

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΠΜΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

**ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ  
ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΤΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ  
ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ**

**Της Παναγιώτας Παπακυριάκου  
Α.Μ. 0908Μ017  
Ακαδημαϊκό έτος εισαγωγής 2008  
Επιβλέπων Καθηγητής: Αργύρης Πασσάς**

**ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2011  
ΑΘΗΝΑ**

**Παναγιώτα Παπακυριάκου**

**A.M. 0908M017**

**Η Τριμελής Επιτροπή: Α. Πασσάς, Ν. Κανελλοπούλου,**

**Β. Καραγεώργου**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ .....	5
ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	6
ABSTRACT .....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	10
I. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	
A. Ο ex ante έλεγχος από την Επιτροπή και τα εθνικά κοινοβούλια	
1. Ο ρόλος της Επιτροπής .....	16
2. Τα εθνικά κοινοβούλια ως θεματοφύλακες των αρχών .....	22
B. Ο ex post έλεγχος από το Δικαστήριο	
1. Η νομολογία του ΔΕΚ ως προς κατανομή των αρμοδιοτήτων και την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας .....	30
2. Η νομολογία του ΔΕΚ ως προς την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας.....	37
II. ΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	
A. Αρχές και δράσεις που ενισχύουν τη λειτουργία των αρχών και περιορίζουν το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης	
1. Η ενδυνάμωση της θέσης των εθνικών κοινοβουλίων μέσα από τις νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας .....	44
2. Η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών και η έμφαση στην τοπική και περιφερειακή διάσταση.....	49

Β. Δράσεις της Ένωσης που δύνανται να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής των αρχών

1. Υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές δράσεις και οι νέες μέθοδοι διακυβέρνησης .....56

2. Η προβληματική της υπέρπρους αρμοδιότητας της Ένωσης και η επικουρική εξουσιοδότηση του άρθρου 308 ΣΕΚ .....63

ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....69

ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....71

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΜΣ	Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΕΥ	Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων
ΕΤΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΚΤΒ	Κανονισμός της Βουλής
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΧΕΔΑ	Χώρος Ελευθερίας Δικαιοσύνης και Ασφάλειας
COSAC	Conférence des Organes Specializes dans les Affaires Communautaires

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας μέσα από τη συχνή αναφορά τους σε διατάξεις και με το προσαρτημένο στη Συνθήκη Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών. Αυτό δεν είναι τυχαίο αν αναλογιστεί κανείς το ρυθμό αύξησης του όγκου των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί και συνεχίζουν να ανατίθενται -ρητά ή και σιωπηρά- στην Ένωση στον μισό και πλέον αιώνα του βίου της. Μέσα σε μια ΕΕ η οποία τα τελευταία χρόνια έχει έρθει αντιμέτωπη με το διογκούμενο πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας καλούνται να επιφέρουν την πολυπόθητη ισορροπία στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και στα μέσα άσκησης τους μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας παρουσιάζονται τα βασικότερα σημεία της εφαρμογής και του ελέγχου των αρχών τόσο από τα ενωσιακά θεσμικά όργανα και το Δικαστήριο, όσο και από τα εθνικά κοινοβούλια. Ειδικότερα, σε επίπεδο προληπτικού ελέγχου, ο έλεγχος εφαρμογής των αρχών ανατίθεται στην Επιτροπή, η οποία όμως είναι ταυτόχρονα κρινόμενος και κριτής και έχει επομένως το κίνητρο να προβεί σε περιορισμένη εφαρμογή των αρχών. Στην προνομοθετική φάση ωστόσο εμπλέκονται πλέον και τα εθνικά κοινοβούλια τα οποία αναλαμβάνουν το ρόλο του θεματοφύλακα των αρχών μέσα από το σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης» που εισάγει το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Όσον αφορά το ρόλο του ΔΕΚ αναλύονται τα βασικότερα χαρακτηριστικά της νομολογίας του Δικαστηρίου σε σχέση με τις εν λόγω αρχές, καθώς και το εύρος που δύναται να λάβει ο έλεγχος της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας με βάση το Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας.

Στο δεύτερο μέρος εντοπίζονται μέσα από τις διατάξεις των Συνθηκών οι αρχές και οι διαδικασίες οι οποίες δρουν προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, λειτουργώντας ως αντίβαρο στο έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ. Σ' αυτές περιλαμβάνονται οι διατάξεις που προβλέπουν την αύξηση της ροής

πληροφοριών προς τα εθνικά κοινοβούλια, την ενδυνάμωση του ρόλου των τελευταίων στις διαδικασίες αναθεώρησης των συνθηκών, το να λαμβάνεται υπόψη η περιφερειακή και τοπική διάσταση κάθε δράσης, καθώς και η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών. Στον αντίποδα βρίσκονται οι δράσεις που ενδέχεται να δημιουργήσουν προσκόμματα στην εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και συνδέονται με την «υφέρπουσα» αρμοδιότητα της ΕΕ, όπως είναι οι δυνατότητα που έχει η τελευταία να αναλαμβάνει σε ορισμένους τομείς υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές δράσεις, η λειτουργία της ρήτρας ευελιξίας του άρθρου 308 ΣΕΚ και, υπό προϋποθέσεις, οι νέες μέθοδοι διακυβέρνησης.

Λαμβανομένου υπόψη λοιπόν του γεγονότος ότι η αρχή της επικουρικότητας συνιστά κατά κύριο λόγο πολιτική αρχή και εφόσον τα εργαλεία υπάρχουν και μπορούν να χρησιμοποιηθούν είτε προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ρόλου των κρατών μελών είτε προς την αντίθετη κατεύθυνση, αυτό που μένει να διαπιστώσει κανείς είναι πως θα διαμορφωθεί η κυρίαρχη πολιτική βούληση στην ΕΕ αναφορικά με την κατανομή και άσκηση των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο εθνικό και το υπερεθνικό επίπεδο.

## **ABSTRACT**

With the Treaty of Lisbon special emphasis has been added on the principles of subsidiarity and proportionality through frequent references in the provisions and in the annexed to the Treaty Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. This can be easily understood considering the increasing volume of powers that have been conferred and are still assigned - explicitly or implicitly- to the Union during half a century of its life. Given the fact that the EU has been recently facing the growing problem of democratic deficit, the principles of subsidiarity and proportionality are required to bring about the desired balance in the distribution and exercise of powers within the EU and member states.

This paper in its first part presents the basic elements of the principles' implementation and control that stems from both EU institutions and the Court, and from national parliaments as well. Specifically, as far as ex ante control is concerned, it has been delegated to the Commission to monitor the implementation of the principles. However, as it depends upon the Commission to judge itself, it has therefore the incentive to make a limited application of the principles. Nevertheless, during the pre-legislative stage, the national parliaments have been already involved within the "early warning" system, introduced by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, acting as the safeguards of the principles. Regarding the role of the ECJ, the main features of its case law are being analyzed in relation to the principles, as well as the potential range of the principle of proportionality's control under the Protocol of Lisbon.

In the second part the principles and procedures, that strive to uphold the principles of subsidiarity and proportionality acting as a counterweight to the lack of democratic legitimacy of EU, are being identified through the provisions of the Treaties. This includes provisions providing for the increasing flow of information to national parliaments, strengthening the role of the latter throughout the revision procedures of the Treaties, taking account of the regional as well as the local dimension of each action and of the principle for

the respect of the national identities of the member states. On the other hand there are those actions that may hinder the implementation of the principles of subsidiarity and proportionality and are related to the «creeping competence» of the EU, such as the ability of the latter to carry out actions in a number of areas to support, coordinate or supplement the actions of the member states, the operation of the flexibility clause in article 308 TEC and, under certain conditions, the new methods of governance.

Considering therefore the fact that the principle of subsidiarity is primarily a political principle and that the existing tools are appropriate and can be applied either in the direction of strengthening the role of member states or in the opposite direction, what really remains is to find out the way the dominant political will within the EU concerning the allocation and exercise of powers between national and supranational level will be formed.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ιστορική διαμόρφωση της αρχής της επικουρικότητας έχει ουσιαστικά δύο πτυχές, μια εκκλησιαστική και μια πολιτειολογική. Εξετάζοντας τις εκκλησιαστικές καταβολές της αρχής της επικουρικότητας σκόπιμη κρίνεται μια πρώτη στάση στις διδασκαλίες του Θωμά του Ακινάτη (Thomas Aquinas, 1224-1274) γύρω από το κράτος και το φυσικό δίκαιο. Στον θωμισμό λοιπόν δίνεται έμφαση στην αυθυπαρξία του ατόμου (κοσμικός ατομικισμός) και στην ανάγκη οριοθέτησης των δραστηριοτήτων του έναντι της κοινωνίας. Οι θεωρίες αυτές συμπληρώθηκαν τον 19<sup>ο</sup> αιώνα από τη φιλοσοφία της αλληλεγγύης. Η φιλοσοφία της αλληλεγγύης αναφέρεται στην έννοια του κοινού καλού (*bonum commune*), το οποίο συνεπάγεται την πλήρη ανάπτυξη των ατομικών αξιών. Το άτομο λοιπόν βρίσκεται σε μια θέση υπεροχής έναντι του κοινωνικού συνόλου, καθώς ο ρόλος του έγκειται στο να υπηρετεί αποκλειστικά το σκοπό του, δηλαδή την ανάπτυξη των αξιών του<sup>1</sup>.

Παρολαυτά, η αρχή διατυπώνεται πλέον ολοκληρωμένα στις «κοινωνικές εγκυκλίους» των Παπών Λέοντος XIII, Πίου XI και Ιωάννου XXIII και ειδικότερα στην εγκύκλιο «*Quadregesimo anno*» της 15.5.1931 του Πάπα Πίου XI, όπου η επικουρικότητα χαρακτηρίζεται ως θεμελιώδης και διαχρονική αρχή του κοινωνικού βίου. Η ατομική πρωτοβουλία έχει μείζονα σημασία και συνεπώς θεωρείται αδικία, βλάβη και διατάραξη της κοινωνικής τάξης να αφαιρείται μια κοινωνική δραστηριότητα από το άτομο προκειμένου να ανατεθεί στην κοινωνική ομάδα. Ομοίως, «παραβιάζεται η δικαιοσύνη αν, ό,τι μπορούν να διεκπεραιώσουν με επιτυχία οι μικρότερες και κατώτερες οργανώσεις, το αναλαμβάνει ένας ευρύτερος και ανώτερος οργανισμός»<sup>2</sup>. Ωστόσο, τη δεδομένη χρονική στιγμή η αρχή της επικουρικότητας δεν χρησιμοποιήθηκε ως ένα ουδέτερο μέσο κατανομής αρμοδιοτήτων, αλλά περισσότερο κλήθηκε να

---

<sup>1</sup>Βλ. αναλυτικότερα Ε. Βενέτη/Ι. Κονταξοπούλου/Α. Ξανθάκη/Ι. Τσιμπουκίδη/Χ. Χατζηπανταζή, «Η αρχή της επικουρικότητας και η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης», σε «Ευρωπαϊκή Ένωση. Πραγματικότητα, προβλήματα και προοπτικές μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, ειδικό τεύχος, 1996, σ. 128-129

<sup>2</sup> Δ. Παπαγιάννης, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», τρίτη έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 78

υπερασπιστεί το άτομο αλλά και την Εκκλησία από τον επικείμενο ιταλικό φασισμό, δίνοντας έμφαση στην αυτενέργεια του ατόμου και της επιχείρησης<sup>3</sup>.

Η άλλη παράμετρος στην ιστορική πορεία της αρχής της επικουρικότητας, η πολιτειολογική, σχετίζεται με τη διδασκαλία περί φυσικού δικαίου και τις κλασικές θεωρίες του φιλελευθερισμού. Στις θεωρίες αυτές ως όριο κάθε κρατικής ενέργειας ορίζεται η ατομική ελευθερία. Το άτομο ως αυτόνομη προσωπικότητα, αλλά και ως δημιουργός του κράτους, αξιώνει το σεβασμό της ατομικής του δραστηριότητας, ενώ το κράτος έχει την υποχρέωση να παρεμβαίνει μόνο για να εμποδίζει άλλες παρεμβάσεις κατά την άσκηση της. Σημαντικές είναι προς αυτήν την κατεύθυνση οι θεωρίες πολιτειολόγων όπως οι R. Von Mohl, L. Duguit, J. Mill, G. Jellinek και άλλων<sup>4</sup>. Ο τελευταίος μάλιστα εισήγαγε τη θεμελιακή για την υπό εξέταση αρχή διάκριση των αρμοδιοτήτων σε συντρέχουσες και επικουρικές.

Η πολιτειολογική αυτή προέλευση της αρχής της επικουρικότητας συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τα ομοσπονδιακά κράτη (Γερμανία, ΗΠΑ, Ιταλία –σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης-). Στόχος ήταν και είναι να δοθεί μια λύση στο πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδίας και ομόσπονδων κρατών ή περιφερειακών μερών, ώστε να μην παραγκωνίζεται η εξουσία και αρμοδιότητα των δευτέρων σε δραστηριότητες οι οποίες κάλλιστα θα μπορούσαν να εκτελεστούν επιτυχώς στην κατώτερη αυτή ιεραρχικά βαθμίδα. Με την ίδια λογική, η αρχή της επικουρικότητας εντάχθηκε στα κοινοτικά κείμενα περισσότερο ως ιδέα αρχικά, από την οποία διαπνέονταν αρκετές διατάξεις, μέχρι τη σαφή, ρητή διατύπωσή της.

Όσον αφορά την αρχή της αναλογικότητας, οι ρίζες της ανάγονται ιστορικά στην αριστοτελική ιδέα περί «διανεμητικής» δικαιοσύνης (*justitia distributiva*), η οποία ισχύει στο πεδίο της διανομής αγαθών από το κράτος και διέπεται από την αρχή της γεωμετρικής αναλογίας. Πολύ αργότερα, στη Magna Carta το 1215, γίνεται μια καίρια αναφορά στη αρχή της αναλογικότητας ως μέρος των διακηρυχθεισών δεσμεύσεων από μέρους της αγγλικής βασιλικής εξουσίας κατά

<sup>3</sup> Ν. Φραγκάκης, «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνθετική θεώρηση», Ι. Σίδερης, 1993, σ. 55-56

<sup>4</sup> Ε. Βενέτη κ.α., ό.π. (υποσ. 1), σ. 131-134

την επιβολή των ποινών. Δεσμεύσεις, οι οποίες, σε αυτό το πρώιμο ακόμη στάδιο προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων δεν είχαν ουσιαστικό αντίκρισμα.

Στα τέλη του 18<sup>ου</sup> αιώνα με την ανάδειξη του φιλελεύθερου κράτους αναδεικνύεται η αρχή της αναλογικότητας, ως βασική αρχή και μέσο προστασίας παράλληλα, από την αυθαίρετη κρατική παρέμβαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που για πρώτη φορά πλέον αρχίζουν να προστατεύονται αποτελεσματικά. Έναν αιώνα αργότερα η αρχή θα επικρατήσει στη γαλλική και γερμανική θεωρία για το αστυνομικό δίκαιο, ως ένα όριο στον περιορισμό των ατομικών ελευθεριών. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας λοιπόν οποιουδήποτε είδους περιορισμοί των ατομικών ελευθεριών είναι ανεκτοί μόνο στο μέτρο κατά το οποίο είναι αναγκαίοι για τη διασφάλιση της ελευθερίας του συνόλου, της δημόσιας τάξης και ασφάλειας<sup>5</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασχολείται για πρώτη φορά με την αρχή της επικουρικότητας στην έκθεση Spinelli ή άλλως στο σχέδιο της Συνθήκης για την ίδρυση της ΕΕ το 1984. Το δεύτερο άρθρο του εν λόγω σχεδίου ορίζει τα εξής: «Όταν η συνθήκη απονέμει συντρέχουσα αρμοδιότητα η δράση των κρατών-μελών ασκείται εφόσον δεν έχει νομοθετήσει η Ένωση. Η ένωση παρεμβαίνει μόνο για την εκπλήρωση καθηκόντων που μπορούν να αναληφθούν από κοινού κατά τρόπο πιο αποτελεσματικό απ' ό,τι αν κάθε κράτος-μέλος ενεργούσε μεμονωμένα, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τα καθήκοντα εκείνα των οποίων η εκπλήρωση απαιτεί τη συμμετοχή της Ένωσης, επειδή η διάστασή τους ή οι συνέπειές τους ξεπερνούν τα εθνικά όρια...». Στο σχέδιο Spinelli η αρχή της επικουρικότητας προσεγγίζεται με δύο επομένως τρόπους: α) η Κοινότητα δρα όταν οι διαστάσεις ή το αποτέλεσμα ξεπερνούν τα εθνικά όρια (περισσότερο αποκεντρωτική ή ομοσπονδιακή λογική) και β) η Κοινότητα δρα όταν η εκτέλεση του έργου είναι απαραίτητη και θα πραγματοποιηθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά από τα ίδια κράτη μέλη ενεργούντα ατομικά (κριτήριο αποτελεσματικότητας).

---

<sup>5</sup> Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο», Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1989, σ. 12

Η έκθεση αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ουσία προετοίμασε το έδαφος, ούτως ώστε η αρχή να αναφερθεί τελικά στην ΕΕΠ. Ωστόσο, η αρχή εμφανίζεται ακόμη σε επιμέρους άρθρα χωρίς να ανάγεται σε γενική ρήτρα. Στην ΕΕΠ γίνεται αναφορά λοιπόν με τρόπο άμεσο αλλά και έμμεσο στην αρχή της επικουρικότητας στον τομέα της πολιτικής για το περιβάλλον, στα άρθρα που αναφέρονται στην κοινωνική πολιτική και αλλού.

Στη συνέχεια, η αρχή της επικουρικότητας περιλήφθηκε στην έκθεση Padoa-Schioppa το 1987, ως μια λύση στην ανεργία σε τοπικό επίπεδο μέσω της παρέμβασης της Κοινότητας. Ακολούθησε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων<sup>6</sup> στο προοίμιο του οποίου γίνεται λόγος για την αρχή της επικουρικότητας όσον αφορά την κοινωνική πολιτική. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία έχει η έκθεση Martin<sup>7</sup>, η οποία περιλαμβάνει τέσσερα ουσιώδη σημεία, υπενθυμίζει την άμεση όσο και έμμεση αναφορά των συνθηκών στην αρχή της επικουρικότητας, διατυπώνει την άποψη ότι η αρχή θα έπρεπε να χρησιμεύει στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, αλλά και στον καθορισμό του τρόπου δράσης της Κοινότητας στις συντρέχουσες αρμοδιότητες, διαπιστώνει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διατηρήσουν ευρείες αρμοδιότητες εφαρμόζοντας την αρχή και εκτιμά ότι πρέπει να δοθούν εγγυήσεις τόσο πολιτικές όσο και δικαστικές για το σεβασμό των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας και των κρατών-μελών<sup>8</sup>.

Στο προσχέδιο Martin βασίστηκαν οι συντάκτες της συνθήκης του Μάαστριχτ, στην οποία συνθήκη τόσο η αρχή της επικουρικότητας όσο και η αρχή της αναλογικότητας εντάσσονται πλέον στις γενικές αρχές (άρθρο 3B) και όχι σε επιμέρους άρθρα. Στο άρθρο 3B§3 παρατηρεί ωστόσο κανείς ότι γίνεται αναφορά μόνο στην αρχή της αναγκαιότητας, η οποία αποτελεί μέρος της αρχής της αναλογικότητας. Η τελευταία, αν και συναντάται στην νομολογία του ΔΕΚ από πολλά ήδη χρόνια, δεν αναφέρεται ρητά πουθενά στο κείμενο της ΣΕΚ<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Στρασβούργο, 9 Δεκεμβρίου 1989

<sup>7</sup> Νοέμβριος 1990

<sup>8</sup> Ε. Βενέτη κ.α., ό.π. (υποσ. 1), σ. 155-161

<sup>9</sup> Π. Δαγτόγλου, «Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μια κριτική ανάλυση», Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1999, σ. 15

Η αρχή της αναλογικότητας απαντάται για πρώτη φορά στον τίτλο του Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αλλά και στο αντίστοιχο Πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Δεν είναι εντούτοις ξεκάθαρο το κατά πόσο τα παραπάνω Πρωτόκολλα αφορούν ως προς τους κανόνες αιτιολόγησης, αλλά και ως προς τον έλεγχο εφαρμογής από τα εθνικά κοινοβούλια και τις δύο αρχές ή μόνο την αρχή της επικουρικότητας. Ξεχωριστή αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας γίνεται όμως και στην ίδια τη Συνθήκη της Λισσαβώνας στο άρθρο 5§4 ενοποιημένης απόδοσης ΣΕΕ όπου ορίζεται ότι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

Η ενσωμάτωση των υπό εξέταση αρχών στα κείμενα των Συνθηκών δεν μπορεί εντέλει παρά να συνδεθεί με την συνεχώς επεκτεινόμενη σε πολλούς τομείς νομοθετική δραστηριότητα της Κοινότητας. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας ήταν αποτέλεσμα του φαινομένου «spill-over», της ανάπτυξης δηλαδή θετικών συμπληρωματικότητων κατά την εμφάνιση σε ορισμένους τομείς (όπως για παράδειγμα η εσωτερική αγορά), έτσι ώστε να εντάσσονται σταδιακά στην ενοποιητική διαδικασία τμήματα άλλων παρεμφερών τομέων<sup>10</sup>. Σχετικό παράδειγμα το οποίο αναφέρει ο Pelkmans<sup>11</sup> αφορά την τριτοβάθμια εκπαίδευση, η οποία ως αρμοδιότητα παραμένει στο πεδίο των εθνικών αρμοδιοτήτων. Η εμπλοκή ωστόσο ιδιωτών στην εκπαίδευση και η συνάρτηση των παρεχόμενων υπηρεσιών εκπαίδευσης με την οικονομική μεγέθυνση μέσω των θετικών εξωτερικοτήτων που αυτές εμπερικλείουν οδηγεί στην κατάργηση του «φυσικού συνόρου» που μέχρι πρότινος συγκρατούσε την εκπαίδευση εντός των ορίων των αμιγώς εθνικών αρμοδιοτήτων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να περιορίζεται το εύρος της πρωτοβουλίας των κρατών μελών ως προς τις εγχώριες μεταρρυθμίσεις.

---

<sup>10</sup> J. Pelkmans, «Testing for Subsidiarity», BEEP briefing n° 13, 2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=BEEP> (9/12/2010), σ. 3-4

<sup>11</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 18-20

Μέσα σε αυτό το ανταγωνιστικό πεδίο άσκησης αρμοδιοτήτων που δημιουργείται μεταξύ ΕΕ και κρατών μελών, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας καλούνται να λειτουργήσουν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση ότι τα μέτρα λαμβάνονται στο κατώτατο δυνατό επίπεδο, είναι αποτελεσματικά και κατ' αναλογία μέσου-σκοπού. Αυτό που διακυβεύεται εν προκειμένω είναι οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε επίπεδο Ένωσης να αντικατοπτρίζουν τη βούληση της πλειοψηφίας των πολιτών της Ένωσης σύμφωνα με τις επιταγές της δημοκρατικής αρχής. Η περιθωριοποίηση όμως των εθνικών κοινοβουλίων και η άσκηση ανεπαρκούς κοινοβουλευτικού ελέγχου στην εκτελεστική εξουσία αφενός και οι δυνατότητες της Ένωσης να διευρύνει το πεδίο αρμοδιοτήτων της αφετέρου δεν διευκολύνουν τη χρήση εργαλείων όπως οι προαναφερθείσες αρχές.

Η ανάλυση μας θα σταθεί στην εξέταση των δυσχερειών που συναντά στο δρόμο της η εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αλλά και στις νέες διατάξεις και αρχές της Συνθήκης της Λισσαβώνας που προσδίδουν ιδιαίτερη έμφαση στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και στο σεβασμό της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών. Θα μας απασχολήσει επίσης ο έλεγχος των αρχών τόσο σε προνομοθετικό επίπεδο, όσο και σε επίπεδο έκδοσης πλέον των νομοθετικών μέτρων από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Όσον αφορά τον *ex post* έλεγχο των αρχών αυτός ανατίθεται κατ' αποκλειστικότητα στο ΔΕΚ και η παρούσα μελέτη θα προσπαθήσει να εντοπίσει τα βασικά στοιχεία της νομολογίας του.

## **I. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ**

### **A. Ο ex ante έλεγχος από την Επιτροπή και τα εθνικά κοινοβούλια**

#### *1. Ο ρόλος της Επιτροπής*

Η υπογραφή και θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας συνέδεσε για πρώτη φορά τα εθνικά Κοινοβούλια με τον έλεγχο της εφαρμογής σε προνομοθετικό<sup>12</sup> ακόμα στάδιο των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Στο προηγηθέν εντούτοις διάστημα από της θεσπίσεως των αρχών ως γενικών αρχών στο άρθρο 3B§2 ΣΕΚ ο ex ante έλεγχος εναπόκειτο κατ' αποκλειστικότητα στα κοινοτικά όργανα και ιδίως στην Επιτροπή, η οποία διατηρεί το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η Επιτροπή λοιπόν προβαίνει σε έναν πολιτικό έλεγχο εφαρμογής των αρχών της αναλογικότητας και επικουρικότητας, ο οποίος συνιστά ουσιαστικά ένα είδος «αυτοελέγχου»<sup>13</sup>. Η αοριστία όμως του άρθρου 3B§2 ΣΕΚ ως προς τις αιτούμενες προϋποθέσεις, και συγκεκριμένα αναφορικά με αφενός την αδυναμία επαρκούς επίτευξης των στόχων της προβλεπομένης δράσης από τα κράτη μέλη και αφετέρου της δυνατότητας καλύτερης πραγματοποίησής της λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της σε κοινοτικό επίπεδο, οδήγησε στην υιοθέτηση του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο οποίο τίθενται ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές.

Κατ' αρχάς προβλέπεται ότι κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, κάθε όργανο εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Επίσης, εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία

---

<sup>12</sup> Κατά τον Πασσά πρόκειται για μια ιδιότυπη «προνομοθετική» φάση η οποία εκτυλίσσεται μετά την τυπική κατάθεση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης αλλά πριν την κατάληξη της εξέτασής της από τον κοινοτικό νομοθέτη, Α. Πασσάς, «Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο ενωσιακό πολιτικό σύστημα: το παράδειγμα της ελληνικής Βουλής», σε Ν. Μαραβέγιας (επιμέλεια), «Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Παρελθόν, παρόν, μέλλον», Εκδόσεις Θεμέλιο-Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2008, σ. 341-342

<sup>13</sup> Ρ. Παπαδοπούλου, «Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», Ευρωπαϊών Πολιτεία 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://international.law.uoa.gr/programma\\_spoudon/ed.htm](http://international.law.uoa.gr/programma_spoudon/ed.htm), (9/12/2010) σ. 13

καμία δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης. Η διασφάλιση της τήρησης των πιο πάνω αρχών επιβάλλει -όπως ορίζεται επίσης στο Πρωτόκολλο- την αιτιολόγηση κάθε προτεινόμενης κοινοτικής νομοθεσίας ως προς τους λόγους που την υπαγόρευσαν, ώστε να από την αιτιολογία να προκύπτει ότι τηρήθηκαν οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Μάλιστα, την υποχρέωση αυτή φέρει τόσο η Επιτροπή ως κινητήρια δύναμη της νομοθετικής διαδικασίας, όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σε τυχόν τροποποιήσεις που θα επιφέρουν στο αρχικό σχέδιο της Επιτροπής. Επιπρόσθετα, τα δύο τελευταία οφείλουν, σε κάθε περίπτωση, τηρώντας πλήρως τις εφαρμοστέες διαδικασίες να εξακριβώνουν ως αναπόσπαστο τμήμα της συνολικής εξέτασης των προτάσεων της Επιτροπής, κατά πόσον οι προτάσεις αυτές συνάδουν με τις διατάξεις του άρθρου 3B§2 ΣΕΚ. Όπως επίσης, κατά τη διαδικασία της συναπόφασης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται για τη θέση του Συμβουλίου σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 3B§2 της Συνθήκης από την εισηγητική έκθεση που περιέχει τους λόγους που οδήγησαν το Συμβούλιο στην υιοθέτηση της κοινής θέσης. Ο ex ante επομένως έλεγχος επιτελείται θεωρητικά τουλάχιστον και από τα τρία κοινοτικά όργανα και σε κάθε όλες τις φάσεις έκδοσης μιας κοινοτικής πράξης<sup>14</sup>.

Επιπλέον, στο εν λόγω Πρωτόκολλο προβλέπεται ότι, εάν κατά την αιτιολόγηση των κοινοτικών πράξεων προκύψει ότι ένας κοινοτικός στόχος μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα από την Κοινότητα, θα πρέπει το συμπέρασμα αυτό να τεκμηριώνεται με ποιοτικούς ή, οσάκις είναι δυνατόν, ποσοτικούς δείκτες. Εν συνεχεία, για να εξεταστεί κατά πόσο πληρούται ο όρος να επιβάλλεται η ανάληψη δράσης σε κοινοτικό επίπεδο προκειμένου να επιτευχθούν επαρκώς οι στόχοι που τίθενται με αυτήν, το Πρωτόκολλο θέτει ως κατευθυντήριες γραμμές α) το υπό εξέταση θέμα να έχει διεθνικές πτυχές, οι οποίες δεν μπορούν να ρυθμιστούν ικανοποιητικά με τη δράση των κρατών μελών, β) οι δράσεις μόνο των κρατών μελών ή η έλλειψη κοινοτικής δράσης να

---

<sup>14</sup> Π. Κούσης, «Θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ», ΕΕΕυρΔ 2/1998, σ. 245-246

έρχονται σε σύγκρουση με τις απαιτήσεις της Συνθήκης (όπως η ανάγκη διόρθωσης των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, η αποφυγή συγκεκαλυμμένων περιορισμών του εμπορίου ή η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής) ή βλάπτουν σημαντικά κατ' άλλον τρόπο τα συμφέροντα των κρατών μελών<sup>15</sup> και γ) η δράση σε κοινοτικό επίπεδο να συνεπάγεται σαφή πλεονεκτήματα λόγω της κλίμακας στην οποία θα διεξαχθεί ή των αποτελεσμάτων της, σε σύγκριση με τη δράση στο επίπεδο των κρατών μελών.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, ιδίως οι ποσοτικοί δείκτες –όπως για παράδειγμα στατιστικές εμπορίου ή αποτελέσματα ερευνών των αγορών– μπορούν να φανούν χρήσιμοι κατά την εκτίμηση σχετικά με το αν οι πιθανές διεθνικές πτυχές της προτεινόμενης δράσης μπορούν ικανοποιητικά να ρυθμιστούν σε εθνικό ή υποεθνικό επίπεδο, ή αν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή και συγκεκαλυμμένοι περιορισμοί του εμπορίου είναι δυνατόν να περιοριστούν με τα προτεινόμενα μέτρα, καθώς έχουν σαφή και μετρήσιμο χαρακτήρα επιδεχόμενο ποσοτικής ανάλυσης. Το ζητούμενο είναι ωστόσο κατά πόσο στην πράξη λαμβάνονται υπόψη σε προνομοθετικό στάδιο τα αποτελέσματα τέτοιου είδους ερευνών<sup>16</sup>. Αναφορικά με το αίτημα η δράση σε κοινοτικό επίπεδο να συνεπάγεται σαφή πλεονεκτήματα σε σύγκριση με τη δράση στο επίπεδο των κρατών μελών, αυτό αποτελεί μια διαδικαστική προϋπόθεση, η οποία κατά τον Wyatt δημιουργεί ένα ήπιο τεκμήριο που λειτουργεί σε περίπτωση αμφιβολίας υπέρ των πολιτικών επιλογών σε εθνικό ή υποεθνικό επίπεδο, καθώς τη βάση της αρχής της επικουρικότητας αποτελεί η λήψη των αποφάσεων στο εγγύτερο δυνατό στον πολίτη επίπεδο, το οποίο δεν μπορεί να είναι άλλο από το επίπεδο του κράτους μέλους<sup>17</sup>.

Περαιτέρω, περνώντας στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας και σύμφωνα τις επιταγές της απλούστευσης, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας, προβλέπεται ότι η Κοινότητα νομοθετεί μόνο εφόσον

---

<sup>15</sup> Η αναφορά σε «διεθνικές πτυχές», «σύγκρουση με τις απαιτήσεις της Συνθήκης» ή «βλάβη των συμφερόντων των κρατών μελών» παραπέμπει στις θετικές και αρνητικές εξωτερικές επιδράσεις, J. Pelkmans, ό.π. (υποσ. 10), σ. 9

<sup>16</sup> D. Wyatt, «Could a “yellow card” for national parliaments strengthen judicial as well as political policing of subsidiarity?», CYELP 2/2006, σ. 10

<sup>17</sup> Όπως ανωτέρω

τούτο είναι αναγκαίο, ενώ, στο βαθμό που δεν μεταβάλλονται άλλες παράμετροι, οι οδηγίες θα πρέπει να προτιμώνται από τους κανονισμούς και οι οδηγίες-πλαίσια από τα λεπτομερή μέτρα. Σε ό,τι αφορά τη φύση και την έκταση της κοινοτικής δράσης, τα κοινοτικά μέτρα θα πρέπει να αφήνουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερο πεδίο για εθνικές αποφάσεις, σύμφωνα με την εξασφάλιση του στόχου του μέτρου και το σεβασμό των επιταγών της Συνθήκης.

Το Πρωτόκολλο υποδεικνύει ακόμη ότι η Επιτροπή θα πρέπει να προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν προτείνει νομοθεσία και να δημοσιεύει, όπου αυτό επιβάλλεται, έγγραφα διαβουλεύσεων, να αιτιολογεί κάθε πρότασή της σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας, ενώ όποτε είναι αναγκαίο, η εισηγητική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση θα πρέπει να παρέχει σχετικές λεπτομέρειες, να λαμβάνει δεόντως υπόψη την ανάγκη να είναι το τυχόν βάρος, οικονομικό ή διοικητικό, που βαρύνει την Κοινότητα, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες, το ελάχιστο δυνατό και ως εκ τούτου ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο και να υποβάλλει ετήσια έκθεση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 3B ΣΕΚ. Όλα τα παραπάνω ωστόσο δεν θίγουν στο ελάχιστο το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής.

Το Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας επέφερε ουσιώδεις αλλαγές ως προς τον *ex ante* έλεγχο των παραπάνω αρχών εμπλέκοντας και τα Εθνικά Κοινοβούλια<sup>18</sup>. Παράλληλα όμως, επεξέτεινε τις υποχρεώσεις της Επιτροπής ως προς το εύρος των διαβουλεύσεων που θα πρέπει να προηγούνται της διαμόρφωσης της νομοθετικής πρότασης και της αιτιολόγησης των προτεινόμενων δράσεων ως προς τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, το Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας επιβάλλει στην Επιτροπή να προβαίνει πλην όλως εξαιρετικών περιπτώσεων σε ευρείες διαβουλεύσεις συνεκτιμώντας και την περιφερειακή και τοπική διάσταση των

---

<sup>18</sup> βλ. παρακάτω σ. 22-30

προβλεπομένων δράσεων. Μάλιστα, στην περίπτωση που δεν προβαίνει στις διαβουλεύσεις αυτές, υποχρεούται –κάτι που δεν προβλέπεται στο αντίστοιχο Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ- να αιτιολογεί την απόφασή της αυτή στην πρότασή της. Όσον αφορά την αιτιολόγηση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων, πρέπει κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης να περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας<sup>19</sup>. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να περιέχει στοιχεία εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πράξης καθώς και, εφόσον πρόκειται για οδηγία, των συνεπειών της ως προς τις ρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοσθούν από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης, ενδεχομένως, της περιφερειακής νομοθεσίας. Σε αντίθεση δηλαδή με το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, όπου η εισηγητική έκθεση που συνοδεύει την πρόταση παρέχει και τις σχετικές λεπτομέρειες σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας μόνο όποτε αυτό είναι αναγκαίο, το πρόσφατο Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας εισάγει γενική υποχρέωση αιτιολόγησης των προτεινόμενων μέτρων λαμβάνοντας υπόψη και την περιφερειακή διάσταση του υπό ρύθμιση ζητήματος. Η υποχρέωση αιτιολόγησης περιλαμβάνει και τις μετέπειτα φάσεις του συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης»<sup>20</sup> που εισήγαγε το Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας, στο οποίο θα αναφερθούμε εκτενέστερα παρακάτω.

Το εύρος και η αποτελεσματικότητα του *ex ante* ελέγχου της Επιτροπής, αλλά και δευτερευόντως των υπολοίπων ενωσιακών οργάνων, επί της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας συνδέεται αναμφισβήτητα και διαμορφώνεται ανάλογα με το εύρος του *ex post* ελέγχου στον οποίο προβαίνει το ΔΕΚ και ειδικότερα με την πρόθεση του ΔΕΚ να

---

<sup>19</sup> Η υποχρέωση αυτή ισχύει σε κάθε περίπτωση σχεδίου νομοθετικής πράξης, ενώ ως τέτοια νοούνται κατά το Πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, πέραν των προτάσεων της Επιτροπής, και 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). Κατ' αυτόν τον τρόπο στον έλεγχο των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την διαμόρφωση ακόμα της νομοθετικής πρότασης εμπλέκονται άμεσα και τα υπόλοιπα ενωσιακά όργανα κατά τον ίδιο τρόπο εμπλοκής της Επιτροπής.

<sup>20</sup> Γνωστό ως «early warning system»

προβαίνει σε ουσιαστική εξέταση των προϋποθέσεων εφαρμογής των αρχών<sup>21</sup>. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτη η πρόταση της Ομάδας Εργασίας της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης που επιφορτίστηκε με την εισήγηση αναφορικά με την αρχή της επικουρικότητας για τη σύσταση ενός μηχανισμού δικαστικού ελέγχου εκ των προτέρων (μεταξύ της έκδοσης της κοινοτικής πράξης και της έναρξης ισχύος της), εμπνεόμενου από ορισμένες διατάξεις των κρατών μελών σχετικά με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Η Ομάδα απέρριψε εν τέλει τη δυνατότητα αυτή, εκτιμώντας ότι η εισαγωγή δικαστικού ελέγχου κατά τη νομοθετική φάση θα αφαιρούσε τον κυρίως πολιτικό χαρακτήρα του ελέγχου της επικουρικότητας. Επιπλέον, η Ομάδα θεώρησε ότι θα ήταν δύσκολο να εφαρμοστεί ο δικαστικός έλεγχος για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σε μια φάση διαφορετική από εκείνη του ελέγχου της τήρησης άλλων αρχών, όπως της ανάθεσης αρμοδιοτήτων ή της αναλογικότητας<sup>22</sup>.

Η σημασία του «αυτοελέγχου»<sup>23</sup> της Επιτροπής ως προς τις υπό εξέταση αρχές έγκειται στο γεγονός ότι πρόκειται για τον μοναδικό -μέχρι και την θέση σε ισχύ του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας- εκ των προτέρων έλεγχο εφαρμογής των αρχών. Αυτό οφείλεται στην εν τοις πράγμασι περιθωριοποίηση των εθνικών Κοινοβουλίων, αφενός επειδή τα τελευταία αδυνατούν να ασκήσουν αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο στις εθνικές κυβερνήσεις, δεδομένης της εκχώρησης ευρέος φάσματος αρμοδιοτήτων στο ενωσιακό επίπεδο στο οποίο οι κυβερνήσεις και κυρίως οι διοικητικές δομές τους εμφανίζονται ως βασικοί διαπραγματευτές εξ ονόματος των εθνικών συμφερόντων<sup>24</sup> και αφετέρου λόγω των ίδιων των χαρακτηριστικών της οργάνωσης και λειτουργίας του Συμβουλίου, όπως είναι η τεχνική της «πακετοποίησης» των διαπραγματεύσεων, η κουλτούρα της συναίνεσης και η μυστικότητα των συνεδριάσεων, ο κεντρικός ρόλος της γραφειοκρατίας στις

---

<sup>21</sup> Για την νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τον έλεγχο εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας βλ. παρακάτω σ. 30-43

<sup>22</sup> «Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», Κ. Στεφάνου (εισαγωγή), στη σειρά: «κείμενα τεκμηρίωσης», Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Αθήνα, 2003, σ. 32-33

<sup>23</sup> Ρ. Παπαδοπούλου, ό.π. (υποσ. 2)

<sup>24</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 334

προνομοθετικές βαθμίδες του Συμβουλίου κ.α.<sup>25</sup>, χαρακτηριστικά τα οποία περιορίζουν έτσι κι αλλιώς την ικανότητα συνολικής εποπτείας, ελέγχου και παρέμβασης κατά τις διαπραγματεύσεις των εθνικών κυβερνήσεων. Κατόπιν των παραπάνω, δεν είναι τυχαία η θερμή υποδοχή που επιφυλάχθηκε από τη Θεωρία στο σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης» που εισήχθη με το Πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

## *2. Τα εθνικά κοινοβούλια ως θεματοφύλακες των αρχών*

Πράγματι, το σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ήρθε να καλύψει το νομικό -αλλά και πολιτικό<sup>26</sup>- κενό ως προς τον *ex ante* έλεγχο των αρχών, προωθώντας τα εθνικά Κοινοβούλια στο ρόλο του «θεματοφύλακα» των αρχών. Μάλιστα, αποκτά ιδιαίτερη συμβολική αξία<sup>27</sup> η αναφορά για πρώτη φορά σε διακριτή διάταξη –εκτός των δύο αναλυτικών πρωτοκόλλων του Άμστερνταμ και της Λισσαβώνας<sup>28</sup>- του τρόπου με τον οποίο τα εθνικά Κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης (άρθρο 12 ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ), αναφορά η οποία καταδεικνύει και την τάση να αντιμετωπισθούν αυτά ως οιονεί θεσμικά όργανα της Ένωσης και να ενταχθούν στο θεσμικό σύστημά της<sup>29</sup>. Πιο συγκεκριμένα, σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας το ως άνω άρθρο προβλέπει ότι «τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης: ...β) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με τις

---

<sup>25</sup> Βλ. αναλυτικότερα όπως ανωτέρω, σ. 337 καθώς και υποσ. 3, σ. 337

<sup>26</sup> Όπως προαναφέρθηκε και στην αρχή της παρούσας η αρχή της επικουρικότητας συνιστά κατά βάση πολιτική αρχή

<sup>27</sup> Δεν φαίνεται να προσθέτει κάτι από ουσιαστική άποψη στα δικαιώματα και στο ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων η αναφορά σε αυτά σε ξεχωριστό άρθρο της ΣΕΕ μετά την αναθεώρηση της με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, το οποίο άρθρο μάλιστα δεν προβλεπόταν στη Συνταγματική Συνθήκη, G. Barrett, «“The king is dead, long live the king”: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments», E.L. Rev. 1/2008, σε Westlaw International, σ. 3-4

<sup>28</sup> Αναλυτικότερα για την πορεία σταδιακής κατοχύρωσης του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων στις Συνθήκες βλ. Ρ. Παπαδοπούλου, ό.π. (υποσ. 13), σ. 4-6

<sup>29</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 6

διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας». Παρατηρεί ωστόσο κανείς ότι στη διάταξη του άρθρου 12 περ.β ΣΕΕ δεν γίνεται μνεία και στην υποχρέωση των εθνικών κοινοβουλίων να μεριμνούν για την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, ένα ζήτημα με το οποίο θα ασχοληθούμε ενδελεχέστερα παρακάτω.

Ειδικότερα, το σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης», όπως αυτό αποτυπώνεται στα άρθρα του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, προβλέπει ότι κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, να απευθύνει προς τους προέδρους των οργάνων της Ένωσης αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 6§1) και τα τελευταία οφείλουν να λάβουν υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες που εκδίδουν τα εθνικά κοινοβούλια ή σώμα εθνικού κοινοβουλίου. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με το ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα.

Εν συνεχεία, εφόσον οι αιτιολογημένες γνώμες που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο<sup>30</sup> του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας, το σχέδιο επανεξετάζεται από το αρμόδιο όργανο, το οποίο μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Η απόφαση αυτή πρέπει να είναι αιτιολογημένη. Στο σημείο αυτό και με αυτόν τον τρόπο, η Επιτροπή –ή σε κάθε άλλη περίπτωση το αρμόδιο όργανο το οποίο έφερε τη νομοθετική πρωτοβουλία- αναδέχεται, για δεύτερη φορά στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας, το βάρος απόδειξης της τήρησης των επιταγών της αρχής αυτής<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης που αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης

<sup>31</sup> Ρ. Παπαδοπούλου, ό.π. (υποσ. 13), σ. 17

Η ανωτέρω διαδικασία, γνωστή και ως διαδικασία «κίτρινης κάρτας<sup>32</sup>», παραλλάσσεται στα πλαίσια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, όπου αρκεί για να επανεξεταστεί η πρόταση οι αρνητικές ψήφοι να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια. Η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής –σε περίπτωση που αυτή αποφασίσει να διατηρήσει την πρόταση- και οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων διαβιβάζονται στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για να ληφθούν υπόψη πριν από την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης. Η διαδικασία αυτή γνωστή ως διαδικασία «πορτοκαλί κάρτας» τερματίζεται με την απόρριψη της νομοθετικής πρότασης, εάν και εφόσον η πλειοψηφία 55% των μελών του Συμβουλίου ή η πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνουν ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας.

Το άρθρο 7§3 στο οποίο περιγράφεται η διαδικασία της «πορτοκαλί κάρτας» δημιούργησε εύλογα ερωτήματα σχετικά με σκοπιμότητα της, καθόσον δεν είναι εύκολο να διαπιστωθεί κατά πόσον οι ρυθμίσεις των άρθρων 7§2 και 7§3 λειτουργούν εναλλακτικά ή σωρευτικά. Η προβληματική εντοπίζεται γύρω από τη μη αναφορά και στην τρίτη παράγραφο του άρθρου 7 (κατ' αναλογία προς την δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου) της υποχρέωσης της Επιτροπής να αιτιολογεί ειδικώς την απόφασή της να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρότασή της. Μπορεί επομένως η Επιτροπή να διαβιβάσει στον νομοθέτη της Ένωσης την πρότασή της εμμένοντας σε αυτήν και συνοδεύοντάς την με την αρχική της εκτίμηση σχετικά με τη συμμόρφωση της πρότασής της με την αρχή της επικουρικότητας<sup>33</sup>; Περαιτέρω, αυτό που παρατηρεί κανείς σε σχέση με το άρθρο 7§3περ.β είναι η ευχέρεια που προσφέρεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να μπλοκάρει μια πρόταση της Επιτροπής με το αιτιολογικό της μη

---

<sup>32</sup> Η σημασία της πρόκρισης της διαδικασίας «κίτρινης κάρτας» έναντι της πιο σκληρής οδού, αυτής της διαδικασίας της «κόκκινης κάρτας» έγκειται κατά τον Schutze στην ανάγκη να διατηρήσει η Επιτροπή την ανεξαρτησία που της έχουν απονείμει οι Συνθήκες. Ειδάλλως, η απονομή δικαιώματος βέτο στα εθνικά κοινοβούλια κατά τον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας θα υπονόμει την ομαλή κατανομή των αρμοδιοτήτων στην ΕΕ, R. Schutze, «Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?», C.L.J. 3/2009, σε Westlaw International, σ. 3

<sup>33</sup> Βλ. αναλυτικότερα G. Barrett ό.π. (υποσ. 27), σ. 6-9

συμμόρφωσης του σχεδίου νομοθετικής πράξης προς την αρχή της επικουρικότητας, καθώς αρκεί η πλειοψηφία των ψηφισάντων, ενώ κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Αντιθέτως, δυσχεραίνεται κατά τη διαδικασία αυτή η δυνατότητα που έχει το Συμβούλιο να μπλοκάρει μια νομοθετική πρόταση, όταν απαιτείται πλειοψηφία 55%, δηλαδή τουλάχιστον 15 ψήφοι σε σύνολο 27 κρατών μελών, ενώ κατά τη διαδικασία της συναπόφασης αρκούν κατά περίπτωση από 8 έως και 14 ψήφοι<sup>34</sup>.

Μετά τη σύντομη αυτή παρουσίαση του συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης» που εισάγει το Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας μπορούν να εντοπιστούν ευκολότερα οι ουσιαστικές τροποποιήσεις που έφερε συγκριτικά με το αντίστοιχο Πρωτόκολλο του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης. Αυτές αφορούν αφενός την παράταση της προθεσμίας εξέτασης των σχεδίων νομοθετικών πράξεων από τα εθνικά κοινοβούλια –ορθώς- από τις έξι στις οκτώ εβδομάδες, αφετέρου την εισαγωγή της διαδικασίας «πορτοκαλί κάρτας» του άρθρου 7§3. Το σημαντικότερο ωστόσο εν γένει στοιχείο του «early warning system» έγκειται στο γεγονός ότι οργανώνει πλέον ένα μηχανισμό προληπτικού ελέγχου με κεντρικό άξονα τα εθνικά κοινοβούλια, εισάγοντας, κατ' ουσίαν, ένα εθνικό στάδιο στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης<sup>35</sup>.

Δεν είναι παρολαυτά λίγα τα ερωτήματα που γεννώνται με αφορμή την είσοδο των εθνικών κοινοβουλίων στο κατώφλι της προνομοθετικής διαδικασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Για παράδειγμα τι συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία οι ενστάσεις των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με μια νομοθετική πρόταση αφορούν διαφορετικά σημεία της ίδιας πρότασης ή οι επιφυλάξεις που διατυπώνουν έχουν διαφορετικές νομικές βάσεις; Επιπλέον, ποιος είναι ο ρόλος των περιφερειακών κοινοβουλίων και πως αντιμετωπίζεται ο διαφορετικός βαθμός δραστηριοποίησης των εθνικών κοινοβουλίων; Είναι ο έλεγχος που προκρίνει το Πρωτόκολλο έλεγχος επικουρικότητας μόνο, ή περιλαμβάνει και

---

<sup>34</sup> Όπως ανωτέρω, αλλά και Ε. Μαριάς, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων», ΕφημΔΔ 4/2008, σ. 565

<sup>35</sup> Ρ. Παπαδοπούλου, ό.π. (υποσ. 13), σ. 12

τον έλεγχο της αρχής της αναλογικότητας<sup>36</sup>; Εξάλλου, δεν μπορεί κανείς να παραγνωρίσει το γεγονός ότι ναι μεν δίνεται στα εθνικά κοινοβούλια η δυνατότητα να εκφέρουν λόγο σε θέματα επικουρικότητας και αναλογικότητας, ωστόσο κατά το σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης» ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων τερματίζεται με μια ενδεχόμενη αρνητική γνωμοδότηση από μέρους τους, ενώ η Επιτροπή δύναται να εμμένει στην πρότασή της, είτε να την τροποποιήσει –αιτιολογώντας βέβαια ειδικώς την απόφασή της αυτή-. Τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούν επομένως να προκαταβάλλουν το αποτέλεσμα της όλης διαδικασίας<sup>37</sup>.

Αναφορικά με το εύρος του ασκούμενου από τα εθνικά κοινοβούλια ελέγχου ανακύπτει ιδίως το ζήτημα εάν οι διαδικασίες «κίτρινης» και «πορτοκαλί» κάρτας που περιγράφει το Πρωτόκολλο περιλαμβάνουν τόσο έλεγχο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας όσο και της αρχής της αναλογικότητας. Ενώ λοιπόν, α) το Πρωτόκολλο τιτλοφορείται ως «Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», β) στο πρώτο άρθρο αυτού ορίζεται ότι κάθε θεσμικό όργανο μεριμνά συνεχώς για την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, παραπέμποντας στο άρθρο 3B της ΣΕΕ, και γ) στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου προβλέπεται ότι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στο άρθρο 6 γίνεται ρητή αναφορά μόνο στον έλεγχο της επικουρικότητας. Φαίνεται λοιπόν πως σκοπίμως παραλήφθηκε από τις διαδικασίες του συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης» ο έλεγχος της αναλογικότητας. Αυτό σημαίνει εντούτοις, ότι δίνεται ο λόγος στα εθνικά κοινοβούλια γύρω από το ποιός μπορεί να ασκήσει την υπό κρίση αρμοδιότητα (έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας), χωρίς όμως να μπορούν

---

<sup>36</sup> Βλ. αναλυτικότερα P. Kiiver, «The European Constitution and the role of national parliaments: hard law language, soft content» σε «The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond», A. Albi & J. Ziller (επιμέλεια), The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2007, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://ssrn.com/abstract=1427123>, (9/12/2010), σ. 230-231

<sup>37</sup> G. Barrett ό.π. (υποσ. 27), σ. 10, P. Kiiver, «The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity», MJ 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://ssrn.com/abstract=1417242>, (9/12/2010), σ. 78

παράλληλα να εκφέρουν άποψη ως προς τα μέσα και την έκταση της ασκούμενης αρμοδιότητας (αντίστοιχος έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας). Στην πράξη πάντως, σε μια πιλοτική εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για τον έλεγχο της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας επί προτάσεων της Επιτροπής, τα εθνικά κοινοβούλια θεώρησαν στην πλειονότητά τους ότι η διάκριση των δύο αρχών είναι, συχνά, και σε σχέση με το ουσιαστικό περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης δυσχερής, ενώ έκριναν και ότι ο έλεγχος πρέπει να επεκτείνεται και στην ίδια τη νομική βάση επί της οποίας θεμελιώνεται η πρόταση<sup>38</sup>. Αντιθέτως, το πεδίο εκτίμησης το οποίο έχουν στη διάθεσή τους τα εθνικά κοινοβούλια θεωρείται αρκούντως ευρύ, καθώς οι γενικές κατευθύνσεις που δίνονται στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου<sup>39</sup> επιτρέπουν την προσαρμογή του πεδίου εκτίμησης που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια με βάση τα χαρακτηριστικά της εσωτερικής έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους<sup>40</sup>.

Το βασικό εργαλείο κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων είναι για την πλειονότητα των κρατών μελών οι ΕΕΥ, αποστολή των οποίων είναι ο συντονισμός του κοινοβουλευτικού έργου σε θέματα ΕΕ. Αυτή ωστόσο η τυπική ομοιομορφία ως προς τη δομή και την οργάνωση των Επιτροπών δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη αντίστοιχη ομοιότητα ως προς την ποιότητα και τον όγκο του παραγόμενου από αυτές έργου. Παρατηρείται δηλαδή θεσμική σύγκλιση μεν, συμπεφορική απόκλιση δε. Για παράδειγμα οι ΕΕΥ των σκανδιναβικών χωρών έχουν πιο έντονη παρουσία στην πολιτική ζωή της χώρας σε σχέση με τις αντίστοιχες ΕΕΥ των μεσογειακών χωρών<sup>41</sup>. Αυτό συνδέεται με παράγοντες όπως μεταξύ άλλων η θεσμική και χωρική οργάνωση του κράτους (ενιαίο, αποκεντρωμένο, ομοσπονδιακό), οι πραγματικές σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, το κομματικό σύστημα και η συχνότητα

---

<sup>38</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 341

<sup>39</sup> Στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας γίνεται απλή αναφορά στην ανάγκη να στηρίζονται οι αιτιολογημένες γνώμες σε ποιοτικούς και, οσάκις είναι δυνατόν, σε ποσοτικούς δείκτες

<sup>40</sup> Ρ. Παπαδοπούλου, ό.π. (υποσ. 13), σ. 14

<sup>41</sup> Τ. Raunio, «National parliaments and European integration, what we know and what we should know», ARENA Working Paper, 2/2009, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.arena.uio.no>, (9/12/2010), σ. 2

ανάδειξης μονοκομματικών, πολυκομματικών ή ακόμη και κυβερνήσεων μειοψηφίας (π.χ. Δανία), η στάση της κοινής γνώμης απέναντι στα ευρωπαϊκά ζητήματα, αλλά και με το είδος του κοινοβουλευτικού ελέγχου που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στις κυβερνήσεις τους (έλεγχος ex post ή παροχή δεσμευτικής εντολής)<sup>42</sup>.

Στη δημιουργία ομοιόμορφων πρακτικών που διευκολύνουν το έργο των ΕΕΥ συμβάλλουν οι διάφορες μορφές διακυβερνητικής συνεργασίας (ASSISES<sup>43</sup>, COSAC<sup>44</sup>). Ειδικά για την COSAC στο άρθρο 10 του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ προβλέπεται ότι η τελευταία προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως μεταξύ των ειδικευμένων επιτροπών τους και κυρίως για τη συζήτηση θεμάτων κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Ωστόσο, οι εισηγήσεις της διάσκεψης δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τα εθνικά κοινοβούλια. Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι στα πλαίσια της COSAC δοκιμάστηκε για πρώτη φορά στην πράξη ο έλεγχος των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια.

Πέραν βέβαια της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας σε επίπεδο διασκέψεων, επιτείνεται η ανάγκη πλέον και οι βουλευτές που απαρτίζουν τα εθνικά κοινοβούλια να εμπεδώσουν την ευρωπαϊκή διάσταση των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, φροντίζοντας να έχουν καλή γνώση των επιδιώξεων, των

---

<sup>42</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 336

<sup>43</sup> Η Διάσκεψη Προέδρων Κοινοβουλίων ΕΕ (ASSISES), που συγκαλείται ετησίως, συγκεντρώνει τους Προέδρους των Κοινοβουλίων των κρατών μελών της Ένωσης και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με σκοπό τον συντονισμό των διακοινοβουλευτικών δραστηριοτήτων

<sup>44</sup> Η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της ΕΕ (COSAC) ιδρύθηκε από τη Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων των κρατών μελών της ΕΕ το Μάιο του 1989 και για πρώτη φορά συνεκλήθη το Νοέμβριο του ίδιου χρόνου στο Παρίσι. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Πρωτοκόλλου της Συνθήκης της Λισσαβώνας για το Ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων, «Διάσκεψη κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης δύναται να υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής». Η Διάσκεψη αυτή προωθεί επίσης της ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των Εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

στρατηγικών και των πολιτικών που ακολουθούν τα υπόλοιπα κράτη μέλη, κάτι που αποβαίνει ιδιαίτερα χρήσιμο στις ψηφοφορίες ενώπιον του Συμβουλίου. Ειδάλλως, ελλοχεύει ο κίνδυνος οι μεμονωμένες θέσεις να οδηγούν σε εθνική απομόνωση και στην αποτυχία άσκησης επιρροής σε ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>45</sup>. Εξάλλου, όπως παρατηρεί και ο Kiiver<sup>46</sup> βαρύνοντα ρόλο παίζει η έγκαιρη δραστηριοποίηση και η άντληση πληροφοριών από τους βουλευτές ακόμα και στο στάδιο της έκδοσης πράσινων βίβλων από την Επιτροπή, ανεξάρτητα από την επιμέλεια που θα δείξουν οι κυβερνήσεις -ή τα ενωσιακά όργανα πλέον- για τη διαβίβαση των ανάλογων εγγράφων, ενόψει ιδιαίτερα της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων που δεν επιτρέπει κωλυσιεργίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δανική ΕΕΥ.

Περνώντας τώρα στα καθ' ημάς και στην ανταπόκριση της ελληνικής Βουλής στις διαδικασίες που προβλέπει το σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης», οφείλουμε να σταθούμε στην ειδική διαρκή ΕΕΥ, η σύσταση και η λειτουργία της οποίας προσδιορίζεται από το άρθρο 32Α του ΚΤΒ. Σ' αυτό προβλέπεται ότι η ΕΕΥ απαρτίζεται από έναν εκ των Αντιπροέδρων της Βουλής ως Πρόεδρο και τριάντα βουλευτές ως μέλη. Στην αρμοδιότητα της ΕΕΥ ανήκουν α) τα θεσμικά θέματα της ΕΕ, β) τα θέματα διακοινοβουλευτικής συνεργασίας και γ) οι πράξεις των οργάνων της ΕΕ με «κανονιστικό περιεχόμενο». Στην πράξη, τα αποτελέσματα της λειτουργίας της ειδικής διαρκούς ΕΕΥ δεν είναι ενθαρρυντικά. Σ' αυτό συντελούν, αφενός το γεγονός ότι δεν της αναγνωρίζεται κεντρικός, συντονιστικός ρόλος, αντιθέτως συγκαλείται με πρωτοβουλία του Προέδρου της Βουλής και κατά συνέπεια πρωτοβουλία της κυβερνητικής πλειοψηφίας, αφετέρου η ελληνική Βουλή δεν διαθέτει κάποιο σύστημα «αναγνώρισης» κοινοτικών κανόνων που ενσωματώνονται σε νομοσχέδια, δεν έχει τη δυνατότητα παρακολούθησης των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παραχωρεί στην εκτελεστική εξουσία, αλλά και οι ίδιοι οι βουλευτές δείχνουν

---

<sup>45</sup> I. Pernice, «The role of national parliaments in the European Union», σε I. Pernice/D. Melissas (επιμέλεια), «Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004», ΝΟΜΟΣ, 2002, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://www.ecln.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=44](http://www.ecln.net/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=44), (9/12/2010), σ. 4-5

<sup>46</sup> P. Kiiver, ό.π. (υποσ. 36), σ. 228-229

μειωμένο ενδιαφέρον στην ενασχόληση με ευρωπαϊκά ζητήματα, τα οποία δεν προσελκύουν εύκολα το ενδιαφέρον των ψηφοφόρων<sup>47</sup>.

## **B. Ο ex post έλεγχος από το Δικαστήριο**

### *1. Η νομολογία του ΔΕΚ ως προς κατανομή των αρμοδιοτήτων και την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας*

Ο ex ante έλεγχος της δράσης των οργάνων της Ένωσης ως προς τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ανατέθηκε εξ αρχής στα Δικαστήρια της ΕΕ<sup>48</sup>, στο γενικότερο πλαίσιο του εκ των υστέρων ελέγχου σε ενωσιακό επίπεδο. Παρολαυτά, επιχειρώντας κανείς μια ανασκόπηση στην ερμηνεία και εφαρμογή ειδικότερα της αρχής της επικουρικότητας από το Δικαστήριο παρατηρεί την περιορισμένη χρήση της αρχής ως ερμηνευτικού εργαλείου, αλλά και το γεγονός ότι δευτερευόντως μόνο γίνεται επίκληση σε αυτήν. Η αιτία που βρίσκεται πίσω από τη συμπεριφορά του Δικαστηρίου έγκειται στην ίδια τη φύση της αρχής περισσότερο ως πολιτικού εργαλείου<sup>49</sup> και ενισχύεται αφενός από την ασάφεια της διατύπωσης των όρων του άρθρου 5§2 ΣΕΚ<sup>50</sup>, αφετέρου από το γεγονός ότι μέχρι και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας δεν είχαν καθοριστεί σε επίπεδο Συνθηκών οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης<sup>51</sup>.

Ειδικά οι αποκλειστικές αρμοδιότητες παίζουν σημαντικότατο ρόλο κατά την εκτίμηση της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 5§2 ΣΕΚ η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της

---

<sup>47</sup> Βλ. αναλυτικότερα σε Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 345-351

<sup>48</sup> Άρθρο 19§1εδ.β ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ

<sup>49</sup> Γί' αυτό και κατά μια άποψη της θεωρίας θα έπρεπε να αποκλειστεί η επίκληση της αρχής της επικουρικότητας ενώπιον του ΔΕΚ, δεδομένου του κατά βάση κοινωνικοπολιτικού χαρακτήρα της αρχής, Χ. Παπαδημητρίου, «Η συνεισφορά των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στη δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το κοινοτικό δίκαιο», ΝοΒ 2009, υποσ. 20, σ. 362

<sup>50</sup> «να επιτευχθούν επαρκώς», «λόγω των διαστάσεων» και «να επιτευχθούν καλύτερα»

<sup>51</sup> F. Goudappel, «Subsidiarity under the Draft Constitution for Europe», σε E. Piontek (επιμέλεια), «Reformowanie Unii Europejskiej-Wybrane problemy prawne okresu przemian», 2005, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://repub.eur.nl/resource/pub\\_7791/index.html](http://repub.eur.nl/resource/pub_7791/index.html), (9/12/2010), σ. 2-3

αρμοδιότητα. Ωστόσο, βασικό χαρακτηριστικό του συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων της ΕΕ είναι η πολυπλοκότητά του. Πρόκειται για ένα σύστημα αρμοδιοτήτων, στο οποίο πολιτικές, νομικές και θεσμικές δυναμικές αλληλεπιδρούν με απώτερο στόχο να παραχθεί η επιθυμητή ισορροπία μεταξύ εθνικών και κοινοτικών συμφερόντων<sup>52</sup>. Το γεγονός ότι οι αποκλειστικές αρμοδιότητες καθορίζονταν μέχρι πρόσφατα νομολογιακά από το Δικαστήριο, και όχι ρητά στις Συνθήκες, εντείνει την αίσθηση ότι τα όρια μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων είναι ιδιαίτερος ρευστά. Για παράδειγμα σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ ως τομείς ανήκοντες στις αποκλειστικές αρμοδιότητες έχουν κριθεί –ενδεικτικά– η εμπορική πολιτική, το ουσιαστικό τελωνιακό δίκαιο, η προστασία των αλιευτικών πόρων, καθώς και το δίκαιο εσωτερικής οργάνωσης και διαδικασίας. Κατ’ αναλογία προς τα παραπάνω, το ίδιο θα πρέπει να θεωρηθεί ότι ισχύει και για τους τομείς που συνδέονται με την νομισματική ένωση<sup>53</sup>.

Χαρακτηριστικές άλλωστε της απροθυμίας του Δικαστηρίου να θεωρήσει έναν τομέα ως μη ανήκοντα στους τομείς στους οποίους η Κοινότητα δύναται να αναλάβει δράση είναι οι παρακάτω τρεις αποφάσεις (Casagrande, Reina και Bosman)<sup>54</sup>. Στην υπόθεση Casagrande<sup>55</sup> το Δικαστήριο εξέτασε προδικαστικό ερώτημα του Διοικητικού Δικαστηρίου της Βαυαρίας που αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 12§1 του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου της 15<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1968 για την ελευθερία μετακίνησης των εργαζομένων εντός της Κοινότητας. Ο κανονισμός προέβλεπε στο άρθρο 12§1 τη δυνατότητα τα τέκνα εργαζομένων-πολιτών κράτους-μέλους, που έχουν προσληφθεί και κατοικούν

---

<sup>52</sup>A. Vergis Bausili, «Rethinking the methods of dividing and exercising powers in the EU: Reforming subsidiarity and national parliaments», Jean Monnet Working Paper 9/2002, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/papers02.html>, (9/12/2010), σ. 2

<sup>53</sup> C. Ritzer/M. Ruttloff/K. Linhart, «How to sharpen a dull sword–The principle of subsidiarity and its control», German Law Journal 7/2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=755>, (9/12/2010), υποσ. 27, σ. 738

<sup>54</sup> G. de Búrca, «Reappraising subsidiarity's significance after Amsterdam», Harvard Jean Monnet Working Paper 7/1999, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>, (9/12/2010), σ. 41-45

<sup>55</sup> Case 9/74, Casagrande v. Landeshauptstadt München, 1974, ECR 773

στο έδαφος έτερου κράτους-μέλους, να έχουν ελεύθερη πρόσβαση στην εκπαίδευση του τόπου διαμονής τους κατά τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις που προβλέπονται για τα τέκνα των ημεδαπών. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστήριξε ωστόσο, ότι τα ζητήματα εκπαιδευτικής πολιτικής και πολιτικής υποτροφιών άπτονται της νομοθετικής αρμοδιότητας των ομόσπονδων κρατών μελών της και έτσι γεννάται το ζήτημα κατά πόσο είναι δυνατόν η κοινοτική νομοθεσία να επηρεάζει τη νομοθεσία που πηγάζει όχι μόνο από την κεντρική εξουσία αλλά και από τις επιμέρους αρχές ενός ομοσπονδιακού κράτους, όπως για παράδειγμα τη νομοθεσία για τις υποτροφίες. Η απάντηση του Δικαστηρίου ήταν ότι, αν και η εκπαιδευτική πολιτική δεν υπάγεται αυτή καθαυτή στην σφαίρα αρμοδιοτήτων που η Συνθήκη επιφυλάσσει στα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αυτό δεν συνεπάγεται ότι η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας θα πρέπει να περιορίζεται, εάν από τη φύση τους οι αρμοδιότητες αυτές επηρεάζουν τα μέτρα που έχουν ληφθεί από τα κράτη μέλη κατά την εκτέλεση πολιτικών όπως είναι η εκπαίδευση και κατάρτιση<sup>56</sup>.

Αντίστοιχα, στην υπόθεση *Reina*<sup>57</sup> έξι χρόνια αργότερα και σχετικά με τον ίδιο κανονισμό, τέθηκε το προδικαστικό ερώτημα της ερμηνείας των διατάξεων για την ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων κατά τέτοιο ευρύ τρόπο, ώστε να περιλαμβάνει και τα άτοκα δάνεια που κατά την γερμανική νομοθεσία προορίζονται για τους Γερμανούς πολίτες αποβλέποντας στη μείωση της υπογεννητικότητας. Το Δικαστήριο και σ' αυτήν την περίπτωση πρόκρινε την άποψη ότι το γεγονός ότι μια αρμοδιότητα ανήκει κατ' αρχήν στα κράτη μέλη, δεν οδηγεί κατ' ανάγκη στο συμπέρασμα, ότι θα πρέπει να μείνει ανέγγιχτη από τα μέτρα που λαμβάνει η Κοινότητα κατά την άσκηση κοινοτικών αρμοδιοτήτων<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Case 9/74, ό.π. παρ. 11-12

<sup>57</sup> Case 65/81, *Reina v. Landeskredit Bank Baden-Württemberg*, 1982, ECR 33

<sup>58</sup> «Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η Κοινότης υπερβαίνει τα όρια της αρμοδιότητός της για τον λόγο και μόνο ότι η άσκηση της αρμοδιότητός της αυτής επιδρά επί μέτρων που υπηγορεύθησαν από λόγους δημογραφικής πολιτικής», όπως ανωτέρω, παρ. 15

Τέλος, στην υπόθεση *Bosman*<sup>59</sup>, καίτοι η Γερμανική Κυβέρνηση αναφέρθηκε κατά τρόπο άμεσο στην αρχή της επικουρικότητας, το Δικαστήριο απέφυγε να συνδέσει την άσκηση των αρμοδιοτήτων από την Κοινότητα με την πιθανή επίδραση που οι τελευταίες έχουν στα μέτρα που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο. Έτσι, στην παράγραφο 73 της απόφασης το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι «ενόψει των σκοπών της Κοινότητας, η άσκηση του αθλητισμού εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο κατά το μέτρο που συνιστά οικονομική δραστηριότητα υπό την έννοια του άρθρου 2 της Συνθήκης». Από τα παραπάνω προκύπτει, ότι ακόμα και τομείς δραστηριότητας που εμπίπτουν στο πεδίο άσκησης εθνικής πολιτικής και οι οποίοι ηθελημένα παρέμειναν εκτός της σφαίρας επιρροής της Κοινότητας φαίνεται να υποβαθμίζονται ή να αλλοιώνεται το πεδίο εφαρμογής τους έναντι των ισχυρότερων κανόνων οικονομικής πολιτικής, κατά την ερμηνεία τους από το Δικαστήριο<sup>60</sup>. Απομένει λοιπόν να διαπιστωθεί ποια θα είναι η νομολογιακή συμπεριφορά του Δικαστηρίου στο εξής, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας που περιλαμβάνει κλειστό κατάλογο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης<sup>61</sup>.

Όσον αφορά εντούτοις το προ της Συνθήκης της Λισσαβώνας διάστημα, παρατηρείται ότι τα κριτήρια του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας δεν κατάφεραν να μειώσουν τον όγκο της παραγόμενης νομοθεσίας, καθώς άφηναν περιθώρια πολιτικών εκτιμήσεων. Εξάλλου, υπήρχε πάντα η δυνατότητα ο ανεπαρκής έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικό επίπεδο να αντισταθμιστεί από τον έλεγχο του Δικαστηρίου<sup>62</sup>. Γεγονός είναι πάντως ότι οι περιπτώσεις επίκλησης της αρχής της επικουρικότητας ενώπιον του Δικαστηρίου και ακόμη περισσότερο ακύρωσης πράξεων λόγω παραβίασης της αρχής είναι εξαιρετικά σπάνιες. Η νομολογία του ΔΕΚ στον τομέα αυτόν θα μπορούσε να συνοψισθεί -όπως επισημαίνει και ο Γενικός Εισαγγελέας *Jacobs*- στο ότι ο ρόλος του Δικαστηρίου κατά την εξέταση

---

<sup>59</sup> Case 415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v. Bosman*, 1995, ECR I-4921

<sup>60</sup> G. de Búrca, ό.π. (υποσ. 54), σ. 41

<sup>61</sup> Άρθρο 3 ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ

<sup>62</sup> C. Ritzer/M. Ruttloff/K. Linhart, ό.π. (υποσ. 53), σ. 740

του σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας κυρίως αφορά το ερώτημα κατά πόσον τα θεσμικά όργανα εκπλήρωσαν το καθήκον τους να αποφανθούν έστω και εμμέσως ως προς το σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας. Αντιθέτως, η εξέταση του Δικαστηρίου δεν αναφέρεται στην ουσία, παρά μόνο στην περίπτωση που υπάρχει προφανής παραβίαση<sup>63</sup>. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση συμμόρφωσης των νομοθετικών πράξεων με την αρχή της επικουρικότητας μετατρέπεται σε απλή διαδικαστική προϋπόθεση. Αρκεί η αιτιολογία της Επιτροπής να υπαινίσσεται ότι βασίστηκε ουσιαστικά στο συμπέρασμα ότι η δράση δεν μπορεί να επιτευχθεί επαρκώς από τα κράτη μέλη, για να θεωρηθεί ότι ικανοποιεί τις διαδικαστικές προϋποθέσεις που τίθενται από το Ενωσιακό Δίκαιο, χωρίς να απαιτείται συγκεκριμένη αναφορά στον όρο «επικουρικότητα»<sup>64</sup>.

Πράγματι, στην υπόθεση 233/94<sup>65</sup> (γνωστή ως εγγυήσεις καταθέσεων) η Γερμανική Κυβέρνηση προέβαλε ως λόγο ακύρωσης της οδηγίας την ανεπαρκή αιτιολόγηση ως προς τη συμβατότητά της με την αρχή της επικουρικότητας. Στο επιχείρημα αυτό ωστόσο, το ΔΕΚ επεσήμανε αρχικά ότι η κυβέρνηση δεν υποστήριξε ότι η οδηγία παραβίασε την αρχή της επικουρικότητας, αλλά προσάπτει μόνο στον κοινοτικό νομοθέτη ότι δεν μνημονεύει τους λόγους που δικαιολογούν το ότι η δράση του ήταν σύμφωνη προς την αρχή αυτή, και εν πάσει περιπτώσει ότι οι αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας αποδεικνύουν ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θεώρησε ότι ο στόχος της δράσεώς του μπορούσε, λόγω των διαστάσεων της σχεδιασθείσας δράσεως, να επιτευχθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο, και κατ' αυτόν τον τρόπο αιτιολογείται επαρκώς ο σεβασμός προς την αρχή της επικουρικότητας<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> CONV 156/02, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/02/cv00/cv00156.el02.pdf>, (9/12/2010), σ. 3

<sup>64</sup> D. Wyatt, ό.π. (υποσ. 16), σ. 12, βλ αναλυτικότερα παραδείγματα της νομολογίας του ΔΕΚ σε C. Ritzer/M. Ruttloff/K. Linhart, (υποσ. 53), σ. 744-747

<sup>65</sup> Υπόθεση 233/94, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 1997, Συλλ. I-2405

<sup>66</sup> Όπως ανωτέρω, παρ. 22-29

Στην υπόθεση 84/94<sup>67</sup> (οργάνωση του χρόνου εργασίας) το ΔΕΚ, υιοθετώντας ουσιαστικά την άποψη του Γενικού Εισαγγελέα Leger, δέχεται ότι αφ' ης στιγμής το Συμβούλιο έχει διαπιστώσει την ανάγκη βελτιώσεως του υφισταμένου επιπέδου προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων και την ανάγκη εναρμόνισσεως, μέσα από μια οπτική προόδου, των υφισταμένων στον τομέα αυτό συνθηκών, η επίτευξη του σκοπού αυτού μέσω της θεσπίσεως ελαχίστων προδιαγραφών προϋποθέτει κατ' ανάγκη μια δράση κοινοτικής εμβέλειας, η οποία, όπως εν προκειμένω, επαφίεται κατά τα λοιπά εν πολλοίς στα κράτη μέλη για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων εφαρμογής. Συναρτά επομένως την ανάγκη εναρμόνισης με την σε υπερεθνικό επίπεδο δράση<sup>68</sup>. Η τελευταία άποψη ενισχύεται από την πεποίθηση ότι τα μέτρα εναρμόνισης εμπίπτουν πάντα στις αποκλειστικές αρμοδιότητες. Σύμφωνα με τις απόψεις που διατύπωσε ο Γενικός Εισαγγελέας Fennelly στην υπόθεση της διαφήμισης και χορηγίας υπέρ των προϊόντων καπνού<sup>69</sup> «η εφαρμογή της αρχής εξαρτάται από το ζήτημα αν τα μέτρα εναρμόνισσεως βάσει των άρθρων 57§2 και 100 Α της Συνθήκης εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Αν τούτο ισχύει, η αρχή αυτή δεν έχει εφαρμογή. Από την άλλη πλευρά, οι προσφεύγουσες σε αμφότερες τις υποθέσεις προφανώς θεωρούν ότι η νομική βάση επί της οποίας εκδόθηκε η οδηγία δεν ενέπιπτε στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Αν η υπόθεση αυτή είναι εσφαλμένη, όπως νομίζω ότι είναι, είναι περιττό να εξετασθεί αν όντως τηρήθηκε η αρχή αυτή». Το Δικαστήριο ωστόσο επειδή διαπίστωσε ότι η οδηγία δεν είχε ορθή νομική βάση, θεώρησε ότι παρέλκει η εξέταση του άρθρου 5§2 ΣΕΚ και ακύρωσε την εν λόγω οδηγία.

Προς την ίδια κατεύθυνση το ΔΕΚ έκρινε ότι οι λόγοι σεβασμού της επικουρικότητας συνάγονται, σιωπηρώς μεν κατ' ανάγκη δε, από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας, στην υπόθεση της έννομης προστασίας των

<sup>67</sup> Υπόθεση 84/94, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 1996, Συλλ. I-05755

<sup>68</sup> Όπως ανωτέρω, παρ. 47

<sup>69</sup> Υπόθεση 376/98, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 2000, Συλλ. I-08419, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Fennelly διαθέσιμες στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://curia.europa.eu>, παρ. 135

βιοτεχνολογικών εφευρέσεων<sup>70</sup>, καθώς προκύπτει ότι «ελλείπει κοινοτικής παρεμβάσεως, η εξέλιξη των εθνικών νομοθεσιών και πρακτικών παρεμποδίζει την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς». Αντιθέτως, στην υπόθεση 491/01<sup>71</sup> το Δικαστήριο έφτασε στο συμπέρασμα ότι τα μέτρα εναρμόνισης που προβλέπει το άρθρο 95 ΣΕΚ δεν εντάσσονται στις αποκλειστικές αρμοδιότητες και ως εκ τούτου η αρχή της επικουρικότητας τυγχάνει εφαρμογής. Η ανομοιογενής εξέλιξη όμως των εθνικών νομοθεσιών στο υπό εξέταση ζήτημα κατέδειξε ότι ο σκοπός της οδηγίας δεν μπορεί επαρκώς να επιτευχθεί σε επίπεδο κρατών μελών και επομένως είναι απαραίτητη η ανάληψη δράσης σε κοινοτικό επίπεδο<sup>72</sup>.

Μέσα από τα αναφερθέντα παραδείγματα της νομολογίας του ΔΕΚ διαφαίνεται η συνεισφορά της αρχής ως προς την άσκηση των καταναμεμημένων νομοθετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου. Θα ήταν ωστόσο σκόπιμο να επισημανθεί και μια άλλη λειτουργία της αρχής της επικουρικότητας. Η τελευταία δύναται, υπό μια διαφορετική ανάγνωσή της, να υποδείξει και τον τρόπο κατανομής των δικαιοδοτικού τύπου αρμοδιοτήτων μεταξύ του ΔΕΚ και των εθνικών δικαστηρίων σε τομείς όπως η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Να αποτελέσει δηλαδή τη ρυθμιστική αρχή βάσει της οποίας θα προσδιορίζεται κατά πόσον η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι αδύνατον να επιτευχθεί επαρκώς από τα εθνικά δικαστήρια, ενώ δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο του ΔΕΚ<sup>73</sup>. Εφαρμογή των ανωτέρω αποτελεί η κατά τη νομολογία του ΔΕΚ αναγνώριση παράλληλης αρμοδιότητας στα εθνικά δικαστήρια κατά την εκδίκαση διαφορών που αφορούν εξωσυμβατική ευθύνη της Διοίκησης, όταν αυτή εφαρμόζει ορθά ελαττωματική κοινοτική πράξη, συναρτώντας την προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ με την προηγούμενη

---

<sup>70</sup> Υπόθεση 377/98, Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 2001, Συλλ. I-07079, παρ. 33

<sup>71</sup> Υπόθεση 491/01, The Queen κατά Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd και Imperial Tobacco Ltd., 2002, Συλλ. I-11453

<sup>72</sup> Όπως ανωτέρω, παρ. 179-183

<sup>73</sup> Χ. Παπαδημητρίου, ό.π. (υποσ. 49), όπου γίνεται αναφορά στην ειδική μορφή της δικαστικής επικουρικότητας, σ. 364-372

εξάντληση των εθνικών ενδίκων μέσων. Όμως και προς την αντίθετη κατεύθυνση, αναγνωρίζεται βάσει της αρχής της επικουρικότητας αρμοδιότητα του κοινοτικού δικαστή έναντι του εθνικού, στην περίπτωση που ιδιώτης βλάπτεται από εθνικά μέτρα εκτέλεσης κοινοτικής πράξης και δεν μπορεί να επιτευχθεί η ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων πλήρης αποζημίωση του. Τέλος, σημαντικός είναι ο ρόλος της αρχής της επικουρικότητας κατά την προδικαστική παραπομπή του άρθρου 234§2 ΣΕΚ. Στην απόφασή του Foto-Fros<sup>74</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι υποχρεωτική η αποστολή προδικαστικού ερωτήματος σε περιπτώσεις όπου αμφισβητείται το κύρος κοινοτικής πράξης, ακόμη και αν το εθνικό δικαστήριο δικάζει σε πρώτο βαθμό, απόφαση που υπαγορεύθηκε κυρίως από λόγους ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου.

## *2. Η νομολογία του ΔΕΚ ως προς την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας*

Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, η αρχή της αναλογικότητας εντάσσεται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου<sup>75</sup>. Ο χαρακτήρας της αρχής ως «γενικής» προκύπτει αφενός από το γεγονός ότι αφορά ένα πλήθος εφαρμογών του δικαίου. Ο όρος «γενική» δηλαδή αναφέρεται στην ευελιξία της αρχής, ώστε να συνιστά αυτή ερμηνευτικό εργαλείο σε έναν μεγάλο, μη προσδιοριστέο εκ των προτέρων, αριθμό υποθέσεων. Αφετέρου, ο όρος «γενική» αρχή συνδέεται με τον καθολικό της χαρακτήρα, καθώς η αρχή της αναλογικότητας συναντάται στις περισσότερες –αν όχι σε όλες– έννομες τάξεις, και ιδιαίτέρως εντός των γεωγραφικών ορίων της ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται ότι έχει ένα διαμορφωμένο ήδη σε κάποιο βαθμό περιεχόμενο<sup>76</sup>. Αυτό που θα διαπιστώσουμε και παρακάτω, μέσα από την ανάλυση επιλεγμένων αποφάσεων όπου έχει γίνει εκτίμηση της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, είναι ακριβώς η ελαστικότητα που παρουσιάζει, έτσι ώστε να χρησιμοποιείται εντός διαφορετικού κάθε φορά

---

<sup>74</sup> Υπόθεση 314/85, Foto-Frost κατά Hauptzollamt Luebeck-OST., 1987, Συλλ. 04199, παρ. 11-20

<sup>75</sup> Case 331/88, The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others, 1990, ECR I-04023, παρ. 13

<sup>76</sup> T. Harbo, «The function of the proportionality principle in EU Law», European Law Journal, 2/2010, σ. 159

πλαisiού για να προστατεύσει διαφορετικά συμφέροντα, προϋποθέτοντας διαφορετικό βαθμό δικαστικού ελέγχου<sup>77</sup>.

Κατά τον έλεγχο ορθής εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας το Δικαστήριο έχει διαμορφώσει ορισμένα κριτήρια βάσει των οποίων εκτιμάται κατά πόσο ένα νομοθετικό ή διοικητικό μέτρο είναι κατάλληλο και αναγκαίο για να επιτευχθεί ένας δεδομένος στόχος ή επιδίωξη. Τα κριτήρια αυτά είναι η καταλληλότητα του κρινόμενου μέτρου ή δράσης, η αναγκαιότητα τους και τέλος, η *stricto sensu* αναλογικότητά τους ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Το κριτήριο της καταλληλότητας αφορά τη σχέση μεταξύ μέσου και σκοπού. Απαντά στο ερώτημα κατά πόσο το επιλεγμένο μέτρο είναι κατάλληλο ή πρόσφορο να επιτύχει τον προβλεπόμενο στόχο. Το κριτήριο της αναγκαιότητας υποδηλώνει την εκτίμηση του Δικαστηρίου, εάν και σε ποιο βαθμό η επιλεγμένη δράση είναι αναγκαία για την επίτευξη του στόχου που έχει τεθεί, με την έννοια της επιλογής του λιγότερου επαχθούς ή περιοριστικού μέτρου. Σύμφωνα με το τελευταίο κριτήριο, αυτό της αναλογικότητας *stricto sensu*, ένα μέτρο είναι δυσανάλογο εάν, αν και κατάλληλο και αναγκαίο, επιβάλλει ένα υπέρμετρο βάρος στον ιδιώτη διάδικο<sup>78</sup>. Ως προς τα κριτήρια της αναγκαιότητας και της *stricto sensu* αναλογικότητας ωστόσο, έχει επισημανθεί<sup>79</sup> ότι αν και έχουν τύχει δικαστικής εφαρμογής σε ορισμένες περιπτώσεις, συνήθως αντιμετωπίζονται ως ένα ενιαίο κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο σταθμίζονται τα αντιτιθέμενα συμφέροντα, το ενωσιακό συμφέρον, το οποίο επιδιώκεται με το υπό εξέταση μέτρο και το ατομικό.

Περαιτέρω, οι κρινόμενες περιπτώσεις υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας συνοψίζονται σε τρεις κατηγορίες, στις περιπτώσεις επισκόπησης κοινοτικών μέτρων, στις περιπτώσεις εξέτασης εθνικών μέτρων τα οποία επηρεάζουν κάποια από τις θεμελιώδεις ελευθερίες και τέλος στη σύμφωνη με το άρθρο 5§3 ΣΕΚ άσκηση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της

---

<sup>77</sup> T. Tridimas, «The general principles of EC Law», στη σειρά «Oxford EC Law library», F. G. Jacobs (επιμέλεια), Oxford University Press, 1999, σ. 93

<sup>78</sup> T. Harbo, ό.π. (υποσ. 76), σ. 165, X. Παπαδημητρίου, ό.π. (υποσ. 49), σ. 373

<sup>79</sup> T. Tridimas, ό.π. (υποσ. 77), σ. 91-92

Κοινότητας<sup>80</sup>. Σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση που προτείνει ο Harbo<sup>81</sup>, πρόκειται ουσιαστικά για δύο διαστάσεις, την κάθετη που αφορά την κοινοτική νομοθεσία και την οριζόντια, στην οποία κρίνονται τα εθνικά μέτρα. Το ΔΕΚ ακολουθεί μια πιο μετριοπαθή προσέγγιση κατά την κρίση της συμβατότητας των κοινοτικών μέτρων με την αρχή της αναλογικότητας και τις τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες, έτσι ώστε να προχωρεί στην αναίρεση των ρυθμιστικών μέτρων της Κοινότητας, μόνο στην περίπτωση που αυτά είναι «προδήλως ακατάλληλα». Αντιθέτως, στην περίπτωση που τα κρινόμενα μέτρα είναι εθνικής προέλευσης, το Δικαστήριο κρατά μια πιο σκληρή στάση, θεωρώντας ότι τα εθνικά μέτρα είναι δυσανάλογα, όταν δεν επιλέχθηκε «το λιγότερο επαχθές εναλλακτικό μέτρο». Στο σημείο αυτό θα μπορούσε να παρατηρηθεί ωστόσο ότι δεν απαιτεί το Δικαστήριο ρητή αναφορά από τα κοινοτικά όργανα στην τήρηση της αρχής της αναλογικότητας –κατά αναλογία με όσα προαναφέρθηκαν για την αρχή της επικουρικότητας<sup>82</sup>, αρκεί να προκύπτει από την όλη συλλογιστική των αιτιολογικών σκέψεων που συνοδεύουν την έκδοση της πράξης<sup>83</sup>.

Η υπόθεση Fedesa<sup>84</sup> αφορούσε τη συμμόρφωση της οδηγίας 88/146 με την αρχή της αναλογικότητας. Η ως άνω οδηγία απαγόρευε τη χρήση ορισμένων ορμονών στην κτηνοτροφία για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, τα αντιτιθέμενα συμφέροντα ήταν επομένως, αφενός, τα οικονομικά συμφέροντα των εμπόρων και των κτηνοτρόφων και αφετέρου, το δημόσιο συμφέρον και πιο συγκεκριμένα η δημόσια υγεία. Το Δικαστήριο στην ανάλυσή του επεσήμανε ότι η απαγόρευση μιας οικονομικής δραστηριότητας θα πρέπει να είναι κατάλληλη και αναγκαία για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκουν τα κρινόμενα νομοθετικά μέτρα, ενώ, όταν υπάρχει η δυνατότητα επιλογής μεταξύ διάφορων εναλλακτικών, θα πρέπει να προτιμάται το λιγότερο επαχθές μέτρο και τα μειονεκτήματα που προκαλούνται θα πρέπει να μην είναι δυσανάλογα ως προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Παρακάτω ωστόσο παρατηρείται, ότι όταν

---

<sup>80</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 90

<sup>81</sup> T. Harbo, ό.π. (υποσ. 76), σ. 172-173

<sup>82</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 34

<sup>83</sup> Βλ για παράδειγμα Case 150/94, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Council of the European Union, 1998, ECR I-7325, παρ. 37

<sup>84</sup> Όπως ανωτέρω, (υποσ. 75)

πρόκειται για θέματα αγροτικής πολιτικής ο κοινοτικός νομοθέτης απολαμβάνει ευρείας διακριτικής ευχέρειας ενώπιον και των ευθυνών που του επιβάλλουν τα άρθρα 40 και 43 ΣΕΚ. Κατά συνέπεια, η νομιμότητα ενός μέτρου στον τομέα αυτό επηρεάζεται μόνο στο βαθμό που το μέτρο αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση με το στόχο που τα κοινοτικά όργανα επιδιώκουν<sup>85</sup>. Στην απόφαση αυτή λοιπόν το ΔΕΚ εφαρμόζοντας ήπια την αρχή της αναλογικότητας λαμβάνει υπόψη του την ευρεία νομοθετική διακριτική ευχέρεια των κοινοτικών οργάνων, η οποία φαίνεται να υπερέχει έναντι της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων των ιδιωτών.

Εντούτοις, στις skimmed milk cases<sup>86</sup>, οι οποίες αφορούσαν οδηγία του Συμβουλίου με την οποία υποχρεώνονταν οι παραγωγοί να αγοράσουν την περίσσεια αποβουτυρωμένου γάλακτος για κτηνοτροφική χρήση και σε τιμή τρεις φορές μεγαλύτερη από την αξία του, το Δικαστήριο έκρινε την οδηγία μη συμβατή με την αρχή της αναλογικότητας, καθώς τα προβλεπόμενα από την οδηγία μέτρα δεν ήταν αναγκαία. Αυτό που είναι αξιοσημείωτο σε σχέση με τις παραπάνω αποφάσεις είναι ότι δεν γίνεται αναφορά στην επιλογή του λιγότερου επαχθούς μέτρου, αλλά ούτε και στο κριτήριο του προφανώς ακατάλληλου μέτρου. Η εξήγηση που μπορεί να δοθεί είναι ότι το να παραδεχθεί το Δικαστήριο ότι τα μέτρα είναι προδήλως ακατάλληλα ισοδυναμεί, κατά βάση, με μια κρίση περί κατάχρησης εξουσίας από πλευράς του νομοθέτη, κάτι στο οποίο δεν θα προέβαινε σε καμία περίπτωση το Δικαστήριο<sup>87</sup>. Τέλος, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η διαφορετική προσέγγιση του Δικαστηρίου σε σχέση με την υπόθεση Fedesa οφείλεται και στο γεγονός ότι στην τελευταία διακυβεύεται η δημόσια υγεία, πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει στην πρώτη περίπτωση.

---

<sup>85</sup> Όπως ανωτέρω, παρ. 13-14

<sup>86</sup> Skimmed milk cases: Case 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG v. Grows-Farm GmbH & CO. KG., 1977, ECR 01211, Case 116/76, Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, 1977, ECR 01247, Cases 119 and 120/76, Ölmühle Hamburg AG v. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof et Kurt A. Becher v. Hauptzollamt Bremen-Nord, 1977, ECR 01269

<sup>87</sup> T. Harbo, ό.π. (υποσ. 76), σ. 178-179

Όσον αφορά τα διοικητικά μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη, στην υπόθεση *Peijper*<sup>88</sup> το Δικαστήριο έκρινε ότι τα εθνικά μέτρα που εξαρτούν την εισαγωγή φαρμακευτικών προϊόντων από ορισμένα έγγραφα τα οποία πρέπει να έχουν στην κατοχή τους οι εισαγωγείς είναι δυσανάλογα και προς τούτο πρότεινε σχετικά εναλλακτικά μέτρα λιγότερο επαχθή<sup>89</sup>. Υιοθέτησε δηλαδή την σκληρότερη τάση που προκρίνει τα λιγότερο περιοριστικά μέτρα, αντί του κριτηρίου του προδήλως ακατάλληλου. Αντιθέτως, στην υπόθεση *Alpine*<sup>90</sup>, όπου τα υπό κρίση μέτρα αφορούσαν την απαγόρευση τηλεφωνικής επαφής με ενδεχόμενους πελάτες που βρίσκονται σε άλλο κράτος μέλος χωρίς την προηγούμενη συναίνεσή τους (μέθοδος γνωστή ως «cold calling»), το ΔΕΚ θεώρησε τα μέτρα αυτά σύμφωνα προς την αρχή της αναλογικότητας<sup>91</sup>.

Επιπρόσθετα, η αρχή της αναλογικότητας σε πολλές περιπτώσεις επίκλησης της από το ΔΕΚ συνδέθηκε με ορισμένες διαδικαστικές προϋποθέσεις, οι οποίες θα πρέπει να τηρούνται σε διοικητικές διαδικασίες. Τέτοιου είδους διαδικαστικές εγγυήσεις αποτελούν για παράδειγμα α) η απαίτηση η υπό εξέταση διαδικασία να είναι εύκολα προσβάσιμη και να περατώνεται σε εύλογο χρονικό διάστημα<sup>92</sup>, β) οι σχετικοί κανόνες και προϋποθέσεις να τίθενται κατά τρόπο ξεκάθαρο και να είναι εκ των προτέρων γνωστοί, γ) τα κριτήρια που τηρούνται στις διαδικασίες αυτές να είναι αντικειμενικά και να μην εισάγουν διακρίσεις<sup>93</sup>, δ) οι αποφάσεις να αιτιολογούνται επαρκώς και ε) κάθε απόφαση με την οποία απορρίπτεται σχετικό αίτημα αδείας, να υπόκειται σε ένδικο μέσο. Τίθεται ωστόσο υπό αμφισβήτηση πλέον η σκοπιμότητα του να συναρτώνται οι διαδικαστικές προϋποθέσεις με την συμμόρφωση προς την αρχή της αναλογικότητας<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> Case 104/75, *Adriaan de Peijper*, managing director of *Centrafarm bv.*, 1976, ECR 00613

<sup>89</sup> Όπως ανωτέρω, παρ. 24-28

<sup>90</sup> Υπόθεση 384/93, «*Alpine Investments bv κατά Minister van Financien*», 1995, Συλλ. I-01141

<sup>91</sup> Όπως ανωτέρω, παρ. 49, 51, 55

<sup>92</sup> Case 304/84, «*Criminal proceedings against Claude Muller and others*», 1986, ECR 01511, παρ. 26

<sup>93</sup> Υπόθεση 205/99, «*Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) κ.λπ. κατά Administración General del Estado*», 2001, Συλλ. I-01271, παρ. 38

<sup>94</sup> S. Prechal, «Topic one: national applications of the proportionality principle free movement and procedural requirements: proportionality reconsidered», *Legal Issues of Economic Integration* 3/2008, σ. 208-209

Το ίδιο το γεγονός της αναφοράς στο άρθρο 5§3 ΣΕΚ στην αρχή της αναλογικότητας, δεν δύναται να θεωρηθεί ότι έχει προσδώσει κάτι νέο στην ήδη διαμορφωθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, καθώς η αρχή της αναλογικότητας ως γενική αρχή αποτελούσε ανέκαθεν αντικείμενο ελέγχου από το ΔΕΚ<sup>95</sup>. Σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας, ελέγχεται σε ένα δεύτερο επίπεδο, καθώς προηγείται η κρίση περί του αν θα πρέπει να αναληφθεί δράση σε κοινοτικό επίπεδο (κρίση περί της αρχής της επικουρικότητας) και ακολουθεί η εκτίμηση του αν και κατά πόσο η προβλεπόμενη δράση είναι αναγκαία (έλεγχος με βάση την αρχή της αναλογικότητας). Εξάλλου, ως ένα βαθμό ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας συνεπάγεται και έλεγχο της αρχής της αναλογικότητας εν ευρεία έννοια, καθώς αν θεωρηθεί ότι τα μέτρα λαμβάνονται σε λανθασμένο επίπεδο –κοινοτικό ή εθνικό–, τότε παραβιάζεται και η αρχή της αναλογικότητας. Εάν δηλαδή δεν είναι αναγκαία η δράση σε κοινοτικό επίπεδο τότε, σύμφωνα με το άρθρο 5§3, υπερβαίνει και τα αναγκαία όρια. Η βασική ωστόσο διαφορά των δύο αρχών ως προς το εύρος του δικαστικού ελέγχου έγκειται στο γεγονός ότι η αρχή της επικουρικότητας τυγχάνει εφαρμογής μόνο κατά την άσκηση συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, ενώ η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται σε όλα τα είδη αρμοδιοτήτων. Επιπρόσθετα, καθώς έλεγχος της αρχής της αναλογικότητας γίνεται όχι μόνο σε σχέση με την ανάληψη κοινοτικής δράσης, αλλά και με τα μέσα που χρησιμοποιούνται, υπάρχει η δυνατότητα τα μέτρα να είναι σύμφωνα προς την αρχή της επικουρικότητας, αλλά όχι και προς την αρχή της αναλογικότητας<sup>96</sup>.

Ως ένα τελευταίο σημείο κλείνοντας την επισκόπηση του *ex post* ελέγχου από το Δικαστήριο, αξίζει να εξετασθεί σε ποιο βαθμό επηρεάζει το Πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισσαβώνας σχετικά με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας τη νομολογιακή αντιμετώπισή τους. Το Πρωτόκολλο στο άρθρο 8 αναφέρεται αποκλειστικά στη δυνατότητα προσφυγής των κρατών μελών<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> T. Tridimas, ό.π. (υποσ. 77), σ. 118

<sup>96</sup> Χ. Παπαδημητρίου, ό.π. (υποσ. 49), σ. 373-374

<sup>97</sup> Το δικαίωμα προσφυγής βέβαια δεν αναγνωρίζεται στα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία δεν καθίστανται διάδικοι, αλλά στις κυβερνήσεις τους, οι οποίες δύνανται να διαβιβάσουν τις προσφυγές εξ ονόματός τους, P. Kiiver, ό.π. (υποσ. 36), σ. 230

ενώπιον του ΔΕΚ λόγω παραβίασης, από νομοθετική πράξη, της αρχής της επικουρικότητας. Γεννάται επομένως το ερώτημα εάν δύναται να προβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου και η ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Με βάση τα όσα εξετάσθηκαν ανωτέρω, η αρχή της αναλογικότητας φαίνεται να εμπίπτει στον έλεγχο της επικουρικότητας. Υπέρ αυτής την λύσης συνηγορεί και η ίδια η σύνθεση του τίτλου του Πρωτοκόλλου, στον οποίο γίνεται αναφορά και στις δύο αρχές. Αυτό που απομένει εν πάση περιπτώσει είναι η απάντηση του ίδιου του Δικαστηρίου μέσα από τις αποφάσεις που θα εκδοθούν μέσω της διαδικασίας που προβλέπει το Πρωτόκολλο της Λισσαβώνας. Εν τω μεταξύ, θα διατυπώνονται ερωτήματα όπως για παράδειγμα κατά πόσο θα μπορούσε να θεωρηθεί *prima facie* αβάσιμη ή προδήλως αβάσιμη η προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ λόγω της παραβίασης μιας εκ των δύο ή και των δύο αρχών, εάν δεν έχει εγερθεί προηγουμένως αντίστοιχο ζήτημα κατά τη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» από τα εθνικά κοινοβούλια<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> D. Wyatt, ό.π. (υποσ. 16), σ. 15

## **ΙΙ. ΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ**

### **Α. Αρχές και δράσεις που ενισχύουν τη λειτουργία των αρχών και περιορίζουν το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης**

#### *1. Η ενδυνάμωση της θέσης των εθνικών κοινοβουλίων μέσα από τις νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας*

Βασικό συστατικό του ενωσιακού συστήματος αποτελεί η μεταβίβαση κυριαρχικών αρμοδιοτήτων των κρατών μελών από τα εθνικά προς τα ενωσιακά θεσμικά όργανα. Η ουσιώδης διαφορά ωστόσο ως προς το βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης των ενωσιακών οργάνων σε σχέση με τα εθνικά είναι ότι τα πρώτα δεν είναι άμεσα εκλεγμένα από τους λαούς της ΕΕ. Το γεγονός μάλιστα ότι σημαντικές αποφάσεις σε τομείς, όπως για παράδειγμα η οικονομική πολιτική, λαμβάνονται σε υπερεθνικό επίπεδο έχει ως άμεση συνέπεια το συνεχώς διογκούμενο αίσθημα αποξένωσης των πολιτών της ΕΕ από τα κέντρα λήψης αποφάσεων, τα οποία επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τη ζωή τους. Σε αντίθεση με τις παραδοσιακές δομές και διαδικασίες στο εσωτερικό των κρατών μελών, των οποίων το ευρέως αποδεκτό πολιτιστικό και κοινωνικό περιεχόμενο εντός του οποίου λειτούργησαν συνέβαλε στον περιορισμό των εσωτερικών προβλημάτων αποξένωσης και δυσφορίας, δεν συνέβη το ίδιο σε επίπεδο ΕΕ, καθώς η ανάπτυξη της κοινής αγοράς δεν συνοδεύτηκε από την παράλληλη ανάπτυξη ή τη δημιουργία μιας διακρατικής πολιτικής και κοινωνικής κοινότητας. Εξάλλου, όπως έχει επισημανθεί, τα άτομα δεν παρουσιάζουν την ίδια κινητικότητα, που παρουσιάζει το κεφάλαιο, τα αγαθά ή οι ιδέες<sup>99</sup>.

Μέχρι πρόσφατα η αναγκαία νομιμοποίηση προερχόταν από «την έμμεση και σιωπηρή αποδοχή από τους πολίτες (permissive consensus) των επιλογών των εθνικών πολιτικών και κοινωνικών ηγεσιών για το περιεχόμενο και το ρυθμό εξέλιξής του ενοποιητικού εγχειρήματος»<sup>100</sup>. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό δημοκρατικής νομιμοποίησης οι πολίτες ανέχονταν τις πολιτικές επιλογές της

<sup>99</sup> G. de Búrca, ό.π. (υποσ. 54), σ. 12

<sup>100</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 331

ελίτ υπό την προϋπόθεση ότι θα πραγματοποιηθούν οι προσδοκίες τους σε σχέση με την ευρωπαϊκή ενοποίηση<sup>101</sup>. Σήμερα ωστόσο, η χαμηλή και μειωμένη υποστήριξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης και των θεσμών από τους ευρωπαίους πολίτες αποτελεί το γνωστό για την ΕΕ πρόβλημα του «δημοκρατικού ελλείμματος», το οποίο πιστοποιείται και από την απροθυμία των πολιτών να συμμετάσχουν στις εκλογές για την ανάδειξη των ευρωπαϊκών κοινοβουλίων<sup>102</sup>.

Ήδη στα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που προέκυψαν κατά τη διάσκεψη του Λάακεν διαφαίνεται ο προβληματισμός του Ευρωπαίων ηγετών αναφορικά με το δημοκρατικό έλλειμμα. Το ιδιαίτερο βάρος που δόθηκε στην τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και κυρίως της επικουρικότητας, αλλά και στη θέση των εθνικών κοινοβουλίων στα Πρωτόκολλα που προσαρτήθηκαν στη Συνθήκη της Λισσαβώνας αποτελούν ένα βήμα προς την κατεύθυνση της εξάλειψης του προβλήματος δημοκρατικής νομιμοποίησης στην ΕΕ. Η αρχή της επικουρικότητας ειδικότερα, ως πολιτική αρχή μπορεί να αποτελέσει ένα ικανοποιητικό εργαλείο, καθώς εμπερικλείει δύο καθοριστικής σημασίας στοιχεία, την αποτελεσματικότητα, συστατικό στοιχείο της έμμεσης νομιμοποίησης και τη λήψη των αποφάσεων όσον το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες<sup>103</sup>. Παράλληλα με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας λειτουργεί και η ενίσχυση της θέσης των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες της ΕΕ.

Στο άρθρο 12<sup>104</sup> της ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ προβλέπεται ότι τα εθνικά κοινοβούλια –πέραν του προληπτικού ελέγχου που δύνανται και υποχρεούνται να ασκούν επί της εφαρμογής των υπό εξέταση αρχών βάσει του σχετικού Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας μέσα από διαδικασίες στις οποίες έγινε εκτενής αναφορά ανωτέρω- συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της

<sup>101</sup> Ε. Μαριάς, ό.π. (υποσ. 34), σ. 554

<sup>102</sup> Π. Ιωακειμίδης, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», 2008, Θεμέλιο, σ. 93-94

<sup>103</sup> Ε. Μαριάς, όπως ανωτέρω, σ. 556

<sup>104</sup> Για την ιδιαίτερη σημασία της συστηματικής ένταξης της διάταξης στο πλαίσιο του Τίτλου III της ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ με τον ειδικότερο τίτλο «Διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών», σε συνδυασμό με τα δύο αναλυτικά Πρωτόκολλα στα οποία γίνεται ενδελεχής αναφορά στον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, και την ανάδειξή τους σε σημαντικούς παράγοντες που αναμένεται να προσδώσουν στην Ένωση το ελλείπον στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης βλ. Ρ. Παπαδοπούλου, ό.π. (υποσ. 13), σ. 6

Ένωσης α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης, β) συμμετέχοντας στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, γ) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, δ) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης νέων μελών στην Ένωση και ε) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ειδικότερα, θα μας απασχολήσουν στην παρούσα η υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων και η δυνατότητα συμμετοχής τους στην απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης, καθώς οι διατάξεις αυτές της Συνθήκης της Λισσαβώνας συνεπικουρούν τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στα πλαίσια ενός συστήματος «checks and balances». Όπως παρατηρεί εύστοχα και ο Kiiver<sup>105</sup>, η ανάμειξη των εθνικών κοινοβουλίων στην νομοθέτηση της ΕΕ μπορεί να σταθεροποιήσει το πλαίσιο της ΕΕ απέναντι στην κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, τη λαϊκή δυσαρέσκεια και τις εθνικές οπισθοδρομήσεις.

Το προϋπάρχον καθεστώς της ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων μεταβάλλεται δραστικά με το Πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισσαβώνας σχετικά με το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το αντίστοιχο Πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ προέβλεπε ότι αφενός όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών, αφετέρου ότι και οι προτάσεις της Επιτροπής για νομοθεσία διαβιβάζονται εγκαίρως, ώστε η Κυβέρνηση εκάστου κράτους μέλους να είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι το εθνικό της Κοινοβούλιο τις παρέλαβε δεόντως. Το μειονέκτημα της πληροφόρησης που εξασφάλιζε το Πρωτόκολλο στα εθνικά κοινοβούλια συνίσταται εν πρώτοις στο ότι εξαιρούνται τα έγγραφα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, γεγονός που καταδεικνύει τον περιφερειακό ρόλο που επιφυλάσσεται στα εθνικά κοινοβούλια<sup>106</sup>, κατά δεύτερον στο ότι η ευθύνη

---

<sup>105</sup> P. Kiiver, ό.π. (υποσ. 36), σ. 225

<sup>106</sup> P. Kiiver, ό.π. (υποσ. 36), σ. 228

διαβίβασης των εγγράφων στα κοινοβούλια εναποτίθεται στις κυβερνήσεις. Συναρτάται κατ' αυτόν τον τρόπο το εύρος και η ποιότητα της εμπλοκής των Κοινοβουλίων στα θέματα της ΕΕ από τα τυπικά και ουσιαστικά χαρακτηριστικά που διέπουν τη σχέση της εκτελεστικής με τη νομοθετική εξουσία σε κάθε κράτος-μέλος<sup>107</sup>.

Η αλλαγή που επιφέρει το Πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισσαβώνας αφορά κατ' αρχήν την υποχρέωση τα έγγραφα των διαβουλεύσεων της Επιτροπής να διαβιβάζονται από την ίδια απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια όταν δημοσιευθούν. Το αυτό συμβαίνει και με τα σχέδια νομοθετικών πράξεων<sup>108</sup> που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Επιπλέον, η Επιτροπή διαβιβάζει και το ετήσιο νομοθετικό της πρόγραμμα καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής. Καθίστανται έτσι, τα εθνικά κοινοβούλια κοινωνοί του μελλοντικού στρατηγικού σχεδιασμού της Επιτροπής και τους παρέχεται ο αναγκαίος χρόνος για να προετοιμάσουν τη δική τους θέση απέναντι στις εξελίξεις. Το γεγονός μάλιστα ότι στα έγγραφα αυτά περιλαμβάνονται και τα σχετικά με τον ΧΕΔΑ έγγραφα αποκτά ιδιαίτερη αξία ενόψει της «κοινοτικοποίησης» του τρίτου πυλώνα που συνεπάγεται την ένταξη των σχετικών δράσεων στην κοινοτική μέθοδο και την απώλεια του δικαιώματος αρνησικυρίας. Παράλληλα, παρέχεται ένα επιπλέον εργαλείο για τη διευκόλυνση της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στους μηχανισμούς αξιολόγησης των πολιτικών που υιοθετούνται στον τομέα του ΧΕΔΑ, καθώς πρόκειται για πολιτικές που ενδέχεται να επηρεάσουν θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών των κρατών μελών.

Μια δεύτερη επίσης νεωτεριστική πρόβλεψη της Συνθήκης της Λισσαβώνας αναφορικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων αποτελεί η διάταξη του άρθρου 48 της ενοποιημένης απόδοσης για την ΣΕΕ –και κυρίως η παράγραφος 7εδ.α και γ- στην οποία εμπεριέχονται ρυθμίσεις που επιτρέπουν την αναθεώρηση της ΣΛΕΕ με στόχο την απλοποίηση της διαδικασίας χωρίς την υποχρέωση επικύρωσής της σύμφωνα με τις προβλεπόμενες συνταγματικές

---

<sup>107</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 335

<sup>108</sup> Για την έννοια του όρου «σχέδια νομοθετικών πράξεων» όπως ανωτέρω, (υποσ. 8)

διαδικασίες των κρατών μελών (επικύρωση από τα εθνικά κοινοβούλια ή μετά από δημοψηφίσματα)<sup>109</sup>. Ειδικότερα, προβλέπεται η δυνατότητα να αποφασίζεται κατ' εξαίρεση η προσφυγή στην ειδική πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας (άρθρο 48§7εδ.α), ή η προσφυγή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία αντί της προβλεπόμενης ειδικής νομοθετικής διαδικασίας (άρθρο 48§7εδ.γ). Κάθε πρωτοβουλία αυτού του είδους που αναλαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαβιβάζεται στα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία εάν αντιτίθενται στην πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, θα πρέπει εντός προθεσμίας έξι μηνών από την εν λόγω διαβίβαση να κοινοποιήσουν την αντίθεσή τους με συνέπεια τη μη έκδοση της πράξης.

Με την παραπάνω διαδικασία<sup>110</sup> τα εθνικά κοινοβούλια αποκτούν ουσιαστικά δικαίωμα veto σε θέματα αναθεώρησης των κανόνων της νομοπαραγωγικής διαδικασίας. Πρόκειται για μια πρόβλεψη που βαίνει πολύ πιο μακριά από την υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς η όλη διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης απαιτεί την προηγούμενη έγκρισή τους, ενώ δεν τίθεται καν όριο ελάχιστων αρνητικών ψήφων. Σε σχέση επομένως με το πολυσυζητημένο σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης» η διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης των Συνθηκών φαίνεται να δίνει ένα μεγαλύτερο πλεονέκτημα στα εθνικά κοινοβούλια.

Βλέποντας τα πράγματα υπό μία άλλη οπτική, μπορεί βέβαια να παρατηρήσει κανείς<sup>111</sup> ότι και στις περιπτώσεις συνήθους αναθεώρησης προβλέπεται ότι οι σχετικές προτάσεις αναθεώρησης επικυρώνονται από τα κράτη μέλη. Επομένως, ουσιαστικά παρέχεται δικαίωμα αρνησικυρίας στα κοινοβούλια, ανάλογα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο κάθε κράτους-μέλους. Άραγε σε ποιο βαθμό διαφοροποιείται το αποτέλεσμα της αναθεώρησης, εάν το veto ασκηθεί κατ' επιταγή της κυβερνητικής πλειοψηφίας κατά τη διαδικασία της επικύρωσης στο εσωτερικό του κράτους-μέλους και αφού διαπιστωθεί η έντονη λαϊκή δυσαρέσκεια;

---

<sup>109</sup> Π. Παναγιωτόπουλος, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ. 77-78

<sup>110</sup> Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή και με τον όρο «passerelle clause»

<sup>111</sup> P. Kiiver, ό.π. (υποσ. 36), σ. 232

Τέλος, στις απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης εντάσσεται και η διάταξη του άρθρου 48§6εδ.α,β σύμφωνα με την οποία η κυβέρνηση εκάστου κράτους μέλους, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή η Επιτροπή δύνανται να υποβάλλουν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχέδια για την ολική ή μερική αναθεώρηση των διατάξεων που αφορούν τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης. Η απόφαση επί της αναθεώρησης λαμβάνεται όχι σε επίπεδο Συνέλευσης ή Διακυβερνητικής, αλλά με μια διαδικασία που εκκινείται με την έκδοση ομόφωνης αποφάσεως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τερματίζεται με την έγκρισή της από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.

## *2. Η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών και η έμφαση στην τοπική και περιφερειακή διάσταση*

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας επαναδιατυπώνεται η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών, η οποία εντάχθηκε για πρώτη φορά στις Συνθήκες, στο άρθρο 6§3 ΣΕΕ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων δρα συμπληρωματικά ως προς την αρχή της επικουρικότητας και συνιστώντας πολιτική κατευθυντήρια γραμμή υποδεικνύει τον τρόπο κατά τον οποίο η Ένωση οφείλει να ασκεί τις παραχωρηθείσες σε αυτήν αρμοδιότητες. Ειδικότερα, το άρθρο 4§2 της ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ ορίζει ότι η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Τονίζεται επομένως, το γεγονός ότι η εθνική ταυτότητα είναι πολιτική και όχι πολιτιστική<sup>112</sup>.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι η Ομάδα Εργασίας της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης που επιφορτίστηκε με την εισήγηση αναφορικά με την

---

<sup>112</sup> Κ. Στεφάνου, «Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σ' αυτή πρωτόκολλα και δηλώσεις», Ευρωπαϊών Πολιτεία 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://international.law.uoa.gr/programma\\_spoudon/ed.htm](http://international.law.uoa.gr/programma_spoudon/ed.htm), (9/12/2010), σ. 5

αρχή της επικουρικότητας, καθώς αντίστοιχη διάταξη προβλεπόταν και στο Σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης, έκρινε σκόπιμο τον περαιτέρω –σε σχέση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ- προσδιορισμό της έννοιας της εθνικής ταυτότητας στις Συνθήκες. Βασικό της προβληματισμό ωστόσο αποτέλεσε το ερώτημα γύρω από το τι μπορεί να θεωρηθεί ως ανήκον στο πεδίο κεντρικών εθνικών αρμοδιοτήτων. Κατά τη συζήτηση της Ομάδας θεωρήθηκε ότι υπάρχουν δύο βασικά πεδία εθνικών αρμοδιοτήτων, οι θεμελιώδεις δομές και ουσιαστικές λειτουργίες ενός κράτους-μέλους αφενός και αφετέρου οι βασικές επιλογές δημόσιας πολιτικής και κοινωνικές αξίες ενός κράτους μέλους. Στις πρώτες ενέταξε ενδεικτικά την πολιτική και συνταγματική δομή, συμπεριλαμβανομένης της περιφερειακής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, την εθνική ιθαγένεια, την επικράτεια, το νομικό καθεστώς των εκκλησιών και των θρησκευτικών οργανώσεων, την εθνική άμυνα και οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων, την επιλογή γλωσσών. Στις βασικές επιλογές δημόσιας πολιτικής και κοινωνικές αξίες ενός κράτους-μέλους θεώρησε ότι εμπεριέχονται παραδείγματος χάριν, η πολιτική για την κατανομή του εισοδήματος, η επιβολή και είσπραξη προσωπικών φόρων, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, το εκπαιδευτικό σύστημα, το σύστημα δημόσιας υγείας, η διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και η πολιτιστική ανάπτυξη, η υποχρεωτική στρατιωτική ή κοινοτική θητεία<sup>113</sup>.

Σύμφωνα με τη μορφή που έλαβε τελικώς το άρθρο 4§2, φαίνεται να διασκεδάστηκαν ως ένα βαθμό οι ανησυχίες της Ομάδας και η έννοια της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών προσδιορίστηκε περαιτέρω έτσι ώστε να ενταχθούν σ' αυτήν οι ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε οι λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας. Το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου προσδίδει ιδιαίτερη έμφαση στην εθνική ασφάλεια τονίζοντας ότι παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους-μέλους.

---

<sup>113</sup> «Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», ό.π. (υποσ. 22), σ. 55

Παρολαυτά, δεν υπήρξε σχετική αναφορά στις βασικές επιλογές δημόσιας πολιτικής και στις κοινωνικές αξίες.

Ο καθορισμός των επιμέρους στοιχείων που απαρτίζουν εννοιολογικά τον όρο «εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της Ένωσης» πέραν από τον προφανή στόχο της διαφάνειας, τον οποίο επιτυγχάνει, ανοίγει το δρόμο και για τη δυνατότητα δικαστικής προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ με νομική βάση το συγκεκριμένο άρθρο, δυνατότητα την οποία δεν προσέφερε η ασαφής διάταξη 6§3 της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Αυτό, δοθείσης της ευκαιρίας, θα επιτρέψει το νομολογιακό πλέον προσδιορισμό της αρχής, καθώς έννοιες όπως «θεμελιώδης πολιτική δομή» είναι επιδεκτικές πολλών ερμηνειών. Όπως παρατηρεί και ο Στεφάνου θα μπορούσαν ενδεχομένως να υπαχθούν στις παραπάνω έννοιες και ορισμένες ελληνικές συνταγματικές ιδιαιτερότητες, όπως η σχέση κράτους-εκκλησίας και ο δημόσιος χαρακτήρας της ανώτατης εκπαίδευσης<sup>114</sup>.

Αν και πολλοί ίσως σπεύσουν να υποστηρίξουν ότι η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων των κρατών μελών έχει περιορισμένο πρακτικό αντίκρισμα, εντούτοις, εξασφαλίζει την όχι πάντα αυτονόητη ισοτιμία των κρατών μελών. Επιπλέον, θα πρέπει να διερευνηθεί η θέση της αρχής σε σχέση με την αρχή της υπεροχής και κατά πόσο θα μπορούσε το πεδίο εφαρμογής της δεύτερης να υποχωρήσει έναντι της πρώτης, δεδομένης μάλιστα της διεύρυνσης μέσω των αλληπάλληλων αναθεωρήσεων του ρυθμιστικού πεδίου της Ένωσης σε ευαίσθητους τομείς όπως ο ΧΕΔΑ<sup>115</sup>.

Στον αντίποδα βέβαια του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων βρίσκεται η τρίτη παράγραφος του άρθρου 4, στην οποία προσδιορίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέτει σε κίνδυνο την

---

<sup>114</sup> Κ. Στεφάνου, ό.π. (υποσ. 112), σ. 5

<sup>115</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 6

πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης. Τα παραπάνω αποτελούν εκδήλωση της αρχής της κοινοτικής πίστωσης, σύμφωνα με την οποία, το γεγονός ότι η δράση της Ένωσης αποκλείεται ή περιορίζεται δραστικά σε ορισμένους τομείς, για λόγους που μπορεί να σχετίζονται με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων ή με οποιαδήποτε άλλη αρχή, δεν σημαίνει ότι δικαιολογείται στα κράτη μέλη σχετική αδράνεια<sup>116</sup>.

Προς την κατεύθυνση του περιορισμού του ελλείμματος δημοκρατίας που αντιμετωπίζει η ΕΕ λειτουργεί και η νέα διάταξη της Συνθήκης της Λισσαβώνας με την οποία καθιερώνεται ο θεσμός της συμμετοχικής δημοκρατίας και εξασφαλίζεται η εμπλοκή των λαών των κρατών μελών στη λήψη των πολιτικών αποφάσεων. Μέσω αυτής επιβεβαιώνεται η επιταγή της αρχής της επικουρικότητας για λήψη αποφάσεων στο κατώτατο δυνατό επίπεδο και της αρχής της αναλογικότητας τα μέσα που χρησιμοποιούνται κατά την εκτέλεση των αποφάσεων αυτών να είναι κατάλληλα και αναγκαία.

Πρόκειται για το άρθρο 11 της ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ. Οι πρώτες τρεις παράγραφοι αφορούν το θεσμό της συμμετοχικής δημοκρατίας σε επίπεδο διασφάλισης των διαβουλεύσεων των θεσμικών οργάνων με τους πολίτες, τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών. Στην τέταρτη παράγραφο ωστόσο, εισάγεται ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας με την πρόβλεψη ότι οι πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Το δικαίωμα του άρθρου 11§4 προσδίδει νέα διάσταση στην ιθαγένεια της Ένωσης<sup>117</sup> και νόημα στη διακήρυξη του άρθρου 10§3εδ.α ενοποιημένης

---

<sup>116</sup> Π. Δαγτόγλου, ό.π. (υποσ. 9), σ. 14-15

<sup>117</sup> Προβλέπεται στο άρθρο 9εδ.β της ενοποιημένης απόδοσης ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο «πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους μέλους»

απόδοσης ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης<sup>118</sup>. Έχει υποστηριχθεί μάλιστα<sup>119</sup>, ότι το δικαίωμα λαϊκής πρωτοβουλίας κατά τον τρόπο που προβλέπεται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, επεκτείνει το ένδικο βοήθημα του άρθρου 232 ΣΕΚ (προσφυγή κατά παραλείψεως) και στους μη προνομιούχους προσφεύγοντες, ήτοι και στους ιδιώτες, με έναν ιδιόρρυθμο και μη δικονομικό τρόπο. Τα ειδικότερα ζητήματα των απαιτούμενων διαδικασιών και προϋποθέσεων για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται στο άρθρο 24 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ. Προκύπτουν παρολαυτά πολλά ερωτήματα ως προς τον τρόπο που εν τέλει θα εφαρμοστεί ένας τέτοιος θεσμός, όπως για παράδειγμα με ποιον τρόπο θα λαμβάνει γνώση η Επιτροπή, με ποιον θα πρέπει να συνδιαλέγονται οι πολίτες, οι αντιπροσωπευτικές τους ενώσεις ή ενώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ενώ απομένει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να αποφασίσουν μέσω κανονισμού για τον ελάχιστο αριθμό κρατών μελών από τα οποία οι πολίτες θα πρέπει να προέρχονται.

Εκτός από το ειδικό βάρος που αποκτά η εθνική ταυτότητα των κρατών μελών και ο ρόλος των πολιτών τους εξίσου σημαντική είναι η έμφαση που δίνεται στην αναζήτηση της τοπικής και περιφερειακής διάστασης των δράσεων της Ένωσης. Ήδη στο άρθρο 4§2 ενοποιημένης απόδοσης ΣΕΕ, στο οποίο αναφερθήκαμε προηγουμένως, συμπεριλαμβάνεται στην έννοια της εθνικής ταυτότητας η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Στην ίδια λογική κινείται και η διάταξη του άρθρου 2 του Πρωτοκόλλου της Συνθήκης της Λισσαβώνας για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, η Επιτροπή κατά τις διαβουλεύσεις στις οποίες προβαίνει προ της υποβολής πρότασης νομοθετικής πράξης οφείλει να συνεκτιμά, κατά περίπτωση, και την περιφερειακή και τοπική διάσταση των

---

<sup>118</sup> Ν. Φραγκάκης, «Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα», Ευρωπαϊών Πολιτεία 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.proeuro.gr>, (9/12/2010)

<sup>119</sup> Π. Κανελλόπουλος, «Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας», εισήγηση στην Ημερίδα της Ένωσης τέως Βουλευτών-Ευρωβουλευτών με θέμα «Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη και η αντιπροσωπευτική-συμμετοχική δημοκρατία» που πραγματοποιήθηκε στις 9 Απριλίου 2008 στην Αθήνα, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.proeuro.gr>, (9/12/2010)

προβλεπομένων δράσεων. Έτσι, αποκτά το κύρος *sine qua non* προϋπόθεσης η προηγούμενη διαβούλευση της Επιτροπής με τις υποεθνικές ομάδες σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο<sup>120</sup>. Τέλος, ακόμα και αν μια δράση θεωρηθεί ότι είναι προτιμότερο να ληφθεί σε επίπεδο ΕΕ, θα πρέπει να αναλύονται και να ελαχιστοποιούνται οι οικονομικές ή διοικητικές επιβαρύνσεις που συνεπάγεται κάθε νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία για τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς<sup>121</sup>.

Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και το άρθρο 5§3 ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ αναφορικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, το οποίο συμπληρώνεται ούτως ώστε να περιλαμβάνει στον έλεγχο του την εκτίμηση κατά πόσον οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Αυτό σημαίνει ότι για πρώτη φορά επιχειρείται μια έστω έμμεση διάσπαση της αρχής της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας του κράτους μέλους και πλέον γίνεται αναφορά σε τρία επίπεδα λήψεως αποφάσεων εντός του κράτους μέλους, δηλαδή σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο<sup>122</sup>. Κατ' αυτόν τον τρόπο η αρχή της αναλογικότητας και, περισσότερο, η αρχή της επικουρικότητας τυγχάνουν εφαρμογής όχι μόνο στις σχέσεις Ένωσης-κράτους μέλους, αλλά και στο εσωτερικό του κράτους. Έτσι δεν παραγνωρίζεται η σημασία των υποεθνικών ομάδων που συνιστούν το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και γενικότερα του φαινομένου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, της διαδικασίας δηλαδή μέσα από την οποία διεκδικούνται εξουσιαστικές αρμοδιότητες του κράτους από θεσμικούς ή εξωθεσμικούς φορείς που αναπτύσσονται όχι μόνο εκτός (όπως για παράδειγμα η ΕΕ) αλλά και εντός των εδαφικών του ορίων.

Περαιτέρω, με σκοπό την ευχερέστερη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών, των οργανώσεών τους και των εθνικών

---

<sup>120</sup> Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται εντούτοις η δυνατότητα η Επιτροπή σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις να μην προβαίνει στις διαβουλεύσεις αυτές –αιτιολογώντας την απόφασή της στην πρότασή της– ανοίγοντας ένα μικρό παράθυρο για την παράκαμψη της διαδικασίας. Βέβαια, απομένει στο Δικαστήριο να κρίνει αν η προσφυγή σε μια τέτοια πρακτική αποβαίνει και σε ποιο βαθμό καταχρηστική.

<sup>121</sup> Άρθρο 5εδ.δ του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

<sup>122</sup> Ε. Μαριάς, ό.π. (υποσ. 34), σ. 560

κοινοβουλίων ανά την ΕΕ σε θέματα πολιτικών και προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που έχουν άμεσο αντίκτυπο στις τοπικές και περιφερειακές αρχές δημιουργήθηκε το 2005 από την ΕτΠ το Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας. Εν συνεχεία, από το 2007, βάσει σχετικής συμφωνίας μεταξύ ΕτΠ και Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα δύο όργανα αποβλέπουν στην εδραίωση στενότερης συνεργασίας και στην εξασφάλιση διαβουλεύσεων με τους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς, όσο το δυνατόν νωρίτερα.

Αποφασιστικής σημασίας ωστόσο για την ουσιαστική εμπλοκή –πέρα από τη δυνατότητα συμμετοχής σε διαβουλεύσεις- των υποεθνικών ομάδων στον έλεγχο της ορθής κατανομής των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ ενωσιακού, εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου αποτελούν οι διατάξεις που τις καθιστούν διάδικο. Βέβαια, στη Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν αναγνωρίστηκε άμεσο δικαίωμα στις υποεθνικές ομάδες να παρίστανται ενώπιον του Δικαστηρίου, όπως έχει επανειλημμένα προτείνει η ΕτΠ<sup>123</sup>. Αντ' αυτού, στο άρθρο 263§3 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ προστέθηκε η δυνατότητα της ΕτΠ να ασκεί προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ με σκοπό τη διατήρηση των προνομίων της. Αντίστοιχη ρύθμιση συναντάται και στο άρθρο 8§2 του Πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, η οποία παρέχει στην ΕτΠ τη δυνατότητα να ασκεί προσφυγή αναφορικά με νομοθετικές πράξεις για την έκδοση των οποίων η ΣΛΕΕ προβλέπει τη διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών.

Διαμορφώνονται λοιπόν τρεις διαδικασίες μέσα από τις οποίες μπορούν οι ενώσεις σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ. Η πρώτη διαδικασία περνά μέσα από την ΕτΠ και ισχύουν όσα αναφέρθηκαν μόλις ως άνω. Η δεύτερη περίπτωση αφορά την τέταρτη παράγραφο του άρθρου 263 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ και την άσκηση προσφυγής από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά των πράξεων των οποίων είναι

---

<sup>123</sup> K. Lenaerts/N. Cambien, «Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States», E.L. Rev. 5/2010, σε Westlaw International, υποσ. 3, σ. 2

αποδέκτες ή που τα αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που τα αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα<sup>124</sup>. Η τρίτη δυνατότητα που έχουν στη διάθεσή τους είναι να εκπροσωπήσουν ενώπιον του Δικαστηρίου το κράτος μέλος στο οποίο ανήκουν, εάν κάτι τέτοιο προβλέπεται από την εθνική τους έννομη τάξη. Σε κάθε περίπτωση, καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική η δυνατότητα των τοπικών και περιφερειακών εθνικών δυνάμεων να εκφέρουν λόγο ως προς την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ενώ ακόμη και αν αυτό δεν γίνεται εύκολα αντιληπτό στα πλαίσια του Ελληνικού κράτους, το οποίο είναι έντονα συγκεντρωτικό, δεν συμβαίνει το ίδιο στα κράτη με ομοσπονδιακή δομή.

Ας επιτραπεί τέλος μια παρατήρηση σχετικά με το ρόλο των υποεθνικών ομάδων, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα αντιπροσώπευσης μέσα από τα τοπικά κοινοβούλια ή τις περιφερειακές συνελεύσεις, και την *passerelle clause* στην οποία αναφερθήκαμε πιο πάνω. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα εάν τα κατώτερα τμήματα των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία αντιμετωπίζονται από τη συγκεκριμένη διαδικασία ως ισότιμα με τα ανώτερα τμήματά τους, αλλά και οι περιφερειακές συνελεύσεις, στις οποίες αποδίδεται το δικαίωμα να αποτελούν μέρος του εθνικού κοινοβουλίου (όπως συμβαίνει για παράδειγμα στο Βέλγιο), έχουν το δικαίωμα veto που επιφυλάσσεται και για τις κεντρικές κυβερνήσεις, καθώς κάτι τέτοιο θα καθιστούσε δυσχερέστερη την όλη διαδικασία απλοποιημένης αναθεώρησης των Συνθηκών<sup>125</sup>.

## **B. Δράσεις της Ένωσης που δύνανται να περιορίσουν το πεδίο εφαρμογής των αρχών**

1. Υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές δράσεις και οι νέες μέθοδοι διακυβέρνησης

---

<sup>124</sup> Μέχρι και σήμερα δεν έχει ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του ΔΕΚ σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται στο άρθρο 263 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ και με διάδικο την περιφέρεια κράτους μέλους, όπως ανωτέρω, σ. 7

<sup>125</sup> P. Kiiver, ό.π. (υποσ. 36), σ. 232

Όπως έχει πολλές φορές επισημανθεί στην παρούσα, το κύριο χαρακτηριστικό της αρχής της επικουρικότητας είναι η λήψη των αποφάσεων στο εγγύτερο δυνατό προς τους πολίτες επίπεδο, στο βαθμό που το επιτρέπουν οι στόχοι που έχουν τεθεί με τη συγκεκριμένη δράση και με τα μέσα που θα θεωρηθούν αναγκαία και κατάλληλα βάσει της αρχής της αναλογικότητας. Στα πλαίσια της σύγχρονης, αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, ο θεσμός που εξασφαλίζει ως ένα σημείο τα παραπάνω είναι η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες νομοθέτησης της ΕΕ, ανεξάρτητα από τη μορφή που λαμβάνουν τα τελικώς τα μέτρα. Κατά συνέπεια, βασική παθογένεια του ενωσιακού συστήματος αλλά και των επιμέρους εθνικών τάξεων των κρατών μελών αποτελεί η περιθωριοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων ή αλλιώς το φαινόμενο της «αποκοινοβουλευτικοποίησης» (deparliamentarization<sup>126</sup>).

Το φαινόμενο αυτό συνίσταται μεταξύ άλλων<sup>127</sup> στη διαρκή διεύρυνση του λειτουργικού πεδίου της Ένωσης και στη χρήση των νέων μέσων διακυβέρνησης<sup>128</sup>. Οι νέες μέθοδοι διακυβέρνησης είναι μη δεσμευτικά μέσα ή αλλιώς μέσα ήπιου δικαίου (soft law) που αποσκοπούν την αποφυγή της διεξοδικής ρύθμισης, ενίοτε και της ίδιας της ρύθμισης, και στην όσο το δυνατόν πιο ευέλικτη υλοποίηση που λαμβάνει υπόψη επιμέρους εθνικές, τοπικές και τομεακές ιδιαιτερότητες<sup>129</sup>. Οι μέθοδοι αυτοί βασίζονται κατά κύριο λόγο στις αρχές του εθελοντισμού, της επικουρικότητας και της συμπερίληψης όσο το δυνατόν περισσότερων φορέων, έτσι ώστε να περιοριστούν τα μειονεκτήματα του παραδοσιακού νομοπαραγωγικού συστήματος στην ΕΕ<sup>130</sup> και αφορούν διαδικασίες πολιτικής και εργαλεία.

Στις διαδικασίες πολιτικής περιλαμβάνονται ενδεικτικά η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (Open Method of Coordination, στο εξής ΑΜΣ), η από κοινού

---

<sup>126</sup> T. Raunio, ό.π. (υποσ. 41), σ. 15

<sup>127</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 21-22

<sup>128</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 12), σ. 334

<sup>129</sup> Α. Πασσάς, «Η Εθνική Διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμέλεια), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης, 2009, σ. 74

<sup>130</sup> S. Becker, «The role of national parliaments in the open method of coordination», Working Paper FG 1, SWP 10/2009, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.swp-berlin.org>, (9/12/2010), σ. 3

ρύθμιση (co-regulation) και η αυτορρύθμιση (self-regulation). Στα εργαλεία εντάσσονται, επίσης ενδεικτικά, οι Οδηγίες-πλαίσιο της Νέας Προσέγγισης («New Approach» Directives), οι ποσοτικοί και ποιοτικοί δείκτες συγκριτικής ανάλυσης των εθνικών πρωτοβουλιών (benchmarking), η δημοσιότητα (shame and blame mechanism) των εθνικών επιδόσεων και των περιοδικών συγκριτικών αξιολογήσεων (scoreboards, peer reviews) για την ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών (best practices), η παροχή κινήτρων (incentives)<sup>131</sup> κ.α.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας στον Τίτλο I για τις κατηγορίες και τους τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης, στο άρθρο 2§5 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ προβλέπει ότι σε ορισμένους τομείς και υπό τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, τον συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους στους εν λόγω τομείς. Στην δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου τονίζεται όμως ότι οι νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης στους τομείς αυτούς δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών.

Ενώ λοιπόν η ΕΕ δεν μπορεί να εναρμονίσει το παραγόμενο στους τομείς του άρθρου 2§5 δίκαιο, μπορεί παρολαυτά να εκδώσει νομικά δεσμευτικές πράξεις οι οποίες περιορίζουν το πεδίο δράσης των κρατών μελών, καθόσον μάλιστα δεν πρόκειται για νομοθέτηση στο πεδίο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, καθώς σε αυτό έχει ήδη τον πρώτο λόγο, αλλά στο πεδίο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων. Ενδεχομένως λοιπόν να προκύψουν ζητήματα επικάλυψης αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις τελευταίες και σ' αυτές στις οποίες η Ένωση δύναται να αναλάβει υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές δράσεις. Για παράδειγμα, η ρύθμιση των μέσων μαζικής ενημέρωσης μπορεί να υπαχθεί στην συντρέχουσα αρμοδιότητα της εσωτερικής αγοράς, ή να θεωρηθεί ότι υπάγεται στην έννοια του πολιτισμού και έτσι να

---

<sup>131</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 129), σ. 76-77

επιτρέπεται μόνο υποστηρικτική, συντονιστική ή συμπληρωματική δράση από την πλευρά της Ένωσης<sup>132</sup>.

Όμως, συντονισμός των πολιτικών των κρατών μελών προβλέπεται και στο άρθρο 2§3 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ για τον τομέα της απασχόλησης και για την οικονομική πολιτική, ο οποίος συντονισμός διεξάγεται πλέον στα πλαίσια της στρατηγικής της Λισσαβώνας<sup>133</sup>. Περαιτέρω, στο άρθρο 6 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ απαριθμούνται οι τομείς στους οποίους η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών μελών έτσι ώστε να περιλαμβάνουν την προστασία και τη βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, τη βιομηχανία, τον πολιτισμό, τον τουρισμό, την παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση, τη νεολαία, τον αθλητισμό, την πολιτική προστασία και τη διοικητική συνεργασία.

Τη σημασία των υποστηρικτικών μέτρων τόνισε και η Ομάδα για την Επικουρικότητα με το αιτιολογικό ότι ανταποκρίνονται στην αλλαγή του τρόπου παρέμβασης της δημόσιας εξουσίας στην οικονομία και την κοινωνία, με την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης και της αυτορρύθμισης και την ανάδυση του λεγόμενου προτρεπτικού κράτους<sup>134</sup>. Προχώρησε επίσης στη σύσταση τα υποστηρικτικά μέτρα να επιτρέπουν στην Ένωση να εκδίδει συστάσεις, ψηφίσματα, κατευθυντήριες γραμμές, προγράμματα, και άλλες νομικά μη δεσμευτικές πράξεις, καθώς και αποφάσεις νομικά δεσμευτικού χαρακτήρα, στο βαθμό που ορίζεται στα σχετικά άρθρα των «παράγωγων συνθηκών». Επισήμανε, ωστόσο, ότι στα πλαίσια των υποστηρικτικών μέτρων δεν μπορεί να εκδίδεται νομοθεσία της Ένωσης –κανονισμοί και οδηγίες- εκτός και αν αυτό διευκρινίζεται εξαιρετικώς και σαφώς στο συναφές άρθρο της Συνθήκης<sup>135</sup>.

Εξέχουσα θέση ανάμεσα στις διαδικασίες πολιτικής που υπάγονται στα μέσα ήπιου δικαίου κατέχει η ΑΜΣ, η οποία παρέχει ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών με αντικείμενο τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών

---

<sup>132</sup> P. Craig, «The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance», E.L. Rev. 2/2008, σε Westlaw International, σ. 10

<sup>133</sup> Κ. Στεφάνου, ό.π. (υποσ. 112), σ. 8

<sup>134</sup> «Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», ό.π. (υποσ. 22), σ. 16

<sup>135</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 45-46

προκειμένου να επιτευχθούν ορισμένοι κοινοί στόχοι. Αποτελεί σύνθετη μορφή διακυβέρνησης, η οποία συνδυάζει τη διακυβέρνηση «δια της πειθούς» και τη διακυβέρνηση «δια της εμπειρογνωμοσύνης»<sup>136</sup>. Η ΑΜΣ δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της πολιτικής για την απασχόληση και της διαδικασίας του Λουξεμβούργου, και έχει οριστεί ως μέσο της στρατηγικής της Λισσαβώνας (2000). Εφαρμόζεται σε τομείς στους οποίους διατηρείται η κρατική αρμοδιότητα, όπως για παράδειγμα η απασχόληση, η εκπαίδευση, η επαγγελματική κατάρτιση, καθώς και σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας, στους οποίους με βάση την αρχή της επικουρικότητας κρίνεται ότι η άσκησή της μέσω υποχρεωτικών ρυθμίσεων δεν προσιδιάζει στην φύση του συγκεκριμένου αντικειμένου (για παράδειγμα συστήματα κοινωνικής προστασίας). Διαφοροποιείται από τις συστάσεις και τα ψηφίσματα ως προς το ότι ασκείται σε σταθερή βάση, ενώ πρώτα έχουν αποσπασματικό χαρακτήρα<sup>137</sup>.

Η διαδικασία που εισάγει η ΑΜΣ διέρχεται από τέσσερις βασικές τεχνικές: α) τον ορισμό κατευθυντήριων γραμμών για την Ένωση, σε συνδυασμό με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την επίτευξη των στόχων, που ορίζονται σε βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο, β) την εκπόνηση, όπου κριθεί απαραίτητο, ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών και επίσης εργαλείων αξιολόγησης που θα προσαρμόζονται στις ανάγκες των κρατών μελών και τομέων ως ένα μέσο σύγκρισης καλών πρακτικών, γ) την ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές μέσω της θέσπισης συγκεκριμένων στόχων και της υιοθέτησης μέτρων που θα λαμβάνουν υπόψη εθνικές διαφορές και δ) την περιοδική παρακολούθηση και αξιολόγηση των εθνικών παρεμβάσεων μέσω τεχνικών που σχεδιάζονται και υλοποιούνται ως διαδικασίες αμοιβαίας μάθησης<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού και η εφαρμογή της στους τομείς της απασχόλησης, εκπαίδευσης, μετανάστευσης και ασύλου», σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμέλεια), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης, 2009, σ. 465

<sup>137</sup> Όπως ανωτέρω

<sup>138</sup> Γ. Αμίτσης, «Το πλαίσιο εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας», σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμέλεια), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης, 2009, σ. 505-506

Στα πλαίσια της ΑΜΣ οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη είναι ατελείς. Υπόκεινται ωστόσο σε αξιολόγηση από «ομοτίμους» (peer review) και, σε περίπτωση που η αξιολόγηση αυτή αποβεί αρνητική για κάποιο κράτος μέλος, προβλέπεται ενδεχομένως και η έκδοση συστάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά από διαβούλευση με το εν λόγω κράτος, για τις αναγκαίες διορθωτικές κινήσεις<sup>139</sup>. Η νομική λογική της δεσμευτικότητας των μέτρων παραχωρεί τη θέση της στην πολιτική λογική. Ενώ λοιπόν αποκλείεται η σύγκλιση των πολιτικών που ακολουθούνται σε ορισμένο τομέα μέσω της εναρμόνισής τους, η ΑΜΣ δημιουργεί τις βάσεις για σύγκλιση σε γνωστικό επίπεδο μέσα από τη διαβούλευση και τον ανταγωνισμό. Έτσι, τα αποτελέσματα της ΑΜΣ στη διαμόρφωση των εθνικών πολιτικών είναι υπόγεια, καθώς δημιουργείται εν τέλει μια βάση κοινών πεποιθήσεων σχετικά με τα σημαντικότερα ζητήματα και τους βέλτιστους μηχανισμούς αντιμετώπισής τους<sup>140</sup>. Όπως έχει υποστηριχθεί, σε αρκετές περιπτώσεις η ΑΜΣ προετοίμασε το έδαφος για τη μετάβαση στην κοινοτική μέθοδο, όπως για παράδειγμα στο πεδίο της μετανάστευσης και του ασύλου<sup>141</sup>.

Το ζήτημα που ανακύπτει σε σχέση εν γένει με την ΑΜΣ είναι ο βαθμός δημοκρατικής της νομιμοποίησης. Όπως είδαμε η ΑΜΣ διέπεται από την αρχή της επικουρικότητας, κατά πόσο όμως λειτουργεί σύμφωνα με αυτήν, όταν η ανάμειξη των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες έχει εθελοντικό χαρακτήρα; Η ΑΜΣ μειονεκτεί ως προς το ότι οι μέθοδοί της δεν διέρχονται του δημόσιου ελέγχου, έχουν μειωμένη κάλυψη από τα ΜΜΕ και η ανάμειξη των κοινοβουλίων είναι περιορισμένη<sup>142</sup>. Καθόσον μάλιστα δεν υπάρχει σχετική διάταξη στη Συνθήκη που να καθορίζει τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων σε αυτόν τον τομέα, η συμμετοχή τους εξαρτάται από τις διαμορφωμένες νομικές

---

<sup>139</sup> Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, ό.π. (υποσ. 136), σ. 467

<sup>140</sup> S. Becker, ό.π. (υποσ. 130), σ. 7

<sup>141</sup> Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, όπως ανωτέρω, σ. 498

<sup>142</sup> S. Borras, «The legitimacy of New Modes of Governance in the EU: a descriptive-analytical approach», σε R. Dehousse, L. Boussaguet (επιμέλεια), «The transformation of EU policies, EU governance at work», CONNEX Report Series No. 8, 2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/index.php?id=664>, σ. 105

και πολιτικές συνθήκες σε κάθε κράτος μέλος<sup>143</sup>. Αυτό σημαίνει ότι το βάρος πέφτει στην εκούσια συνεργασία των εθνικών κοινοβουλίων, λαμβανομένου υπόψη ωστόσο του γεγονότος ότι η ΑΜΣ στηρίζεται σε ελαστικούς κανόνες και διαδικασίες και συνεπώς οι συνήθεις μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της ευρωπαϊκής νομοθεσίας κρίνονται αναποτελεσματικές<sup>144</sup>.

Παράλληλα, σε υπερεθνικό επίπεδο, δεν προβλέπεται συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά τη διάρκεια των διαδικασιών της ΑΜΣ στο οποίο να κατοχυρώνεται η δυνατότητα παρέμβασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επομένως, απαιτείται να ξεκαθαριστούν τα ζητήματα πρόσβασης των Επιτροπών του Ευρωκοινοβουλίου στις εκθέσεις των κρατών μελών και στο υπόλοιπο υλικό, της δυνατότητας διατύπωσης γνώμης επί των διαδικασιών κλπ<sup>145</sup>.

Συμπερασματικά, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων επιμερίζονται οριζόντια σε δίκτυα ιδιωτικών φορέων και οργανισμών μέσω της χρήσης των νέων μεθόδων διακυβέρνησης. Κατ' ανάλογο τρόπο δημιουργούνται κάθετες δυναμικές σε διάφορα επίπεδα -ΕΕ, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο- συγκροτώντας την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ένωση<sup>146</sup>. Σε αυτό το διαμορφωμένο περιβάλλον εναποτίθεται στα ίδια τα μέλη της κυβέρνησης να εντείνουν την προσοχή τους και τον έλεγχό τους στα μέτρα που προέρχονται μέσα από τις διαδικασίες των νέων μορφών διακυβέρνησης. Ιδιαίτερα στο βαθμό που οι διαδικασίες αυτές καταλήγουν πολλές φορές στη θέσπιση μέτρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο που ενσωματώνονται στην νομοθεσία των εθνικών εννόμων τάξεων και αφορούν ευαίσθητους πολιτικά τομείς, όπως αυτοί της απασχόλησης, της επαγγελματικής κατάρτισης, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας κ.α.<sup>147</sup>

Από την άλλη πλευρά, αντίστοιχη προσοχή, υψηλό επίπεδο προγραμματισμού, ελέγχου αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, καθώς και

---

<sup>143</sup> S. Becker, ό.π. (υποσ. 130), σ. 8

<sup>144</sup> F. Duina/T. Raunio, «The open method of coordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?», *Journal of European Public Policy* 4/2007, σ. 591-593

<sup>145</sup> S. Becker, όπως ανωτέρω

<sup>146</sup> S. Borras, ό.π. (υποσ. 142), σ. 104

<sup>147</sup> Τα τελευταία χρόνια επιχειρείται η εφαρμογή και σε άλλα πεδία όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Στις περιπτώσεις όμως που απαντώνται αντιδράσεις από τα κράτη μέλη χρησιμοποιούνται ηπιότερα μέσα, Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, ό.π. (υποσ. 136), σ. 483-484

διασφάλιση της ποιότητας των διαδικασιών οφείλουν να επιδείξουν και οι εθνικές διοικήσεις, ιδίως στο στάδιο υλοποίησης των πολιτικών, που προκύπτουν από την εφαρμογή των νέων μέσων διακυβέρνησης<sup>148</sup>. Ειδικότερα, ελλοχεύει ο κίνδυνος οι αποφάσεις που λαμβάνονται να μένουν ανεφάρμοστες ή να εφαρμόζονται ελλιπώς στην πράξη.

## *2. Η προβληματική της υπέρπρους αρμοδιότητας της Ένωσης και η επικουρική εξουσιοδότηση του άρθρου 308 ΣΕΚ*

Τα μέτρα ήπιου δικαίου και οι υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές δράσεις της Ένωσης, που συνιστούν τα μέσα δράσης στα ανατεθειμένα σε αυτήν πεδία αρμοδιοτήτων, δύνανται να λειτουργήσουν σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως είδαμε, κατά τρόπο αντίστροφο προς τις επιταγές των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας οι αποφάσεις να λαμβάνονται στο κατώτατο δυνατό επίπεδο. Ανάλογο όμως αποτέλεσμα έχει και η διεύρυνση του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Ένωσης έτσι ώστε να έχει το προβάδισμα στην άσκηση πολιτικής σε όλο και περισσότερους τομείς με το όχημα της επίτευξης των στόχων που οι Συνθήκες ορίζουν. Η κατά τα παραπάνω λειτουργία της Ένωσης οδηγεί στο φαινόμενο της «υπέρπρους αρμοδιότητας» («creeping competence»), το οποίο έχει τρεις συνιστώσες, α) την προσφυγή όλο και συχνότερα στην ειδική πλειοψηφία κατά τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο, β) το χαλαρό έλεγχο ή και τα ελλιπή πολιτικά όρια στο σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων και γ) την δυνατότητα επέκτασης υπό προϋποθέσεις των εξουσιών της Ένωσης βάσει του άρθρου 308 ΣΕΚ και ήδη 352 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ<sup>149</sup>, γνωστή και ως «ρήτρα ευελιξίας», στην οποία θα αναφερθούμε εκτενέστερα παρακάτω.

Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση, στη συχνή χρήση της ειδικής πλειοψηφίας θα πρέπει να προστεθεί και η όλη διαδικασία λήψης των αποφάσεων ενώπιον του Συμβουλίου στην οποία παρατηρούνται φαινόμενα όπως η άτυπη εφαρμογή του κανόνα της συναίνεσης και η τεχνική της

---

<sup>148</sup> Α. Πασσάς, ό.π. (υποσ. 129), σ. 79

<sup>149</sup> Α. Vergis Bausili, ό.π. (υποσ. 52), σ. 5

«πακετοποίησης» των διαπραγματεύσεων, στα οποία σταθήκαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο<sup>150</sup>. Ο χαλαρός έλεγχος που ασκείται επί των ανατεθεισόμενων ευθέως ή εμμέσως αρμοδιοτήτων στην Ένωση οφείλεται στα λιγοστά εργαλεία που έχουν τα κράτη μέλη στα χέρια τους, αλλά και στην περιορισμένη χρήση τους. Τα εργαλεία αυτά αποτελούν κατά κύριο λόγο η αρχή της επικουρικότητας και η αρχή της αναλογικότητας. Στις τελευταίες θα μπορούσε να περιληφθεί και η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η οποία προβλεπόταν στο άρθρο 5§1 ΣΕΚ.

Ήδη στη Συνθήκη της Λισσαβώνας η αρχή της δοτής αρμοδιότητας αναφέρεται στο άρθρο 1 ενοποιημένης απόδοσης ΣΕΕ, αλλά και στο άρθρο 5§1 όπου προβλέπεται ότι η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, ενώ στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι η Ένωση, σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας ενεργεί μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν<sup>151</sup>. Το γεγονός ωστόσο ότι μέχρι και τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας δεν περιλαμβανόταν στις Συνθήκες κατάλογος των αρμοδιοτήτων, στον οποίο να αναφέρεται ρητά ποιες είναι οι αποκλειστικές και ποιες οι συντρέχουσες αρμοδιότητες, δυσχέραινε την εφαρμογή των σχετικών αρχών, καθώς υπήρχε μεγαλύτερη ελαστικότητα ως προς την υπαγωγή δράσεων στο πεδίο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

Η υπαγωγή αρμοδιοτήτων στο πεδίο της αποκλειστικής δράσης της Ένωσης βασίστηκε παλαιότερα σε μεγάλο βαθμό στη διασταλτική ερμηνευτική προσέγγιση του Δικαστηρίου του πρωτογενούς και παράγωγου κοινοτικού δικαίου μέσα από τη θεωρία των εξυπακουόμενων αρμοδιοτήτων (implied powers). Οι εξυπακουόμενες ή «σιωπηρές» αρμοδιότητες δεν είναι νέες αρμοδιότητες τις οποίες εισάγει το Δικαστήριο, αλλά ενυπάρχουσες στο πνεύμα

---

<sup>150</sup> Όπως ανωτέρω, σ. 21-22

<sup>151</sup> Το γεγονός ότι στην ίδια παράγραφο συμπληρώνεται ότι «κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη» αποτελεί κατά τον Στεφάνου τυπική διάταξη ομοσπονδιακού συντάγματος και στο βαθμό όμως που στην περίπτωση της Ένωσης ισχύει η αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η ρήτρα αυτή εμφανίζεται ως πλεονασμός, Κ. Στεφάνου, ό.π. (υποσ. 112), σ. 6

και στο όλο κοινοτικό σύστημα, με τις οποίες ενισχύεται η πρακτική αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων των Συνθηκών (θεωρία του «χρησίμου αποτελέσματος», *effet utile*)<sup>152</sup>. Με την ανάδειξη των εξυπακουόμενων αρμοδιοτήτων τέθηκε ωστόσο ένα τέλος στην ερμηνευτική οδό του κενού πεδίου ή θεωρία του καταληφθέντος χώρου («*terrain occupé*») που είχε αναπτυχθεί στον τομέα των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα μπορεί να επεκτείνει τις αρμοδιότητές της ακόμη και πέραν της έκτασης που της έχει ρητά αναγνωρισθεί από το κείμενο της Συνθήκης και σε περίπτωση που κρίνει σκόπιμο να τις ασκήσει, τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται πλέον να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους<sup>153</sup>.

Αντίστοιχη λειτουργία εμφανίζει και η «επικουρική εξουσιοδότηση» ή «ρήτρα ευελιξίας» του άρθρου 308 ΣΕΚ. Κατά τη διάταξη του άρθρου 308 αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από τη ΣΕΚ οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις. Για την διεύρυνση του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας η διάταξη προτάσσει λοιπόν τέσσερις τυπικές προϋποθέσεις. Θα πρέπει κατά πρώτον ενέργεια της Κοινότητας να αποσκοπεί στην πραγματοποίηση στόχου της Κοινότητας, θα πρέπει εν συνεχεία αυτή να είναι απαραίτητη, να συνδέεται με τη λειτουργία της κοινής αγοράς και τέλος να μην προβλέπονται στη Συνθήκη οι απαιτούμενες εξουσίες<sup>154</sup>.

Η επικουρική εξουσιοδότηση, σε αντίθεση με τις εξυπακουόμενες αρμοδιότητες όπου η κοινοτική αρμοδιότητα ενυπάρχει στην ερμηνευόμενη διάταξη, αναφέρεται στους σκοπούς της Συνθήκης εν γένει και στοχεύει ουσιαστικά στην ευρωπαϊκή εμβάθυνση. Για το λόγο αυτό άλλωστε έχει

---

<sup>152</sup> Δ. Παπαγιάννης, ό.π. (υποσ. 2), σ. 75

<sup>153</sup> Χ. Παπαδημητρίου, «Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στη δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το κοινοτικό δίκαιο», *Dike international*, 2007, σ. 1094-1095

<sup>154</sup> C. Lebeck, «Implied powers beyond functional integration? The flexibility clause in the revised EU Treaties», *J. Transnat'l L. & Pol'y* 2008, σε *Westlaw International*, σ. 4-5

χαρακτηριστεί πρακτική της «μικρής αναθεώρησης» με την οποία επιδιώκεται να παρακαμφθεί η διαδικασία της αναθεώρησης<sup>155</sup> και πράγματι εισήγαγε τη δυνατότητα απόκλισης από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, δυνατότητα η οποία ενισχύθηκε μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

Το βασικό επομένως ζήτημα που ανέκυψε ως προς το συγκεκριμένο άρθρο σχετίζεται με το περιεχόμενο της φράσης «για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς» και κατά πόσο μπορεί να ερμηνευτεί διασταλτικά η έννοια της ώστε να καλύπτει ένα ευρύτατο πεδίο αρμοδιοτήτων. Το ΔΕΚ στη νομολογία του δεν δέχθηκε μια περιορισμένη ερμηνευτική απόδοση του άρθρου<sup>156</sup>, αντιλαμβανόμενο αντιθέτως τη λειτουργία της κοινής αγοράς ως μια δυναμική διαδικασία, που έχει ως τελική κατάληξη την πραγματοποίηση των ευρύτερων στόχων που θέτει η Συνθήκη και οι οποίοι δεν πρέπει να περιορίζονται μόνο στην ολοκλήρωση της κοινής αγοράς<sup>157</sup>. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι στο άρθρο 308 ΣΕΚ γίνεται λόγος για «μέτρα», που φαίνεται κατ' αρχήν να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από ότι ο όρος «νομοθεσία», η προσφυγή στο εν λόγω άρθρο μέχρι σήμερα είχε ως στόχο πολιτικές οι οποίες δεν περιείχαν πληρότητα ρύθμισης, όπως για παράδειγμα η περιφερειακή πολιτική, η πολιτική περιβάλλοντος, η πολιτική έρευνας και η νομισματική πολιτική<sup>158</sup>.

Με τη θέσπιση της Συνθήκης της Λισσαβώνας και την περίληψη σε αυτήν των διατάξεων των άρθρων 3 και 4 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ με τις οποίες απαριθμούνται κατά τρόπο αποκλειστικό τόσο οι αποκλειστικές, όσο και οι συντρέχουσες αρμοδιότητες, θεωρήθηκε ότι τέθηκε ένα όριο στις διαδοχικές διευρύνσεις του πεδίου των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Βέβαια, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στις αποκλειστικές αρμοδιότητες εντάχθηκαν και αρμοδιότητες οι οποίες είχαν ανατεθεί στην Ένωση μέσω του άρθρου 308 ΣΕΚ. Επιπλέον, ως προς τις συντρέχουσες αρμοδιότητες στο άρθρο 252εδ.β προβλέφθηκε ειδικώς

---

<sup>155</sup> «Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», ό.π. (υποσ. 22), σ. 18-19

<sup>156</sup> C. Lebeck, όπως ανωτέρω

<sup>157</sup> Δ. Παπαγιάννης, ό.π. (υποσ. 2), σ. 77

<sup>158</sup> Όπως ανωτέρω

ότι τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητες τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της, μετατρέποντας κατά συνέπεια τις αρμοδιότητες αυτές από συντρέχουσες σε αποκλειστικές<sup>159</sup>. Εντούτοις, στο Πρωτόκολλο σχετικά με την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων που προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας ορίζεται ότι όσον αφορά το παραπάνω άρθρο 252 όταν η Ένωση αναλαμβάνει δράση σε συγκεκριμένο τομέα, το πεδίο άσκησης αυτής της αρμοδιότητας καλύπτει μόνο τα στοιχεία που διέπονται από την εν λόγω πράξη της Ένωσης και, συνεπώς δεν καλύπτει ολόκληρο των τομέα<sup>160</sup>.

Στα άρθρα της Συνθήκης της Λισσαβώνας διατηρήθηκε και η διάταξη του άρθρου 308 ΣΕΚ και ήδη 352 ενοποιημένης απόδοσης ΣΛΕΕ με ορισμένες ωστόσο τροποποιήσεις<sup>161</sup>. Η νέα διάταξη του άρθρου 352 κατ' αρχάς διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της καθώς αναφέρεται πλέον σε «πολιτικές» και όχι «στο πλαίσιο λειτουργίας της κοινής αγοράς». Περαιτέρω, διατηρείται ο κανόνας της ομοφωνίας για τις αποφάσεις του Συμβουλίου, ενώ γίνεται ειδική αναφορά στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, σε μια προσπάθεια μάλλον να διασκεδαστούν οι φόβοι των κρατών μελών, ότι μέσω της ρήτρας ευελιξίας συρρικνώνεται το λειτουργικό τους πεδίο. Υποχρεούται λοιπόν η Επιτροπή όταν προτάσεις της βασίζονται στο άρθρο 352 να εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Οι πρόσθετοι περιορισμοί που τίθενται αφορούν αφενός την απαγόρευση εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών στις περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες αποκλείουν την εναρμόνιση αυτή και αφετέρου τον αποκλεισμό της χρήσης του άρθρου ως βάση για την επίτευξη στόχων που εμπίπτουν στον χώρο της ΚΕΠΠΑ.

---

<sup>159</sup> Κ. Στεφάνου, ό.π. (υποσ. 112), σ. 7

<sup>160</sup> Έτσι, απορρίπτεται πλέον η θεωρία του «terrain occupé» και συνακόλουθα μπορεί να γίνει λόγος στην προκειμένη περίπτωση για ανατροπή της νομολογίας του ΔΕΚ και αρνητική εξέλιξη στην πορεία εμβάθυνσης, όπως ανωτέρω, σ. 8

<sup>161</sup> Εξάλλου και η Ομάδα Εργασίας για την Επικουρικότητα είχε προτείνει την διατήρηση κάποιου βαθμού ευελιξίας στο σύστημα αρμοδιότητας της Συνθήκης ούτως ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στην Ένωση να αντιμετωπίζει απροσδόκητες εξελίξεις και προκλήσεις, «Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», ό.π. (υποσ. 22), σ. 61

Η μορφή που έλαβε το άρθρο 352 στη Συνθήκη της Λισσαβώνας διέυρυνε το πεδίο άσκησης νομοθετικής πρωτοβουλίας για την Επιτροπή και το πεδίο νομοθέτησης για το Συμβούλιο, έτσι ώστε ουσιαστικά να ανταποκρίνεται στη διαμορφωθείσα βάσει του άρθρου 308 ΣΕΚ νομολογία του Δικαστηρίου, εξαιρώντας βέβαια ευαίσθητους τομείς, όπως η πολιτική ασφαλείας. Στις Δηλώσεις<sup>162</sup> που προσαρτήθηκαν στην τελική πράξη της διακυβερνητικής διάσκεψης του 2007 επαναλαμβάνονται οι περιορισμοί αναφορικά με την ΚΕΠΠΑ, αλλά και επισημαίνεται ότι το άρθρο 352 δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για τη θέσπιση διατάξεων που θα είχαν ως ουσιαστικό αποτέλεσμα την τροποποίηση των Συνθηκών χωρίς να ακολουθηθεί η διαδικασία που προβλέπουν οι ίδιες προς τούτο.

Η άλλη όψη του άρθρου της επικουρικής εξουσιοδότησης έγκειται στο γεγονός ότι ο έλεγχος της ορθής εφαρμογής του είναι μόνο δικαστικός και εκ προοιμίου περιορισμένος, καθώς αφορά κατά βάση τα πολιτικά όρια άσκησης των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων. Επιπρόσθετα, η απουσία αποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου τόσο σε εθνικό όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο αποτελεί ένα κίνητρο για τα στελέχη της εκτελεστικής εξουσίας των κρατών μελών να χρησιμοποιούν τη ρήτρα ευελιξίας και να αποφεύγουν έτσι τον εθνικό και ευρωπαϊκό κοινοβουλευτικό έλεγχο<sup>163</sup>. Υποστηρίζεται παρολαυτά, ότι η δυσκολία επίτευξης ομοφωνίας στο Συμβούλιο, σε μια Ευρώπη των 27, θα καταστήσει την επικουρική εξουσιοδότηση του άρθρου 352 μια χρονοβόρο διαδικασία, και όπως και στην περίπτωση των διαφωνιών αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, οι διαφωνίες αναφορικά με την προσφυγή στη ρήτρα ευελιξίας θα εντείνουν στο μέλλον τις πιέσεις για την ενεργοποίηση των διατάξεων για την ενισχυμένη συνεργασία<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> Δηλώσεις υπ' αριθμόν 43 και 44 όσον αφορά το άρθρο 352 της ΣΛΕΕ

<sup>163</sup> C. Lebeck, ό.π. (υποσ. 154), σ. 9

<sup>164</sup> «Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», ό.π. (υποσ. 22), σ. 20

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Μέσα στον μισό αιώνα και πλέον βίου της ΕΕ παρατηρείται το φαινόμενο η Ένωση να διευρύνει συνεχώς τη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της με αναθεωρήσεις ή με τη βοήθεια άλλων εργαλείων, όπως οι εξυπακουόμενες αρμοδιότητες, η ρήτρα ευελιξίας ή τα μέτρα ήπιου δικαίου, σε τομείς που ανήκαν παραδοσιακά την σφαίρα αποκλειστικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Εντός αυτού του διαμορφωμένου περιβάλλοντος οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας καλούνται να διαδραματίσουν ένα σημαντικό ρόλο, θέτοντας όρια και ελέγχοντας τον τρόπο με τον οποίο ασκούνται οι παραπάνω αρμοδιότητες. Διαπνεόμενο από αυτό το πνεύμα το κείμενο της Συνθήκης της Λισσαβώνας προσδίδει ιδιαίτερη έμφαση στις δύο αρχές, κυρίως με συχνές αναφορές στην ανάγκη τήρησης της αρχής της επικουρικότητας αλλά και με την πρόβλεψη του συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης».

Παρολαυτά, ο έλεγχος της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας καθίσταται δυσχερής, λόγω του ότι πρόκειται κατά βάση για μια πολιτική αρχή και έτσι το βάρος πέφτει στον δικαστικό έλεγχο. Η αρχή της αναλογικότητας έχει χαρακτηριστεί γενική αρχή του δικαίου και έχει γερές βάσεις στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, παρουσιάζει ωστόσο μεγάλη ελαστικότητα ως προς την εφαρμογή της από το Δικαστήριο η οποία εφαρμογή τελεί σε άμεση συνάρτηση με το αν τα μέτρα των οποίων εξετάζεται η συμβατότητα με την αρχή είναι εθνικής ή ευρωπαϊκής προέλευσης.

Σε επίπεδο προληπτικού ελέγχου, ο έλεγχος εφαρμογής των αρχών ανατίθεται στην Επιτροπή, η οποία όμως είναι ταυτόχρονα κρινόμενος και κριτής και έχει επομένως το κίνητρο να προβεί σε περιορισμένη εφαρμογή των αρχών. Από την άλλη πλευρά, με το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας εμπλέκονται και τα εθνικά κοινοβούλια στον *ex post* έλεγχο, όπως έχει όμως υποστηριχθεί, το Πρωτόκολλο απλά μετέτρεψε τα ανύπαρκτα κοινοβούλια σε αδύναμους φορείς<sup>165</sup>.

Η Επιτροπή βέβαια και τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα έχουν κάθε συμφέρον οι προτάσεις τους να τυγχάνουν ευρύτατης αποδοχής από τα εθνικά κοινοβούλια

---

<sup>165</sup> C. Lebeck, ό.π. (υποσ. 154), σ. 21

και τα κράτη μέλη γενικότερα ενόψει του φαινομένου δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης. Άμεση συνέπεια του τελευταίου άλλωστε, αποτελεί η καταψήφιση του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος, ενώ είναι έντονο τον τελευταίο καιρό το κλίμα δυσαρέσκειας σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη, ιδίως στον ευρωπαϊκό νότο.

Οι διατάξεις λοιπόν της Ένωσης που δίνουν έμφαση στην εθνική ταυτότητα των κρατών μελών, στην τοπική και περιφερειακή διάσταση της θεσπιζόμενης σε ενωσιακό επίπεδο νομοθεσίας αλλά και η πρόβλεψη δράσεων που ενισχύουν τη λαϊκή πρωτοβουλία βρίσκονται προς την σωστή κατεύθυνση. Σε συνδυασμό με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας μπορούν να οδηγήσουν στο ζητούμενο, το οποίο ουσιαστικά είναι, σε μια εποχή κρίσιμη για τη συνοχή της ΕΕ, με τους λαούς της Ένωσης να νιώθουν αποξενωμένοι από τα κέντρα λήψης αποφάσεων και να απαξιώνουν τις διαδικασίες που λαμβάνουν μέρος σε υπερεθνικό επίπεδο, να πειστούν οι τελευταίοι ότι η ΕΕ είναι μια ένωση τόσο των κρατών όσο και των λαών που την απαρτίζουν και ότι πράγματι «μέσα από τη στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες»<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Άρθρο 152 ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ

## ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

«Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης», Κωνσταντίνος Στεφάνου (εισαγωγή), στη σειρά: «κείμενα τεκμηρίωσης», Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Αθήνα, 2003  
CONV 156/02, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/02/cv00/cv00156.el02.pdf>,  
(9/12/2010)

### ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Case 9/74, Casagrande v. Landeshauptstadt München, 1974, ECR 773  
Case 104/75, Adriaan de Peijper, managing director of Centrafarm bv., 1976, ECR 00613  
Skimmed milk cases: Case 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG v. Grows-Farm GmbH & CO. KG., 1977, ECR 01211, Case 116/76, Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, 1977, ECR 01247, Cases 119 and 120/76, Ölmühle Hamburg AG v. Hauptzollamt Hamburg-Waltershof et Kurt A. Becher v. Hauptzollamt Bremen-Nord, 1977, ECR 01269  
Case 65/81, Reina v. Landeskredit Bank Baden-Württemberg, 1982, ECR 33  
Case 304/84, «Criminal proceedings against Claude Muller and others», 1986, ECR 01511  
Υπόθεση 314/85, Foto-Frost κατά Hauptzollamt Luebeck-OST., 1987, Συλλ. 04199  
Case 331/88, The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and others, 1990, ECR I-04023  
Υπόθεση 384/93, «Alpine Investments bv κατά Minister van Financien», 1995, Συλλ. I-01141  
Case 415/93, Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others v. Bosman, 1995, ECR I-4921  
Υπόθεση 84/94, Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 1996, Συλλ. I-05755  
Case 150/94, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Council of the European Union, 1998, ECR I-7325  
Υπόθεση 233/94, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 1997, Συλλ. I-2405  
Υπόθεση 376/98, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 2000, Συλλ. I-08419  
Υπόθεση 377/98, Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, 2001, Συλλ. I-07079  
Υπόθεση 205/99, «Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) κ.λπ. κατά Administración General del Estado», 2001, Συλλ. I-01271

Υπόθεση 491/01, The Queen κατά Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd και Imperial Tobacco Ltd., 2002, Συλλ. I-11453

#### ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γ. Αμίτσης, «Το πλαίσιο εφαρμογής της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλειας», σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμέλεια), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης, 2009

Ε. Βενέτη/Ι. Κονταξοπούλου/Α. Ξανθάκη/Ι. Τσιμπουκίδη/Χ. Χατζηπανταζή, «Η αρχή της επικουρικότητας και η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής συνταγματικής τάξης», σε «Ευρωπαϊκή Ένωση. Πραγματικότητα, προβλήματα και προοπτικές μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Αντ. Ν. Σάκκουλας, ειδικό τεύχος, 1996

Π. Δαγτόγλου, «Βασικά στοιχεία της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μια κριτική ανάλυση», Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1999

Π. Ιωακειμίδης, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», 2008, Θεμέλιο-Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων

Π. Κανελλόπουλος, «Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας», εισήγηση στην Ημερίδα της Ένωσης τώως Βουλευτών-Ευρωβουλευτών με θέμα «Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη και η αντιπροσωπευτική-συμμετοχική δημοκρατία» που πραγματοποιήθηκε στις 9 Απριλίου 2008 στην Αθήνα, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.proeuro.gr>, (9/12/2010)

Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, «Η αρχή της αναλογικότητας στο εσωτερικό δημόσιο δίκαιο», Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1989

Π. Κούσης, «Θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ», ΕΕΕυρΔ 2/1998

Ε. Μαριάς, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων», ΕφημΔΔ 4/2008

Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού και η εφαρμογή της στους τομείς της απασχόλησης, εκπαίδευσης, μετανάστευσης και ασύλου», σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμέλεια), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης, 2009

Π. Παναγιωτόπουλος, «Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008

Δ. Παπαγιάννης, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», τρίτη έκδοση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2007

Χ. Παπαδημητρίου, «Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στη δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το κοινοτικό δίκαιο», *Dike international* 2007

Χ. Παπαδημητρίου, «Η συνεισφορά των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στη δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων από το κοινοτικό δίκαιο», *NoB* 2009

Ρ. Παπαδοπούλου, «Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://international.law.uoa.gr/programma\\_spoudon/ed.htm](http://international.law.uoa.gr/programma_spoudon/ed.htm), (9/12/2010)

Α. Πασσάς, «Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο ενωσιακό πολιτικό σύστημα: το παράδειγμα της ελληνικής Βουλής», σε Ν. Μαραβέγιας (επιμέλεια), «Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Παρελθόν, παρόν, μέλλον», *Θεμέλιο-Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων*, 2008

Α. Πασσάς, «Η Εθνική Διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σε Α. Πασσάς, Θ. Τσέκος (επιμέλεια), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η ελληνική εμπειρία», *Παπαζήσης*, 2009

Κ. Στεφάνου, «Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σ' αυτή πρωτόκολλα και δηλώσεις», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://international.law.uoa.gr/programma\\_spoudon/ed.htm](http://international.law.uoa.gr/programma_spoudon/ed.htm), (9/12/2010)

Ν. Φραγκάκης, «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνθετική θεώρηση», *Ι. Σίδερης*, 1993

Ν. Φραγκάκης, «Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.proeuro.gr>, (9/12/2010)

#### ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

G. Barrett, «"The king is dead, long live the king": the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments», *E.L. Rev.* 1/2008, σε *Westlaw International*

S. Becker, «The role of national parliaments in the open method of coordination», *Working Paper FG 1, SWP 10/2009*, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.swp-berlin.org>, (9/12/2010)

S. Borrás, «The legitimacy of New Modes of Governance in the EU: a descriptive-analytical approach», σε R. Dehousse, L. Boussaguet (επιμέλεια),

«The transformation of EU policies, EU governance at work», CONNEX Report Series No. 8, 2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/index.php?id=664>, (9/12/2010)

G. de Búrca, «Reappraising subsidiarity's significance after Amsterdam», Harvard Jean Monnet Working Paper 7/1999, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>, (9/12/2010)

P. Craig, «The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance», E.L. Rev. 2/2008, σε Westlaw International

F. Duina/T. Raunio, «The open method of coordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?», Journal of European Public Policy 4/2007

F. Goudappel, «Subsidiarity under the Draft Constitution for Europe», σε E. Piontek (επιμέλεια), «Reformowanie Unii Europejskiej-Wybrane problemy prawne okresu przemian», 2005, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://repub.eur.nl/resource/pub\\_7791/index.html](http://repub.eur.nl/resource/pub_7791/index.html), (9/12/2010)

T. Harbo, «The function of the proportionality principle in EU Law», European Law Journal, 2/2010

P. Kiiver, «The European Constitution and the role of national parliaments: hard law language, soft content» σε «The European Constitution and national constitutions: ratification and beyond», A. Albi & J. Ziller (επιμέλεια), The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2007, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://ssrn.com/abstract=1427123>, (9/12/2010)

P. Kiiver, «The Treaty of Lisbon, the national parliaments and the principle of subsidiarity», MJ 1/2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://ssrn.com/abstract=1417242>, (9/12/2010)

C. Lebeck, «Implied powers beyond functional integration? The flexibility clause in the revised EU Treaties», J. Transnat'l L. & Pol'y 2008, σε Westlaw International

K. Lenaerts/N. Cambien, «Regions and the European Court: giving shape to the regional dimension of the Member States», E.L. Rev. 5/2010, σε Westlaw International

J. Pelkmans, «Testing for Subsidiarity», BEEP briefing n° 13, 2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=BEEP> (9/12/2010)

I. Pernice, «The role of national parliaments in the European Union», σε I. Pernice/D. Melissas (επιμέλεια), «Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004», NOMOS, 2002, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση

[http://www.ecln.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=44](http://www.ecln.net/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=44), (9/12/2010)

S. Prechal, «Topic one: national applications of the proportionality principle free movement and procedural requirements: proportionality reconsidered», Legal Issues of Economic Integration 3/2008

T. Raunio, «National parliaments and European integration, what we know and what we should know», ARENA Working Paper, 2/2009, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.arena.uio.no>, (9/12/2010)

C. Ritzer/M. Ruttloff/K. Linhart, «How to sharpen a dull sword—The principle of subsidiarity and its control», German Law Journal 7/2006, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση

<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=755>, (9/12/2010)

R. Schutze, «Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?», C.L.J. 3/2009, σε Westlaw International

T. Tridimas, «The general principles of EC Law», στη σειρά «Oxford EC Law library», F. G. Jacobs (επιμέλεια), Oxford University Press, 1999

A. Vergis Bausili, «Rethinking the methods of dividing and exercising powers in the EU: Reforming subsidiarity and national parliaments», Jean Monnet Working Paper 9/2002, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση

<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/papers02.html>, (9/12/2010)

D. Wyatt, «Could a “yellow card” for national parliaments strengthen judicial as well as political policing of subsidiarity?», CYELP 2/2006