ένα τρίτο των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων ή το ένα τέταρτο, εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης αφορούσε στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων, διαπιστώσει μη τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή ή σε διαφορετική περίπτωση, η ομάδα κρατών μελών ή κάποιο άλλο όργανο εφόσον το σχέδιο ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης είναι δικό τους, μπορεί να αποφασίσει εάν θα διατηρήσει, τροποποιήσει ή αποσύρει την πρότασή της. Η απόφαση έπρεπε σε κάθε περίπτωση να είναι αιτιολογημένη. Αξίζει να τονισθεί ότι αποκλείσθηκε το ενδεχόμενο, αν και είχε προταθεί, να χορηγηθεί στα εθνικά κοινοβούλια το δικαίωμα αρνησικυρίας, την κοινώς αποκαλούμενη «κόκκινη κάρτα», ένα δικαίωμα που θα επέτρεπε στα εθνικά κοινοβούλια να παρεμβαίνουν πλήρως στη νομοθετική διαδικασία της Ε.Ε.

Σε αυτό το πλαίσιο, η γενική εξήγηση για την επιβολή των εν λόγω ορίων επί του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης είναι ότι τα εθνικά κοινοβούλια δεν πρέπει να γίνουν «συν-νομοθέτες» στην Ε.Ε. και δεν πρέπει να καθυστερούν ή να παρεμποδίζουν τη νομοθετική διαδικασία της Ε.Ε.⁴¹ Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης είναι απλά συμπληρωματικό στον πρωταρχικό ρόλο της άσκησης του ελέγχου επί των αντίστοιχων εθνικών κυβερνήσεων. Συνεπώς, το πεδίο περιορίζεται στη συμμόρφωση της πρότασης με την επικουρικότητα επειδή τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να εκφράσουν τις απόψεις τους επί του ουσιαστικού περιεχομένου άμεσα στις δικές τους εθνικές κυβερνήσεις. Παρόμοια, το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης περιορίζεται σε ένα συμβουλευτικό σύστημα κίτρινης κάρτας επειδή μια κόκκινη κάρτα θα παρέμβαινε όχι μόνο στο δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, αλλά επίσης και στο ρόλο των μελών του Συμβουλίου ως αποφασιστικών αντιπροσώπων των εθνικών κυβερνήσεων στις ευρωπαϊκές υποθέσεις.

Υπάρχει μια επιδέξια ασάφεια στο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης. Η Συνέλευση επέλεξε αυτό το σύστημα ως μια εύχρηστη λύση δυο ξεχωριστών προβλημάτων, πρώτον, πώς να επινοήσει ένα μηχανισμό ελέγχου της επικουρικότητας που δεν απαιτεί τη δημιουργία νέων οργάνων και δεύτερον, πώς θα συμμετέχουν τα εθνικά κοινοβούλια για πρώτη φορά στο ενωσιακό σύστημα. Υπό αυτήν την οπτική, το

⁴⁰ Tridimas T. (2004), "The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?" in Tridimas T. & Nebbia P. (eds.) *European Union law for the twenty-first century: rethinking the new legal order*, Hart Publishing, Oxford & Portland, Oregon, p.p. 132

⁴¹ Cooper I. (2006), "The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU", *JCMS*, Vol. 44, No. 2, p.p. 290

σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης έχει έναν διπλό σκοπό, να διασφαλίσει ότι η νομοθεσία της Ε.Ε. συμμορφώνεται με την επικουρικότητα και να αμβλύνει το δημοκρατικό έλλειμμα.

Το τελικό αποτέλεσμα είναι κάτι υβριδικό, σαν ένας μηχανισμός ελέγχου της επικουρικότητας είναι διακριτά πολιτικός, ως προς το χαρακτήρα και σαν μια διαδικασία πολιτικού ελέγχου είναι εξαιρετικά περιορισμένη ως προς το πεδίο και την εξουσία. Ο έλεγχος της συμμόρφωσης με την επικουρικότητα μπορεί να ερμηνευθεί ως ένα στενό και ακόμη τεχνικό καθήκον απαιτώντας ένα αμερόληπτο όργανο εμπειρογνομώνων. Αντίστροφα, το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος μπορεί να ιδωθεί ότι απαιτεί μια μεγαλύτερη μεταρρύθμιση σύμφωνα με τις κατευθύνσεις μιας «τρίτης νομοθετικής βουλής» για την Ε.Ε. Κατά κάποιο τρόπο το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης καθιστά τα εθνικά κοινοβούλια ως ένα μεγαλεπήβολο όργανο «εμπειρογνομώνων της επικουρικότητας»⁴² το οποίο συμβουλεύει την Επιτροπή για ζητήματα συμμόρφωσης με την επικουρικότητα. Τα εθνικά κοινοβούλια καθίστανται ως ένα είδος «εικονικής τρίτης βουλής», παρά τις συμβουλευτικές εξουσίες και τη στενή εντολή, και ο ρόλος τους συνίσταται στο να εκφράζουν συλλογικά τη δημοκρατική τους γνώμη για τις νομοθετικές προτάσεις της Ε.Ε.

Η σημασία του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης καθορίζεται ούτως ή άλλως από τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα. Οι εν δυνάμει θετικές συνέπειες συνίστανται αφενός στην επένδυση περισσότερων πόρων από την πλευρά των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο των ευρωπαϊκών ζητημάτων αφετέρου στην υποχρέωση της Επιτροπής να αιτιολογεί βάσει πιο λεπτομερών και τεκμηριωμένων στοιχείων τους λόγους για τους οποίους απαιτείται η νέα νομοθεσία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο, η αρχή της επικουρικότητας συμβάλλει στη πιο ορθολογική και διαφανή άσκηση των αρμοδιοτήτων τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών της⁴³. Ως εκ τούτου, η Ένωση συνδυάζει, με έναν ισορροπημένο τρόπο, τη δημιουργία ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης για την εφαρμογή της επικουρικότητας με το σκοπό να διαδραματίσουν τα εθνικά κοινοβούλια ένα καθοριστικό ρόλο στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, μέσω της παρεμβολής τους στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης⁴⁴. Η διασφάλιση ιδίων πολιτικών και δικαστικών μέσων στα εθνικά κοινοβούλια ώστε να ελέγχουν τη συμμόρφωση με την επικουρικότητα μπορεί να θεωρηθεί ως μια έκφανση σεβασμού προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία⁴⁵. Το Πρωτόκολλο επιδιώκει να προωθήσει τα εθνικά κοινοβούλια ως κέντρα πολιτικής εξουσίας με έναν λόγο στην άσκηση της κοινοτικής αρμοδιότητας ανεξάρτητα από τις εθνικές τους κυβερνήσεις.

Σε αντίθεση με την προαναφερθείσα θετική αξιολόγηση του συστήματος, το μεγαλύτερο πρόβλημα αυτού καταγράφεται ενδεχομένως ως η άμεση συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία της Ε.Ε., η οποία αντίκειται στην απόλυτη αρχή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας⁴⁶. Άλλωστε, το καθοριστικό κριτήριο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας είναι η λογοδότηση της κυβέρνησης ενώπιον του νομοθετικού σώματος. Το κοινοβούλιο (ως εντολοδότης) αναθέτει τις εξουσίες διαμόρφωσης πολιτικής στην εκτελεστική εξουσία (ως εντολοδόχος) η ο-

⁴² Ibid, p.p. 291

⁴³ Παπαδημητρίου Γ. (2005), *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα*, Σαββάλας, Αθήνα, σελ. 14

⁴⁴ Βλ. Goucha Soares An., *ibid*, p.p. 621

⁴⁵ Βλ. Tridimas T., *ibid*, p.p. 30

⁴⁶ Raunio T. (2004), "Towards Tighter Scrutiny? National Legislatures in the EU Constitution", *Federal Trust for Education and Research*, Paper 16, p.p. 6-7

ποία τότε κυβερνά με την υποστήριξη του νομοθετικού σώματος. Όμως, ο μηχανισμός ελέγχου της επικουρικότητας αντιστρέφει αυτούς τους ρόλους. Εάν ένα εθνικό κοινοβούλιο απορρίψει μια πρωτοβουλία ως αντιβαίνουσα στην αρχή της επικουρικότητας, θα υιοθετήσει μια διαφορετική στάση από το όργανο (την κυβέρνηση) που υποθετικά ελέγχει. Είναι πιθανόν η κυβέρνηση να επωμισθεί αρνητικές συνέπειες δεδομένου ότι έχει διαβουλευθεί για την κατάρτιση της πρωτοβουλίας και έχει προφανώς ήδη συζητήσει αυτήν την πρωτοβουλία στο Συμβούλιο. Άξιο αναφοράς είναι ότι η διαδικασία ορίζεται ως εθελοντική και ως εκ τούτου ελλοχεύει ο κίνδυνος ότι η αρχή της επικουρικότητας θα παραμείνει μόνο διαδικαστικής και συμβολικής σημασίας. Τίθεται συνεπώς εν αμφιβόλω κατά πόσο μπορεί η «ex ante εξακρίβωση» της αρχής που δεσμεύει τα εθνικά κοινοβούλια να ενισχύσει την αδύναμη ευρωπαϊκή ανάσα της δημοκρατίας⁴⁷.

Σε πρακτικούς όρους, η σύντομη προθεσμία των έξι εβδομάδων απαιτεί προσεκτικότητα και προθυμία ώστε να ανακαθορισθεί το νομοθετικό ημερολόγιο. Η τελική αποτελεσματικότητα του συστήματος θα εξαρτάται από την προθυμία των εθνικών κοινοβουλίων και την ικανότητα να διαμορφώνουν μια θεωρημένη και έγκαιρη απάντηση στις προτάσεις της Επιτροπής⁴⁸. Κάθε νομοθετικό σώμα είναι διαφορετικό, διαφέροντας ως προς την πολιτική του κουλτούρα, το κομματικό του σύστημα και τη συνταγματική δομή και συνεπεία τούτου οι απαντήσεις θα ποικίλλουν. Μια πιο δυναμική απάντηση μπορεί να αναμένεται από εκείνα τα εθνικά κοινοβούλια που επαγρυπνούν περισσότερο σχετικά με τις υποθέσεις της Ε.Ε. ή εκείνα που εύχονται να επιβεβαιώσουν είτε την ανεξαρτησία τους από τις αντίστοιχες εθνικές κυβερνήσεις είτε τον έλεγχο επί των τελευταίων. Κρίνεται σημαντικό το γεγονός ότι τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να μάθουν να διαμορφώνουν το χαρακτήρα της διαβούλευσης και της απάντησής τους σύμφωνα με την ιδιαίτερη φύση του ζητήματος όπως τέθηκε από το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης. Το τελευταίο προϋποθέτει ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα κρίνουν την πρόταση της Επιτροπής όχι ως προς την ουσία, αλλά αποκλειστικά και μόνο εάν παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας.

Η Συνταγματική Συνθήκη θα μπορούσε να είχε προσδώσει στα εθνικά κοινοβούλια μια ευρύτερη λειτουργία ελέγχου για όλα τα ζητήματα σχετικά με το καταμερισμό της αρμοδιότητας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, πέρα από το ζήτημα της επικουρικότητας, συμπεριλαμβανομένου επίσης του ζητήματος της αναλογικότητας⁴⁹. Περισσότερες αξιώσεις αναφορικά με τις οριοθετήσεις μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών έπρεπε να συμπεριληφθούν στο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης ή οποιαδήποτε άλλη διαδικασία ελέγχου επρόκειτο να διεξαχθεί από τα εθνικά κοινοβούλια.

⁴⁷ Poto M. (2007), "Democracy and Europe: New Times, Old Dilemmas", *European Public Law*, Vol. 13, No. 4, p.p. 638

⁴⁸ Βλ. Cooper I., "Subsidiarity to the Rescue: Why the "Early Warning System" Should be Salvaged from the Constitutional Treaty", *ibid*, p.p. 189

⁴⁹ Cartabia M. (2007), "Prospects for National Parliaments in EU Affairs – What should and could be saved in the case of non-ratification?" in Amato G., Bribosia H., De Witte B. (eds.) *Genèse et destinée de la Constitution Européenne: commentaire du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir = Genesis and destiny of the European Constitution: commentary on the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of the travaux préparatoires and future prospects*, Bruylant, Bruxelles, p.p. 1096

1.3 Η αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Υπάρχει μια γενική συναίνεση ακαδημαϊκά ότι οι μεταρρυθμίσεις που περιλήφθησαν στη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν αλλάζουν το status quo⁵⁰. Αυτό ισχύει αφενός για το δικαίωμα των εθνικών κοινοβουλίων τα οποία λαμβάνουν τα νομοθετικά και μη νομοθετικά έγγραφα άμεσα από τα όργανα της Ε.Ε. και αφετέρου για το πολυσυζητημένο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης υπό την αρχική μορφή του στη Συνταγματική Συνθήκη και την αναθεωρημένη εκδοχή του που συμπεριελήφθη στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζει τη σημασία της σωστής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και συνεπώς ορίζει μια σαφή οριοθέτηση μεταξύ των αρμοδιοτήτων ενός κράτους μέλους και εκείνων της Ε.Ε.⁵¹. Διασφαλίζει το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, προσδιορίζοντας τους τομείς που ανήκουν στο πεδίο της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ε.Ε. Το προτεινόμενο άρθρο 2(2) ΣΛΕΕ⁵² διατυπώνει την αρχή του κατειλημμένου πεδίου ως τη βάση για την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών. Τα τελευταία μπορούν να λαμβάνουν μέτρα στους τομείς των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων εάν η Ε.Ε. δεν έχει ασκήσει την αρμοδιότητα της. Άπαξ η Ε.Ε. έχει ασκήσει αρμοδιότητα στο εν λόγω πεδίο, το τελευταίο καταλαμβάνεται και τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον αρμοδιότητα για να δράσουν.

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών αφορούν κυρίως στους τομείς που προβλέπονται στο άρθρο 4 ΣΛΕΕ καθώς και τους τομείς που δεν εμπίπτουν στα άρθρα 3 και 6 ΣΛΕΕ. Αντίστοιχα με τους τομείς των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, η αρχή της επικουρικότητας θα αποτελέσει ένα μέτρο σύγκρισης εάν η Ε.Ε. μπορεί να λάβει δράση.

Η τροποποιημένη ΣΕΕ αναφέρεται ρητώς, στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στην αρχή της επικουρικότητας καθώς και την αρχή της αναλογικότητας και της δοτής αρμοδιότητας, καθορίζοντας την οριοθέτηση για την πρώτη ή την άσκηση αρμοδιοτήτων για τις δυο πρώτες. Το άρθρο 5 παράγραφος 3 της ίδιας Συνθήκης διατηρεί ουσιαστικά το περιεχόμενο του υφιστάμενου άρθρου 5 ΣΕΚ παράγραφος 2. Όμως κυρίως το άρθρο 5 παράγραφος 3 δεύτερο διάστημα επιβάλλει στα όργανα την υποχρέωση να εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας «σε συμμόρφωση με το πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας» το οποίο, αποτελώντας μια πεφωτισμένη εκδοχή του ισχύοντος πρωτοκόλλου, αναθέτει στα εθνικά κοινοβούλια ένα δικαίωμα ελέγχου επί του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας, εξίσου αναγνωρισμένο στο άρθρο 5 παράγραφος 3 δεύτερο διάστημα, τελευταία φράση.

Ο έλεγχος της δυνατότητας νομοθετικής δράσης που προβλέπεται στο πλαίσιο της Ένωσης τοποθετείται μέσα στο φυσικό του περιβάλλον, εκείνο του πολιτικού ελέγχου⁵³. Λαμβάνοντας υπόψη το αναπόφευκτο αμάγαλμα των εθνικών και ευρωπαϊ-

⁵⁰ Raunio T. (2009), "National Parliaments and European Integration: What We Know and What We Should Know", *ARENA Working Paper*, No. 02, p.p. 17-18

⁵¹ Kaczorowska A. (2008), *European Union Law*, Routledge Cavendish, London & New York, p.p. 51

⁵² EE C 115/1 της 9^{ης}/5/2008

⁵³ Van Raepenbusch S. (2007), "La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union européenne", *Cahiers De Droit Européen*, Vol. 43, N° 5-6, p.p. 588

κών αρμοδιοτήτων, η εμπλοκή, σε αυτό το επίπεδο, των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία συνιστά μια θετική εξέλιξη, ακόμα και εάν είναι αλήθεια μέχρι σήμερα ότι δεν εκδηλώνουν συνολικά ένα ενδιαφέρον ιδιαίτερα έντονο για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις.

Η πρωταρχική αλλαγή στη διατύπωση του κανόνα της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας είναι ότι η κοινοτική δράση πρέπει να σταθμίζεται έναντι αυτού που επιτυγχάνεται από τα κράτη μέλη «είτε σε κεντρικό είτε σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο»⁵⁴.

Σύμφωνα με το νέο Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κάθε θεσμικό όργανο μεριμνά για την τήρηση των εν λόγω αρχών (άρθρο 1). Η Επιτροπή πρέπει πριν από κάθε πρόταση μιας νομοθετικής πράξης να διεξάγει εκτεταμένες διαβουλεύσεις σχετικά με την «περιφερειακή και τοπική» διάσταση⁵⁵. Συνεπώς, οι υπό-εθνικές μονάδες λαμβάνουν για πρώτη φορά ένα δικαίωμα διαβούλευσης έναντι της Επιτροπής η μη τήρηση του οποίου συνιστά ουσιαστικά διαδικαστική ατέλεια, η οποία οδηγεί στην ακύρωση της νομικής πράξης. Σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις η Επιτροπή παρακάμπτει τη διαδικασία (άρθρο 2). Σε αυτή τη διάταξη ερείδεται μια δυναμική σύγκρουση των αρμοδιοτήτων, εάν η Επιτροπή καθιστούσε το καθήκον της διαβούλευσης ουσιαστικά ανούσιο, δηλώνοντας τακτικά ότι πρόκειται για εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις. Ωστόσο, στην περίπτωση κατά την οποία το ευρωπαϊκό δικαστικό σώμα καλείτο να ελέγχει τέτοιες επείγουσες περιπτώσεις, η Επιτροπή δε θα μπορούσε να δηλώνει ότι διαθέτει τόσο πολύ δικαιοδοσία. Η πρακτική θα υποδείξει το βαθμό στον οποίο αυτό το λεπτομερές καθήκον της αιτιολόγησης επεκτείνει το πεδίο του δικαστικού ελέγχου ή αφήνει την νομοθετική δικαιοδοσία αμετάβλητη. Ως «σχέδιο νομοθετικής πράξης» θεωρούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης (άρθρο 3).

Το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου αποσκοπεί να αυξήσει τη ροή της πληροφόρησης για τις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης στα εθνικά κοινοβούλια⁵⁶. Συνεπώς, η Επιτροπή πρέπει να διαβιβάζει όλες τις νομοθετικές της προτάσεις στα εθνικά κοινοβούλια και ταυτόχρονα στα ίδια τα κοινοτικά όργανα. Παρόμοιες υποχρεώσεις εφαρμόζονται σε άλλα όργανα και σώματα της Ένωσης. Τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι θέσεις του Συμβουλίου πρέπει να προωθούνται στα εθνικά κοινοβούλια. Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όπως προβλέπεται στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου. Επιπρόσθετα τα άρθρα 6 και 7 του Πρωτοκόλλου εφαρμόζουν το κοινώς λεγόμενο σύστημα της κίτρινης και πορτοκαλί κάρτας⁵⁷, το

⁵⁴ Sieberson St. (2008), *Dividing Lines Between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*, Asser Press, Netherlands, p.p. 140

⁵⁵ Ritzer C., Ruttloff M. & Linhart K. (2006), "How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control", *German Law Journal*, Vol. 7, No. 9, p.p. 751-752

⁵⁶ Dougan M. (2008), "The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts", *Common Market Law Review*, Vol. 45, No. 3, p.p. 657

⁵⁷ Ο μηχανισμός ελέγχου της επικουρικότητας έχει επικρατήσει να αναφέρεται ως κίτρινη και πορτοκαλί κάρτα τόσο από τα θεσμικά όργανα βλ. ενδεικτικά Έκθεση Α6-0133/2009 «σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας» (2008/2120(INI)) της 13^{ης} Μαρτίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, σελ. 5, COM(2008)586 τελικό,

οποίο αναλύεται κατωτέρω. Η ex post προστασία της επικουρικότητας αφήνεται στην αρμοδιότητα του ΔΕΚ το οποίο θα αποφαινεται για τις προσφυγές που ασκούνται από την Επιτροπή των Περιφερειών ή από τα κράτη μέλη εξ ονόματος των εθνικών τους κοινοβουλίων κατ' επίκληση παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας. Κατά συνέπεια, το αποτέλεσμα του νέου πλαισίου για την επικουρικότητα θα εξαρτάται σε τελική ανάλυση από τη στάση του ΔΕΚ αναφορικά με τον νομικό έλεγχο της επικουρικότητας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επίσης προβλέπει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα υποβάλει ετησίως έκθεση για την συμμόρφωση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όχι μόνο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αλλά επίσης στα εθνικά κοινοβούλια, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας επαναδιατυπώνει εν πολλοίς το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης όπως προβλέφθηκε στο σχετικό Πρωτόκολλο της Συνταγματικής Συνθήκης με τη διαφοροποίηση δυο στοιχείων. Πρώτον, επεκτείνει την προθεσμία διαβίβασης των αιτιολογημένων γνώμων των εθνικών κοινοβουλίων από τις έξι στις οκτώ εβδομάδες και δεύτερον προστίθεται στη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» - το ένα τρίτο ή ένα τέταρτο των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων – η κοινώς λεγόμενη «πορτοκαλί κάρτα». Σύμφωνα με την εν λόγω διαδικασία, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που αφορούν σε προτάσεις νομοθετικής πράξης, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, αντιπροσωπεύουν την απλή πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων, η πρόταση επανεξετάζεται. Κατόπιν εξέτασης της πρότασης, η Επιτροπή ή κατά περίπτωση κάποιο άλλο όργανο, δύναται να την διατηρήσει, να την τροποποιήσει ή να την αποσύρει. Στην περίπτωση διατήρησης της πρότασης, η Επιτροπή εξηγεί σε αιτιολογημένη γνώμη τους λόγους για τους οποίους η πρόταση συμμορφώνεται με την αρχή της επικουρικότητας. Η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής μαζί με τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων διαβιβάζονται στον κοινοτικό νομοθέτη ώστε να εξετάζεται η τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας πριν την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης. Στην περίπτωση κατά την οποία η πλειοψηφία του 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Κοινοβούλιο κρίνουν μη συμβατή την πρόταση με την αρχή της επικουρικότητας, η εξέταση της νομοθετικής πρότασης δε συνεχίζεται. Ως εκ τούτου, οργανώνεται ένας μηχανισμός προληπτικού εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, κατά τον οποίο η παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων είναι υποχρεωτική και διαθέτουν το δικαίωμα αναπομπής των νομοθετικών προτάσεων στον κοινοτικό νομοθέ-

«Έκθεση της Επιτροπής για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα (15^η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2007)», της 26^{ης}/9/2008, σελ. 8, όσο και από την επιστημονική κοινότητα βλ. Louis J.-V. (2008), "National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits", *European Constitutional Law Review*, Vol. 4, No. 3, p.p. 429, Leinen J. (2008), "The Winners of The New European Treaty", *International Policy Analysis*, p.p. 10, Tobler Ch. (2008), "The Lisbon Treaty", *Lisbon Treaty Meeting Summaries*, Europa Institute Leiden University, 19 March 2008, Law Faculty The Netherlands, p.p. 18, Bonde J.-P. (2008), *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, Foundation for EU Democracy and the EU Democrats in cooperation with Group for Independence and Democracy in the European Parliament, p.p. 51, Duff An. (2007), *True Guide to the Lisbon Treaty*, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, <http://www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf>, p.p. 10, European Scrutiny Committee of House of Commons (2008), *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*, 33rd Report, Session 2007-08, London, p.p. 9, European Union Committee of House of Lords (2008), *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, 10th Report of Session 2007-08, London, p.p. 236, Rothenberger St. & Vogt Ol. (2007), "The Orange Card: A Fitting Response to National Parliaments' Marginalization in EU Decision – Making?", Paper prepared for the Conference "Fifty Years of Interparliamentary Cooperation", 13 June 2007, Bundesrat, Berlin organised by the Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), passim

τη. Πρόκειται για την πιο σημαντική αλλαγή αναφορικά με τα εθνικά κοινοβούλια, που εισήχθη στη Συνθήκη της Λισαβόνας⁵⁸. Το άρθρο 7 (3) εισάγει για πρώτη φορά στο σύστημα ελέγχου της συμμόρφωσης με την επικουρικότητα την πιθανότητα να διαγραφεί ένα σχέδιο νομοθεσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο από τη νομοθετική ατζέντα υπό το αιτιολογικό ότι η υιοθέτησή του θα παραβίαζε την αρχή της επικουρικότητας⁵⁹.

Ωστόσο, η ενίσχυση της κίτρινης κάρτας με την πορτοκαλί δεν αναμένεται ότι θα διασφαλίσει τον αυστηρότερο έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, λαμβάνοντας δεόντως υπόψη ότι η ενεργοποίηση του εν λόγω μηχανισμού αφορά μόνο στη συνήθη νομοθετική διαδικασία και εξαρτάται *grosso modo* από την πολιτική πραγματικότητα, τις πολιτικές ευαισθησίες και τις θεσμικές ιδιαιτερότητες που επικρατούν στο εσωτερικό κάθε χώρας. Με άλλα λόγια, φαίνεται πιθανό ότι το άρθρο 7 (3) του Πρωτοκόλλου θα εφαρμοσθεί όταν μια πλειοψηφία εθνικών κυβερνήσεων το θελήσει. Απόρροια αυτού είναι ότι η ενεργοποίηση του συγκεκριμένου άρθρου θα επέλθει όταν η προτεινόμενη νομοθεσία δεν μπορεί να υιοθετηθεί με κανένα τρόπο επειδή δεν υπάρχει η απαιτούμενη υποστήριξη της εν λόγω νομοθεσίας στο Συμβούλιο⁶⁰. Από την άλλη πλευρά, όταν το άρθρο 7 (3) τεθεί σε εφαρμογή, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα έλθουν αντιμέτωποι με μια κατάσταση στην οποία οι ψήφοι που αντιπροσωπεύουν την πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων επιβεβαιώνουν ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν τηρείται. Υπό πολιτικούς όρους, ένα επίπεδο πολιτικής πίεσης θα δημιουργηθεί που σχεδόν σίγουρα θα απαιτεί ως αποτέλεσμα κάποια θεσμική δράση.

Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, η επιτυχία του έλεγχου της επικουρικότητας ως μια συλλογική δράση των εθνικών κοινοβουλίων θα εξαρτάται ειδικά από τη ποιότητα της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας⁶¹. Η διασφάλιση ενός στενού και γρήγορου συντονισμού των 27 κοινοβουλίων δεν είναι ένα εύκολο καθήκον. Όμως η αυξανόμενη συνεργασία που διενεργείται μέσα στο πλαίσιο της COSAC⁶² κατά τα πρόσφατα χρόνια γεννά ελπίδες. Η δραστηριότητα της COSAC μπορεί να θεωρηθεί ως ένα είδος «ελέγχου του ελέγχου της επικουρικότητας»⁶³. Η Ε.Ε. εμφανίζεται να αναπτύσσει ένα σοβαρό σύστημα ελέγχου του ίδιου του συστήματος ελέγχου (ο έλεγχος του ελέγχου της επικουρικότητας) βάσει του οποίου τίθενται μέτρα σύγκρισης, αναπτύσσονται βέλτιστες πρακτικές και ίσως διατυπώνεται μαλακό δίκαιο ουσιαστικά για το πώς να ελεγχθεί η επικουρικότητα και ο έλεγχος της επικουρικότητας. Το κίνητρο να τίθενται μέτρα σύγκρισης, να ανταλλάσσονται πληροφορίες και να ελέγχεται ο έλεγχος είναι μεγάλο, δεδομένου ότι η απόλυτη χρησιμότητα του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης εξαρτάται από την αποτελεσματικότητά του. Τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να δρουν συλλογικά ώστε να επιτύχουν το α-

⁵⁸ Barrett G. (2008), "The King is Dead, Long Live the King: The Recasting by the Reform Treaty of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments", *European Law Review*, Vol. 33, No. 1, p.p. 75

⁵⁹ Ibid, p.p. 80

⁶⁰ Ibid, p.p. 83

⁶¹ Wendel M., Belov M. & Angelov M. (2008), "The Constitutional Paradigm revisited. Looking at the Lisbon Treaty with the eyes of Magritte" in Pernice In. & Tanchev Ev. (eds.) *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Germany, p.p. 236

⁶² Η COSAC βάσει του Πρωτοκόλλου (αριθ. 9) σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση δύναται να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και την Επιτροπή κάθε εισήγηση που κρίνει σκόπιμη σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

EE C 321 E/1 της 29^{ης}/12/2006

⁶³ Bermann G. (2008), "National Parliaments and Subsidiarity: An Outsider's View" in Pernice In. & Tanchev Ev. (eds.) *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Germany, p.p. 157-158

ναγκαίο όριο-αριθμό των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων ή των εθνικών κοινοβουλευτικών σωμάτων.

Αξίζει να υπομνησθεί ότι η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων, όπως προβλέπεται στο Πρωτόκολλο που υιοθετήθηκε στο Άμστερνταμ δεν προκαλεί οποιαδήποτε τροποποίηση στους Κανόνες Διαδικασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁶⁴. Αντιθέτως, οι νέες διατάξεις απαιτούν πλέον να λαμβάνονται υπόψη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στην εσωτερική οργάνωση του έργου τους. Ειδικότερα το γεγονός ότι καμία πολιτική συμφωνία δεν επιτρέπεται να συναφθεί ως προς ένα σχέδιο νομοθετικής πράξης, για μια περίοδο οκτώ εβδομάδων, θα πρέπει να τεθεί στους εσωτερικούς κανόνες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Αναφορικά με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αυτές οι νομοθετικές διαδικασίες μπορεί να συνεπάγονται ότι δε θα επιτρέπεται στις κοινοβουλευτικές επιτροπές να υιοθετούν εκθέσεις σχετικά με τις νομοθετικές προτάσεις κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Το Κοινοβούλιο ωστόσο πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις οκτώ εβδομάδες στο ίδιο του το έργο. Επιπρόσθετα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξετάζουν την ανάγκη να θέσουν μια διάταξη για τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία μπορεί να κριθεί εάν υπάρχει κατάσταση επείγοντος. Εάν υπάρχει, επιτρέπεται στο νομοθέτη να υιοθετήσει την πράξη ακόμη και πριν τη λήξη της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων. Ωστόσο, ο σεβασμός της υποχρέωσης διαβούλευσης με τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να τηρείται αυστηρά καθώς μπορεί να έχει νομικές συνέπειες για τη νομιμότητα της υπό εξέταση πράξης.

Σχετικά με την παράταση της περιόδου, το χρονικό περιθώριο που αφήνεται στα εθνικά κοινοβούλια δεν είναι επαρκές δεδομένου ότι αφορά στην ισορροπία των εξουσιών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Είναι ακόμη αβέβαιο εάν ένα τέτοιο στενό χρονοδιάγραμμα θα προσφέρει επαρκείς ευκαιρίες για τα εθνικά κοινοβούλια να διαμορφώσουν - και εάν είναι επιθυμητό να συντονίσουν - τις αντιθέσεις τους για την επικουρικότητα⁶⁵. Είναι δύσκολο μέσα στην προκαθορισμένη περίοδο των οκτώ εβδομάδων για τους βουλευτές σε οποιοδήποτε κράτος μέλος να γνωρίζουν τα αποτελέσματα του έλεγχου της επικουρικότητας που λαμβάνει χώρα σε άλλο κράτος μέλος. Ως εκ τούτου, ο συντονισμός μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων καθίσταται κρίσιμος για τη στρατηγική της «κίτρινης» και της «πορτοκαλί» κάρτας⁶⁶. Κρίνεται πρόσφορο να σημειωθεί πως, οι βουλευτές είναι διστακτικοί να επενδύσουν χρόνο και πόρους στον έλεγχο των ευρωπαϊκών υποθέσεων λόγω έλλειψης κινήτρων, όπως το χαμηλό ενδιαφέρον του ψηφοφόρου ή η παρεμπόδιση διαμόρφωσης εθνικής συναίνεσης για ένα ευρωπαϊκό ζήτημα που μπορεί να τροποποιηθεί ή ακόμη να απορριφθεί άπαξ και υπάρξουν συμβιβασμοί στις Βρυξέλλες. Είναι θεμελιώδης η ενθάρρυνση της πολιτικοποίησης των ζητημάτων της Ε.Ε. όπου αυτό είναι εφικτό⁶⁷.

Σε γενικές γραμμές, τα εθνικά κοινοβούλια δρουν σε «μια λειτουργία ελέγχου» χωρίς μια άμεση συμμετοχή στη διαδικασία διαμόρφωσης ευρωπαϊκών αποφάσεων, η οποία αφήνεται γενικώς στο νομοθέτη, δηλ. στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το

⁶⁴ Passos R. (2008), "Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union", *ERA-Forum*, Vol. 9, No. 1, p.p. 38

⁶⁵ Βλ. Dougan M., *ibid*, p.p. 659

⁶⁶ Βλ. Bermann G., *National Parliaments and Subsidiarity: An Outsider's View*, *ibid*, p.p. 160

⁶⁷ Kiiver Ph. (2008), "The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, No. 1, p.p. 82

Συμβούλιο⁶⁸. Ο έλεγχος αφορά μόνο στην υπόδειξη των σημείων της πρότασης που αντίκεινται στην αρχή της επικουρικότητας, χωρίς δυνατότητα αντιπρότασης ή ανάληψης νομοθετικής δράσης⁶⁹. Συνολικά, μέσω του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης, τα εθνικά κοινοβούλια θα κερδίσουν για πρώτη φορά τη δυνατότητα να επηρεάσουν άμεσα τη νομοθεσία της Ε.Ε.⁷⁰ Από τη μια πλευρά, αυτή η καινοτομία μπορεί να θεωρηθεί ως μια συμμετοχική ανακάλυψη που παρέχει στα εθνικά κοινοβούλια μια φωνή στην ευρωπαϊκή διαμόρφωση νομοθεσίας. Από την άλλη πλευρά, η μεταρρύθμιση φαίνεται, από μια συνταγματική-νομική οπτική, αρκετά προβληματική. Οι μηχανισμοί που σχεδιαστήκαν στη νέα Συνθήκη ουσιαστικά δημιουργούν ένα σύστημα τριών βουλών αλλά χωρίς να δημιουργούν ένα πραγματικό τρίτο νομοθετικό σώμα. Τα εθνικά κοινοβούλια θα ενσωματωθούν στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία χωρίς να αποτελούν ένα όργανο της Ε.Ε.

Κατά συνέπεια, θα παρακάμπουν το απόλυτο όργανο που δημιουργήθηκε για την αντιπροσώπευση των συμφερόντων των κρατών μελών, το Συμβούλιο των Υπουργών. Εάν τα κράτη μέλη έχουν αντιθέσεις, ειδικά σε ό,τι αφορά την αρχή της επικουρικότητας και την προστασία των εξουσιών του κράτους μέλους για τη διαμόρφωση αποφάσεων, μπορούν και πρέπει να διατυπώνονται μέσα στο Συμβούλιο των Υπουργών. Ως φυσικό επακόλουθο τούτου, τίθεται το ζήτημα της νομιμοποίησης. Τα εθνικά κοινοβούλια είναι εκείνα τα οποία επιφορτίζονται με την άσκηση ελέγχου επί των εθνικών κυβερνήσεων και το νέο σύστημα δεν απαντά στο ερώτημα πως οι κυβερνήσεις των κρατών μελών θα λογοδοτούν στα κοινοβούλια τους εάν τα τελευταία συμμετέχουν τα ίδια στη νομοθετική διαδικασία της Ε.Ε. Προς αυτήν την κατεύθυνση τίθενται τα ακόλουθα ζητήματα, πρώτον αν ο μελλοντικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων ως φρουρών παραβιάζει ο ίδιος την αρχή της επικουρικότητας και δεύτερον κατά πόσο το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης επισκιάζει την οριοθέτηση της ευθύνης και της αρμοδιότητας στην Ε.Ε. ακόμη περισσότερο, αντί να συμβάλει σε μια πιο σαφή οριοθέτηση των εξουσιών μεταξύ ποικίλων επιπέδων ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Το μείζον ερώτημα είναι εάν η απονομή αυτής της επιπρόσθετης εξουσίας στα εθνικά κοινοβούλια συνεπάγεται ότι η συνθήκη στην πραγματικότητα παρεμβαίνει στις εθνικές συνταγματικές-νομικές τάξεις. Ως εκ τούτου, παραμένουν βάσιμες οι ανησυχίες ότι η ενίσχυση του ρόλου τους μπορεί να επιφέρει την ανάσχεση της ενοποιητικής διαδικασίας και τη φαλκίδευση των θεσμών της Ένωσης⁷¹.

Στον αντίποδα αυτής της άποψης, διαφαίνεται ότι τα εθνικά κοινοβούλια αποτελούν πραγματικά δυναμικούς θεματοφύλακες της επικουρικότητας και αυτοί οι θεσμοί έχουν ταυτόχρονα μια μοναδική δυναμική για να αμβλύνουν το δημοκρατικό έλλειμμα κατά του οποίου αγωνίζεται η Ε.Ε.⁷² Εν προκειμένω, τίθενται εκ νέου αμφιβολίες κατά πόσο τα εθνικά κοινοβούλια είναι ικανά να συμβάλουν προς αυτήν την κατεύθυνση δεδομένου ότι τα ευρωπαϊκά θέματα μέσα σε ένα επίπεδο πολιτικού ανταγωνισμού θυματοποιούνται των μικροκομματικών πολιτικών σκοπιμοτήτων.

⁶⁸ Βλ. Passos R., *ibid*, p.p. 40

⁶⁹ Φραγκάκης Ν. (2008), «Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα», <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2760&lang=1>

⁷⁰ Höreth M. & Sonnicksen J. (2008), "Making and Breaking Promises. The European Union under the Treaty of Lisbon", *ZEI Discussion Paper C*, No. 181, p.p. 9-10

⁷¹ Ίωακειμίδης Π.Κ. (2008), *Η συνθήκη της Λισαβώνας: παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 92

⁷² Βλ. Bermann G., *National Parliaments and Subsidiarity: An Outsider's View*, *ibid*, p.p. 156-157

Η βασική λογική του μηχανισμού έλεγχου της επικουρικότητας πρέπει να συνίσταται στην άσκηση μιας εσωτερικής πίεσης τόσο προς τους Ευρωβουλευτές των κομμάτων στο εθνικό κοινοβούλιο όσο και προς την κυβέρνηση και συνεκδοχικά στον εκπρόσωπο της κυβέρνησης στο Συμβούλιο. Εκτός από τη συγκεκριμένη διασύνδεση, διαμορφώνεται ένας ισχυρός δεσμός μεταξύ του εθνικού κοινοβουλίου και των αντίστοιχων Ευρωβουλευτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αποτέλεσμα η ευρωπαϊκή επιρροή να μην περιορίζεται στο χώρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Υπό αυτούς τους όρους, μπορεί να επιτευχθεί ο μετριασμός του δημοκρατικού ελλείμματος και να αυξηθεί η ορατότητα και η διαφάνεια της Ευρώπης, δεδομένου ότι η εθνική κοινή γνώμη πληροφορείται για τα ευρωπαϊκά ζητήματα πολύ νωρίτερα από τη θέσπιση του νομοθετικού μέτρου, εν συγκρίσει με τη μέχρι τώρα πρακτική ενημέρωσής της που λαμβάνει χώρα κατά το στάδιο της εφαρμογής. Ωστόσο, το συγκεκριμένο εγχείρημα απαιτεί λεπτότητα και σοβαρότητα, όχι μόνο υπό την οπτική της θεσμικής ισορροπίας, αλλά και υπό το πρίσμα της βασιμότητας και της επαρκούς αιτιολόγησης των επιχειρημάτων που διατυπώνονται στα εθνικά κοινοβούλια καθώς και της έγκαιρης διαβίβασης των αιτιολογημένων γνώμων τους. Η αύξηση της κουλτούρας για την επικουρικότητα στο επίπεδο των κοινοτικών οργάνων δεν κατοχυρώνεται απλώς και μόνο με την αλλαγή του νομικού πλαισίου. Η πολιτική αρχιτεκτονική είναι εκείνη η οποία συντείνει στη δημοκρατική εξέλιξη της Ε.Ε.

2. Ο πολιτικός έλεγχος

2.1 Ο έλεγχος εφαρμογής της επικουρικότητας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η αρχή της επικουρικότητας είναι μια κατ'έξοχήν πολιτική έννοια, με διττή σημασία⁷³. Από τη μια πλευρά, η επικουρικότητα διαδραμάτισε το ρόλο ενός *passerpartout*, που χρησιμοποιήθηκε για να υποστηρίξει διαφορετικές και αντίθετες απόψεις για το μέλλον της Ε.Ε. Από την άλλη πλευρά, η αρχή έγινε ένα αναπόσπαστο χαρακτηριστικό του συνταγματικού πλαισίου της Ε.Ε., εξαιτίας της ρητής ενσωμάτωσής της στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Μολονότι η ακριβής σημασία της στους κόλπους της Ε.Ε. δεν έχει πλήρως αποσαφηνισθεί, η επικουρικότητα έχει αποτελέσει τμήμα της δημοσίας πολιτικής της Ε.Ε. Η εφαρμογή της έχει επηρεάσει τόσο τα όργανα όσο και τις πολιτικές της Ε.Ε.

Είναι εξ αντικείμενου δύσκολο να διαπιστωθεί σε ποιες περιπτώσεις διαπιστώνεται η μη τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, λαμβάνοντας υπόψη ότι μολονότι η Επιτροπή κάθε χρόνο αποσύρει έναν αριθμό προτάσεων, δεν καταρτίζει έναν ειδικό κατάλογο των αποσυρόμενων προτάσεων λόγω επικουρικότητας⁷⁴. Ως εκ τούτου, η παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας καθίσταται ένα δυσχερές εγχείρημα.

Ο πολιτικός έλεγχος της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει θεωρήσει αναγκαίο να προσδιοριστεί μια σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών της με σκοπό τη μείωση των διαφωνιών ανα-

⁷³ Van Hecke St. (2003), "The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union", *Regional & Federal Studies*, Vol. 13, No. 1, p.p. 55

⁷⁴ Βλ. Bercow J., *ibid*

φορικά με την ισχύ των κοινοτικών διατάξεων⁷⁵. Έχει εκφράσει ανησυχίες για τη «νομοθετική πίεση» που ασκείται στην Επιτροπή εξαιτίας της οποίας η τελευταία αναλαμβάνει πρωτοβουλίες που αντιβαίνουν στην αρχή της επικουρικότητας. Εκ παραλλήλου, έχει κρίνει σκόπιμο να δίδει η Επιτροπή ιδιαίτερη αξία στη θέσπιση διαδικαστικώς σαφών και εύκολα κατανοητών προτύπων για την εφαρμογή των κριτηρίων με σκοπό την εξακρίβωση της συμμόρφωσης με την επικουρικότητα⁷⁶. Θεωρεί ότι τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να έχουν μια ενεργή συμμετοχή στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικότερα σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να ασκούν έλεγχο επί των κυβερνήσεων για τις δραστηριότητές τους στο Συμβούλιο και να καταστήσουν τις τελευταίες υπόλογες για τις πράξεις τους στο επίπεδο της Ε.Ε. Ανάγει τα εθνικά κοινοβούλια σε σημαντικούς παράγοντες στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Κρίνει επιτακτική την ανάγκη να εντείνουν τα εθνικά κοινοβούλια τις προσπάθειές τους ώστε ο έλεγχος των ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων ως προς τη συμμόρφωσή τους με την αρχή της επικουρικότητας να διενεργείται κατά το νωρίτερο δυνατόν στάδιο. Βασικοί στόχοι αποτελούν η βελτίωση και συνεκδοχικά η συνεκτικότητα της νομοθεσίας, η άσκηση ενός πιο δημοκρατικού ελέγχου καθώς και η πραγμάτωση της εγγύτητας της Ένωσης προς τους πολίτες της⁷⁷.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν τάσσεται υπέρ της απόσυρσης των προτάσεων της Επιτροπής υπό το αιτιολογικό της μη συμμόρφωσης της νομοθετικής πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας. Η συνήθης πρακτική για την απόσυρση ή την ανάκληση προτάσεων συνίσταται στην αλλαγή νομικής βάσης. Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που έχει διαπιστωθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μη συμμόρφωση με την αρχή της επικουρικότητας. Σε καμία έκθεση δεν έχει αναφερθεί καταψήφιση. Κάθε άλλο μάλιστα, έχει υπάρξει περίπτωση, στη συζήτηση για την οδηγία για την προστασία του εδάφους, που ενώ η κοινοβουλευτική επιτροπή νομικών υποθέσεων⁷⁸ έχει προτείνει την απόρριψη νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής, επικαλούμενη την αρχή της επικουρικότητας, η ολομέλεια τάχθηκε υπέρ αυτής καθεαυτής της πρότασης, υπερψηφίζοντας την, αρνούμενη κατ'αυτόν τον τρόπο να αποδεχθεί την εισήγηση της κοινοβουλευτικής επιτροπής του σώματος. Στην περίπτωση της οδηγίας για λιμενικές υπηρεσίες, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει θεωρήσει επιτακτική την ανάγκη ευρωπαϊκών ρυθμίσεων σε αντίθεση με την επιτροπή εσωτερικής αγοράς, που διαπιστώνει το ασυμβίβαστο της πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας και επιζητεί την απόσυρση της πρότασης ή κατ'ελάχιστη απαίτηση την τροποποίησή της σε σημαντικά τμήματα⁷⁹. Παρεμφερές παράδειγμα συνιστά η

⁷⁵ Έκθεση Α5-0269/2000 «σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Βελτίωση της νομοθεσίας: "Συνυπευθυνότητα" (1998) (COM(1998)715 - C5-0266/2000 - 1999/2197 (COS)) και σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Βελτίωση της νομοθεσίας 1999 ((COM(1999) 562 - C5-0279/1999 - 1999/2197 (COS)) της 10^{ης} Οκτωβρίου 2000, Εισηγητής: Joachim Wuermeling της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς, σ.σ. 7-8

⁷⁶ Ibid, σελ. 11

⁷⁷ Έκθεση Α6-0133/2009 «σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας» (2008/2120(INI)) της 13^{ης} Μαρτίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, σελ. 7

⁷⁸ Έκθεση Α6-0410/2007 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τον καθορισμό πλαισίου προστασίας του εδάφους και την τροποποίηση της οδηγίας» 2004/35/EK (COM(2006)0232 - C6-0307/2006 - 2006/0086(COD)) της 24^{ης} Οκτωβρίου 2007, Εισηγήτρια: Cristina Gutierrez-Cortines της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων, σελ. 101

⁷⁹ Έκθεση Α6-0410/2005 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την πρόσβαση στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών» (COM(2004)0654 - C6-0147/2004 - 2004/0240(COD)), της 15^{ης} Δεκεμβρίου 2005, Εισηγητής: Georg Jarzembowski της Επιτροπής Μεταφορών και Τουρισμού, σελ. 24

πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών. Εν προκειμένω, προτείνεται από το Ε.Κ. ότι ο στόχος της εξάλειψης των διακρίσεων λόγω φύλου στον τομέα των αγαθών και των υπηρεσιών μπορεί να επιτευχθεί «καλύτερα» με τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας⁸⁰. Σε αντίθεση με τα ανωτέρω, η κοινοβουλευτική επιτροπή βιομηχανίας, εξωτερικού εμπορίου, έρευνας και ενέργειας στη γνωμοδότησή της κρίνει ότι η εν λόγω πρόταση οδηγίας είναι περιπτή και αντιβαίνει στην αρχή της επικουρικότητας⁸¹. Στην ίδια κατηγορία εντάσσεται και η πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση οδηγίας του Συμβουλίου που αφορά στις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων όπου το Ε.Κ. τάσσεται υπέρ της έγκρισης της εν λόγω πρότασης οδηγίας⁸². Αντιθέτως, η επιτροπή νομικών θεμάτων και εσωτερικής αγοράς υποστηρίζει ότι η κοινοτική εναρμόνιση αντιβαίνει στην αρχή της επικουρικότητας δεδομένου ότι μόνο τα κράτη μέλη δύνανται να εγγυηθούν την ευελιξία που προσαρμόζεται στις εθνικές, περιφερειακές και τομεακές απαιτήσεις της αγοράς εργασίας⁸³. Εν τέλει, η πρόταση της Επιτροπής αποσύρθηκε⁸⁴ στις 17 Μαρτίου 2006.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι περισσότερες τροπολογίες που προτείνονται από το Ε.Κ. είθισται να αφορούν στην επιλογή του πιο ευέλικτου μέτρου και ειδικότερα την υιοθέτηση οδηγίας αντί κανονισμού ώστε να λαμβάνεται δεόντως υπόψη η ετερογένεια των εθνικών ιδιομορφιών. Οι προτεινόμενες τροπολογίες αφορούν στα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών και ενέργειας, την ασφάλεια των μεταφορών, την κοινωνική πολιτική - ειδικότερα τους τομείς της απασχόλησης και της δημόσιας υγείας - και την πολιτική περιβάλλοντος.

Συνολικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει προτείνει σχετικά λίγες τροπολογίες που να αφορούν ρητά στην αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας⁸⁵. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της πρότασης οδηγίας για την προστασία των εργαζομένων που εκτίθενται στον αμίαντο, για την οποία το Ε.Κ. πρότεινε μια σειρά τροπολογιών προς συμμόρφωση με την αρχή της επικουρικότητας. Οι εν λόγω τροπολογίες απερρίφθησαν όχι μόνο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την επιτροπή απασχόλησης και κοινωνικών υποθέσεων, αλλά προς έκπληξη και από το ίδιο το Ε.Κ. σε σύνοδο ολομέλειας λόγω του περιορισμού των εναλλακτικών των κρα-

⁸⁰ Τροπολογία 4, Αιτιολογική Σκέψη 9, *ibid*, σελ. 8

⁸¹ Έκθεση Α5-0155/2004 «σχετικά με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών» (COM(2003)657 – C5-0654/2003 – 2003/0265(CNS)), της 16^{ης} Μαρτίου 2004, Εισηγήτρια: Christa Prets, της Επιτροπής Δικαιωμάτων των Γυναικών και Ίσων Ευκαιριών, σελ. 53

⁸² Έκθεση Α5-0010/2003 «σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση οδηγίας του Συμβουλίου που αφορά τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων» (COM(2001)386 – C5-0447/2001 – 2001/0154(CNS)), της 23^{ης} Ιανουαρίου 2003, Εισηγήτρια: Anna Terrón i Cusi της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, σελ. 36

⁸³ *Ibid*, σελ. 41

⁸⁴ Βλ Ανακοίνωση της Επιτροπής - Ανάκληση προτάσεων της Επιτροπής μετά από αναλυτική εξέταση με γνώμονα τη γενική τους χρησιμότητα, τον αντίκτυπο τους στην ανταγωνιστικότητα και άλλες πτυχές τους, ΕΕ C 64/3 της 17^{ης}/3/2006

⁸⁵ Βλ. σχετικά COM(2005)98 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής για τη «Βελτίωση της Νομοθεσίας 2004» σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (12^η έκθεση)», της 21^{ης}/3/2005, σελ. 7 και COM(2007)286 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής για τη «Βελτίωση της Νομοθεσίας 2006» σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (14^η έκθεση)», της 6^{ης}/6/2007, σελ. 10

τών μελών σχετικά με τις λεπτομέρειες επίτευξης των στόχων της οδηγίας⁸⁶. Επιπρόσθετα, προτεινόμενες τροπολογίες⁸⁷ του Ε.Κ. έχουν απορριφθεί από την Επιτροπή λόγω του επιζήμιου αποτελέσματος που θα προσέδιδαν στην αρχή της επικουρικότητας καθώς δεν εκλείπουν περιπτώσεις όπου η Επιτροπή έχει απορρίψει μερικώς τις προτεινόμενες τροπολογίες του Ε.Κ. Επί παραδείγματι, η αντίθεση μεταξύ της Επιτροπής και του Ε.Κ. σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ε.Κ. και του Συμβουλίου που αφορά στα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο έγκειτο στο ακριβές πεδίο εφαρμογής της δράσης. Ωστόσο, συμφώνησαν ως προς τους ειδικούς στόχους της οδηγίας με αποτέλεσμα να δεχθεί η Επιτροπή να προβεί στις ανάλογες αλλαγές της πρότασης⁸⁸.

Στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθετικής διαδικασίας, δεν απουσιάζουν τα παραδείγματα νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής για τα οποία η αρχή της επικουρικότητας ερμηνεύεται κατά τρόπο περιοριστικό. Πρόκειται ειδικότερα για το Πράσινο Βιβλίο της Επιτροπής σχετικά με τις δικονομικές εγγυήσεις υπέρ υπόπτων και κατηγορουμένων σε ποινικές διαδικασίες σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση όπου αμφισβητήθηκε η αναγκαιότητα της θέσπισης του συγκεκριμένου μέτρου υπό τη λογική ότι το σύστημα ποινικής δικαιοσύνης ανήκει στο σκληρό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών⁸⁹. Συναφώς, το Ε.Κ. τάσσεται υπέρ της ασφάλειας δικαίου και της αυστηρής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Κατά συνέπεια, δεν αποκλείονται οι προτάσεις περιορισμού ή τερματισμού της κοινοτικής δράσης, όταν η τελευταία δεν αιτιολογείται πλέον καθώς και οι συστάσεις σχετικά με τον περιορισμό του προτεινόμενου πεδίου εφαρμογής της εξεταζόμενης δράσης. Εντούτοις, το Ε.Κ. υπεραμύνεται σε γενικές γραμμές των κοινοτικών αρμοδιοτήτων και η πλειονότητα των προτεινόμενων τροπολογιών αφορά στην απαίτηση για επέκταση της κοινοτικής δράσης. Πέραν τούτου, το Ε.Κ. αναγνωρίζοντας αφενός τη σημαντικότητα του διοργανικού διαλόγου στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας αφετέρου την αναγκαιότητά του, για την επίτευξη κοινής κατανόησης των ορίων που καθορίζονται από την αρχή της επικουρικότητας, στοχεύει στη διασφάλιση μιας ισορροπημένης θέσης με απόλυτο σεβασμό των προνομίων κάθε οργάνου⁹⁰.

2.2 Ο έλεγχος εφαρμογής της επικουρικότητας στο πλαίσιο της COSAC

Η ενεργή συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας περιορίζεται στο πλαίσιο της COSAC⁹¹. Από το 2004 η

⁸⁶ COM(2002)715 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη Βελτίωση της νομοθεσίας 2002» σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (10^η Έκθεση)», της 11^{ης}/12/2002, σελ. 15

⁸⁷ Βλ. Έκθεση A4-0332/96 «σχετικά με την πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου που αφορά την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4064/89 του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων» (COM(96)0313 - C4-0536/96 - 96/0224(CNS)) της 29^{ης} Οκτωβρίου 1996, Εισηγητής: ο κ. Bernhard Rapkay της Επιτροπής Οικονομικής, Νομισματικής και Βιομηχανικής Πολιτικής

⁸⁸ COM(2003)770 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη "Βελτίωση της Νομοθεσίας 2003" σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (11^η Έκθεση)», της 12^{ης}/12/2003, σελ. 28

⁸⁹ Ibid,

⁹⁰ SEC(2007)737, "Commission Staff Working Paper - Annex to the Report from the Commission "Better Lawmaking 2006" pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (14th report)", της 4^{ης}/6/2007, p.p. 24

⁹¹ Η Διάσκεψη των Επιτροπών Κοινοτικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης πηγάζει από μια πρωτοβουλία του Προέδρου της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης Laurent Fabius⁹¹. Η πρωτοβουλία του συνίστατο στην ίδρυση ενός διακοινοβουλευτικού οργάνου που θα απαρτιζόταν από μέλη των εθνικών κοινοβουλίων με ειδικευση στα ευρωπαϊκά ζητήματα. Ωστόσο, πίσω από αυτήν τη πρωτοβουλία, υπόβοσκε ο φόβος πολλών εθνικών κοινοβουλίων ότι έχαναν την επαφή με τις κοινοτικές πολιτικές μετά την καθιέρωση των άμεσων εκλογών του

COSAC είχε αποφασίσει τη διενέργεια αξιολόγησης⁹² του συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης αναφορικά με την εφαρμογή της επικουρικότητας, βάσει των προβλέψεων του πρωτοκόλλου που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για το Σύνταγμα για την Ευρώπη. Στο πλαίσιο των ελέγχων της COSAC, τα εθνικά κοινοβούλια εξέφρασαν ελάχιστες αιτιολογημένες γνώμες. Η πλειοψηφία αυτών αντιμετώπισε την ανυπέβλητη δυσκολία της χρονικής πίεσης με τελικό αποτέλεσμα να μην ανταποκρίνεται στην υποχρέωση διαβίβασης των γνώμων εντός της προκαθορισμένης προθεσμίας παρά το γεγονός ότι σε ορισμένες αξιολογήσεις η συμμετοχή θεωρείτο μεγάλη. Άλλες δυσκολίες που δυσχέραιναν τη διαδικασία ελέγχου συνίσταντο στη διενέργεια εκλογών στις χώρες κατά την προβλεπόμενη περίοδο, ή στη διακοπή των εργασιών λόγω θέρους ή λόγω Χριστουγέννων. Στην εξέταση των προτάσεων συμμετείχαν ως επί το πλείστον οι Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών κοινοβουλίων και λιγότερο συχνά τομεακές επιτροπές ανάλογα με το υπό εξέταση ζήτημα. Τα αποτελέσματα των ελέγχων κατέδειξαν ότι το πεδίο καταγγελιών τη επικουρικότητας είναι αρκετά περιορισμένο ακόμα και όπου τα εθνικά κοινοβούλια έχουν βάσιμες ανησυχίες για την προτεινόμενη νομοθεσία. Παράλληλα, ασκείται κριτική στη συνοπτική αιτιολόγηση της Επιτροπής σχετικά με τη νομική βάση του εκάστοτε νομοθετικού μέτρου και την επικουρικότητα. Από τις 6 Νοεμβρίου 2007, η COSAC έχει λάβει την απόφαση να ελέγχουν τα εθνικά κοινοβούλια την πρακτική εφαρμογή των νέων διατάξεων σχετικά με την επικουρικότητα, όπως ορίζονται στο πρωτόκολλο που προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισαβόνας⁹³.

Τα αποτελέσματα των ελέγχων κρίνονται ενθαρρυντικά δεδομένου ότι η αύξηση του χρονικού πλαισίου για τη διαβίβαση της αιτιολογημένης γνώμης στην Επιτροπή, το Ε.Κ. και το Συμβούλιο έχει ενισχύσει την ικανότητα ανταπόκρισης των εθνικών κοινοβουλίων. Σε αντίθεση με τους προηγούμενους ελέγχους κατά τους οποίους περίπου μόνο το ¼ των κοινοβουλίων διεξήγαγαν σωστά τον έλεγχο, η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων αυξήθηκε. Ωστόσο, το πεδίο του νέου μηχανισμού επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας παρέμεινε περιορισμένο στο ζήτημα της επικουρικότητας, χωρίς αναφορά στην αναλογικότητα ή την ουσία μιας δεδομένης πρότασης. Είναι αμφίβολο εάν οι ανησυχίες των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με την νομική βάση μιας πρότασης θα εμπίπτουν στο πεδίο του μηχανισμού. Σε αυτό το πλαίσιο, ο συντονισμός του έργου των εθνικών κοινοβουλίων με σκοπό να διασφαλίσουν την αναγκαία πλειοψηφία που απαιτείται για τη δημιουργία της πορτοκαλί κάρτας, αποτελεί μια πρόκληση και προϋποθέτει την προώθηση της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας. Η ανταλλαγή πληροφόρησης μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και των προσπαθειών να αναπτύξουν μια κοινή κατανόηση της επικουρικότητας πρέπει να επιταθεί. Το πιο σημαντικό στοιχείο που θα μπορούσε να αναδειχθεί από το σύνολο των ελέγχων που διεξήχθησαν στο πλαίσιο της

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979. Συνεπώς, στόχος της πρότασης ήταν η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία διαμόρφωσης ευρωπαϊκών αποφάσεων κατά τη Συνδιάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων στη Μαδρίτη (18/20 Μαΐου 1989). Το κύριο καθήκον της COSAC προσδιορίστηκε στη πρώτη συνάντησή της στο Παρίσι στις 16/17 Νοεμβρίου 1989.

COSAC (2009a), COSAC: Historical Development, p.p. 4

⁹² COSAC (2005), "Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the Subsidiarity early warning mechanism", XXXIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17-18 May 2005, Luxembourg, p.p. 3

⁹³ COSAC (2008a), "Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism", XXXVIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 14-16 October 2007, Estoril, p.p. 2

COSAC είναι ότι δεν υπάρχει ένας κοινός μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων ορισμός/ερμηνεία και πολλώ δε μάλλον κοινή κατανόηση της επικουρικότητας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση του κανονισμού για το εφαρμοστέο δίκαιο σε γαμικές διαφορές⁹⁴. Κάποια εθνικά κοινοβούλια κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η πρόταση δε συμμορφώνεται με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και ειδικότερα σε σχέση με το ότι δεν εμπίπτει στις εξουσίες της Κοινότητας. Το επιχείρημα αναφέρεται στην πραγματικότητα σε μια διαφορετική αρχή που ορίζεται στο άρθρο 5 ΣΕΚ, στην αρχή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων βάσει της οποίας η Κοινότητα μπορεί να δρα μόνο μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται για να επιτύχει τους στόχους που καθορίζονται στη Συνθήκη⁹⁵. Η απουσία νομικής βάσης για δράση και η μη συμμόρφωση με την επικουρικότητα είναι ζητήματα διαφορετικής φύσης. Εάν και εφόσον υπήρχε μια συγκλίνουσα ερμηνεία της επικουρικότητας θα ήταν εφικτό να αποφευχθεί μια τέτοιου είδους σύγχυση σε σχέση με τις αρχές.

Υπό αυτή την οπτική, το Κοινοβούλιο της Ιρλανδίας τόνισε ότι η πρακτική της COSAC ανέδειξε για ακόμη μια φορά την ανάγκη ανάπτυξης, μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων, ενός συμπεφωνημένου ορισμού και ερμηνείας της αρχής της επικουρικότητας⁹⁶. Προκειμένου όμως οι νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας να είναι αποτελεσματικές, τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να συνεργαστούν στενά και συνεπώς να εργαστούν μέσα σε συμπεφωνημένες παραμέτρους και με τις ίδιες προϋποθέσεις. Αντίθετα, διαφορετικές ερμηνείες της αρχής της επικουρικότητας μπορεί να οδηγήσουν σε μεγάλες αποκλίσεις γνώμης μεταξύ κάθε ενός των εθνικών κοινοβουλίων με αποτέλεσμα το όριο ποτέ να μην επιτευχθεί και ο μηχανισμός της κίτρινης ή πορτοκαλί κάρτας ποτέ να μην ενεργοποιηθεί. Η Κοινή Επιτροπή Ευρωπαϊκού Έλεγχου του Ιρλανδικού Κοινοβουλίου κρίνει επιτακτική την ύπαρξη μιας επικεντρωμένης, προσανατολισμένης στο αποτέλεσμα συζήτησης στο πλαίσιο της COSAC για την έννοια της επικουρικότητας ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να μπορούν να καταλήξουν σε μια κοινή κατανόηση.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η COSAC κλήθηκε να εξεύρει λύση για το πρόβλημα της μη συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων λόγω διακοπής των εργασιών, δεδομένου ότι περιορίζεται η εις βάθος συζήτηση, η αποτελεσματική συμμετοχή ειδικευμένων επιτροπών και οι διαβουλευσεις με περιφερειακά κοινοβούλια. Ένα περαιτέρω ζήτημα που επικρίθηκε από τα εθνικά κοινοβούλια αποτελεί η έλλειψη λεπτομερούς συγκριτικής ανάλυσης της αιτιολόγησης της Επιτροπής. Σε πολλές περιπτώσεις, κρίθηκε ότι η αιτιολόγηση της Επιτροπής ήταν πολύ γενική ή ότι η προϋπόθεση αναφορικά με τους ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες δεν τηρείτο πλήρως.

Μια θετική εξέλιξη συνίσταται στην ανάδειξη της βάσης δεδομένων του IPEX⁹⁷ σε ένα χρήσιμο εργαλείο για τη διευκόλυνση ανταλλαγής πληροφορήσης σχετικά με

⁹⁴ Βλ. COSAC (2006), "Report on the results of COSAC's subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a Regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters", XXXVI Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 19-21 November 2006, Helsinki

⁹⁵ Βλ. SEC(2007)737, *ibid*, p.p. 22

⁹⁶ Βλ. COSAC, Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism, *ibid*, p.p. 7

⁹⁷ Το IPEX - Διακοινοβουλευτικό Κέντρο Ανταλλαγής Πληροφοριών για την Ευρωπαϊκή Ένωση - είναι το αποτέλεσμα της απόφασης που έλαβε η Διάσκεψη Προέδρων των Κοινοβουλίων της ΕΕ, το 2000 στη Ρώμη. Στόχος του IPEX είναι να υποστηρίξει τη διακοινοβουλευτική συνεργασία στην ΕΕ παρέχοντας την πλατφόρμα για την ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών σχετικών με την ΕΕ, μεταξύ των κοινοβουλίων. Συγκεκριμένα, το IPEX στοχεύει στη διευκόλυνση

τον έλεγχο της επικουρικότητας. Είναι υψίστης σημασίας ότi όλα τα εθνικά κοινοβούλια εκπληρώνουν τη δέσμευση τους να αποστείλουν πληροφορίες στο IPEX ώστε αυτή η βάση δεδομένων να είναι μια αξιόπιστη πηγή πληροφόρησης.

Κρίνεται σκόπιμο να γίνει αναφορά σε ένα ζήτημα ελληνικού ενδιαφέροντος. Για πρώτη φορά από τη συμμετοχή της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα, οι συμμετέχουσες επιτροπές για τον έλεγχο της πρότασης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας τάχθησαν κατά πλειοψηφία υπέρ της συνδρομής της επικουρικότητας⁹⁸ ενώ δεν κατέστη δυνατό να μην προβούν στην εξέταση της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας και της νομικής βάσης.

Σε γενικές γραμμές, η Γαλλική Γερουσία, το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat), η Βουλή των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου και η Τσέχικη Γερουσία είχαν την πιο ενεργή συμμετοχή στον έλεγχο της επικουρικότητας. Το Κοινοβούλιο της Ολλανδίας έχει επικεντρωθεί πρωτίστως σε θέματα που αφορούν την επικουρικότητα. Έχει αναμφισβήτητα καταστεί ένα από τα πιο ενεργά κοινοβουλευτικά σώματα ως προς την προσαρμογή των εσωτερικών θεσμικών δομών του στο νέο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης⁹⁹. Το Κοινοβούλιο της Πορτογαλίας εξέδωσε μια σειρά θετικών γνωμών για το θέμα της επικουρικότητας. Το Κοινοβούλιο της Σουηδίας (Riksdag) και το Κοινοβούλιο της Δανίας (Folketing) συγκαταλέγονται μεταξύ των δραστήριων σωμάτων.

Φυσικά, η αξιολόγηση των εθνικών κοινοβουλίων εάν η νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία κομίζει προστιθεμένη αξία βασίζεται στην εγχώρια ιστορική, πολιτική και κοινωνική εμπειρία τους. Σε κάθε περίπτωση, τα εθνικά κοινοβούλια δεν πρέπει να επικεντρώνουν τους περιορισμένους πόρους τους μόνο στην επικουρικότητα και να διατρέχουν τον κίνδυνο να στερηθούν τον αρχικό συνταγματικό ρόλο τους, δηλ. την άσκηση ελέγχου επί των κυβερνήσεων τους. Άλλωστε, η ανάγκη ενίσχυσης του πολιτικού διάλογου έχει καταστεί αδήριτη και έχει διαφανεί από την πρωτοβουλία που λήφθηκε από τον Πρόεδρο της Επιτροπής το 2006 - «πρωτοβουλία Barroso» - για τις σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων¹⁰⁰. Στόχος είναι η άμεση διαβίβαση όλων των εγγράφων της Επιτροπής στα εθνικά κοινοβούλια, ώστε τα τελευταία να προβαίνουν κατά το νωρίτερο δυνατόν στάδιο στον έλεγχο των προτάσεων. Ωστόσο, η πρωτοβουλία αυτή δεν περιορίζεται στον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας δεδομένου ότi πρόκειται για μια διαφορετική διαδικασία από το μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης. Καταληκτικά, ανεξαρτήτως της πρωτοβουλίας Barroso, πρέπει να γίνει μνεία στο γεγονός ότi ο νέος της μηχανισμός που προβλέφθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει σε κάποια εθνικά κοινοβούλια ένα επιπρόσθετο κίνητρο για να συμμετέχουν περισσότερο στις υποθέσεις της Ε.Ε¹⁰¹. Προς επίρρωση τούτου, οι δυο έλεγχοι¹⁰² που διενεργήθηκαν στο

της ανταλλαγής όλων των πληροφοριών που σχετίζονται με την ΕΕ, μεταξύ των κοινοβουλίων, τη δημιουργία πεδίων για την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, συμπεριλαμβανομένων των πτυχών της επικουρικότητας και την τήρηση ημερολογίου των διακοινοβουλευτικών συνεδριάσεων.

<http://www.ipex.eu>

⁹⁸ Παπαδημητρίου Γ. (2008), «Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή»,

http://www.gpadimitriou.gr/publications/articles/art40.html#_ftn23

⁹⁹ Kiiver Ph. (2009), "Legal Accountability to a Political Forum? The European Commission, the Dutch Parliament and the Early Warning System for the Principle of Subsidiarity", *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, Vol. 5, No. 8, p.p. 24

¹⁰⁰ Βλ. COM(2006)211 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με ένα Πρόγραμμα Δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών, Επίτευξη αποτελεσμάτων για την Ευρώπη», της 10^{ης}/5/2006

¹⁰¹ Βλ. COSAC, Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism, *ibid*, p.p. 9

πλαίσιο της COSAC, θέτοντας σε εφαρμογή το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης της Λισαβόνας εστέφθησαν με επιτυχία καθώς καταδείχθηκε η προθυμία της πλειοψηφίας των εθνικών κοινοβουλίων και των σωμάτων όχι μόνο να εμπλακούν σε μια από κοινού άσκηση ελέγχου της επικουρικότητας, αλλά και να προετοιμαστούν για να αναλάβουν το ρόλο που τους απονέμει η Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁰³.

2.3 Ο έλεγχος της επικουρικότητας στο πλαίσιο του Δικτύου Παρακολούθησης της Επικουρικότητας

Η ανάγκη έλεγχου της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας έχει διαπιστωθεί και από την Επιτροπή των Περιφερειών¹⁰⁴ στους κόλπους της οποίας λειτουργεί από το 2007 το Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας. Το νεοϊδρυθέν Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας συνιστά μια σημαντική πηγή εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης και πληροφόρησης της Επιτροπής των Περιφερειών ως προς την πιθανή ασυμβατότητα της προτεινομένης νομοθεσίας με την αρχή της επικουρικότητας. Μολονότι η λειτουργία του καταγράφεται χρονικά το 2007, η διενέργεια των ελέγχων ξεκίνησε νωρίτερα σε πειραματικό στάδιο¹⁰⁵. Οι κύριοι στόχοι του δικτύου παρακολούθησης της επικουρικότητας είναι διττοί¹⁰⁶. Το δίκτυο¹⁰⁷ δημιουργήθηκε για να διευκολύνει περαιτέρω την επικοινωνία μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ΕΤΠ σχετικά με τα διάφορα έγγραφα πολιτικής και τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που βοηθούν στην ανάλυση της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και την αξιολόγηση του αντικτύπου των προτεινόμενων μέτρων. Ο σκοπός του δικτύου είναι επίσης να υπηρετήσει ως ένα σημείο επαφής που να επιτρέπει στις τοπικές και περιφερειακές αρχές να λαμβάνουν τη σχετική ευρωπαϊκή πληροφόρηση πιο γρήγορα, δίδοντάς τους έναν επιπρόσθετο δίαυλο για να ακούγονται οι φωνές τους¹⁰⁸.

¹⁰² Βλ. COSAC (2008b), "Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Religion or Belief, Disability, Age or Sexual Orientation", XL Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 3-4 November 2008, Paris, COSAC (2009b), "Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Standards of Quality and Safety of Human Organs Intended for Transplantation", XLI Conference of Community and European Affairs, Committees of Parliaments of the European Union, 10-12 May 2009, Prague

¹⁰³ Η Επιτροπή, αποσκοπώντας να διατηρήσει και να εντείνει περισσότερο τον πολιτικό διάλογο με τα εθνικά κοινοβούλια, θα εφαρμόσει ενδεχομένως τα αναγκαία μέτρα για την ορθή εφαρμογή των διατάξεων της συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με τα εθνικά κοινοβούλια.

COM(2009)343 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την ετήσια έκθεση 2008 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων», της 7^{ης}/7/2009, σελ. 9

¹⁰⁴ Σύμφωνα με την Επιτροπή των Περιφερειών η αρχή της επικουρικότητας πρέπει να διαδραματίζει το ρόλο ενός ρυθμιστικού παράγοντα μεταξύ όλων των επιπέδων διαμόρφωσης πολιτικής και μεταξύ των διαφορετικών οργάνων. CdR 302/1998 τελικό, «Γνώμοδοτηση της Επιτροπής των Περιφερειών για την αρχή της επικουρικότητας - προς μια πραγματική προσέγγιση της επικουρικότητας - έκκληση της Επιτροπής των Περιφερειών», της 11^{ης}/3/1999

¹⁰⁵ Τα αποτελέσματα του πρώτου ελέγχου που διεξήχθη στο πλαίσιο του δικτύου παρακολούθησης της επικουρικότητας κατά το έτος 2005 αφορούσαν κυρίως στη μεθοδολογία.

CdR 86/2007, "Memo for CoR bureau members – 100th extraordinary meeting of the bureau of the Committee of the Regions", της 20^{ης}/4/2007, p. p. 2

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ Η απόφαση σύστασης του Δικτύου Παρακολούθησης της Επικουρικότητας της ΕΤΠ είχε συμπεριληφθεί σε δύο γνωμοδοτήσεις της ΕΤΠ που υιοθετήθηκαν το 2005, «Βελτίωση της νομοθεσίας 2004» (CdR 121/2005 τελικό, που υιοθετήθηκε στις 12 Οκτωβρίου 2005), και «Εφαρμογή και έλεγχος της παρακολούθησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας» (CdR 220/2004 τελικό, που υιοθετήθηκε στις 16 Νοεμβρίου 2005).

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>

¹⁰⁸ Van Den Brande L. (2008), "A Culture of Subsidiarity means Better Law-Making", *Europa Euskadi*, No. 241, p. p. 4

Οι πρώτοι έλεγχοι της επικουρικότητας¹⁰⁹, με τη συμμετοχή πρωτίστως περιφερειακών κοινοβουλίων και περιφερειακών κυβερνήσεων καθώς και ενώσεων τοπικών και περιφερειακών αρχών¹¹⁰ κατέδειξαν τη διαφοροποιημένη προσέγγιση των εταίρων ως προς την προστιθέμενη αξία της κοινοτικής δράσης. Ωστόσο, κοινός τόπος αποτέλεσε η επισήμανση της ανεπαρκούς αιτιολόγησης της πρότασης της Επιτροπής βάσει ποσοτικών στοιχείων.

Οι λοιποί έλεγχοι είχαν ως αποτέλεσμα, πλην της ανεπαρκούς, ακατάλληλης ή της πλήρους απουσίας αιτιολόγησης της πρότασης από την Επιτροπή, τη διαπίστωση της ανάγκης να λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά των κρατών μελών. Παράλληλα, διαπιστώθηκε για μια ακόμη φορά η διαφορετική τοποθέτηση των εταίρων ως προς την αναγκαιότητα και την προστιθέμενη αξία από πλευράς αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης. Πράγματι, ορισμένοι εταίροι τάσσονται υπέρ του περιορισμού της δράσης της Ένωσης και τη μη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας. Φωτεινή εξαίρεση παρουσιάζει η περίπτωση της πράσινης βίβλου για την εδαφική συνοχή. Οι περισσότεροι ερωτηθέντες ισχυρίζονται ότι η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας θα συνεπαγόταν ότι η Ε.Ε. θα αναλάμβανε τον συντονισμό του πλαισίου για την εδαφική συνοχή. Η Ε.Ε. θα παρείχε τους πόρους, την πληροφόρηση, τα εργαλεία και τη στρατηγική καθοδήγηση που είναι αναγκαία για να επιτρέψει σε όλα τα εδάφη να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες τους¹¹¹. Η μειοψηφία των εταίρων αντιθέτως κρίνει την εδαφική συνοχή περισσότερο ως ένα ζήτημα που ρυθμίζεται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Ωστόσο, ακόμη και μεταξύ αυτών των εταίρων αναγνωρίζεται ότι υπάρχει ένας συγκεκριμένος ρόλος για την Ε.Ε. σε αυτό το ζήτημα.

Σε σχέση με τα ελληνικά δεδομένα, αξίζει να υπομνησθεί η στάση του Ελληνικού Κοινοβουλίου για την πρόταση οδηγία σχετικά με την εφαρμογή των δικαιωμάτων των ασθενών στη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη¹¹². Σε αντίθεση προς τις αμφισβητήσεις¹¹³ που εγείρονται για την εν λόγω πρόταση, το Ελληνικό Κοινοβού-

¹⁰⁹ Βλ. Subsidiarity Monitoring Network (2007), "Report on the second CoR test of the subsidiarity monitoring network", Unit for Subsidiarity Monitoring (Inter-Institutional Relations and Parliaments) & Relations with Associations

¹¹⁰ Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι σημαντικοί δρώντες κατά την εφαρμογή διαφόρων πολιτικών και σε πολλές περιπτώσεις αναλαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος από τις δαπάνες και τις επιβαρύνσεις που επιφέρει η εφαρμογή των εν λόγω πολιτικών. Ως εκ τούτου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η γνώμη τους αναφορικά με τις διάφορες επιπτώσεις της προτεινόμενης δράσης καθ' όλη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Renda An. (2009), *Policy-Making in the EU Achievements, Challenges and Proposals for Reform*, Centre for European Policy Studies, Brussels, p.p. 62

¹¹¹ Subsidiarity Monitoring Network (2008a), "Report on the Consultation of The Subsidiarity Monitoring Network on The Green Book on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity Into Strength", Unit 3 - Networks & Subsidiarity, p.p. 3

¹¹² Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η ανάπτυξη ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη αντιμετωπίζεται αμιγώς ως θέμα εφαρμοστέου δικαίου. Κατ'αυτόν τον τρόπο η πρόταση θα συνάδει περισσότερο με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και θα τηρείται η αρμοδιότητα των κρατών μελών σχετικά με την υγειονομική περίθαλψη.

Τροπολογία 62, Πρόταση οδηγίας, Άρθρο 5 – παράγραφος 3, Έκθεση Α6-0233/2009 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την εφαρμογή των δικαιωμάτων των ασθενών στη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη» (COM(2008)0414 – C6-0257/2008 – 2008/0142(COD)) της 3^{ης} Απριλίου 2009, Εισηγητής: John Bowis της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων, σελ. 49

¹¹³ Η Κυβέρνηση των Βάσκων διατείνεται ότι η προτεινόμενη οδηγία επικεντρώνεται ειδικότερα στην ελεύθερη κυκλοφορία των ασθενών χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις επακόλουθες συνέπειες για την ίδια την οργάνωση των συστημάτων υγείας, που είναι αποκλειστική αρμοδιότητα των Αυτόνομων Κοινοτήτων και ως εκ τούτου παραβιάζει την αρχή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων. Εν κατακλείδι, η παρούσα οδηγία δε συνεισφέρει σε τίποτα που να μην ρυθμίζεται ήδη στη σφαίρα του βασικού συστήματος δημόσιας υγείας, καθώς υπάρχει νομοθεσία που εγγυάται την έγκαιρη υγειονομική περίθαλψη.

Subsidiarity Monitoring Network, (2008b), "Report on the Consultation of the Subsidiarity Monitoring Network on the Proposal for A Directive on the Application of Patients' Rights in Cross-Border Healthcare", Unit 3 - Networks & Subsidiarity, p.p. 49-50

λιο υποστήριξε ότι η προτεινόμενη δράση κωδικοποιεί και ενσωματώνει την υφιστάμενη νομολογία του ΔΕΚ¹¹⁴. Ο λόγος ύπαρξής της είναι να οργανώσει συλλογικά και αποδοτικά τις διασυνοριακές πτυχές της υγειονομικής περίθαλψης μέσα στην ενιαία ευρωπαϊκή αγορά. Με άλλα λόγια, η προτεινόμενη δράση ρυθμίζει τα υφιστάμενα πρότυπα των επιλογών των ασθενών. Υπό αυτήν την άποψη, η συγκεκριμένη νομοθετική πράξη ενισχύει την επικουρικότητα καθώς είναι αναγκαία για να βελτιώσει την ικανότητα των εθνικών κυβερνήσεων να διοικούν τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και υγείας, λαμβάνοντας υπόψη τις διασυνοριακές πτυχές.

Υπέρ της ανάληψης κοινοτικής δράσης τάχθηκε το Ελληνικό Κοινοβούλιο και στην Πράσινη Βίβλο για τη διαχείριση των βιολογικών αποβλήτων στην Ε.Ε., καθώς η υιοθέτηση κατευθυντήριων γραμμών και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών σε ευρωπαϊκό επίπεδο συντείνει προς αυτήν την κατεύθυνση¹¹⁵. Αντιθέτως, η Αυστριακή Διάσκεψη Κυβερνητών δηλώνει ότι η Πράσινη Βίβλος χρησιμοποιεί τον όρο «βιολογικά απόβλητα» με ένα σχετικά μη ειδικό τρόπο αν μη τι άλλο λόγω της ύπαρξης τόσων πολλών διαφορετικών ειδών βιογενών αποβλήτων¹¹⁶. Ουσιαστικά δεν υπάρχει πεδίο για την αποφυγή των βιολογικών αποβλήτων *per se* και σε αυτήν την περίπτωση δεν απαιτούνται κανόνες σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεδομένου ότι οι περιφερειακές συνθήκες διαφέρουν τόσο πολύ που θα ήταν δύσκολο να αντιπροσωπευθούν σε ενιαίες διατάξεις. Εκ παραλλήλου, η Ένωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου τάσσεται υπέρ της ανάληψης πρωτοβουλιών που αντιμετωπίζουν την πρόληψη των βιολογικών αποβλήτων και θεωρεί ότι η Ε.Ε. μπορεί να διαδραματίσει έναν επικουρικό ρόλο στη διάδοση πληροφοριών αναφορικά με τα προγράμματα μείωσης των αποβλήτων στα κράτη μέλη¹¹⁷.

Κατ'αυτόν τον τρόπο, μέσα από την παράθεση πρακτικών παραδειγμάτων αναδεικνύονται οι διαφορετικές αντιλήψεις και προσεγγίσεις μεταξύ των φιλοευρωπαϊκών και ευρωσκεπτικών κοινοβουλίων ως προς την ανάληψη κοινοτικής δράσης και ειδικότερα ως προς το ζήτημα της αρχής της επικουρικότητας. Με άλλα λόγια, προοιωνίζονται οι ενδεχόμενες διαφορές που θα λάβουν χώρα μεταξύ των εθνικών και περιφερειακών κοινοβουλίων όταν θα προκύψουν στην πραγματικότητα αμφιβολίες σχετικά με τη συμβατότητα των νομοθετικών πράξεων με την αρχή της επικουρικότητας.

Στα πλαίσια του Δικτύου Παρακολούθησης της Επικουρικότητας, οι πιο ενεργοί εταίροι ως προς την υποβολή των γνώμών τους, για την ενίσχυση της διαβούλευσης της ΕτΠ, υπήρξαν σε γενικές γραμμές το Αυτόνομο Κοινοβούλιο των Βάσκων και η περιφερειακή Κυβέρνηση των Βάσκων, η Διάσκεψη Ηγετών της Χώρας της Αυστρίας καθώς και το περιφερειακό Κοινοβούλιο του Βόραλμπεργκ. Οι τομείς πολιτικής που τέθηκαν υπό έλεγχο ως προς τη συμμόρφωση των προτάσεων με την αρχή της επικουρικότητας αφορούσαν στον πολιτισμό και την εκπαίδευση, τα διευρωπαϊκά δίκτυα για την ενέργεια, τη μετανάστευση και την απασχόληση, τη δημόσια υγεία, την εδαφική συνοχή και το περιβάλλον. Η αποτελεσματικότητα του

¹¹⁴ Ibid, p.p. 22-23

¹¹⁵ Subsidiarity Monitoring Network (2009), "Report on the Consultation of The Subsidiarity Monitoring Network on the Green Paper on the Management of Bio-Waste in the European Union", Unit 3 - Networks & Subsidiarity, p.p.12

¹¹⁶ Ibid, p.p. 34

¹¹⁷ Ibid, p.p. 43

Δικτύου Παρακολούθησης δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί λόγω της νεοπαγούς σύστασής του. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και από τη δημιουργία του, καταφαίνεται η κρισιμότητα του έλεγχου τήρησης και εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

Αντί επιλόγου

Η διαδικασία της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης σχετιζόταν εν μέρει με την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια, την απλοποίηση και την προώθηση της νομιμότητας κατά της λειτουργία της Ένωσης. Ως εκ τούτου, αφορούσε σε ένα θεμελιώδες επίπεδο, την ανάγκη της Ε.Ε. να συνδεθεί με τους πολίτες της. Η παρεμβολή των εθνικών κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή διαδικασία νομοθέτησης πράγματι οδεύει προς την κατεύθυνση που υποδείχθηκε στο Λάακεν, προωθώντας μεγαλύτερη διαφάνεια και πιο αποτελεσματική διάδοση των εγγράφων σε εθνικό επίπεδο¹¹⁸.

Υπό μια οπτική γωνία, η ενίσχυση της αρχής της επικουρικότητας μπορεί να θεωρηθεί ως ένας ελπιδοφόρος τρόπος για την επίτευξη μιας αποτελεσματικής οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων¹¹⁹. Η έμφαση που τέθηκε στην αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως στο προηγούμενο σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης, εκφράζει όχι μόνο μια απόρριψη του ευρωπαϊκού υπέρ-κράτους, αλλά επίσης τη δέσμευση για μια δημοκρατική τάξη διακυβέρνησης. Η σημασία αυτού του νέου νομικού πλαισίου έχει αναγνωρισθεί ειδικά σε ότι αφορά τη συνεισφορά του προς την άμβλυνση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης. Πράγματι, η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει μια σημαντική πρόοδο ως προς τη διαφάνεια και την ασφάλεια δικαίου, μέσα από τη διαδικαστική ισχύ της αρχής της επικουρικότητας, την εγγύηση για το σεβασμό των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών και τη διευκρίνιση του συστήματος των απονεμημένων εξουσιών¹²⁰.

Αντιθέτως, είναι ενδεχομένως αποδεκτό ότι υπάρχει ένα ενισχυμένο ποσοστό του πληθυσμού της Ευρώπης το οποίο αντιμετωπίζει με σκεπτικισμό την περαιτέρω επίταση της ενοποιητικής διαδικασίας¹²¹. Η αρχή της επικουρικότητας, μολονότι έχει κυριαρχήσει στις συζητήσεις για την οικοδόμηση της Ευρώπης, παραμένει «σκοτεινή». Δεν είναι ευκρινές εάν πρόκειται για μια αρχή υπέρ ή κατά της ενοποίησης της Ε.Ε. Σίγουρα, η αρχή της επικουρικότητας δεν αποτελεί πανάκεια στο δίλημμα μεταξύ «ενοποίησης» και «ποικιλομορφίας»¹²².

Είναι αμφίβολο σε ποιο βαθμό η ενδυνάμωση του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας θα περιστείλει την ασαφή και απροσδιόριστη φύση αυτής της νόρμας. Στο ισχύον σύστημα, όλα τα θεσμικά όργανα υποχρεούνται να συμμορφώνονται με την αρχή της επικουρικότητας και να συμμετέχουν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο στην εφαρμογή της¹²³. Η Επιτροπή, κατά πρώτο λόγο, πρέπει να αιτιολογεί κάθε νομοθετική πρόταση λόγω επικουρικότητας και να υποβάλει ετήσια έκθεση που να αξιολογείται από τα άλλα θεσμικά όργανα. Η υποχρέωση τήρησης της αρχής της επι-

¹¹⁸ Kurpas, S., Crum, B., De Schoutheete P., et al. (2007), *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS/European Policy Centre/Egmont-The Royal Institute for International Relations, Brussels, p.p. 87

¹¹⁹ Βλ. Höreth M. & Sonnicksen J., *ibid*, p.p. 7

¹²⁰ Pernice In. (2009), "The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action", *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 3, p.p. 391-392

¹²¹ Schubert J. & Schwithal T. (2008), "Lisbon – The End of European Integration?", *Hanse Law Review*, Vol. 4 No. 1, p.p. 32

¹²² Βλ. Estella de Noriega Ant., *ibid*, p.p. 135-136

¹²³ Βλ. Renda An., *ibid*, p.p. 60

κουρικότητας αφορά με την ίδια ένταση το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ορθή εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας εξαρτάται από την καλή λειτουργία και το διάλογο στο πλαίσιο του θεσμικού τριγώνου¹²⁴. Τα συμβουλευτικά όργανα της Ε.Ε. (ΕΤΠ και ΕΟΚΕ) διασφαλίζουν ότι η επικουρικότητα είναι σεβαστή από την άποψη των περιφερειακών και τοπικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών, αντίστοιχα, ενώ το Δικαστήριο μπορεί να κληθεί να αξιολογήσει τη συμμόρφωση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου με την αρχή της επικουρικότητας. Ως εκ τούτου, το υφιστάμενο σύστημα θέτει το βάρος της απόδειξης στα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης. Από το 2005, η Επιτροπή έχει βελτιώσει αυτή τη διαδικασία, χρησιμοποιώντας ένα κοινό ερωτηματολόγιο για την επικουρικότητα και παρουσιάζοντας τις συναφείς πληροφορίες σε κάθε πρόταση¹²⁵. Η υποβολή του τυποποιημένου ερωτηματολογίου αποσκοπεί στη διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης για την αρχή της επικουρικότητας. Μολονότι η επίσημη αξιολόγηση της «αναγκαιότητας» και της «ανάγκης για από κοινού δράση» είναι στοιχεία της αρχής της επικουρικότητας, το ερωτηματολόγιο παραμένει ασαφές σε ορισμένα πεδία.

Οι διαδικασίες και οι μηχανισμοί που προβλέπονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας απαιτούν τη θεμελίωση του σεβασμού της επικουρικότητας στο νομοθετικό πολιτισμό της Ε.Ε. που μπορεί να διασφαλίσει την αποτελεσματική παρακολούθηση της εφαρμογής της αρχής από τα εθνικά κοινοβούλια, ιδίως αν ληφθούν υπόψη οι προβλεπόμενες αυστηρές προθεσμίες. Κατά συνέπεια, η συνεργασία μεταξύ όλων των φορέων που εμπλέκονται στον έλεγχο της επικουρικότητας σε περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο είναι πρωταρχικής σημασίας. Ωστόσο, γεννάται προβληματισμός ως προς την ελεγκτική λειτουργία των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα δεδομένου ότι «θέτοντας ψεύτικες ελπίδες στα εθνικά κοινοβούλια θα σήμαινε ότι δεχόμαστε λιγότερα από ότι εξουσιοδοτούμαστε υπό τους όρους της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση»¹²⁶.

Συνάγεται ότι ακόμα και με βάση τις προβλέψεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, η Ε.Ε. παραμένει ένα νομικό και πολιτικό σύστημα με δυο κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα, την κυριαρχία των κρατών μελών και το δημοκρατικό έλλειμμα¹²⁷. Εντούτοις, εγείρεται εύλογα το ερώτημα γιατί οι εμπνευστές του Συντάγματος για την Ευρώπη και της Συνθήκης της Λισαβόνας πιστεύουν ότι αυτό που απουσιάζει από την αρχή της επικουρικότητας είναι ένας μηχανισμός ελέγχου της, δεδομένου ότι ήδη υφίστανται τόσο θεσμοί όσο και άτυπες μορφές ελέγχου της. Μέσα από την προσέγγιση μιας σειράς πρακτικών θεμάτων από τρεις οπτικές γωνίες άσκησης πολιτικού ελέγχου, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τη COSAC, το Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας, διαπιστώνεται είτε ότι δεν υπάρχει η απαιτούμενη οργάνωση για την άσκηση ενός ορθού πολιτικού ελέγχου π.χ. δίκτυο είτε δεν υπάρχει το ουσιαστικό ενδιαφέρον για μια ενεργή συμμετοχή σε συλλογικά όργανα άσκησης πολιτικού ελέγχου π.χ. COSAC.

¹²⁴ Βλ. COM (2002) 715 τελικό, *ibid*, σελ. 4

¹²⁵ Βλ. Renda An., *ibid*, p.p.61

¹²⁶ Kiiver Ph. (2006), *The National Parliaments in the European Union: A Critical View in the EU Constitution-Building*, Volume 50 of European monographs, Kluwer Law International, Netherlands, p.p.191

¹²⁷ Tosiek P. (2008), "The European Union after the Treaty of Lisbon – Still an Intergovernmental System", Paper presented in the Fourth Pan-European Conference on EU Politics 25 to 27 September 2008, Organized by the ECPR Standing Group on the European Union, p.p. 15

<http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/072.pdf>

Συνεπώς, δεν πρέπει να υπάρξει απλώς και μόνον ένας μηχανισμός, αλλά ο τελευταίος θα πρέπει να έχει μια άρτια οργάνωση, να λειτουργεί υπό την ομπρέλα ενός θεσμικού οργάνου, ικανού να το εποπτεύει (όχι να το ελέγχει) όπως επί παραδείγματι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Επιτροπή των Περιφερειών έχει αποδειχθεί αδύναμη, λόγω οικονομικών και διοικητικών περιορισμών, να αναπτύξει ένα μηχανισμό. Καθίσταται αναγκαίο να υπάρξει μια μορφή «κινητοποίησης» των εθνικών κοινοβουλίων για να συμμετέχουν ενεργά στο νέο αυτό μηχανισμό.

Το γεγονός πάντως ότι στη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν υπάρχει κάποια πρόβλεψη που να πληροί στο ελάχιστο κάποιες από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις δημιουργεί ένα κλίμα αβεβαιότητας για κάποια επιτυχή υλοποίηση του μηχανισμού ελέγχου ή έστω υπέρβασης των δυσχερειών που μέχρι σήμερα έχουν παρουσιαστεί όχι μόνο στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, αλλά σε τελική ανάλυση στον προσδιορισμό της έννοιας αυτής.

Βιβλιογραφία:

Ελληνόγλωσση

Ιωακειμίδης Π.Κ. (2008), *Η συνθήκη της Λισσαβώνας: παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, Θεμέλιο, Αθήνα

Παπαδημητρίου Γ. (2005), *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα*, Σαββάλας, Αθήνα

Στεφάνου Κ. (2003), *Επικουρικότητα και Επικουρικές Αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης*, Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Αθήνα

Ξενόγλωσση

Barnett H. (2004), *Constitutional and administrative law*, 5th ed., Routledge-Cavendish, London

Bermann G. (2008), "National Parliaments and Subsidiarity: An Outsider's View" in Pernice In. & Tanchev Ev. (eds.) *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Germany, p.p. 155-162

Bonde J.-P. (2008), *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, Foundation for EU Democracy and the EU Democrats in cooperation with Group for Independence and Democracy in the European Parliament

Brok El. (2001), "The Institutional Reforms of Amsterdam: a view from the European Parliament" in Monar J. & Wessels W. (eds.) *The European Union After the Treaty of Amsterdam*, Continuum International Publishing Group, London & New York, p.p. 31-44

Cartabia M. (2007), "Prospects for National Parliaments in EU Affairs – What should and could be saved in the case of non-ratification?" in Amato G., Bribosia H., De Witte B. (eds.) *Genèse et destinée de la Constitution Européenne: commentaire du Traite établissant une Constitution pour l'Europe à la lumière des travaux préparatoires et perspectives d'avenir = Genesis and destiny of the European Constitution: commentary on the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of the travaux préparatoires and future prospects*, Bruylant, Bruxelles, p.p. 1081-1103

Chrysochoou D. N. (2009), *Theorizing European Integration*, 2nd ed., Routledge, London & New York

Church C. & Phinnemore D. (1994), *European Union and European Community: a handbook and commentary on the post-Maastricht treaties*, Harvester Wheatsheaf, New York

Craig P. & De Búrca G. (2007), *EU law: text, cases, and materials*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford

Dehousse R. (1994), *Europe after Maastricht: an ever closer union?*, Laws Books in Europe, München

Duff An. (2007), *True Guide to the Lisbon Treaty*, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, <http://www.alde.eu/fileadmin/files/Download/True-Guide-NEW.pdf>

Estella de Noriega Ant. (2002), *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, Oxford

European Scrutiny Committee of House of Commons (2008), *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*, 33rd Report, Session 2007-08, London

European Union Committee of House of Lords (2008), *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, 10th Report of Session 2007–08, London

Follesdal An. (2000), "Subsidiarity and Democratic Deliberation", in Eriksen Er. Od. & Fossum J. Er. (eds.) *Democracy in the European Union: integration through deliberation?*, Routledge, London & New York, p.p. 85-110

Kaczorowska Al. (2008), *European Union Law*, Routledge Cavendish, London & New York

Kiiver Ph. (2006), *The National Parliaments in the European Union: A Critical View in the EU Constitution-Building*, Volume 50 of European monographs, Kluwer Law International, Netherlands

Kurpas, S., Crum, B., De Schoutheete P., et al. (2007), *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS/European Policy Centre/Egmont-The Royal Institute for International Relations, Brussels

Renda An. (2009), *Policy-Making in the EU Achievements, Challenges and Proposals for Reform*, Centre for European Policy Studies, Brussels

Sieberson St. (2008), *Dividing Lines Between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*, Asser Press, Netherlands

Tridimas T. (2004), "The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?" in Tridimas T. & Nebbia P. (eds.) *European Union law for the twenty-first century: rethinking the new legal order*, Hart Publishing, Oxford & Portland, Oregon, p.p. 113-141

Warleigh Al. (2005), "Regional Governments and the European Union" in Van der Hoek P. (eds.) *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Taylor & Francis Group, Boca Raton

Wendel M., Belov M. & Angelov M. (2008), "The Constitutional Paradigm revisited. Looking at the Lisbon Treaty with the eyes of Magritte" in Pernice In. & Tanchev Ev. (eds.) *Ceci n'est pas une Constitution - Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Germany, p.p. 226-242

Wessels W. (2001), "The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspectives: Which dynamics at work?" in Monar J. & Wessels W. (eds.) *The European Union After the Treaty of Amsterdam*, Continuum International Publishing Group, London & New York, p.p. 70-84

Αρθρογραφία

Barrett G. (2008), "The King is Dead, Long Live the King: The Recasting by the Reform Treaty of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments", *European Law Review*, Vol. 33, No. 1

Bercow J. (2003), "Subsidiarity and the Illusion of Democratic Control", *EU Constitution Briefing Paper*, No. 03, <http://www.brugesgroup.com/mediacentre/index.live?article=192>

Blichner L. C. & Sangolt L. (1994), "The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 7, No. 3

Cooper I. (2005), "Subsidiarity to the Rescue: Why the "Early Warning System" Should be Salvaged from the Constitutional Treaty", *Intereconomics*, Vol. 40, No. 4

Cooper I. (2006), "The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU", *JCMS*, Vol. 44, No. 2

Cooper I. (2008), "The Philosopher Popes: Subsidiarity in Catholic Social Theory and European Political Practice" *ARENA – Centre for European Studies*
http://www.arena.uio.no/events/seminarpapers/2008/Philosopher_Popes_Oct_2008.pdf

De Búrca G. (1999), "Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam", *Harvard Jean Monnet Working Paper*, No. 7

Dougan M. (2008), "The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts", *Common Market Law Review*, Vol. 45, No. 3

Duquette El. (2003), "Will a Constitution for the European Union Make a Difference?", *International Law Review*, Vol. 1, No. 1

Endo K. (1994), "The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors", *Hokkaido Law Review*, Vol. 43, No. 6

Endo K. (1998), "The art of Retreat: A use of subsidiarity by Jaques Delors 1992-93", *Hokkaido Law Review*, Vol. 48, No. 6

Goucha Soares An. (2005), "The Division of Competences in the European Constitution", *European Public Law*, Vol. 11, No. 4

Höreth M. & Sonnicksen J. (2008), "Making and Breaking Promises. The European Union under the Treaty of Lisbon", *ZEI Discussion Paper C*, No. 181

- Kiiver Ph. (2008), "The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, No. 1
- Kiiver Ph. (2009), "Legal Accountability to a Political Forum? The European Commission, the Dutch Parliament and the Early Warning System for the Principle of Subsidiarity", *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, Vol. 5, No. 8, p.p.24
- Leinen J. (2008), "The Winners of The New European Treaty", *International Policy Analysis*, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05308.pdf>
- Louis J.-V. (2008), "National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits", *European Constitutional Law Review*, Vol. 4, No. 3
- McDonagh Th. (2003), "Subsidiarity: Sop Or Substance?", *National University of Ireland, The Galway Student Law Review*, Vol. 2
- Neunreither K. (1993), "Subsidiarity as a guiding principle for European Community activities", *Government and Opposition*, Vol. 28, No. 2
- Παπαδημητρίου Γ. (2008), «Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή», http://www.gpapadimitriou.gr/publications/articles/art40.html#_ftn23
- Passos R. (2008), "Recent developments concerning the role of national parliaments in the European Union", *ERA-Forum*, Vol. 9, No. 1
- Peters J. (2005), "National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice", *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, No. 1
- Pernice In. (2009), "The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action", *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 3
- Poto M. (2007), "Democracy and Europe: New Times, Old Dilemmas", *European Public Law*, Vol. 13, No. 4
- Rabinowicz Ew., Thomson K. & Nalin Ev. (2001), "Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement", *SLI-Report*, No. 3
- Raunio T. (2004), "Towards Tighter Scrutiny? National Legislatures in the EU Constitution", *Federal Trust for Education and Research*, Paper 16
- Raunio T. (2009), "National Parliaments and European Integration: What We Know and What We Should Know", *ARENA Working Paper*, No. 02
- Ritzer C., Ruttloff M. & Linhart K. (2006), "How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control", *German Law Journal*, Vol. 7, No. 9
- Rothenberger St. & Vogt Ol. (2007), "The Orange Card: A Fitting Response to National Parliaments' Marginalization in EU Decision – Making?", Paper prepared for the Conference "Fifty Years of Interparliamentary Cooperation", 13 June 2007, Bundesrat, Berlin organised by the Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
- Schubert J. & Schwithal T. (2008), "Lisbon – The End of European Integration?", *Hanse Law Review*, Vol. 4 No. 1
- Stephanou C. (2006), "La nouvelle gouvernance européenne: Bilan et perspectives", *Cahiers de droit européen*, No. 5-6
- Teasdale An. (1993), "Subsidiarity In Post-Maastricht Europe", *The Political Quarterly*, Vol. 64, No. 2
- Tobler Ch. (2008), "The Lisbon Treaty", *Lisbon Treaty Meeting Summaries*, Europa Institute Leiden University, 19 March 2008, Law Faculty, The Netherlands
- Tosiek P. (2008), "The European Union after the Treaty of Lisbon – Still an Intergovernmental System", Paper presented in the Fourth Pan- European Conference on EU Politics 25 to 27 September 2008, Organized by the ECPR Standing Group on the European Union <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/072.pdf>
- Φραγκάκης Ν. (2008), «Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα», <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2760&lang=1>

Van Den Brande L. (2008), "A Culture of Subsidiarity means Better Law-Making", *Europa Euskadi*, No. 241

Van Hecke St. (2003), "The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union", *Regional & Federal Studies*, Vol. 13, No. 1

Van Kersbergen K. & Verbeek B. (1994), "The politics of subsidiarity in the European Union", *JCMS*, Vol. 32, No. 2

Wouters J. (2000), "National Constitutions and the European Union", *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 27, No. 1

Van Raepenbusch S. (2007), "La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union européenne", *Cahiers De Droit Européen*, Vol. 43, N° 5-6

Vergés Bausili An. (2002), "Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments", *Jean Monnet Working Paper*, No. 9

Συνθήκες

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ΕΕ αριθ. L 169/1 της 29^{ης}/6/1987

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992), ΕΕ C 191/1 της 29^{ης}/7/1992

Ευρωπαϊκή Ένωση — Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Παγιωμένη Έκδοση), ΕΕ C 321 E/1 της 29^{ης}/12/2006

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 115/1 της 9^{ης}/5/2008

Έγγραφα Επιτροπής

COM(2002)715 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη Βελτίωση της νομοθεσίας 2002» σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (10^η Έκθεση)», της 11^{ης}/12/2002

COM(2003)770 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τη "Βελτίωση της Νομοθεσίας 2003" σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (11^η Έκθεση)», της 12^{ης}/12/2003

COM(2005)98 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής για τη «Βελτίωση της Νομοθεσίας 2004» σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (12^η έκθεση)», της 21^{ης}/3/2005

COM(2006)211 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με ένα Πρόγραμμα Δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών, Επίτευξη αποτελεσμάτων για την Ευρώπη», της 10^{ης}/5/2006

COM(2007)286 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής για τη «Βελτίωση της Νομοθεσίας 2006» σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (14^η έκθεση)», της 6^{ης}/6/2007

COM(2008)586 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα (15^η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2007)», της 26^{ης}/9/2008

COM(2009)343 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την ετήσια έκθεση 2008 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων», της 7^{ης}/7/2009

SEC(2007)737, "Commission Staff Working Paper - Annex to the Report from the Commission "Better Law-making 2006" pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (14th report)", της 4^{ης}/6/2007

Έγγραφα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Έκθεση A4-0332/96 «σχετικά με την πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου που αφορά την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 4064/89 του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων» (COM(96)0313 - C4-0536/96 - 96/0224(CNS)) της 29^{ης} Οκτωβρίου 1996, Εισηγητής: ο κ. Bernhard Rapkay της Επιτροπής Οικονομικής, Νομισματικής και Βιομηχανικής Πολιτικής

Έκθεση A5-0269/2000 «σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Βελτίωση της νομοθεσίας: "Συνυπευθυνότητα" (1998) (COM(1998)715 - C5-0266/2000 - 1999/2197 (COS)) και σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: Βελτίωση της νομοθεσίας 1999 ((COM(1999) 562 - C5-0279/1999 - 1999/2197 (COS)) της 10^{ης} Οκτωβρίου 2000, Εισηγητής: Joachim Wuermeling της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς

Έκθεση A5-0010/2003 «σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση οδηγίας του Συμβουλίου που αφορά τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων» (COM(2001)386 - C5-0447/2001 - 2001/0154(CNS)), της 23^{ης} Ιανουαρίου 2003, Εισηγήτρια: Anna Terrón i Cusí της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Έκθεση A5-0155/2004 «σχετικά με πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών στην πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες και την παροχή αυτών» (COM(2003)657 - C5-0654/2003 - 2003/0265(CNS)), της 16^{ης} Μαρτίου 2004, Εισηγήτρια: Christa Prets, της Επιτροπής Δικαιωμάτων των Γυναικών και Ίσων Ευκαιριών

Έκθεση A6-0410/2005 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την πρόσβαση στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών» (COM(2004)0654 - C6-0147/2004 - 2004/0240(COD)), της 15^{ης} Δεκεμβρίου 2005, Εισηγητής: Georg Jarzembowski της Επιτροπής Μεταφορών και Τουρισμού

Έκθεση A6-0410/2007 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τον καθορισμό πλαισίου προστασίας του εδάφους και την τροποποίηση της οδηγίας» 2004/35/EK (COM(2006)0232 - C6-0307/2006 - 2006/0086(COD)) της 24^{ης} Οκτωβρίου 2007, Εισηγήτρια: Cristina Gutierrez-Cortines της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων

Έκθεση A6-0133/2009 «σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας» (2008/2120(INI)) της 13^{ης} Μαρτίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων

Έκθεση A6-0233/2009 «σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την εφαρμογή των δικαιωμάτων των ασθενών στη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη» (COM(2008)0414 - C6-0257/2008 - 2008/0142(COD)) της 3^{ης} Απριλίου 2009, Εισηγητής: John Bowis της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων

Λοιπά Έγγραφα ΕΕ/ΕΚ

Ανακοίνωση της Επιτροπής - Ανάκληση προτάσεων της Επιτροπής μετά από αναλυτική εξέταση με γνώμονα τη γενική τους χρησιμότητα, τον αντίκτυπο τους στην ανταγωνιστικότητα και άλλες πτυχές τους, ΕΕ C 64/3 της 17^{ης}/3/2006

CdR 302/1998 τελικό, «Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για την αρχή της επικουρικότητας - προς μια πραγματική προσέγγιση της επικουρικότητας - έκκληση της Επιτροπής των Περιφερειών», της 11^{ης}/3/1999

CdR 86/2007, "Memo for CoR bureau members - 100th extraordinary meeting of the bureau of the Committee of the Regions", της 20^{ης}/4/2007

COSAC (2005), "Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the Subsidiarity early warning mechanism", XXXIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 17-18 May 2005, Luxembourg

COSAC (2006), "Report on the results of COSAC's subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a Regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters", XXXVI Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 19-21 November 2006, Helsinki

COSAC (2008a), "Report on the results of the Test on the subsidiarity check mechanism of the Lisbon Treaty coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Framework Decision on Combating Terrorism", XXXVIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 14-16 October 2007, Estoril

COSAC (2008b), "Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Religion or Belief, Disability,

Age or Sexual Orientation”, XL Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 3-4 November 2008, Paris

COSAC (2009a), COSAC: Historical Development

COSAC (2009b), “Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Standards of Quality and Safety of Human Organs Intended for Transplantation”, XLI Conference of Community and European Affairs, Committees of Parliaments of the European Union, 10-12 May 2009, Prague

European Community (1993), “Interinstitutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity”, Bull. EC No.10-1993

Subsidiarity Monitoring Network (2007), “Report on the second CoR test of the subsidiarity monitoring network”, Unit for Subsidiarity Monitoring (Inter-Institutional Relations and Parliaments) & Relations with Associations

Subsidiarity Monitoring Network (2008a), “Report on the Consultation of The Subsidiarity Monitoring Network on The Green Book on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity Into Strength”, Unit 3 - Networks & Subsidiarity

Subsidiarity Monitoring Network, (2008b), “Report on the Consultation of the Subsidiarity Monitoring Network on the Proposal for A Directive on the Application of Patients' Rights in Cross-Border Healthcare”, Unit 3 - Networks & Subsidiarity

Subsidiarity Monitoring Network (2009), “Report on the Consultation of The Subsidiarity Monitoring Network on the Green Paper on the Management of Bio-Waste in the European Union”, Unit 3 - Networks & Subsidiarity

Δικτυακοί Τόποι

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462&sm=66e2c45b-37a2-4598-a645-11d7fc19f462>

<http://www.ipex.eu>