

Σημειώσεις Ευρωπαϊκού Δικαίου και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης
Notebooks on EU Law and European Integration



Πακέτο 2: Εθνικά Κοινοβούλια και Αρχή της Επικουρικότητας

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: Κούγκου Ελευθερία
Ζαπάντης-Γάκης Χρήστος



Lifelong
Learning

This project has been funded with support from the European Commission. This communication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein

Εισαγωγή

Το Άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρει πως «η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», ενώ σύμφωνα με το Άρθρο 69 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν [...] για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας...».

Το Πρωτόκολλο 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας αναφέρεται, επίσης, στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Άρθρο 6, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν στη διάθεσή τους ένα διάστημα οχτώ εβδομάδων, ώστε να διαβιβάσουν στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου ή της Επιτροπής «αιτιολογημένη γνώμη», εάν πιστεύουν ότι κάποια νομοθετική πράξη δε συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Το Άρθρο 7, παρ. 2 του Πρωτοκόλλου ορίζει πως, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων, το σχέδιο επανεξετάζεται (μηχανισμός της «κίτρινης κάρτας»). Τέλος, το Άρθρο 8 αναφέρει πως τα κράτη έχουν δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να συνοδεύεται από μια δήλωση, η οποία επιβεβαιώνει τη συμμόρφωσή της με την αρχή της επικουρικότητας¹.

Μηχανισμός της «κίτρινης κάρτας»

Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, το 2012 η Επιτροπή έλαβε 70 αιτιολογημένες γνώμες, ενώ μέσα στο ίδιο έτος ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά ο μηχανισμός της «κίτρινης κάρτας», με αφορμή την πρόταση κανονισμού για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών (Monti II). Η συγκεκριμένη πρόταση έλαβε 12 αιτιολογημένες γνώμες από τα εθνικά κοινοβούλια, αντιπροσωπεύοντας 19 ψήφους με κατώτατο όριο 18². «Τα περισσότερα εθνικά κοινοβούλια που εξέδωσαν αιτιολογημένη γνώμη αμφισβήτησαν τη χρήση του Αρ. 352 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση για την πρόταση»³,

¹ Subsidiarity: Reasoned Opinion, (Commons Select Committee)

² Βλ. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, σελ. 8 [COM (2012) 566 final]

³ Στο ίδιο

ενώ θεωρήθηκε πως «η εξαίρεση του δικαιώματος της απεργίας από το πεδίο εφαρμογής του Αρ. 153 της ΣΛΕΕ θα απέκλειε επίσης και τη δυνατότητα χρήσης του Αρ. 352 της ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης»⁴.

Παρόλο που Επιτροπή έκρινε πως δεν υπήρχε παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, απέσυρε τελικά την πρόταση, καθώς αντιλήφθηκε πως δε θα έβρισκε πολιτική στήριξη για την έγκρισή της ούτε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ούτε από το Συμβούλιο.

I. Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και η Αρχή της Επικουρικότητας

Αρχικά το Πρωτόκολλο της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας παρέμεινε σε αδράνεια όσον αφορά τη χρήση του στο Ελληνικό Κοινοβούλιο. Όμως τον Ιούνιο του 2007 στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Λισαβόνας που ανοίγει τον δρόμο για τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η COSAC⁵ αποφασίζει πως πρέπει να αναλάβει δράση ώστε να ωθήσει τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών και να τα ενεργοποιήσει λαμβάνοντας μέρος κι αυτά στον έλεγχο της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Έτσι λίγους μήνες μετά, τον Δεκέμβριο του 2007, η COSAC διενεργεί έλεγχο του μηχανισμού της επικουρικότητας για την πρόταση σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης-πλαisiού για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας⁶. Σε αυτή την εργασία παίρνει μέρος και η Βουλή των Ελλήνων.

Το όργανο του Ελληνικού Κοινοβουλίου, το οποίο είναι το κατ' εξοχήν αρμόδιο να αποφανθεί για την επικουρικότητα, είναι η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Μέλη της είναι τριάντα βουλευτές και πρόεδρος της ένας από τους Αντιπροέδρους της Βουλής. Στις συνεδριάσεις της μπορούν επίσης να συμμετέχουν και οι Έλληνες ευρωβουλευτές, αλλά μόνο με δικαίωμα λόγου. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων συνεδριάζει κατά κανόνα από κοινού με τα μέλη της Διαρκούς Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, την οποία και ενδιαφέρει το θέμα που καλείται να εξετάσει η Βουλή. Τέλος, οι αποφάσεις των Επιτροπών που συνεδριάζουν είναι οριστικές και δεν

⁴ Στο ίδιο

⁵ Συνδιάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Ζητημάτων των Κοινοβουλίων των κρατών-μελών

⁶ COM (2007) 650

απαιτείται παραπομπή του θέματος στην Ολομέλεια.

Υποθέσεις τις οποίες έχει εξετάσει το Ελληνικό Κοινοβούλιο σχετικά με την τήρηση της επικουρικότητας

Το 2013 το Ελληνικό Κοινοβούλιο εξέδωσε δύο αιτιολογημένες γνώμες πάνω σε δύο διαφορετικές προτάσεις Οδηγίας από την Επιτροπή. Με τη σειρά της η Επιτροπή απάντησε και στις δύο αιτιολογημένες γνώμες της Βουλές με αποτέλεσμα την επίτευξη ενός εποικοδομητικού διαλόγου στο ευρύτερο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ της Επιτροπής, που είναι το κατ' εξοχήν θεσμικό όργανο της Ένωσης, κι ενός κράτους μέλους πάνω στη διαδικασία νομοθέτησης.

Παρακάτω παρατίθεται αναλυτικά ο πολιτικός διάλογος που επιτεύχθηκε και στις δύο περιπτώσεις.

- 1. Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών (YTX) με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την έμμισθη και την άμισθη πρακτική άσκηση, την εθελοντική εργασία και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair). [COM (2013) 151]*

Σύμφωνα με αυτή την πρόταση Οδηγίας και όπως αναφέρει και η Επιτροπή σκοπός είναι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας όσον αφορά την προσέλκυση ταλέντων και η χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, όπως αυτή αναφέρεται μέσα από τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Ακόμη, αποσκοπείται η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και διευκόλυνσή τους στη μετακίνηση και την εγκατάσταση σε μία χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στις 22 Μαΐου 2013, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εξέδωσε μία αιτιολογημένη γνώμη σε αυτή την πρόταση Οδηγίας εκφράζοντας κάποιες επιφυλάξεις και αμφισβητώντας την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Συγκεκριμένα, η Βουλή επικεντρώθηκε σε δύο σημεία στο κείμενο της πρότασης Οδηγίας.

Αρχικά, αναφέρεται ότι η πρόταση υποχρεωτικών κανόνων για την είσοδο και διαμονή για εκείνες τις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών για τις οποίες οι κανόνες είναι προαιρετικοί αντιβαίνει στις διατάξεις του Άρθρου, παρ. 5 της Συνθήκης για τη

Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁷. Ακόμη, παρατηρείται πως στο γενικό πλαίσιο πολιτικού διαλόγου που διενεργείται υπάρχει και αντιπρόταση από την πλευρά της Βουλής, καθώς προτείνεται να συμπεριληφθεί διάταξη στην πρόταση Οδηγίας, η οποία να προβλέπει την εφαρμογή των ρυθμίσεων υπό την επιφύλαξη των προβλέψεων του Άρθρου 79, παρ. 5 της ΣΛΕΕ.

Πάνω σε αυτό το επιχείρημα αμφισβήτησης της επικουρικότητας, η Επιτροπή απάντησε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η αρχή του όγκου των εισερχόμενων δεν θα πρέπει να ισχύει, διότι ο βασικός σκοπός της εισόδου και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών των ομάδων που καλύπτονται από αυτή την πρόταση δεν αφορά την απασχόληση αυτή καθαυτή, αλλά κυρίως την ανταλλαγή γνώσεων, δεξιοτήτων και πολιτισμού.

Ακόμη, η Βουλή των Ελλήνων, εξετάζοντας και το κατά πόσο τηρείται και η αρχή της αναλογικότητας, φτάνει στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν δύο αναφερόμενες ομάδες, οι έμμισθοι ασκούμενοι καθώς και οι άμισθοι εσωτερικοί βοηθοί («au pair»), οι οποίες είναι ευάλωτες σε κίνδυνο επαγγελματικής εκμετάλλευσης. Παρόλα αυτά, όπως και αναφέρεται, δε φαίνεται να εξυπηρετείται επαρκώς ο στόχος της προστασίας τους. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τους έμμισθους ασκούμενους, αυτοί είναι επιρρεπείς σε επαγγελματική εκμετάλλευση, καθώς οι εργοδότες μπορεί να εκμεταλλεύονται τις υπηρεσίες τους δωρεάν ή καταβάλλοντας μία μικρή χρηματική αμοιβή και χωρίς την καταβολή ασφαλιστικών φόρων, στερώντας έτσι θέσεις εργασίας από άνεργους πολίτες και οξύνοντας το πρόβλημα της ανεργίας. Επιπλέον, όσον αφορά την κατηγορία των «au pair», αυτή η ρύθμιση μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως πρόφαση για την άσκηση αδήλωτης (μαύρης) εργασίας από αλλοδαπές οικιακές βοηθούς, σύμφωνα με την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

Πάνω σε αυτό το ζήτημα η Επιτροπή απάντησε πως αναγνωρίζει το πρόβλημα της κακοποίησης και εκμετάλλευσης αυτών των δύο κατηγοριών. Αυτός είναι κι ένας από τους κύριους λόγους δημιουργίας αυτής της πρότασης. Στόχος της Επιτροπής είναι να υπάρξει ένα κοινό νομικό πλαίσιο που να καθορίζει ένα ελάχιστο ομοιόμορφο επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των ομάδων αυτών.

Με αυτά κλείνει ο πολιτικός διάλογος μεταξύ της Βουλής των Ελλήνων και της Επιτροπής σχετικά με την συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας, καθώς η Επιτροπή συμπεραίνει από μέρους της ότι δεν έχει γίνει καμία παραβίαση των αρχών της

⁷ Το Άρθρο 79 παρ.5 της ΣΛΕΕ αναφέρεται στο δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τα ίδια τον όγκο των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι έρχονται με σκοπό την αναζήτηση έμμισθης ή άμισθης εργασίας.

επικουρικότητας και αναλογικότητας.

2. *Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων. [COM (2012) 788]*

Η δεύτερη αιτιολογημένη γνώμη που αναφέρεται είναι αυτή που εξέδωσε η Βουλή των Ελλήνων στις 20 Φεβρουαρίου του 2013 και η οποία αναφέρεται σε μέτρα που πρέπει να παρθούν σε προϊόντα καπνού ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη προστασία των Ευρωπαίων πολιτών. Σε αυτή την έκθεση της Βουλής συμπεραίνεται πως οι επιδιωκόμενοι στόχοι δεν μπορούν απαραίτητως να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα υπάρχουν τρία σημεία, τα οποία και θα αναφερθούν, και στα οποία έγινε και αναφορά στην επιστολή απάντησης της Επιτροπής προς τη Βουλή των Ελλήνων.

Πρώτο και κύριο σημείο της έκθεσης είναι η θεωρούμενη παρέμβαση στην εσωτερική αγορά. Καθώς η πρόταση υιοθετεί μέτρα απαγόρευσης των τσιγάρων μικρής διαμέτρου και προϊόντων με χαρακτηριστική γεύση (πχ. μέντα) θεωρείται πως παρεμποδίζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και δίνεται η ευκαιρία για αύξηση του λαθρεμπορίου.

Η απάντηση της Επιτροπής έρχεται λέγοντας πως η Επιτροπή έχει ήδη προσκομίσει μελέτες κι έρευνες, οι οποίες βασίζονται στον παραπλανητικό χαρακτήρα των τσιγάρων και την ελκυστικότητά τους. Για παράδειγμα, αναφέρεται πως μεγάλο ποσοστό ανθρώπων πιστεύει πως τα μικρά τσιγάρα είναι και λιγότερο επιβλαβή και πως καπνοί με αρωματικές ουσίες είναι ελκυστικότεροι στους νέους. Επιπλέον, αναφέρεται πως, καθώς υπάρχουν χώρες που θεσπίζουν μέτρα για την απαγόρευση των αρωματικών ουσιών, η Επιτροπή προσπαθεί να εναρμονίσει αυτές τις προσπάθειες μέσω της πρότασης αυτής.

Ένα άλλο ζήτημα, το οποίο θίγει το Ελληνικό Κοινοβούλιο, είναι πως ουσιαστικά δεν υπάρχουν τόσο ουσιώδεις διαφοροποιήσεις στις εθνικές πολιτικές των κρατών μελών της Ένωσης ώστε να μπορεί να υποστηριχθεί ότι απειλείται η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς κι επομένως να δικαιολογείται η παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη.

Η Επιτροπή απαντά και σε αυτό το σημείο λέγοντας πως δεν μπορεί να γίνει χρήση

αυτού του επιχειρήματος, καθώς στόχος της πρότασης είναι η πρόληψη εμφάνισης εμποδίων στο εμπόριο λόγω διαφορετικής εξέλιξης των εθνικών νομοθεσιών. Η συγκεκριμένη πρόταση Οδηγίας προβλέπει μέτρα σχετικά με το προϊόν, καθώς αν οι απαιτήσεις που περιγράφονται αποτύχουν να εναρμονιστούν σε επίπεδο Ένωσης τότε αυτό συνιστά μεγάλο εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

Τέλος το Ελληνικό Κοινοβούλιο αναφέρεται στην απαγόρευση από την πρόταση Οδηγίας ειδικών απαιτήσεων όσον αφορά τα καινοτόμα προϊόντα καπνού.

Έτσι, ο πολιτικός διάλογος τελειώνει με την απάντηση της Επιτροπής, η οποία υπογραμμίζει ότι ασφαλώς δεν αποθαρρύνονται οι επενδύσεις στην έρευνα και την καινοτομία τέτοιων προϊόντων. Απλώς, η πρόταση προβλέπει ότι τα καινοτόμα προϊόντα καπνού πρέπει να κοινοποιούνται στις εθνικές αρχές πριν τη διάθεσή τους στην αγορά, ώστε να μην υπάρξει καμία παραπλάνηση προς τους καταναλωτές.

Εδώ ολοκληρώνεται κι ο δεύτερος επιτυχής αναφερόμενος πολιτικός διάλογος μεταξύ της Βουλής των Ελλήνων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κι εδώ η Επιτροπή θεωρεί τελικά με τη σειρά της πως δεν υπήρξε καμία παράβαση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, ενθαρρύνοντας ταυτόχρονα το Ελληνικό Κοινοβούλιο για περαιτέρω πολιτικό διάλογο σε θέματα που αφορούν τη νομοθεσία σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συμπερασματικά παρατηρείται μία αύξηση του πολιτικού διαλόγου μεταξύ της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέματα ελέγχου της επικουρικότητας. Το 2013 είναι το πρώτο έτος στο οποίο η Ελλάδα προέβαλε αιτιολογημένες γνώμες έναντι προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Γενικότερα, παρατηρείται μία ουσιαστική προσπάθεια της Βουλής των Ελλήνων για συμμετοχή στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, καθώς, όπως δείχνουν και στοιχεία, ειδικότερα το 2012, η Βουλή εξέδωσε συνολικό αριθμό γνώμων 6⁸, ενώ το 2013 εξέδωσε 3 αιτιολογημένες γνώμες (δύο από αυτές αναφέρθηκαν παραπάνω).

II. Το Κυπριακό Κοινοβούλιο και η Αρχή της Επικουρικότητας

Όπως είναι ήδη γνωστό, η Κύπρος εντάχθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004, όταν

⁸ Βλ. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για τις Σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, Παράρτημα 1, [COM (2013) 565 final]

και έγινε η μεγάλη διεύρυνση των συνόρων της Ένωσης. Παρόλα αυτά, λίγα χρόνια νωρίτερα, το 2001, είχε ήδη δημιουργηθεί η αρμόδια επιτροπή στη Βουλή των Αντιπροσώπων για θέματα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, η οποία και ονομάστηκε Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Ρόλος της επιτροπής αυτής πριν την ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν ασφαλώς η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την ενωσιακή. Πλέον η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων είναι αρμόδια και για την άσκηση στον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Επιπλέον, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, και μέσα από αυτή η ίδια η Βουλή των Αντιπροσώπων, έχει ανταποκριθεί θετικά στο κάλεσμα της COSAC συμμετέχοντας σε περιφερειακές ασκήσεις για τον έλεγχο της επικουρικότητας, όπως για παράδειγμα στις 28 Μαρτίου 2005 και τον Δεκέμβριο του 2007, όπου συμμετείχε και το Ελληνικό Κοινοβούλιο, όπως προαναφέρθηκε.

Στη συνέχεια παρατίθενται δύο περιπτώσεις, στις οποίες η Βουλή των Αντιπροσώπων ενήργησε με αιτιολογημένη γνώμη, αποστέλλοντας εκθέσεις στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κι εκφράζοντας, εν τέλει, την άποψη ότι έχουν παραβιαστεί οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ωστόσο, είναι ενδιαφέρον το γεγονός πως και στις δύο περιπτώσεις δεν διεξήχθη πολιτικός διάλογος μεταξύ των δύο νομοθετικών οργάνων, της Επιτροπής και της Βουλής των Αντιπροσώπων, καθώς η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων δεν έχει πάρει απάντηση από των Ευρωπαϊκή Επιτροπή πάνω στις αιτιολογημένες γνώμες που απέστειλε.

Υποθέσεις τις οποίες έχει εξετάσει το Κυπριακό Κοινοβούλιο σχετικά με την τήρηση της επικουρικότητας

1. Δέσμη προτάσεων

- i) Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον περιοδικό τεχνικό έλεγχο των μηχανοκινήτων οχημάτων και των ρυμουλκούμενων τους και για την κατάργηση της οδηγίας 2009/40/EK. [COM (2012) 380]*
- ii) Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/37/EK του Συμβουλίου σχετικά με τα έγγραφα κυκλοφορίας οχημάτων. [COM (2012) 381]*

iii) Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον οδικό τεχνικό έλεγχο της κατάστασης των οχημάτων επαγγελματικής χρήσεως που κυκλοφορούν στην Ένωση και την κατάργηση της οδηγίας 2000/30/ΕΚ. [COM (2012) 382]

Στην πρώτη περίπτωση της αιτιολογημένης γνώμης από την Βουλή των Αντιπροσώπων δίνονται τρεις προτάσεις νομοθετικών πράξεων από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μία πρόταση Οδηγίας και δύο προτάσεις Κανονισμού). Αυτό συμβαίνει διότι οι τρεις αυτές προτάσεις αποτελούν μία δέσμη προτάσεων, καθώς ασχολούνται με το ίδιο αντικείμενο, δηλαδή τον τεχνικό έλεγχο των οχημάτων, την ενίσχυση της οδικής ασφάλειας και την προστασία του περιβάλλοντος. Έτσι, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εξετάζει τις τρεις προτάσεις μαζί και συντάσσει την αιτιολογημένη γνώμη και για τις τρεις σε μία και μόνο έκθεση.

Αρχικά, αναφέρεται στην έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων ότι η έκταση των ρυθμίσεων στις εν λόγω νομοθετικές προτάσεις υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης, περιορίζοντας υπερβολικά το ρυθμιστικό πεδίο δράσης των κρατών μελών. Αυτό τονίζεται και σαν ένα δεύτερο πρόβλημα.

Η επιλογή του Κανονισμού ως νομοθετική πράξη έναντι της Οδηγίας στις δύο από τις τρεις νομοθετικές προτάσεις προβληματίζει την Βουλή των Αντιπροσώπων και θεωρείται ως μία μη απαραίτητη επιλογή. Αναφέρεται χαρακτηριστικά πως η επιλογή του Κανονισμού ως νομοθετικού μέσου υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο σε έναν τομέα που έως τώρα ρυθμιζόταν με Οδηγία.

Τέλος, σημειώνεται πως το περιεχόμενο των νομοθετικών αυτών πράξεων συνεπάγεται και οικονομικό κόστος για τους πολίτες, αλλά και για τις επιχειρήσεις. Τονίζεται πως χρειάζεται βελτίωση της ουσίας και της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας διεξαγωγής των ελέγχων. Έτσι, συμπεραίνεται ότι η αύξηση της συχνότητας των τεχνικών ελέγχων δεν συνεπάγεται απαραίτητα και πιο ποιοτικούς ελέγχους. Μολαταύτα, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων αντιπροτείνει την επιβράβευση των επιχειρήσεων, οι οποίες μεριμνούν για την ασφάλεια και την ορθή συντήρηση των οχημάτων που χρησιμοποιούν με λιγότερο συχνούς ελέγχους, με σκοπό την αποφυγή άσκοπου διοικητικού φόρτου και οικονομικού κόστους.

1) *Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. [COM (2013) 534]*

Το περιεχόμενο αυτής της πρότασης Κανονισμού βασίζεται στο Άρθρο 86 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται για τη δημιουργία μίας εισαγγελικής αρχής, ανεξάρτητης και αποκεντρωμένης, με αποκλειστική αρμοδιότητα τη διεξαγωγή ερευνών, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης για αδικήματα σε βάρος του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Αντιπροσώπων θεώρησε ότι γίνεται παραβίαση όχι μόνο της αρχής της επικουρικότητας αλλά και της αρχή της αναλογικότητας. Έτσι τα δύο σημαντικότερα σημεία της έκθεσης με την αιτιολογημένη γνώμη που συνέταξε είναι:

Πρώτον, ότι διαπιστώνεται πως δεν υπάρχει επαρκής αιτιολόγηση της αναγκαιότητας δράσης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αιτιολόγηση για τη δράση της Ένωσης στον τομέα της δίωξης για αδικήματα κατά του προϋπολογισμού της δεν βασίζεται κατά την άποψη της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων σε επαρκείς ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες, όπως αυτοί εξετάζονται στην Ανάλυση Επιπτώσεων⁹ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ακόμη, η Βουλή των Αντιπροσώπων τονίζει χαρακτηριστικά ότι δεν αμφισβητεί ότι το πρόβλημα, το οποίο επιχειρείται να ρυθμιστεί με αυτή τη νομοθετική πρόταση, δεν έχει διασυνοριακές διαστάσεις. Ωστόσο, αναφέρεται πως θα ήταν προτιμότερο αν η Επιτροπή ανέμενε πρώτα να τεθεί σε ισχύ η «Οδηγία PIF¹⁰», η οποία, αν και αντιμετωπίζει μόνο μερικώς το πρόβλημα της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί στην πράξη.

Σε δεύτερη φάση, η Βουλή των Αντιπροσώπων αναφέρεται στο γεγονός ότι η έκταση της νομοθετικής δράσης της Ένωσης έχει υπερβεί το απολύτως αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκονται. Θεωρείται ότι έχει παραβιαστεί και η αρχή της αναλογικότητας, καθώς, καταρχήν, σύμφωνα με την αρχή αυτή πρέπει να προτιμάται η ρύθμιση με Οδηγία αντί με Κανονισμό. Στη συγκεκριμένη περίπτωση σημειώνεται ότι η αποκλειστική αρμοδιότητα του Κανονισμού παρεμβαίνει με μία σειρά διατάξεις στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και περιορίζει με τον τρόπο αυτό τη ρυθμιστική τους δράση. Έτσι, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων συμπεραίνει πως «η έκταση της ρυθμιστικής δράσης της παρούσας νομοθετική

⁹ SWD (2013) 274

¹⁰ COM (2012) 363

πρότασης με την παρούσα της μορφή δεν είναι απολύτως απαραίτητη προς την επίτευξη των στόχων που έθεσε η Ευρωπαϊκή Ένωση».

Συμπεραίνεται λοιπόν, καθώς εξετάστηκε και το Κυπριακό Κοινοβούλιο, πως ο πολιτικός διάλογος που διεξάγεται δεν έχει την ίδια δυναμική όπως στην ελληνική περίπτωση, διότι δεν υπάρχουν τα ίδια δείγματα όπως στο προηγούμενο παράδειγμα της Ελλάδος, μην έχοντας απάντηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε καμία από τις αιτιολογημένες γνώμες Βουλής των Αντιπροσώπων. Αναφέροντας λοιπόν κανείς τα στατιστικά στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μπορεί να παρατηρήσει ότι το 2012 η Κύπρος εξέδωσε 2 γνώμες και μία αιτιολογημένη γνώμη (η πρώτη που αναφέρθηκε παραπάνω), ενώ το 2013 εξέδωσε μόνο μία αιτιολογημένη γνώμη (αυτή σχετικά με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία). Μένει τώρα να αναμείνουμε αν θα γίνουν περισσότερες προσπάθειες, ώστε να συμμετάσχει η Κύπρος πιο δυναμικά στον έλεγχο και την παρακολούθηση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

III. Το Βρετανικό Κοινοβούλιο και η Αρχή της Επικουρικότητας

Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει θεσπίσει, βάσει της Πάγιας Εντολής αρ. 143, μια Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ελέγχου, η οποία αξιολογεί την νομική ή/και την πολιτική σπουδαιότητα των σχεδίων νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία κατατίθενται στη Βουλή από την κυβέρνηση.¹¹

Σε περίπτωση που έχει περάσει η προθεσμία υποβολής αιτιολογημένης γνώμης, αλλά η Βουλή (των Κοινοτήτων) εξακολουθεί να διατηρεί επιφυλάξεις σχετικά με την επικουρικότητα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ελέγχου μπορεί αποφασίσει να γράψει στους επικεφαλής των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.¹² Η διαδικασία αυτή έχει ακολουθηθεί σε δύο περιπτώσεις ως τώρα: η πρώτη αφορά στους Εποχιακούς εργαζομένους (seasonal workers) και η δεύτερη στους Οικονομικούς εργαζομένους (financial workers).

¹¹ (Commons Select Committee)

¹² Στο ίδιο

Υποθέσεις τις οποίες έχει εξετάσει το Βρετανικό Κοινοβούλιο σχετικά με την τήρηση της επικουρικότητας

Το 2012, από σύνολο έξι γνωμών που εξέδωσε η Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου, οι τρεις ήταν αιτιολογημένες γνώμες βάσει του Πρωτοκόλλου 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας, το οποίο αναφέρεται στις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Παρακάτω θα εξεταστεί η πρόταση κανονισμού της Επιτροπής, η οποία έχει δημιουργήσει έναν μεγάλο διάλογο ανάμεσα στην Επιτροπή και τα δύο νομοθετικά σώματα του Ηνωμένου Βασιλείου, ήδη από το 2010.

Πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη διανομή τροφίμων στους απόρους [COM (2011) 634] & Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους [COM (2012) 617]

Η πρόταση για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους απόρους έλαβε συνολικό αριθμό οχτώ γνωμών, από τις οποίες οι πέντε ήταν αιτιολογημένες, ενώ οι δύο προέρχονταν από το Ηνωμένο Βασίλειο. Αυτό γιατί, για τη συγκεκριμένη πρόταση απέστειλαν αιτιολογημένες γνώμες τόσο η Βουλή των Κοινοτήτων όσο και η Βουλή των Λόρδων.

Η συζήτηση πάνω στο συγκεκριμένο θέμα είχε ξεκινήσει από το 2010 μετά από πρόταση της Επιτροπής σχετικά με ένα σχέδιο διανομής τροφίμων στους απόρους μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία επαναδιατυπώθηκε και το 2011. Παρόλα αυτά, και τις δύο φορές, η Βουλή των Λόρδων εξέφρασε την αντίθεσή της, υποστηρίζοντας πως μια τέτοια πρωτοβουλία δεν εμπίπτει στη δικαιοδοσία της ΕΕ και δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.

Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίχθηκε πως το Ηνωμένο Βασίλειο δεν έχει αντίρρηση στο να διατεθεί προς αυτόν το σκοπό το πλεόνασμα τροφίμων που προκύπτει από τις αδυναμίες της ΚΑΠ, παρόλα αυτά είναι ανήκουστο να δημιουργηθεί μια ξεχωριστή πολιτική χρηματοδοτούμενη από την ΕΕ, με σκοπό να προμηθεύει τρόφιμα από την αγορά. Η Βουλή των Λόρδων υποστήριξε πως τα κράτη-μέλη είναι ικανά να επιληφθούν του ζητήματος του επισιτισμού των ατόμων που υποφέρουν από την πείνα, τη φτώχεια, τη στέρηση και που υπόκεινται σε κοινωνικό αποκλεισμό, από μόνα τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, χωρίς τη μεσολάβηση της ΕΕ. Η Βουλή υποστήριξε, μάλιστα, πως κάτι τέτοιο θα μπορούσε να δημιουργήσει επιπλέον γραφειοκρατικά προβλήματα, τα οποία θα δυσκόλευαν την κατάσταση παρά

θα βοηθούσαν.¹³

Η απάντηση της Επιτροπής στη Βουλή των Λόρδων ήταν πως, σε πρώτο επίπεδο, εξακολουθεί να υπάρχει μεγάλος βαθμός ανασφάλειας όσον αφορά τη διανομή τροφίμων στην ΕΕ, από τη στιγμή που υπάρχουν χώρες οι οποίες δεν είχαν τα θεμέλια για τη διεξαγωγή διανομής τροφίμων. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το Πρόγραμμα Διανομής Τροφίμων της ΕΕ έχει καταστεί παραπάνω από χρήσιμο, από τη στιγμή που δημιούργησε ένα «φαινόμενο χιονοστιβάδας». Έχει, δηλαδή, οδηγήσει στην ανάπτυξη και άλλων παρόμοιων δραστηριοτήτων σε τοπικό επίπεδο.¹⁴

Επιπλέον, η Επιτροπή τόνισε πως υπάρχει μεγάλος κατακερματισμός δυνατοτήτων προσφοράς τέτοιου είδους προγραμμάτων ανάμεσα στις κράτη-μέλη της ΕΕ· κάποιες χώρες έχουν ανεπτυγμένο δίκτυο κοινωνικής βοήθειας, ενώ σε κάποιες άλλες δεν υπήρχαν τέτοιες δομές. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το Πρόγραμμα αυτό ήταν που βοήθησε στην εγκαθίδρυση αυτών των δομών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, είναι εμφανές ότι το Πρόγραμμα συμβαδίζει με την αρχή της επικουρικότητας, από τη στιγμή που υπάρχουν χώρες οι οποίες χρειάστηκαν την ευρωπαϊκή βοήθεια για να μπορέσουν να ξεκινήσουν δράσεις κοινωνικής βοήθειας για τους απόρους.

Το 2012, το θέμα επεκτάθηκε με την πρόταση για την ίδρυση ενός Ταμείου Βοήθειας για τους απόρους. Η πρόταση της Επιτροπής έχει ως στόχο να ιδρύσει ένα Ταμείο με προϋπολογισμό €2,5 δις για την περίοδο 2014-2020, το οποίο θα αντικαταστήσει το Πρόγραμμα Διανομής Τροφίμων στους απόρους, επιτρέποντας στα κράτη-μέλη να χρησιμοποιήσουν αποθέματα τροφίμων δημόσιας παρέμβασης ως επισιτιστική βοήθεια.¹⁵ Προτείνεται ένα κατώτατο όριο 25% της χρηματοδότησης να αντιστοιχεί στα κράτη-μέλη.¹⁶

Το Ταμείο αυτό θα χρησιμεύσει ως όργανο για την πολιτική συνοχής της ΕΕ (Αρ. 174 ΣΛΕΕ) και θα ενεργεί ανεξάρτητα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία (Αρ. 175 ΣΛΕΕ).¹⁷

Επιπλέον, η Επιτροπή υποστήριξε πως η ίδρυση του Ταμείου θα βοηθήσει τα κράτη-μέλη να φτάσουν τους στόχους της πρωτοβουλίας «Ευρώπη 2020», παρέχοντας μη χρηματική βοήθεια στους απόρους, ενώ παράλληλα θα δείξει στους ευρωπαίους

¹³ EU food distribution scheme does not comply with EU Law warns Lords Committee, (Lords Select Committee, 2011)

¹⁴ C (2012) 4837 final

¹⁵ Draft Regulation of the European Parliament and the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived (House of Commons, 2012)

¹⁶ Subsidiarity assessment: distribution of food products to deprived persons, (House of Lords Committee: European Union, 2010)

¹⁷ Draft Regulation of the European Parliament and the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived (House of Commons, 2012)

πολίτες – ειδικά στις χώρες που υποφέρουν λόγω των μέτρων λιτότητας που έχουν λάβει οι κυβερνήσεις τους για την έξοδο από την οικονομική κρίση –, πως η ΕΕ δεν αποτελεί απειλή, αλλά είναι εδώ για να τους βοηθήσει.

Ενώ η αιτιολογημένη γνώμη της Βουλής των Λόρδων επαναλάμβανε τα ίδια επιχειρήματα που είχαν παρατεθεί για την προγενέστερη πρόταση κανονισμού, πάνω σε αυτές τις προτάσεις της Επιτροπής, η Βουλή των Κοινοτήτων απέστειλε αιτιολογημένη γνώμη υποστηρίζοντας τα εξής. Πρώτον, αναφορικά με την παροχή βοήθειας που προσφέρουν οι εθνικές κυβερνήσεις, το Ηνωμένο Βασίλειο αναγνωρίζει πως οι δυνατότητες υποστήριξης των απόρων διαφέρουν από χώρα σε χώρα, παρόλα αυτά ο συγκεκριμένος κανονισμός αναγκάζει όλα τα κράτη, ανεξαρτήτως της δυνατότητας τους να παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στους απόρους τους, να λάβουν τα ίδια μέτρα.¹⁸

Δεύτερον, όσον αφορά την «Ευρώπη 2020», υποστηρίζει πως ο στόχος αυτός ανέφερε πως τα κράτη θα λάμβαναν από μόνα τους τα μέτρα που θεωρούν κατάλληλα για να πετύχουν το στόχο. Επομένως, δε θεωρεί η Βουλή ότι το συγκεκριμένο επιχείρημα της Επιτροπής δικαιολογεί επαρκώς τη δημιουργία του Ταμείου.

Τέλος, σχετικά με τα μέτρα λιτότητας σε συγκεκριμένες χώρες της ΕΕ και την αντίληψη ότι η Ένωση έχει μερίδιο ευθύνης στην αύξηση της φτώχειας σε ορισμένα κράτη-μέλη που έχει μειώσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την Ένωση και τη δυνατότητά της να τους προστατέψει, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν πιστεύει πως το γεγονός πως η Επιτροπή θέλει να δείξει ότι ενδιαφέρεται για την ευημερία των πολιτών δικαιολογεί δράσει σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.

Η απάντηση της Επιτροπής ήταν πως, αρχικά, σύμφωνα με το Αρ. 175 της ΣΛΕΕ, το νέο Ταμείο θα υποστηρίζει τις προσπάθειες που ήδη γίνονται για μεγαλύτερη οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή. Επιπροσθέτως, αναφέρει πως το νέο Ταμείο δεν έχει σκοπό να αντικαταστήσει το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, αλλά θα είναι υποστηρικτικό προς τις δράσεις του. Η χρησιμότητα του νέου Ταμείου έγκειται στο γεγονός ότι υπάρχουν όλο και περισσότερα άτομα που δε μπορούν να επωφεληθούν των δράσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, γιατί είναι πολύ απομονωμένα από την αγορά εργασίας, κι έτσι σκοπός του νέου Ταμείου είναι να τα βοηθήσει να επανενταχθούν. Η διανομή τροφίμων και άλλων αγαθών, λοιπόν, μέσω του Ταμείου, θα καταστεί ως το πρώτο βήμα για την κοινωνική τους επανένταξη και

¹⁸ Στο ίδιο

την έξοδο από τη φτώχεια. Εξάλλου, το Ταμείο θα βασίζεται πάνω σε εθνικό σχεδιασμό και θα έχει επιμερισμένη διαχείριση, έτσι ώστε τα κράτη-μέλη να επιλέγουν ποιες ομάδες ατόμων δικαιούνται τη βοήθεια, καθώς και τους τύπους των παρεμβάσεων.¹⁹

Θα πρέπει να αναφερθεί πως οι δράσεις τις οποίες αναφέρουν οι προτάσεις σχετικά με τη βοήθεια προς τους απόρους είναι εθελοντικές και όχι υποχρεωτικές για κράτη-μέλη. Το Ηνωμένο Βασίλειο, γνωστό για την επιφυλακτικότητα που δείχνει γενικότερα προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις δράσεις της, δε συμμετάσχει στις δράσεις σχετικά με τους απόρους. Παρόλα αυτά, η συγκεκριμένη πρόταση έχει δημιουργήσει έναν από τους μεγαλύτερους πολιτικούς διαλόγους ανάμεσα στην Επιτροπή και τα δύο νομοθετικά σώματα του Ηνωμένου Βασιλείου, ο οποίος διατηρείται από το 2010 και δεν έχει κλείσει ακόμα. Από το 2011, η Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου έχει αποστείλει 12 αιτιολογημένες γνώμες σχετικά με τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας και έχει λάβει απαντήσεις από την Επιτροπή σε οχτώ από αυτές.

Συμπέρασμα

Τα εθνικά κοινοβούλια λαμβάνουν πολύ σοβαρά υπ' όψιν τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς επιθυμούν να διατηρούν τον πρώτο λόγο στον τρόπο εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στις χώρες τους. Αυτός είναι και ένας από τους λόγους που προτιμούνται οι οδηγίες, έναντι των κανονισμών, καθώς τους δίνουν την δυνατότητα επιλογής των μέσων που θα χρησιμοποιήσουν για το συντονισμό της εθνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή.

Ειδικότερα κατά το 2012, «ενισχύθηκε η ευαισθητοποίηση όσον αφορά τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο διοργανικό πλαίσιο με την ενεργοποίηση της «κίτρινης κάρτας» για πρώτη φορά από τα εθνικά κοινοβούλια».

¹⁹ C (2013) 3264 final