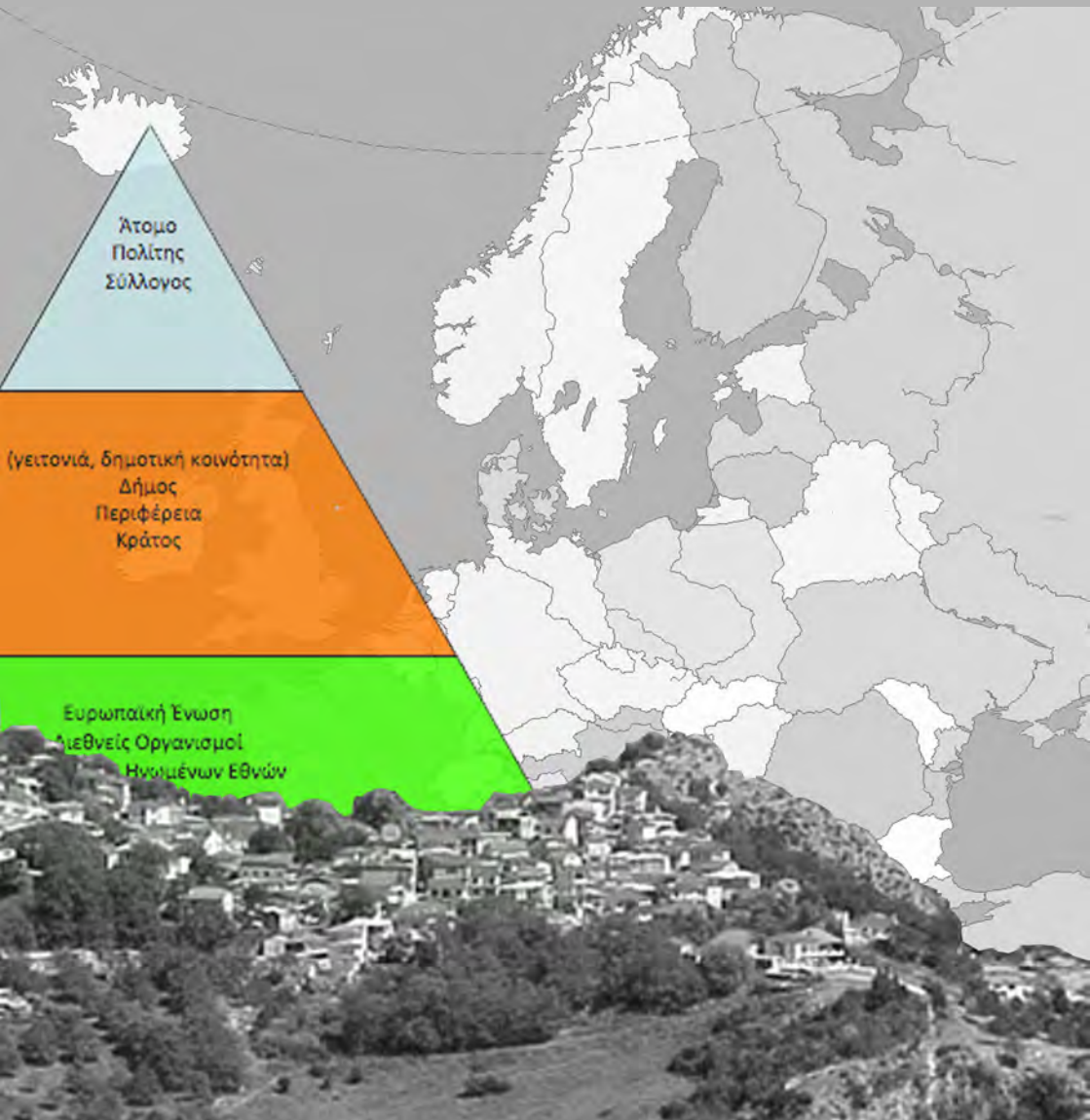
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ

ΚεΦιΜ
Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών
Liberty Forum of Greece
«Μάρκος Δραγούμης»

Αρχή της Επικουρικότητας

Αρχή Ελευθερίας, Συμμετοχής και Ευθύνης

Δρ Νίκος Γιαννής



Επίμετρο:

Copyright © Νίκος Γιαννής-ΚΕΦΙΜ-Μάρκος Δραγούμης

Οι απόψεις εκφράζουν αποκλειστικά τον συγγραφέα και δεν αντικατοπτρίζουν αναγκαστικά τις απόψεις του ΚΕΦΙΜ-Μάρκος Δραγούμης. Δημοσιεύονται ως συμβολή στο δημόσιο διάλογο.

All rights reserved.

Εισαγωγή από το ΚΕΦΙΜ

Ο Ευρωπαϊκός Φεντεραλισμός είναι μια έννοια που εκτός από τις Βρυξέλλες έχει πάρα πολύ λίγους φίλους και φίλες. Θεωρείται πως θα επιφέρει ένα ακόμη επίπεδο γραφειοκρατείας, περισσότερη εξουσία στις Βρυξέλλες που θα αφαιρέσει από τους πολίτες. Πρέπει να είναι έτσι όμως; Εδώ έρχεται η αρχή της επικουρικότητας. Μια αρχή που αντιστρατεύεται το συγκεντρωτισμό και που ζητά οι αποφάσεις να παίρνονται στο κοντινότερο δυνατό στους πολίτες επιπεδο. Θα ήταν υπερβολή να λέγαμε πως το εγχείρημα της Ενωμένης Ευρώπης μπορεί να γίνει αποδεκτό μόνο, αν ασπαστεί και προωθήσει την αρχή της επικουρικότητας;

Θεωρώ την αρχή της επικουρικότητας μια καθαρά φιλελεύθερη αρχή. Ενώ υπονοείται με κάποιο τρόπο και από τη Δεξιά (π.χ. κοινοτισμός) και από την Αριστερά (π.χ. «αυτοδιαχείριση»), για τους φιλελεύθερους είναι μια έννοια βαθιά συνυφασμένη με την ιδέα της ελευθερίας, της ατομικότητας αλλά και της λειτουργικότητας.

'Ετσι αποφασίσαμε στο ΚΕΦΙΜ να προωθήσουμε αυτή την τόσο άγνωστη αρχή αλλά τόσο σχετική στην καθημερινότητα του πολίτη, αρχικά με μια περιοδεία σε επαρχιακές πόλεις. Θεωρήσαμε πως δε θα είχε νόημα να κάνουμε μια ημερίδα ή ένα σεμινάριο στην Αθήνα ή στη Θεσσαλονίκη. Θέλαμε να μιλήσουμε στους ανθρώπους της επαρχίας, γιατί θεωρούμε πως αυτούς αφορά περισσότερο. Είναι κοινό φαινόμενο οι αιρετοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ζητάνε χρήματα και να περιμένουν εγκρίσεις από την κεντρική εξουσία. Τι θα γινόταν όμως, αν απαιτούσαν περισσότερη αυτονομία και ελευθερία να λύσουν τα δικά τους προβλήματα όπως αυτοί πίστευουν;

Θέλαμε ακόμη να φέρουμε σε επαφή φιλελεύθερους από την Ευρωπαϊκή Ενωση, με ανθρώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αν γνωριστούν μεταξύ τους μπορεί ίσως να δημιουργηθεί μια γέφυρα γνώσης και επαφών που θα παρακάμπτει τα συμβατικά κέντρα εξουσίας.

Η περιοδεία έλαβε χώρα τον Αύγουστο του 2013 σε τέσσερις πόλεις: Πάτρα, Ωρωπό, Ηράκλειο και Ρέθυμνο. Επιλέξαμε ένα μείγμα μικρών και μεγάλων πόλεων.

Οι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και οι τοπικοί οικονομικοί παράγοντες μας υποδέχθηκαν θερμά, αν και ομολογώ, πως υπήρξε διαφορά ανάμεσα στους μεγάλους και μικρούς δήμους με τους μικρούς,

να προσφέρουν πιο εύκολη επαφή και πρόσβαση στα τα ανώτερα κλιμάκια τους.

Σίγουρα, η επισκεψή μας και οι συζητήσεις μας δεν ήταν για κάτι που το σκέφτονταν καθημερινά. Ελπίζουμε όμως πως κινήσαμε το ενδιαφέρον και πως ίσως αρχίσουν να διεκδικούν περισσότερη ελευθερία από την κεντρική εξουσία.

Δύο προβλήματα που μας κατέθεσαν για το μοντέλο της πλήρους αποκεντρωμένης εξουσίας :

α) Κάποια ζητήματα είναι τόσο πολιτικά φορτισμένα ανάμεσα σε ομάδες εντός της κοινότητας που η δημοτική αρχή δε θέλει να παίρνει θέση γιατί τότε θα εμφανιστεί η ίδια διχαστική. Εκεί θα προσέβλεπαν σε μια πιο «απόμακρη» παρουσία όπου θα μπορέσει να υπερβεί και τις τοπικές αντιπαλότητες.

β) Το επίπεδο τεχνογνωσίας των υπαλλήλων αλλά και των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενδέχεται να μην μπορεί να ανταποκριθεί σε πιο πολύπλοκα θέματα και πεδία που θα έφερνε η αρχή της επικουρικότητας στη δικαιοδοσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αρχή της επικουρικότητας δεν είναι πανάκεια. Υπάρχουν πάρα πολλές γκρίζες περιοχές για το ποιες αποφάσεις μπορεί να ληφθούν στο κοντινότερο στους πολίτες επίπεδο. Π.χ. ενας δήμος με πλούσιους φυσικούς πόρους ίσως να θεωρεί πως μπορεί να διαχειριστεί επαρκώς τα θέματα ενέργειας, η περιφέρεια στην οποία ο δήμος ανήκει να έχει άλλη άποψη.

Αλλά παρολ'αυτά η αρχή της επικουρικότητας δίνει μια κατεύθυνση, για την ροή αρμοδιοτήτων και εξουσίας και πιστεύουμε πως αυτή η κατεύθυνση είναι φιλελεύθερη και δημοκρατική.

Ως ανάμνηση εκείνης της περιοδείας αλλά και ως δείγμα της πίστης του ΚΕΦΙΜ στις ιδέες της ελευθερίας και της ανοικτής κοινωνίας, ζητήσαμε από τον κ. Γιαννή να αναλύσει και να περιγράψει διεξοδικά την αρχή της επικουρικότητας και είμαστε πολύ χαρούμενοι που προσφέρουμε αυτή τη μελέτη στο δημόσιο διάλογο. Ελπίζουμε να τη βρείτε ενδιαφέρουσα.

Νίκος Χαραλάμπους-Γενικός Γραμματέας του ΚΕΦΙΜ

Αρχή της Επικουρικότητας
Αρχή Ελευθερίας, Συμμετοχής και Ευθύνης

Δρ. Νίκος Γιαννής

Πίνακας Περιεχομένων
Αρχή της επικουρικότητας, αρχή ελευθερίας, συμμετοχής και ευθύνης
Η Αρχή της Επικουρικότητας - Εισαγωγή

Α. Εννοιες

Β. Οι θρησκευτικές καταβολές της αρχής της επικουρικότητας

Γ. Η επικουρικότητα ως αρχή της Ευρωπαϊκής Ενωσης
Γ1. Η προέλευση της αρχής στις συνθήκες
Γ2. Η θέσπιση της αρχής με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ
Γ3. Η ελληνική θέση για την αρχή της επικουρικότητας
Γ4. Η εφαρμογή και η εξέλιξη της αρχής της επικουρικότητας (1992-2000)
Γ5. Η επικουρικότητα στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβώνας
Γ6. Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, «από κάτω-κάτω» ή ανιούσα επικουρικότητα

Δ. Η.Π.Α.
Δ1. Από κοινού ασκούμενες αρμοδιότητες αντί επικουρικότητας
Δ2. Αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες
Δ3. Τα Φεντεραλιστικά Κείμενα (Federalist Papers)
Δ4. Ατομική ελευθερία και επικουρικότητα
Δ5. Αέναη σύνθεση και ισορροπία, ενότητα δια της διαφορετικότητας
Δ6. Κυριαρχία: μια ή περισσότερες

Ε. Η ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Τι κάνει η ΕΕ;
Ε1. Η ανεπιστρεπτί μεταφορά κυριαρχίας από τα κράτη στην ΕΕ
Ε2. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΕ
Ε3. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ
Ε4. Τα όρια των αρμοδιοτήτων της ΕΕ
Ε5. Η επικουρικότητα ως όχημα μετεξέλιξης της ΕΕ προς μια πολιτική ένωση
Γ6. Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, η «από κάτω-κάτω» επικουρικότητα

ΣΤ. Αυτοδιοίκηση και επικουρικότητα
ΣΤ1. Κρατική ενότητα και τοπική αμφισβήτηση
ΣΤ2. Τα ευρωπαϊκά κράτη, οι περιφέρειες τους και η αυτοδιοίκηση
ΣΤ3. Η Ευρώπη των κρατών και των περιφερειών
ΣΤ4. Ευρώπη – καθρέφτης ποικιλομορφίας ή διελκυστίνδα ηγεμονίας
ΣΤ5. Η επικουρικότητα στη μάχη κατά της διαφθοράς

Ζ. Συγκομιδή. Αρχή της επικουρικότητας, αρχή ελευθερίας, συμμετοχής και ευθύνης

Συντομογραφίες

ΔΔ	Διακυβερνητική Διάσκεψη
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Λουξεμβούργο)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ενωση
Επιτροπή	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
Κ-Μ	Κράτη - Μέλη
ΜΣ 2007)	Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (Λισαβώνα,
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ενωση
Οπ.π.	Οπως παραπάνω
ΣΕΕ (Μάαστριχτ, 1991)	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση

COSAC	Conférence des Organes Spécialisés aux Affaires Communautaires
ICPDR	International Commission for the Pro tection of the Danube River

Σύνοψη

Η δύσληπτη αρχή της επικουρικότητας στην πραγματικότητα αφορά όχι μόνον την ΕΕ, αλλά και κάθε κράτος και κάθε τοπικά οργανωμένη κοινωνία ανά την Ευρώπη, αφορά πρωταρχικώς κάθε πολίτη ξεχωριστά. Αποτελεί επίσης έννοια που συνδέεται ιστορικά με την κοινωνική θεωρία της καθολικής εκκλησίας, η οποία κατά την περίοδο ανόδου των ολοκληρωτικών και κολεκτιβιστικών ιδεών διατύπωσε τη θέση πως δεν πρέπει κανείς να αφαιρεί από τους ιδιώτες και να δεσμεύει στην κοινότητα, εκείνο που μπορούν οι ίδιοι να πραγματοποιήσουν με τις δικές τους δυνάμεις και ενέργειες. Η αρχή της επικουρικότητας υποδεικνύει πως οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται, οι υπηρεσίες να προσφέρονται και τα χρήματα να δαπανώνται, στο πλησιέστερο προς τους πολίτες σημείο. Η επικουρικότητα κατοχυρώνει την ανοιχτή κοινωνία, το άτομο και την ελευθερία του, έναντι των πιέσεων που ασκεί το συγκεντρωτικό, παρεμβατικό, πελατειακό, αναδιανεμητικό, παροχολογικό και πατερναλιστικό κράτος. Είναι αρχή ατομικής και κοινωνικής απελευθέρωσης και ταυτοχρόνως εκφράζει τη συντεταγμένη αλλά μερική παραχώρηση ελευθερίας, ειδικώς μεταξύ συλλογικοτήτων, έναντι της προστασίας και της δικαιοσύνης, με σκοπό την επίτευξη ισότητας ευκαιριών.

Η ΕΕ επιλαμβάνεται σε όσες αρμοδιότητες δεν είναι αποκλειστικές των Κ-Μ ή δικές της, μόνον εάν και στον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα Κ-Μ και μπορούν συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η παρεμβολή των εθνικών Κοινοβουλίων, προ της υιοθέτησης ενός σχεδίου ευρωπαϊκού νόμου είναι υποχρεωτική δια της επιβεβαίωσης της συνδρομής της αρχής της επικουρικότητας, αφότου τα κοινοτικά όργανα αναλόγως και υποχρεωτικώς τους έχουν διαβιβάσει το σχέδιο νόμου. Ανάλογο δικαίωμα έχει η Επιτροπή των Περιφερειών που εδώ και 20 χρόνια εκφράζει τις τοπικές αρχές.

Η επικουρικότητα γίνεται καλύτερα κατανοητή στο πλαίσιο των ομοσπονδιακών κρατών και των πολλαπλών ταυτοτήτων του πολίτη, ως αρχή «ποιος κάνει τι». Είναι χαρακτηριστικό των αμερικανικών φεντεραλιστικών και φιλελεύθερων αντιλήψεων, ότι αντί της αρχής της επικουρικότητας προβλέπονται οι από κοινού ασκούμενες αρμοδιότητες.

Η επικουρικότητα προϋποθέτει την αποδοχή της ελευθερίας επιλογής των ατόμων και της άρρηκτα συνδεδεμένης με αυτήν ατομικής ευθύνης. Δεν

πρέπει κάτι να γίνεται από ευρύτερους και πιο σύνθετους οργανισμούς αν μπορεί να γίνεται εξίσου καλά από έναν μικρότερο και απλούστερο οργανισμό. Πρόκειται για μια αρχή περιορισμένης κυβέρνησης και ατομικής ελευθερίας. Η συμμετοχή προϋποθέτει από τη φύση της συμπράττοντες κι επομένως ενέχει συμβιβασμούς, κανονιστικούς και εθελοντικούς, ήτοι σεβασμό της διαφορετικότητας κατά την επιζήτηση ενός βαθμού ενότητας σε κάθε κοινότητα. Η αρχή της επικουρικότητας είναι λοιπόν μια αρχή, ελευθερίας, συμμετοχής και ευθύνης.

Εισαγωγή

Η αρχή της επικουρικότητας γίνεται αντιληπτή ως ακαδημαϊκός και θεωρητικός ή ως ένας απροσδιόριστος θεσμικός ή κοινωνικός όρος. Δεν γίνεται καν αντιληπτή νοηματικώς από σχεδόν οποιονδήποτε. Αναφέρεται σχεδόν αποκλειστικώς στις απόμακρες Βρυξέλλες, στους διαδρόμους και στις αίθουσες διασκέψεων και επιτροπών των οργάνων της ΕΕ, παρότι στην πραγματικότητα αφορά κάθε κράτος και κάθε τοπική κοινωνία ανά την Ευρώπη, αφορά όλους τους πολίτες. Αποτελεί επίσης έννοια που συνδέεται με την κοινωνική θεωρία της καθολικής εκκλησίας. Η λέξη subsidiarity, απόδοση στα ελληνικά της οποίας είναι η επικουρικότητα, προέρχεται ετυμολογικά από το κάθισμα (seat/sid) και από το κάτω (sub), όσο πλησιέστερα γίνεται δηλαδή στα άτομα που έχουν την ανάγκη ορισμένων υπηρεσιών ή την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους.

Η αρχή της επικουρικότητας υποδεικνύει πως οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται και οι υπηρεσίες να προσφέρονται στο πλησιέστερο προς τους πολίτες σημείο. Εφόσον μπορούν, η οικογένεια, η γειτονιά ή η πολυκατοικία, η εκκλησία, η τοπική κοινότητα και οι σύλλογοι, να ανταποκριθούν με επάρκεια σε μια ανάγκη ή σε ένα πρόβλημα, τότε πρέπει να το κάνουν εκείνοι. Οπου αδυνατούν, εκεί επιλαμβάνεται πλέον, ο Δήμος κι η Περιφέρεια κι όπου αυτοί αποδεικνύονται αναποτελεσματικοί τότε είναι δουλειά της κεντρικής κυβέρνησης, κ.οκ., της ΕΕ, της διεθνούς έννομης τάξης, δηλαδή των διεθνών οργανισμών, με κορωνίδα αυτών τον ΟΗΕ. Με λίγα λόγια, επικουρικώς και μόνον υπεισέρχεται κάθε επόμενη συλλογικότητα, όταν η προηγούμενη κρίνεται ότι αδυνατεί να ανταποκριθεί με πληρότητα στη ρυθμιστική αντιμετώπιση ορισμένων ζητημάτων που αφορούν περισσότερες ομοειδείς συλλογικότητες.

Με την παγίωση των τεσσάρων κυρίως ζωνών δημόσιας ευθύνης (Δήμος, Περιφέρεια, Κράτος, ΕΕ), αυτό σημαίνει πως τα θέματα τα οποία μπορεί να διαχειριστεί ένας Δήμος για παράδειγμα, πρέπει να αποτελούν δική του αρμοδιότητα και μόνον αν αυτό δεν είναι δυνατόν να συμβεί ή δεν είναι καθόλου πρακτικό αφού τα θέματα αυτά αφορούν και άλλους Δήμους και η αλληλεπίδραση είναι αναπόφευκτη, τότε να συζητώνται και να αποφασίζονται στην Περιφέρεια, κατόπιν στο κράτος και τελικώς στην ΕΕ. Η επικουρικότητα αρνείται την αντίστροφη πορεία: για όλα είναι αρμόδια η ΕΕ και μόνον όταν η ίδια η ΕΕ κρίνει, παραχωρεί ορισμένες αρμοδιότητες στα κράτη κι αυτά με τη σειρά τους στην αυτοδιοίκηση και η αυτοδιοίκηση στη γειτονιά και στους ίδιους τους πολίτες, τα άτομα. Γιατί με αυτόν τον

τρόπο αμβλύνεται σε βαθμό εξαφάνισης, τόσο η ελευθερία επιλογής των ανθρώπων όσο και η προσωπική ευθύνη και στη θέση τους αναπτύσσονται ολοκληρωτικά μορφώματα στο όνομα του κοινού καλού και ενός "δίκαιου κόσμου", με πατερναλιστικά, αυταρχικά ή δεσποτικά χαρακτηριστικά, μέχρι τον «Μεγάλο Αδελφό».

Το να λάβεις μέτρα ώστε να μην πέσει μέσα στο ποτάμι ένα πολύ μικρό παιδί που παίζει στην όχθη, είναι δουλειά της οικογένειας του, ή εν πάσει περιπτώσει όποιων τυχαίνει να βρίσκονται κοντά στο σημείο. Το να μην ανάβεις φωτιά στο δάσος δίπλα στο ποτάμι την περίοδο με ζέστη και ξηρασία είναι δουλειά των τοπικών αρχών. Το να μην μολύνεις τον Δούναβη που πηγάζει από 19 χώρες, διέρχεται από 10 χώρες και επηρεάζει ευρύτερα οικοσυστήματα, είναι δουλειά του διεθνούς οργανισμού ICPDR[1] στον οποίο είναι μέλος και η ΕΕ. Η ίδια η ΕΕ μπορεί να επιφυλλάσσει ως προς τα κράτη – μέλη της ακόμη αυστηρότερες προδιαγραφές ως προς την προστασία των υδάτινων πόρων, ενώ προσφάτως πήρε σημαντικές αποφάσεις ως προς την υπεραλίευση. Εν απουσία οικουμενικής ρυθμιστικής εξουσίας, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Νερού (World Water Organisation)[2] σε συνεργασία με τον ΟΗΕ και την Παγκόσμια Τράπεζα, επιλαμβάνεται ζητήματων πλανητικής διατηρησιμότητας του νερού.

Επομένως αφού ορισμένα ζητήματα - μεγαθέματα της εποχής μας αφορούν ολόκληρη την ανθρωπότητα, άρα οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών υπερεθνικού χαρακτήρα, δηλαδή με οικουμενική στοχοθεσία και δυνατότητα επιβολής παντού. Ας πούμε το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο, ο έλεγχος των εκπομπών αερίων στο πλαίσιο αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και η μη χρήση των χημικών και πηρυνικών όπλων, είναι ορισμένα πρώτα πεδία, δειλής ωστόσο παγκόσμιας παρέμβασης. Η ακώλυτη κίνηση κεφαλαίων στον χρηματοπιστωτικό τομέα, οι φορολογικοί παράδεισοι, η ποντοπόρος ναυτιλία, είναι παραδείγματα πεδίων όπου δεν έχει ευδοκιμήσει μέχρι στιγμής μια παγκόσμια κανονιστική επέμβαση, αν και αρκετοί θεωρούν ότι θα έπρεπε να θεσπισθεί, όχι όμως όλοι, καθώς οι διαφορές αντιλήψεων στα θέματα αυτά παραμένουν κολοσσιαίες.

Από την άλλη μεριά, η αρχή της επικουρικότητας εκκινεί από τη

1. International Commission for the Protection of the Danube River. http://www.icpdr.org/main/danube-basin/countries-danube-river-basin
2. http://www.theworldwater.org/

θεμελιώδη φιλοσοφική και ιδεολογική αφετηρία της ελάχιστης και απολύτως απαραίτητης ρυθμιστικής παρέμβασης στο πεδίο ακώλυτης και αδιαπραγμάτευτης εκδήλωσης της ελευθερίας του ατόμου. Αυτό γιατί τα άτομα βρίσκονται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της κοινωνικής οργάνωσης, τα δικαιώματα και οι ελευθερίες των οποίων απορρέουν από ένα φυσικό δίκαιο και τα οποία κανείς δεν μπορεί να τους στερήσει, παρά μόνον κατόπιν πολύ προσεκτικής αξιολόγησης και θέσπισης μηχανισμών ελέγχου και αντισταθμισμάτων προς αποφυγή των καταχρήσεων από την πλευρά των δομών κανονιστικής ρύθμισης και τελικώς άσκησης εξουσίας. Η επικουρικότητα κατοχυρώνει τρόπον τινά και μέχρις ενός σημείου την ανοιχτή κοινωνία, το άτομο και την ελευθερία του, έναντι των συνεχών και αδυσώπητων πιέσεων που ασκούν οι υπερασπιστές του ολοκληρωτισμού, οι κολεκτιβιστικές ιδέες, ο πατερναλισμός (θέλουμε κάποιον να μας φροντίζει), η αναδιανεμητική λειτουργία και το «παμφάγο», παρεμβατικό και πελατειακό κράτος που έχει την τάση να ενδίδει σε επιμέρους συμφέροντα και στην προσοδοθηρία. Πρόκειται για μια αρχή ατομικής και κοινωνικής απελευθέρωσης, παρότι εκφράζει ταυτοχρόνως και τη συντεταγμένη αλλά μερική παραχώρηση ελευθερίας έναντι της προστασίας και της δικαιοσύνης, με σκοπό την επίτευξη ισότητας ευκαιριών, ισότητας συνθηκών δηλαδή οικονομικής και κοινωνικής ανέλιξης για όλα τα άτομα μιας κοινότητας, ισότητα που προσφέρει ο συλλογικός σύνδεσμος στο πλαίσιο ευρύτερων δημοσίων εξουσιαστικών συλλογικοτήτων. Η επικουρικότητα προϋποθέτει την αποδοχή της ελευθερίας επιλογής των ατόμων και συνακολούθως της ατομικής ευθύνης.

Με τη συζήτηση που αναπτύσσεται σχετικώς με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, με την αντίδραση κυβερνήσεων, οργανώσεων και πολιτών που εκδηλώνεται έναντι της συγκέντρωσης περισσοτέρων εξουσιών στην ΕΕ, με την όλο και πιο σθεναρή προβολή του αιτήματος για επιτάχυνση της πολιτικής ένωσης ή και για ομοσπονδιοποίηση της Ευρώπης, γίνεται σαφές πως η ΕΕ πρέπει να ανατοποθετήσει και εκλαϊκεύσει επαρκώς την αρχή της επικουρικότητας. Μόνον έτσι, αποσαφηνίζοντας ποιος κάνει τι και γιατί στο συνολικό οικοδόμημα, ποιος αποφασίζει και με τι τρόπο, αντισταθμίσματα και ελέγχους, πως συμμετέχουν οι πολίτες σε αυτό και πόσο σημαντική ελευθερία αυτοί απολαμβάνουν σε συνδυασμό με ειρήνη και ευημερία, μόνον τότε οι πολίτες της ΕΕ θα αποδεχθούν την ιδέα μιας πιο προωθημένης ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η ΕΕ σήμερα ή θα εξελιχθεί προς μια μορφή πολιτικής ένωσης κάνοντας το ποιοτικό άλμα, ή θα οπισθοχωρήσει δραματικά. Πάντως δεν μπορεί να παραμείνει στην παρούσα κατάσταση. Γι' αυτό η συζήτηση για τις αρμοδιότητες είναι πολύ σημαντική. Η επικουρικότητα μας βοηθάει ως προς

αυτήν τη συζήτηση.

Φυσικά, η αρχή της επικουρικότητας όπως έχει σήμερα εμπεριέχει «γκρίζες ζώνες»
και θα προκληθεί έντονος διάλογος και ανταλλαγή ισχυρών επιχειρημάτων ένθεν κακείθεν περί των αρμοδιότητων, που θα αναδείξει τις σημαντικές διαφορές παραδόσεων, θεσμών και τελικώς ιστορικής εμπειρίας, αλλά και ιδεολογίας και προσλήψεων της πραγματικότητας, του δέοντος και των ηθικών προτεραιοτήτων. Ομως έχουμε τελικώς να συμφωνήσουμε ποια είναι αυτά που θέλουμε να κάνουμε μαζί, από κοινού, όλοι οι Ευρωπαίοι. Ενας πρώτος στόχος λοιπόν είναι να εξηγηθεί διεξοδικά η αρχή της επικουρικότητας, ώστε να υπάρχει ένας κοινός άξονας αναφοράς, ένας κώδικας επικοινωνίας κι επίσης ένα εργαλείο κατανομής των αρμοδιοτήτων.

Κανένα ομοσπονδιακό σύστημα δεν μπορεί να ευδοκιμήσει, μεταξύ οποιωνδήποτε μερών συμμετέχουν σε αυτό, εάν απουσιάζει ένα ισχυρό κοινό συμφέρον αλλά και μια ευρεία συνείδηση περί της υπάρξεως του, εάν οι πολιτισμικές διαφορές, οι αξίες, στάσεις και νοοτροπίες, συντηρούν μια βαθειά ριζωμένη αμοιβαία καχυποψία, προκατάληψη και στερεότυπα και τέλος αν δεν υπάρχει μια θαραλλέα πολιτική βούληση με επίγνωση του ιστορικού χαρακτήρα της αποστολής της και του δικού της δυνητικά φθαρτού προορισμού. Με άλλα λόγια το ποιοτικό άλμα προς την Ευρωπαϊκή Δημοκρατία δεν μπορεί να συντελεσθεί αν η ηγεσία των κρατών της ΕΕ δεν διαθέτει τη γενναιότητα να αναλάβει το προσωπικό πολιτικό κόστος της αναγκαίας μετάβασης. Αν αυτή η ηγεσία παραμένει συντηρητικά αγκιστρωμένη στα δόγματα του εθνικισμού του 19ου αιώνα, του έθνους-κράτους όπως αυτό οδήγησε την Ευρώπη στους δύο «εμφυλίους» - παγκοσμίους πολέμους του 20ου αιώνα και της εθνικής κυριαρχίας. Αυτής της παραδοσιακής μορφής απόλυτης κυριαρχίας που από την ίδια την παγκόσμια εξέλιξη, την τεχνολογία, την τεράστια κινητικότητα των πάντων και τη διάβρωση των συνόρων όπως τα γνωρίζαμε, συνιστά όλο και περισσότερο ένα περιτύλιγμα άνευ περιεχομένου. Αν, η πολιτική ηγεσία παραμένει διστακτική και προσκολλημένη στο παρελθόν, παρότι ο μετασχηματισμός που στην πραγματικότητα έχει ήδη επέλθει είναι βαθύς και παρότι μεγάλο μέρος των πολιτών, ιδιαίτερα των πιο δυναμικών στρωμάτων, έχει ήδη αρχίσει να συντονίζεται ή και να διαμορφώνει τη νέα κατάσταση, το μόνο που μπορεί να συμβεί, είναι ο κίνδυνος μη ελεγχόμενων δυναμικών αντιδράσεων των πιο οπισθοδρομικών τμημάτων της κοινωνίας ή και ολόκληρων εθνικών κοινωνιών που θα αφήνει πίσω της αυτή η εξέλιξη και μια καθυστερημένη τελικώς προσαρμογή της Ευρώπης στον παγκόσμιο

ανταγωνισμό.

Ισως κατά τη διάρκεια του διαλόγου γύρω από το μέλλον, τη δομή και τις αρμοδιότητες της ΕΕ κατά τα αμέσως προσεχή χρόνια, αρχίσουν να συζητούνται και άλλες φιλελεύθερες έννοιες και ιδέες όπως, η φορολογική αυτοδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο αυτοδιοικητικός φεντεραλισμός, τα ποσοτικά όρια αλλά και τα επίπεδα απόφασης και εφαρμογής της φορολογίας ακίνητης περιουσίας, οι ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί, τα όρια, οι όροι και η αμοιβαιοποίηση του δημοσίου δανεισμού ειδικώς σε περιοχές που μοιράζονται το ίδιο νόμισμα όπως η ζώνη Ευρώ, η δυνατότητα επιλογής διαφορετικών παρόχων και η απελευθέρωση του τομέα των υπηρεσιών, το σύγχρονο πλαίσιο του ελεύθερου ανταγωνισμού, η αναθεώρηση των επιδοματικών, αναπτυξιακών, κοινωνικών και αναδιανεμητικών πολιτικών κ.λπ.

Ενώ στην αρχή της επικουρικότητας αναφέρονται τόσο η αριστερά όσο και η δεξιά θέση, η φιλελεύθερη θέση είναι εκείνη που από τη φύση της μπορεί να εμπνευσθεί ένα όραμα και να αρθρώσει ένα συνεπές ερμηνευτικό εργαλείο για την εφαρμογή της. Η αριστερή θέση θεωρεί κατά βάθος την επικουρικότητα ως αναγκαίο κακό της παρούσας φάσης της ιστορικής εξέλιξης, ως μηχανισμό ανάσχεσης της ιστορικής τελεολογίας υπαγωγής του «εγώ» στο «εμείς», δηλαδή υποταγής του ατόμου στους καταναγκαστικούς, κανονιστικούς μηχανισμούς τελικής εξίσωσης των ατόμων ή ισότητας αποτελέσματος, που ως διαδικασία αποκαλείται «κοινωνική απελευθέρωση» και ως προορισμός «δικτατορία του προλεταριάτου». Η δεξιά θέση αποστρέφεται κατά βάθος την επικουρικότητα γιατί αυτή θέτει όρια στη παντοδυναμία της κανονιστικής παρέμβασης κι επομένως στο «κράτος-πατερούλη» μιας ανώριμης κοινωνίας που δεν ωριμάζει ποτέ ώστε να δικαιούται ελευθερίας και στις πελατειακές σχέσεις που αναπαράγουν και συντηρούν την ταξική πυραμίδα, επιτρέποντας περιορισμένη μόνον κοινωνική κινητικότητα, άρα και ελεγχόμενη οικονομική επέκταση αντί ενός απελευθερωμένου οικονομικού δυναμισμού, επικίνδυνου για την κατεστημένη τάξη πραγμάτων. Ταυτοχρόνως η επικουρικότητα είναι ενοχλητική για τη δεξιά καθώς περιορίζει το μονοπώλιο του κράτους – έθνους ως υπέρτατη αν όχι μοναδική συλλογικότητα αναφοράς των ανθρώπων, αναδεικνύοντας τις πολλαπλές ταυτότητες του σύγχρονου ανθρώπου στην ανοιχτή κοινωνία.

Η φιλελεύθερη αρχή της επικουρικότητας δεν αρνείται την ανάγκη της κανονιστικής παρέμβασης, αλλά επιδιώκει την παρεμβολή της όπου αυτή

είναι πραγματικά αναγκαία και με τρόπο ώστε να παραβλάπτεται η ελευθερία του ατόμου κατά το δυνατόν λιγότερο. Κατά το αντίπαλο δίδυμο «ελευθερία versus ισότητα», ή έστω κατά τη γνωστή διάκριση «ισότητα ευκαιρών versus ισότητα αποτελέσματος», η επικουρικότητα αντιδιαστέλλεται προς την αλληλεγγύη, την οποία δεν αρνείται, αλλά περιορίζει στον απολύτως αναγκαίο βαθμό προς διασφάλιση μιας κοινωνικής ευρυθμίας, που περιέχει ταυτοχρόνως για όλους ένα όλο και πιο υψηλό επίπεδο ελευθερίας και ευημερίας, χάριν της ισότητας ευκαιριών και της επικουρικότητας. Στην παγκόσμια αρένα πληροφορίας και γνώσης όπου παρατηρείται η διαρκής τεχνολογική ενδυνάμωση του ατόμου, η αρχή της επικουρικότητας ως βασικό στοιχείο της φιλελεύθερης θεώρησης θα πρέπει να αναδειχθεί, να εξηγηθεί και να προταθεί στους πολίτες, αφού κατά βάση αφορά την εν ελευθερία και εν ειρήνη συμβίωση τους.

Στις 25 Μαίου 2014 στην Ελλάδα έλαβαν χώρα ταυτοχρόνως οι Ευρωεκλογές, οι Περιφερειακές και οι Δημοτικές εκλογές. Προσφέρθηκε έτσι, μια μοναδική ευκαιρία για να αναλογιστούμε ποιες αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από ποιον; Ετσι ώστε να είμαστε σε θέση να εξετάσουμε κατόπιν το περιεχόμενο των αποφάσεων και τις διαφορετικές κομματικές ή παραταξιακές προτάσεις επ' αυτών. Για παράδειγμα, ο πολίτης διαθέτει το πρωτογενές, το φυσικό, δικαίωμα ελεύθερης επιλογής, με το οποίο συνέχεται η ατομική ευθύνη και απολαμβάνει των, αδιαπραγμάτευτων από πλειοψηφίες, δικαιωμάτων και ελευθεριών, με το οποίο συνέχονται οι υποχρεώσεις του, η τοπική αυτοδιοίκηση μεριμνά για τη διαχείριση των απορριμμάτων, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση για τις άδειες κυκλοφορίας των οχημάτων, το κράτος για τη δημόσια τάξη, η ΕΕ για τη γεωργική πολιτική, ο ΟΗΕ για τη διατήρηση και προαγωγή της ειρήνης, «καθεστώς μη πολέμου».

Α. Εννοιες

Η αρχή της επικουρικότητας μπορεί να γίνει αντιληπτή κατά δύο τρόπους. Αφενός, συμβάλλει στον προσδιορισμό των ορίων μεταξύ της ιδιωτικής σφαίρας της ανθρώπινης δραστηριότητας και της προληπτικής ή και της κατασταλτικής επέμβασης του κράτους σ' αυτήν. "Δεσμία της καταγωγής της, η αρχή της επικουρικότητας κατέστη ρυθμιστικός κανών αξιολογικής διακρίσεως ιδιωτικής και δημοσίας δραστηριότητας, βάσει της οποίας εις την πρώτην απενεμήθη ο κύριος και εις την δευτέραν ο επικουρικός ρόλος"[3]. Η πρώτη αυτή θεώρηση είναι περισσότερο αντικείμενο ενασχόλησης της πολιτικής φιλοσοφίας, της πολιτικής επιστήμης, της κοινωνιολογίας και της πολιτικής οικονομίας (λαμβανομένης υπόψη της μικροοικονομίας, της εταιρικής διακυβέρνησης και του δικαίου των επιχειρήσεων, αλλά και της κοινωνικής οικονομίας), αλλά και της κοινωνικής θεωρίας της καθολικής εκκλησίας.

Αφετέρου, η αρχή της επικουρικότητας προσφέρει το εργαλείο για την κατανομή των πολιτικών ευθυνών και των νομικών αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών φορέων άσκησης δημόσιας εξουσίας, στα οποία συγκαταλέγεται όχι μόνον η υπερεθνική συλλογικότητα της ΕΕ αλλά και η εθνική συλλογικότητα, καθώς και η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση μέχρι του σημείου των συμβουλίων των τοπικών κοινοτήτων και της γειτονιάς. Η δεύτερη αυτή θεώρηση εμπίπτει πιο πολύ στην αρμοδιότητα του συνταγματικού δικαίου και της πολιτειολογίας, των ευρωπαϊκών σπουδών, αλλά και της πολιτικής επιστήμης, της διεθνούς οργάνωσης και των διεθνών σχέσεων, του κοσμοπολιτικού δικαίου. Η δεύτερη αυτή θεώρηση είναι πιο ευκρινώς ορατή και συντρέχει συνήθως στα κράτη, η πολιτειακή διάρθρωση των οποίων είναι βασισμένη σε μία μορφή ομοσπονδιακής οργάνωσης.

Οι δύο αυτές θεωρήσεις της επικουρικότητας μπορούν να χαρακτηρισθούν επίσης ως «κάθετη» και ως «οριζόντια» επικουρικότητα. Η «κάθετη» επικουρικότητα αναφέρεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων συλλογικοτήτων όπου η πολιτική ευθύνη αναλαμβάνεται και η αρμοδιότητα ασκείται. "Η οριζόντια επικουρικότητα διακρίνει αυτό που υπάγεται στην εξουσία των δημοσίων αρχών με εκείνο που οφείλει να παραμείνει στη διαχείρηση της κοινωνίας των πολιτών"[4]

3. Βλ. σχετικά τη μονογραφία του Γ.Ι.Κασιμάτη, "Περί της αρχής της επικουρικότητος του Κράτους", Αθήναι, 1974, σελ.154.

4. Ξενοφώντας Α.Γιαταγάνας, "Η αρχή της επικουρικότητας", σελ.48, Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τ.14-15, 1992.

Β. Οι θρησκευτικές καταβολές της αρχής της επικουρικότητας

Σε μια περίοδο που κορυφωνόταν η ιδεολογική επιρροή των ολοκληρωτικών ιδεών στην Ευρώπη, με την ανάπτυξη τόσο του κομμουνισμού όσο και του ναζισμού και φασισμού, καθώς τα κράτη όπου κυριαρχούσαν αυτές οι πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ιδέες αυξάνονταν, με την έκδοση της παπικής εγκυκλίου Quadragesimo Anno το 1931, ο Πάππας Πίος XI προτείνει την αρχή της επικουρικότητας, ως θεμελιώδες αξίωμα της καθολικής κοινωνικής διδασκαλίας:

«Αποτελεί θεμελιώδη αρχή της κοινωνικής φιλοσοφίας, σταθερή και απαραλλάχτη, ότι δεν πρέπει κανείς να αφαιρεί από τους ιδιώτες και να δεσμεύει στην κοινότητα, εκείνο που μπορούν οι ίδιοι να πραγματοποιήσουν με τις δικές τους δυνάμεις και ενέργειες. Ομοίως είναι αδικία και ταυτοχρόνως σοβαρό κακό και διατάραξη της ορθής τάξης, να μεταφέρονται σε μια ευρύτερη και υψηλότερη συλλογικότητα λειτουργίες, οι οποίες είναι δυνατόν να ασκηθούν και παρασχεθούν από μικρότερα και δευτερεύοντα σώματα. Στο μέτρο που κάθε κοινωνική δραστηριότητα πρέπει, από τη φύση της, να αποδεικνύεται επωφελής στο κοινωνικό σύνολο, δεν πρέπει ποτέ να τα καταστρέφει ή να τα απορροφά».

Η επικουρικότητα δημιουργήθηκε για να προσφέρει μια απάντηση στα προβλήματα της εποχής μας λαμβάνοντας υπόψη τη φύση του ανθρώπου, της κρατικής εξουσίας και των κοινωνικών δομών. Για την καθολική κοινωνική θεωρία, η κοινωνία, περισσότερο κι από μια διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού, είναι ένα δίκτυο, οικογενειακών, θρησκευτικών, κοινωνικών και κρατικών δεσμών, που έχουν ως ύστατο σκοπό την ανάδειξη της υπεύθυνης συμπεριφοράς κάθε ατόμου. Η επικουρικότητα εκφράζει ακριβώς την υγιή λειτουργία μιας κοινωνίας που οφείλεται κατά βάση στο πρωτείο του ατόμου και στη βούληση του να συνεισφέρει οικεία βουλήσει, ενσυνείδητα και εθελοντικώς, στην προαγωγή του κοινού καλού και στην αντιμετώπιση συγκεκριμένων αναγκών, πρώτ' απ΄ όλα διαμέσου συλλόγων και άλλων μη κερδοσκοπικών ορφωμάτων. Το ηθικό αίτημα της κοινωνικής δικαιοσύνης, πραγματώνεται σήμερα διαμέσου της υπεύθυνης συμμετοχής των ανθρώπων στα κοινά, παρά δια της άνωθεν και τελικώς αυταρχικής επιβολής του, τόσο του περιεχομένου της κοινωνικής δικαιοσύνης όσο και του λεπτομερούς τρόπου κανονιστικής και αναδιανεμητικής εφαρμογής της δια της φορολογίας για παράδειγμα.

«Ενώ η αρχή της αλληλεγγύης αναφέρεται στην κοινωνική υπευθυνότητα των ανθρώπων και υποδηλώνει την απόρριψη του ατομικισμού, η αρχή

της επικουρικότητας αναφέρεται στην προσωπική ευθύνη των ανθρώπων και των ενδιάμεσων κοινοτήτων και υποδηλώνει την απόρριψη του κολεκτιβισμού»[5]. Παρολ' αυτά την επικουρικότητα αποδέχθηκαν στην Ευρώπη τόσο η αριστερά όσο και η δεξιά. Η αριστερά δίνοντας έμφαση στον τελικό ηθικό προορισμό της κοινωνικής δικαιοσύνης στον οποίο η επικουρικότητα αποβλέπει, ενώ η δεξιά στη απελευθέρωση από τα δεσμά της τυραννίας του κολεκτιβισμού. Εξάλλου το Βατικανό ουδέποτε επιδίωξε να εγκρίνει ή απορρίψει οικονομικά και κοινωνικά συστήματα ή πολιτικά κόμματα. Κατά κάποιον τρόπο η καθολική διδασκαλία δεν διάκειται ευνοϊκά ούτε στην κυριαρχία των ανελέητων οικονομικών αγορών, αλλά ούτε καθόλου και στην κρατική παντοδυναμία. Αντιθέτως τάσσεται υπέρ της σθεναρής υπεράσπισης της προσωπικής κυριαρχίας με την έννοια της αυτεξουσιότητας έναντι τόσο της αγοράς όσο και του κράτους. Για τον Πάππα Ι.Παύλο ΙΙ, «παρεμβαίνοντας ευθέως και αφαιρώντας από την κοινωνία την ευθύνη της το Κράτος Κοινωνικής Βοήθειας οδηγεί σε μια απώλεια των ανθρωπίνων ενεργειών και σε μια υπέρμετρη αύξηση των δημοσίων οργανισμών, οι οποίοι κυριαρχούνται πολύ περισσότερο από τη γραφειοκρατική λογική παρά από την ανυσηχία να εξυπηρετούν τους πελάτες τους, κάτι που ακολουθείται από μια τεράστια αύξηση της δαπάνης»[6]. Η θέση του Πάππα Ι.Παύλου ΙΙ για τον καπιταλισμό ήταν, ότι εάν αυτός νοείται ως ελευθερία των επιχειρήσεων και της δημιουργικότητας είναι θετικός, εάν όμως ο καπιταλισμός δεν λειτουργεί υπέρ της ανθρώπινης ελευθερία στην ολότητα της, τότε είναι αρνητικός.

Το τελικό συμπέρασμα είναι ότι η καθολική κοινωνική θεωρία αποδέχεται έναν βαθμό κρατικού παρεμβατισμού, τον οποίο οριοθετεί και αναστέλλει ωστόσο επί τη βάσει της αρχής της επικουρικότητας. Η συγκατάνευση προς τον κρατικό παρεμβατισμό μπορεί να οφείλεται τόσο στην ιστορική απάντηση που άρθρωσε η καθολική εκκλησία στην κλασική απόφανση του Τζων Λοκ πως «ως κοινωνία γίνεται αντιληπτό ένα σύνολο ατόμων που συνυπάρχουν προκειμένου να προωθούν και να προστατεύουν τα ιδιωτικά τους δικαιώματα και συμφέροντα», όσο και στα μαρξιστικά κελεύσματα της προεπαναστατικής περιόδου που την οδήγησαν αρκετά νωρίς, ήδη από το 1981, στη διαμόρφωση της θέσης πως το κράτος έχει υποχρέωση και καθήκον να παρεμβαίνει στην οικονομική ζωή ώστε να προωθεί τη δικαιοσύνη ανάμεσα στο κεφάλαιο και στην εργασία[7].

---

5. J.Verstraeten, Solidarity and subsidiarity, Katholic Social teaching
6. John Paul II Centesimus annus para 48 (1991)
7. Η θέση αυτή ανάγεται στην εγκύκλιο Rerum novarum του Πάππα Leo XIII το 1891, που θεωρείται η πρώτη επίσημη γραπτή εκδήλωση της κοινωνικής θεωρίας της καθολικής εκκλησίας.

Γ. Η επικουρικότητα ως αρχή της Ευρωπαϊκής Ενωσης

Γ1. Η προέλευση της αρχής στις συνθήκες

Η πρώτη φορά που η αρχή της επικουρικότητας εμφανίζεται ως όρος στη θεσμική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας είναι το 1975 σε έγγραφο-συμβολή της Επιτροπής στην έκθεση Tindemans για την Ευρωπαϊκή Ενωση[8]. Δεν είναι καινοφανής αρχή για τη θεσμική ιστορία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, δεδομένου ότι "η επικουρικότητα εκφράσθηκε στη Συνθήκη της Ρώμης μέσω της νομικής πράξης της Οδηγίας στο άρθρο 235 και βέβαια πρώτα απ' όλα στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, αλλά δυστυχώς μόνο στο άρθρο 130 για το περιβάλλον"[9]. Το άρθρο 130 της ΕΕΠ στην παράγραφο 4 προβλέπει προδρομικά πως "η Κοινότητα δρα στον τομέα του περιβάλλοντος εφόσον οι στόχοι που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά στο επίπεδο των επιμέρους κρατών-μελών".

Γ2. Η θέσπιση της αρχής με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενωση (1991) προέβλεψε για πρώτη φορά κατά τρόπο ρητό αν και όχι απαραίτητα σαφή, την αρχή της επικουρικότητας στο άρθρο 3β του δεύτερου τίτλου της. Σύμφωνα με το άρθρο 3β της ΣΕΕ, η Κοινότητα δρα με βάση την αρχή της επικουρικότητας στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, μόνον εάν και στον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και μπορούν συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της ΣΕΕ, ούτε πολύ περισότερο τα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει η Συνθήκη. "Εν ολίγοις, το πεδίο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας αρχίζει εκεί που τελειώνουν οι τομείς αποκλειστικής κοινοτικής αρμοδιότητας και περατούται εκεί που εξαντλούνται η αρμοδιότητα και οι στόχοι της Κοινότητας"[10] .

8. European Union, Report by Leo Tindemans to the European Council, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76.
9. Jacques Delors, "The principle of subsidiarity: Contribution to the debate", σελ. 8, από τον τόμο "Subsidiarity: The Challenge of Change", Working Document, proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991, European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands, 1991. Βλ. επίσης και Υπόμνημα της Ελληνικής Κυβέρνησης του Οκτωβρίου 1992.
10. Υπόμνημα "Απόψεις της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την αρχή της επικουρικότητας", σελ.2, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών, Οκτώβριος 1992.

Η ρητή πρόβλεψη της ΣΕΕ στο Μάαστριχτ σχετικώς με την αρχή της επικουρικότητας ως μίας θεμελιώδους οργανωτικής αρχής της Κοινότητας και της Ενωσης είναι ένα στοιχείο που συνεισφέρει θετικά στην πορεία οικοδόμησης της ενωμένης Ευρώπης, όμως δεν προσφέρει από μόνο του διέξοδο στα υπάρχοντα προβλήματα. "Το ζήτημα για το ποιές νέες αρμοδιότητες θα αποκτήσει η Κοινότητα και με ποιόν τρόπο θα τις ασκήσει, είναι μεγαλύτερης σημασίας από την τυπική εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας, η οποία, όπως έχει δείξει η εμπειρία άλλων ομοσπονδιακών συστημάτων, δεν είναι ουσιώδης"[11]. Εξάλλου "η οποιαδήποτε ερμηνεία της αρχής της επικουρικότητας δεν φαίνεται ότι θα μπορέσει να προσφέρει μία αποτελεσματική και πειστική λύση στο πρόβλημα της κατανομής των εξουσιών παρά μόνο για μία μεταβατική περίοδο"[12].

Διαφορετικές και μάλιστα συγκρουόμενες στρατηγικές υπαγόρευσαν τη συμπερίληψη της αρχής της επικουρικότητας στη ΣΕΕ. Από τη μία μεριά η δημιουργία μίας θεσμικής δομής που ανεξαρτήτως ρητορικής έχει κυρίως ως βάση το ομοσπονδιακό πρότυπο, απέρρεε από τις προσεγγίσεις που είχαν για διαφορετικούς λόγους η Γερμανία, η Γαλλία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή[13]. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή είναι ευεξήγητο, γιατί αποτελούν τα υπερεθνικά όργανα του ενωσιακού οικοδομήματος, ευνοούσαν ανέκαθεν μια περισσότερο ενοποιημένη Ευρώπη κι επίσης με την αρχή της επικουρικότητας διευκρινίσθηκε πληρέστερα το εύρος και τα όρια των αρμοδιοτήτων τους και ειδικώς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Για τη Γερμανία η θέσπιση της αρχής της επικουρικότητας στο πλαίσιο της ΕΕ, αφενός ανταποκρινόταν στην ομοσπονδιακή συνταγματική της παράδοση, αφετέρου ήταν το αίτημα του Ομοσπονδιακού της Συμβουλίου (Bundesrat) προς διασφάλιση των αρμοδιοτήτων και εν πάσει περιπτώσει της ελεγχόμενης μεταφοράς τους προς την ΕΕ από πλευράς των ομοσπόνδων κρατιδίων (Lander). Για τους Γερμανούς, όπως η ΟΝΕ, η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, ο πυλώνας δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η συναπόφαση, η διαφάνεια, η δημιουργία του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή και άλλες αποφάσεις του Μάαστριχτ για την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής

11. Constantine A.Stephanou, "The federalisation of Western Europe", Part One, Power and Revenue - Sharing in the Emerging Union, 1.2 The principle of subsidiarity, p.10, Occassional Research Paper, No2, Panteion University of Social and Political Sciences, Institute of International Relations, Centre for European Studies, Athens, June 1991.
12. Π.Κ.Ιωακειμίδη, "Για πέντε λόγους επιβάλλεται η σύντομη επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ", Οικονομικός Ταχυδρόμος, Φ.29(1993), 16 Ιουλίου 1992.
13. Βλ. αναλυτικά Π.Κ.Ιωακειμίδη, "Ευρωπαϊκή Πολιτική Ενωση, Θεωρία, διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές", σελ.149, 152, 175 και 180, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1993.

ενοποίησης, έτσι και η αρχή της επικουρικότητας, συνιστούσαν ανανέωση και επικαιροποίηση της βαθειάς δέσμευσης της Γερμανίας στην ευρωπαϊκή ιδέα, σε μια περίοδο που η επανένωση της Γερμανίας αλλά και η προοπτική μεσοπρόθεσμης ένταξης των κρατών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης θα μπορούσε να κινητοποιήσει αντιγερμανικά αντανακλαστικά.

Από την άλλη, "η Βρετανία και σε περιορισμένη έκταση η Πορτογαλία, υποστήριξαν την καταστατική θέσπιση της αρχής της επικουρικότητας, κάτω όμως από την εκτίμηση ότι η αρχή θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μέσον αποτροπής της ομοσπονδιακής ανάπτυξης της Κοινότητας"[14]. Η φιλελεύθερη βρετανική παράδοση, με βάση την οποία ανέκαθεν μέχρι σήμερα, αντιμετωπιζόταν με δυσπιστία η συγκέντρωση εξουσιών στις Βρυξέλλες και η τάση υπερβολικής ρύθμισης πολλών τομέων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής από την ευρωπαϊκή γραφειοκρατία, συνέβαλε δια της θέσπισης της αρχής της επικουρικότητας στην οριοθέτηση και ανάσχεση αυτής της ευρωπαϊκής «βουλιμίας». Χάριν και της βρετανικής επιρροής, η πορτογαλική θεώρηση της Ε.Ε. εκείνη την περίοδο, οδήγησε σε συνταγματική αναθεώρηση που προέβλεψε ως υποχρεωτική την έγκριση με δημοψήφισμα των αλλαγών των συνθηκών της ΕΕ όταν αυτές επηρεάζουν την εθνική κυριαρχία κι έτσι εφεξής δεν αρκεί απλώς η συμφωνία της κυβέρνησης και η έγκριση από την πορτογαλική Βουλή.

Γ3. Η ελληνική θέση για την αρχή της επικουρικότητας

Για τη Βουλή των Ελλήνων "η νομικοπολιτική αυτή αρχή επιτρέπει την απονομή, την οριοθέτηση και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης του συστήματος (υπερεθνικό - κοινοτικό, εθνικό - κρατικό, περιφερειακό - τοπικό), στο πλαίσιο όμως μίας οργάνωσης ομοσπονδιακής έμπνευσης. Ταυτοχρόνως είναι μέσο νομιμοποίησης των κοινοτικών αρμοδιοτήτων αλλά και αντιμετώπισης του υπερβολικού συγκεντρωτισμού στην άσκηση της εξουσίας και λήψης αποφάσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο"[15]. Η αρχή της επικουρικότητας στο εθνικό επίπεδο σημαίνει την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του εθνικού Κοινοβουλίου[16].

14. Π.Κ.Ιωακειμίδη όπ.π. (*79) σελ.75, και πιο αναλυτικά επίσης Π.Κ.Ιωακειμίδη, όπ.π. (*80), σελ. 145 και 172.
15. Εγγραφη συνεισφορά της Βουλής των Ελλήνων στο ερωτηματολόγιο και την 11η Διάσκεψη ΔΕΕΚΥ στη Βόννη (24 - 25 Οκτωβρίου 1994), έκδοση της γερμανικής Βουλής "XI Conference of European Affairs Committees - Document 1".
16. Μανώλη Γ.Δρεττάκη, "Οι δύο όψεις της επικουρικότητας. Α. Η διεύρυνση της δημοκρατίας στην Ελλάδα", ΤΑ ΝΕΑ, 8 Δεκεμβρίου 1992.

Τέλος, η αρχή της επικουρικότητας μπορεί να συμβάλλει στην ενίσχυση των δημοκρατικών βάσεων της ΕΕ διαμέσου της αναγνώρισης και της ενίσχυσης του ρόλου του πολίτη στην ενοποιητική διαδικασία.

Η Ελλάδα με εμπεδωμένο και σταθερό ευρωπαϊκό προσανατολισμό, έχει λάβει σαφή θέση υπέρ της ανάδειξης της πολιτικής διάστασης στην ενοποιητική διαδικασία και μάλιστα στην κατεύθυνση της ομοσπονδοποίησης. Επομένως υποστήριξε τη ρητή υιοθέτηση μίας ομοσπονδιακής αρχής κατανομής αρμοδιοτήτων όπως η αρχή της επικουρικότητας με υπόμνημα που κατέθεσε τον Οκτώβριο του 1992, με τίτλο "Απόψεις της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την αρχή της επικουρικότητας[17] ενόψει της σύναψης της διοργανικής συμφωνίας για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας από το σύνολο των κοινοτικών θεσμικών οργάνων.

Γ4. Η εφαρμογή και η εξέλιξη της αρχής της επικουρικότητας (1992-2000)

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Κορυφής του Εδιμβούργου τον Δεκέμβριο του 1992 αφιέρωσαν δεκαεπτά σελίδες στην αρχή της επικουρικότητας[18]. Αποσαφηνίζεται ότι η αρχή αυτή είναι βασική αρχή του κοινοτικού δικαίου, είναι δυναμική έννοια, πρέπει να εφαρμόζεται σύμφωνα με τους στόχους που θέτει η ΣΕΕ και αποτελεί οδηγό ως προς τον τρόπο με το οποίο πρέπει να ασκούνται οι κοινοτικές εξουσίες, ενώ πρέπει να διατηρείται στο ακέραιο το κοινοτικό κεκτημένο. Οσο πιο ειδικός είναι ο χαρακτήρας των επιταγών της Συνθήκης, τόσο λιγότερο πεδίο υπάρχει για την εφαρμογή της επικουρικότητας. Η αρχή της επικουρικότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει άμεσο αποτέλεσμα (direct effect/applicabilité directe).

Η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να καταθέτει ετήσια έκθεση ως προς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, κάτι που έγινε για πρώτη φορά τον Δεκέμβριο του 1994 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εσσεν. Η αρχή της επικουρικότητας εξάλλου αποτέλεσε ένα από τα τρία θέματα της ημερήσιας διάταξης της ενδέκατης Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που έγινε στη Βόννη στις 25 Οκτωβρίου 1994[19]. Η ερμηνεία της αρχής και ο έλεγχος της συμμόρφωσης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων με την αρχή της επικουρικότητας υπάγεται στον έλεγχο του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών

17. Βλ. σχετικά Υπόμνημα "Απόψεις της Ελληνικής Κυβερνήσεως για την αρχή της επικουρικότητας", Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών, Οκτώβριος 1992.

18. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εδιμβούργου, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 11-12 Δεκεμβρίου 1992.

19. Στη Διάσκεψη αυτή παρέστη και μίλησε και ο Γερμανός Καγκελάριος Χέλμουτ Κολ.

Κοινοτήτων στις περιπτώσεις που πρόκειται για θέματα που εμπίπτουν στις ιδρυτικές συνθήκες. Ομως "η σε διοικητικό επίπεδο εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου πρέπει κατά βάση να εξακολουθήσει να αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών-μελών, χωρίς αυτό να θίγει τις αρμοδιότητες εποπτείας και ελέγχου της Επιτροπής"[20].

Η αρχή της επικουρικότητας, όπως διατυπώθηε στη ΣΕΕ και ερμηνεύθηκε από τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπίρμιχαμ, τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου, τη Διακήρυξη των θεσμικών οργάνων για τη δημοκρατία, τη διαφάνεια, και την επικουρικότητα της 25ης Οκτωβρίου 1993 και τη Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά τις διαδικασίες της αρχής της επικουρικότητας, συνιστά πράγματι πρόσφορο μέσο για την επίτευξη ισορροπημένης και δίκαιης κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των Κ-Μ.

Στη Συνθήκη του 'Αμστερνταμ το 1996 προσαρτήθηκε το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή της επικουρικότητας όπου εξειδικεύονται τα κριτήρια για την εφαρμογή της αρχής. Η σημασία του συνίσταται προπαντός στο γεγονός ότι προσδιορίζει με ακρίβεια την έννοια της επικουρικότητας, με γνώμονα τον σεβασμό στις καταστατικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο. Επίσης, αναφέρει τις κατευθυντήριες γραμμές για την εξακρίβωση της συνδρομής της. Η ανάληψη δράσης σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει, εξάλλου, να είναι σύμφωνη με την αρχή της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας. Σε κάθε περίπτωση, επιβάλλεται να τηρούνται οι εδραιωμένες εθνικές πρακτικές και οι κανόνες που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία της έννομης τάξης των κρατών μελών της ΕΕ. Η διαβούλευση με τα εθνικά κοινοβούλια δεν είναι υποχρεωτική, παρότι με βάση το Πρωτόκολλο όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής, οι λευκές και οι πράσινες βίβλοι, πρέπει να διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια. Η ίδια υποχρέωση προβλέπεται στη διοργανική συμφωνία Επιτροπής, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου. Η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών Κοινοβουλιών (COSAC), μπορεί να υποβάλει κάθε συνεισφορά που κρίνει κατάλληλη και να εξετάζει κάθε σχέδιο ευρωπαϊκού νόμου που έχει σχέση με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και η οποία θα μπορούσε να έχει άμεση επίδραση στα ατομικά δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες. Είναι η περίοδος που ο χώρος αυτός αποτελεί έναν από τους τρεις πυλώνες της ΕΕ και δεν έχει ενσωματωθεί ακόμη στο κοινοτικό σύστημα, κάτι που έγινε με

20. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εσσεν, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 9-10 Δεκεμβρίου 1994.

τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη 11 χρόνια μετά.

Γ5. Η επικουρικότητα στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβώνας

Στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που έλαβε χώρα στη Νίκαια τον Δεκέμβριο 2000 αποφασίστηκε η επόμενη ΔΔ να προσδιορίσει τις αρμοδιότητες της ΕΕ επί τη βάσει της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάεκεν το ζήτημα αυτό απασχόλησε τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης (2002-2003). Μάλιστα, η περιπλοκότητα του ζητήματος είχε ως αποτέλεσμα τη συγκρότηση ειδικής Ομάδας Εργασίας στο πλαίσιο της Συνέλευσης, τα πορίσματα της οποίας αποτέλεσαν το θεμέλιο του Πρωτοκόλλου για την επικουρικότητα[21]. Η Συνέλευση τελικώς υιοθέτησε το Πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για την ΕΕ και τελικώς στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη που αποφασίστηκε στη Λισαβώνα τον Δεκέμβριο 2007. Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη περιέλαβε σχετικά το άρθρο 3Β και επιπλέον προσαρτήθηκε σε αυτήν το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η σχετική διάταξη ουσιαστικά αναβεβαιώνει την πρόβλεψη του άρθρου 3Β της ΣΕΕ του 1992.

Το Πρωτόκολλο για την επικουρικότητα προβλέπει την υποχρεωτική παρεμβολή των εθνικών Κοινοβουλίων, προ της υιοθέτησης ενός σχεδίου ευρωπαϊκού νόμου. Συγκεκριμένα τα Κοινοβούλια καλούνται να επιβεβαιώσουν ή όχι τη συνδρομή της αρχής της επικουρικότητας, αφότου τα κοινοτικά όργανα αναλόγως και υποχρεωτικώς τους έχουν διαβιβάσει το σχετικό σχέδιο νόμου. Το σχέδιο νόμου διαβιβάζεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ.

Κατόπιν, κάθε Κοινοβούλιο που διαφωνεί ως προς τη συνδρομή της αρχής της επικουρικότητας απευθύνεται στη γλώσσα του εντός οκτώ εβδομάδων από τη διαβίβαση του σχεδίου, με αιτιολογημένη γνώμη στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής[22]. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, εφόσον η πρωτοβουλία προέρχεται από άλλα όργανα της Ενωσης τη διαβιβάζει σ' αυτά. Οταν η πρωτοβουλία υπογράφεται από ομάδα κρατών, διαβιβάζεται στις υπόλοιπες κυβερνήσεις. Παρότι δεν προβλέπεται από το Πρωτόκολλο, όταν τα κοινοβούλια δεν έχουν αντίρρηση κι αν ακόμη δεν έχουν διατυπώσει ρητώς τη γνώμη τους, το σχέδιο νόμου θεωρείται ότι είναι αποδεκτό και εγκρίνεται εφόσον παρέλθει η προθεσμία

21. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. την επίσημη ιστοσελίδα: http://european-convention.europa.eu.

22. Αρθρο 6

των οκτώ εβδομάδων. Κάθε Κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους. Αυτές επιμερίζονται κατ' αναλογίαν όπως προβλέπουν τα Συντάγματα και οι επιμέρους Κανονισμοί Βουλής. Σε όποια κράτη δεν υπάρχει το σύστημα των δύο Βουλών (π.χ. Βουλή και Γερουσία, Βουλή των Λόρδων και Βουλή των Κοινοτήτων) οι δύο ψήφοι κατανέμονται εντός της μιας Βουλής. Εφόσον οι αρνητικές γνώμες ανέλθουν στο ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, τότε συντρέχει η περίπτωση επανεξέτασης του σχεδίου νόμου. Αξίζει να σημειωθεί ότι το κατώφλι αυτό μειώνεται στο ένα τέταρτο των ψήφων, όταν πρόκειται για σχέδιο που υποβάλλεται βάσει του άρθρου 61Θ της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε. στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Αφού επανεξεταστεί το σχέδιο νόμου, το αρμόδιο όργανο της Ενωσης μπορεί είτε να εμμείνει αιτιολογημένα στις επιλογές του, είτε να τροποποιήσει το σχέδιο, είτε ακόμη και να το αποσύρει (άρθρο 7 παρ. 3). Αν μετά και από αυτό το στάδιο ένα Κοινοβούλιο εμμένει ως προς την παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (άρθρο 8). Η προσφυγή υποβάλλεται από το εθνικό κοινοβούλιο ή διαβιβάζεται από την κυβέρνηση του κράτους μέλους για λογαριασμό του.

Το Πρωτόκολλο για την Επικουρικότητα που προσαρτήθηκε στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη δεν περιλαμβάνει κριτήρια για την εφαρμογή της αρχής. Περιορίζεται στη θεσμοθέτηση της ουσιαστικής συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων και προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής τους στο Δικαστήριο του Λουξεμβούργου. Η έλλειψη αυτή λοιπόν μπορεί να αντιμετωπισθεί κυρίως με τη νομολογία του ΔΕΚ. Ως προς αυτά επομένως διαφέρουν το Πρωτόκολλο για την επικουρικότητα της Συνθήκης του Αμστερνταμ και αυτό της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης. Ετσι σναγνωρίζεται για πρώτη φορά στα εθνικά κοινοβούλια η αρμοδιότητα της συνδιαμόρφωσης των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ενωσης. Είτε με τρόπο ενεργητικό όπως παραπάνω περιγράφηκε, είτε αποτρέποντας την εκκίνηση νομοθετικής διαδικασίας ή διαμορφώνοντας το περιεχόμενο της από τα αρμόδια όργανα, ακριβώς δεδομένης της δυνατότητας των εθνικών Κοινβουλίων να ασκήσουν το δικαίωμα τους αυτό. Η συμμετοχή των εθνικών Κοινοβουλίων με αυτόν τον τρόπο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι δυνατόν να οδηγήσει όχι μόνο στον έλεγχο περί της συνδρομής της αρχής της επικουρικότητας, αλλά και στη συνδιαμόρφωση σημαντικών πολιτικών επιλογών οι οποίες περιέχονται στα σχέδια ευρωπαϊκής νομοθεσίας νομοθετικών πράξεων που τα Κοινοβούλια καλούνται τυπικώς να εξετάσουν. Παρά την ένταση της οικονομικής κρίσης που διέρχεται η Ευρώπη, αυτή η αρμοδιότητα δεν έχει φανεί μέχρι στιγμής ότι έχει ασκηθεί με τρόπο ανασταλτικό της λήψης

αποφάσεων. Διαμέσου των εκπροσώπων τους στα εθνικά Κοινοβούλια οι πολίτες υποτίθεται ότι δια της οδού αυτής καθίστανται κοινωνοί και ανατροφοσδότες των αποφάσεων ή έστω ορισμένων εξ' αυτών που λαμβάνονται στην Ε'Ε.

Η δειλή έστω εμφάνιση των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων στο προσκήνιο, με βάση τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβώνας, ενόψει των ευρωεκλογών της 25.05.2014, ενώ εγγράφεται στην προσπάθεια περιορισμού του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος, τείνει στην αποδυνάμωση αυτής της εκδήλωσης της βούλησης των πολιτών διαμέσου των εθνικών Κοινοβουλίων, αφού καταρχήν ενισχύει τόσο τον θεσμικό ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όσο και την αίσθηση συμμετοχής των πολιτών κατευθείαν με την εκλογή Ευρωβουλευτών παρά δια των εθνικών τους εκπροσώπων και της πολύπλοκης αλλά και δυνητικής εμπλοκής των εθνικών Κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή νομοπαραγωγή. Εφόσον ο νέος Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει κυρίως επιλεγεί για την περίοδο 2015-2020 με βάση τη δεδηλωμένη κοινοβουλευτική υποστήριξη όπως προβλέπεται στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, ενδυναμώνεται τόσο η πηγή της νομοθετικής πρωτοβουλίας στο πλαίσιο της ΕΕ, όσο και η δημοκρατική νομιμότητα του εκτελεστικού οργάνου της Ε.Ε., που είναι και στις δύο περιπτώσεις η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Παρόλ' αυτά και δεδομένης της κρίσης, αλλά ακόμη περισσότερο η θεσμική κινητικότητα που η κρίση ενδέχεται να πυροδοτήσει τα επόμενα χρόνια στο ευρωπαϊκό περιβάλλον, ειδικώς δε προς την κατεύθυνση της πολιτικής ένωσης και συνακόλουθα στον περαιτέρω μερικό περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας, δεν θα πρέπει να αποκλεισθεί τα εθνικά κοινοβούλια να εκφράζουν στο μέλλον πιο συχνά και πιο ισχυρά τις αντιρρήσεις, επιφυλάξεις και ιδιαιτερότητες, σε σχέση με σημαντικές αποφάσεις της ΕΕ. Τα εθνικά Κοινοβούλια δια της αρχής της επικουρικότητας, ενδεχομένως θα επιβραδύνουν στο μέλλον τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ, ως φυσικοί εκφραστές της εθνικής κυριαρχίας, την οποία θα διστάζουν να παραχωρούν αμαχητί. Από την άλλη, η συνετή από κοινού άσκηση αυτής τους της αρμοδιότητας προσφέρει μια επιπλέον εγγύηση ορθής κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών – μελών και ΕΕ και βελτιώνει τη σχέση των πολιτών με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων προσφέροντας ευρύτερη νομιμοποίηση στο ενωσιακό εγχείρημα. Πάντως, μέχρι στιγμής, η επίδραση των εθνικών Κοινοβουλίων σε σύγκριση με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ ως προς τη νομοπαραγωγική απόφαση, είναι αν όχι ανύπαρκτη πάντως εξαιρετικά αδύναμη και ανεπαίσθητη.

Γ6. Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών, «από κάτω-κάτω» ή ανιούσα επικουρικότητα

Με βάση τη ΜΣ της Λισσαβώνας ενισχύεται η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ με την εισαγωγή ενός θεσμού και διεθνώς καινοτομικού. Η Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών, είναι ένας νέος πανευρωπαϊκός μηχανισμός συμμετοχικής δημοκρατίας, ο οποίος δίνει τη δυνατότητα σε ένα εκατομμύριο πολίτες από έναν σημαντικό αριθμό Κ-Μ της ΕΕ, να ζητούν απευθείας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προωθήσει μια πρωτοβουλία σε τομέα αρμοδιότητας της ΕΕ, κάτι που μπορεί τελικώς να οδηγήσει στην υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού νόμου. Η Πρωτοβουλία των Ευρωπαίων Πολιτών συμβάλλει στην προώθηση της ενημέρωσης, της δημοκρατικής επιμόρφωσης, της εποικοδομητικής δράσης και της άσκησης επιρροής των πολιτών επί των αποφάσεων που τους αφορούν, σε αντίθεση με τις παραδοσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ο νέος αυτός θεσμός συνιστά ένα σημαντικό εργαλείο στα χέρια των πολιτών, που μπορεί να οδηγήσει στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ. Επίσης με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η διακρατική δικτύωση και η διαπολιτισμική προσέγγιση μεταξύ των πολιτών της Ευρώπης.

Με βάση τον θεσμό αυτό, η Επιτροπή, η οποία διαθέτει το αποκλειστικό δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, έχει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την επίσημη υποχρέωση να εξετάζει προτάσεις που υποβάλλουν οι πολίτες. Για να εξεταστεί από την Επιτροπή μια τέτοια πρωτοβουλία, θα πρέπει να υποστηρίζεται από τουλάχιστον ένα εκατομμύριο πολίτες προερχόμενους από το ένα τρίτο τουλάχιστον των Κ-Μ της ΕΕ, δηλαδή από δέκα Κ-Μ σήμερα (μετά την ένταξη της Κροατίας το 2013). Ο αριθμός των υπογραφών από κάθε χώρα πρέπει να είναι ανάλογος του μεγέθους της. Ετσι απαιτούνται 4.500 υπογραφές για τις τέσσερις μικρότερες χώρες και μέχρι 72.000 για τη μεγαλύτερη, τη Γερμανία. Στην Ελλάδα απαιτούνται 16.500. Μόλις συγκεντρωθούν τουλάχιστον 300.000 υπογραφές πολιτών σε τρεις τουλάχιστον χώρες, η αναφορά καταχωρίζεται σε μητρώα της Επιτροπής και αποφασίζεται αν η πρωτοβουλία είναι επιλέξιμη, αν δηλαδή εμπίπτει στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της ΕΕ. Σε θετική περίπτωση, οι έχοντες την πρωτοβουλία διαθέτουν έναν χρόνο ώστε να συγκεντρώσουν τις υπόλοιπες υπογραφές. Αν η πρωτοβουλία υποβληθεί εμπροθέσμως και ορθώς, η Επιτροπή εξετάζει εντός τεσσάρων μηνών το θέμα και αποφασίζει αν θα προχωρήσει στην επεξεργασία σχεδίου νόμου (οδηγίας, κανονισμού, απόφασης), αν θα ζητήσει την εκπόνηση μελέτης ή, τέλος, αν θα απέχει από κάθε περαιτέρω ενέργεια, ωστόσο σε αυτήν την περίπτωση είναι

υποχρεωμένη να αιτιολογήσει δημοσίως τη στάση της.

Η δυνατότητα αυτή προάγει τόσο τη δημοκρατία όσο και τη διαδικασία της πολιτικής ενοποίησης της ΕΕ. Προσφέρει απευθείας στους πολίτες τη δυνατότητα, χωρίς τη διαμεσολάβηση των κρατών και του πολύπλοκου νομοπαραγωγικού μηχανισμού της ΕΕ, να προτείνουν έναν τομέα ανάληψης δράσης από πλευράς ΕΕ. Συνιστά επίκληση της επικουρικότητας όχι μόνον «από κάτω προς τα πάνω», δηλαδή όχι αναστολή μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας της ΕΕ με βάση την ένσταση επικουρικότητας που απέκτησαν τα εθνικά Κοινοβούλια (επικουρικότητα-φρένο «από πάνω προς τα κάτω»), αλλά επιπλέον «από κάτω – κάτω προς τα πάνω» αφού υπερβαίνει τα κράτη. Είναι μια μορφή ανιούσας, άμεσης επικουρικότητας («επικουρικότητα – γκάζι»). Δυστυχώς δεν προβλέπεται στην αντίθετη φορά, δηλαδή μια κατιούσα επικουρικότητα των πολιτών. Μόνον τα εθνικά Κοινοβούλια δικαιούνται να θέσουν σε αμφισβήτηση μια νομοθετική πρωτοβουλία της ΕΕ επικαλούμενα την ένσταση της επικουρικότητας και όχι ένας αριθμός πολιτών. Μια τέτοια πρόβλεψη, εκτός από δίκαιη και δημοκρατική, θα εμπλούτιζε με περαιτέρω φιλελεύθερο πνεύμα τις συνθήκες της ΕΕ, με αποτέλεσμα και μια λιγότερη άστοχη ή υπερβολική κανονιστική εξουσία της ΕΕ και των κρατών, χάριν του αλάνθαστου κριτηρίου της ευρωπαϊκής κοινωνίας πολιτών και τελικώς προς όφελος όλων.

Δ. Η.Π.Α.

Δ1. Από κοινού ασκούμενες αρμοδιότητες αντί επικουρικότητας

Η επικουρικότητα είναι άγνωστη λέξη, τόσο για το Αμερικανικό Σύνταγμα της Φιλαδέλφειας και τις 27 τροποποιήσεις του έκτοτε[23], όσο και για το αμερικανικό συνταγματικό δίκαιο και πολιτειολογία, κατά συνέπεια παραμένει κατά βάση άγνωστη στον δημόσιο λόγο. Μοναδική εξαίρεση αποτέλεσε η πρώτη περίοδος της θητείας του G.W.Bush, οπότε η αρχή της επικουρικότητας εντάχθηκε σε έναν βαθμό στο πολιτικό του πρόγραμμα και έγινε σχεδόν συνώνυμη με την τάση απορρύθμισης τομέων της οικονομίας (devolution) και την «επιστροφή» αρμοδιοτήτων «προς τα κάτω». Αυτό συνδυάσθηκε με το συντηρητικό και φιλεύσπλαχνο όραμα του G.W.Bush κι έτσι η επικουρικότητα προσέλαβε έναν χαρακτήρα πολιτικού προσκλητηρίου ώστε τα κοινωνικά προβλήματα να αντιμετωπίζονται μάλλον από «κάτω προς τα πάνω» και όχι το αντίθετο[24].

Για την αμερικανική λοιπόν συνταγματική και πολιτική θεωρία η επικουρικότητα είναι μια ξένη έννοια και πιο συγκεκριμένα αποτελεί κυρίως κοινωνική επινόηση της (ιεραρχικής) καθολικής εκκλησίας, την οποία κατόπιν ανέπτυξε και επεξεργάζεται θεσμικά η όχι και τόσο φιλελεύθερη ΕΕ. Στους σθεναρούς υπερασπιστές του αμερικανικού φεντεραλισμού, συνήθως η επικουρικότητα προκαλεί έναν βαθμό αποστροφής, αφού ο όρος «επικουρικότητα» υπονοεί την ύπαρξη διαφορετικών επιπέδων λήψης αποφάσεων και άρα άσκησης εξουσίας, κάτι που δεν συμβαδίζει με τις αμερικανικές αντι-ιεραρχικές και αντι-συγκεντρωτικές αντιλήψεις της θεσμικής ισοτιμίας και της ελάχιστης κυβέρνησης. Για να γίνει αυτό πιο σαφές, ο θεσμός του Προέδρου των ΗΠΑ, το Κογκρέσο, το Ανώτατο Δικαστήριο, ο Κυβερνήτης μιας Πολιτείας, το νομοθετικό σώμα και τα δικαστήρια της πολιτείας, ο Δήμαρχος, το δημοτικό συμβούλιο κ.οκ. δεν βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση ανωτέρων και κατωτέρων θεσμικών οργάνων, λιγότερο και περισσότερο σημαντικών μεταξύ τους από αξιολογική άποψη, αλλά τελούν σε συμπληρωματική σχέση, απλώς επιτελούν διαφορετική

23. Αν και ένας μεγάλος αριθμός τροπολογιών του Συντάγματος των ΗΠΑ υπεβλήθησαν και εξετάσθηκαν στο πλαίσιο του Κονγκρέσου, ανερχόμενες από το 1789 μέχρι σήμερα περίπου στις 11.539, τελικώς απερρίφθησαν είτε στις Επιτροπές είτε στην Ολομέλεια της Βουλής ή της Γερουσίας κι έτσι δεν προωθήθηκαν στις Πολιτείες προς έγκριση και ενσωμάτωση στο Σύνταγμα. http://www.senate.gov/pagelayout/reference/three_column_table/measures_proposed_to_amend_constitution.htm

24. Robert K. Vischer. Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond devolution. Indiana Law Review, Volume 35:103, 2001.

λειτουργία, κάνουν άλλη δουλειά. Αυτό δεν σημαίνει φυσικά την απουσία ανάπτυξης ανταγωνισμών ή την έλλειψη αμφισβητήσεων αρμοδιότητας. Αυτά όμως επιλύονται σε τελευταίο βαθμό από το Ανώτατο Δικαστήριο. Είναι χαρακτηριστικό επομένως των αμερικανικών φεντεραλιστικών αντιλήψεων, ότι αντί της αρχής της επικουρικότητας προβλέπονται οι αρμοδιότητες που ασκούνται από κοινού (shared powers).

Ο φεντεραλισμός στην αμερικανική περίπτωση εγκαθιδρύει μια μορφή συνολικής διακυβέρνησης, που στηρίζεται στις αποκλειστικές και στις από κοινού ασκούμενες αρμοδιότητες, μεταξύ των ομοσπονδιακών, των πολιτειακών και των τοπικών αρχών, σε αντίστιξη προς την ενιαία μορφή κράτους, στην οποία η κεντρική - εθνική εξουσία διατηρεί το σύνολο των αρμοδιοτήτων και τελικώς της εξουσίας. Ακόμη κι όταν η εθνική Βουλή παραχωρεί αρμοδιότητες στις μονάδες της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, διατηρεί το δίχως άλλο το δικαίωμα να τις τροποποιήσει ή και ανακαλέσει. Κατά συνέπεια, οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης είναι κατά παραχώρηση όχι κατά δικαίωμα, όπως στην αμερικανική περίπτωση. Εξάλλου αυτό αποτελεί το προϊόν της ιστορικής εξέλιξης στις ΗΠΑ, από τα διάφορα τοπικά, περιφερειακά και πολιτειακά συντάγματα (Covenants, Compacts, Constitutions), αρχής γενομένης από το Mayflower Compact (1628), προς τη Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας και το Σύνταγμα της Φιλαδέλφειας, που εγκρίθηκε κατά πλειοψηφία και διαμέσου δημοψηφισμάτων από τους πολίτες των 13 τότε πολιτειών (1776-1788/’89).

Με βάση το Σύνταγμα, κάθε κυβέρνηση, η ομοσπονδιακή και αυτές των 50 πολιτειών, έχει ορισμένες αποκλειστικές αρμοδιότητες. Είναι επιφορτισμένη με συγκεκριμένες ευθύνες λήψης αποφάσεων, στις οποίες καμία άλλη κυβέρνηση δεν μπορεί να υπεισέλθει. Οι αρμοδιότητες των πολιτειών δεν έχουν παραχωρηθεί σε αυτές από την ομοσπονδία, αποτελούν φυσική πρωτογενή αρμοδιότητα, αντιθέτως με τις αρμοδιότητες της Ομοσπονδίας που της έχουν παραχωρηθεί στο διηνεκές από τις πολιτείες διαμέσου του Συντάγματος. Ωστόσο οι διατάξεις των πολιτειακών Συνταγμάτων δεν μπορεί να αντιβαίνουν προς τις διατάξεις του ομοσπονδιακού Συντάγματος. Ετσι τα ανθρώπινα και ατομικά δικαιώματα όπως υιοθετήθηκαν διαμέσου των 10 πρώτων τροποποιήσεων του Συντάγματος την περίοδο 1789-1791 κατόπιν πρότασης του Τζ. Μάντισον από το πρώτο Κονγκρέσο, δεν μπορούν να αγνοηθούν από το Σύνταγμα μιας Πολιτείας.

Επιπλέον των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων κάθε κυβέρνησης, υπάρχουν οι αρμοδιότητες που ασκούνται από κοινού, ή συντρέχουσες αρμοδιότητες. Ως προς αυτές τις συντρέχουσες αρμοδιότητες και μόνον, στο πλαίσιο της ΕΕ,

υπεισέρχεται η αρχή της επικουρικότητας. Προκειμένου να αξιολογήσουμε τις αρμοδιότητες της ΕΕ σε σχέση με τον βαθμό ενοποίησης αλλά και το είδος και τα χαρακτηριστικά της ενωμένης Ευρώπης μέχρι σήμερα, σε σύγκριση με το αμερικανικό παράδειγμα, παρατίθενται παρακάτω οι αποκλειστικές και οι συντρέχουσες αρμοδιότητες στο πλαίσιο του Συντάγματος των ΗΠΑ.

Δ2. Αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητες

Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των ΗΠΑ κατά το Σύνταγμα είναι: η εκτύπωση χρήματος, η κήρυξη πολέμου, η δημιουργία στρατού και ναυτικού, η σύναψη συμβάσεων με άλλα κράτη, η ρύθμιση του εμπορίου μεταξύ των πολιτειών και στο πλαίσιο του διεθνούς εμπορίου, η δημιουργία ταχυδρομικών καταστημάτων και η έκδοση γραμματοσήμων, τέλος να προετοιμάζει τους νόμους που είναι αναγκαίοι για την επιβολή του Συντάγματος.

Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των Πολιτειών είναι: η δημιουργία τοπικών κυβερνήσεων, η έκδοση αδειών (οδήγησης, κηνυγιού, γάμων κ.λπ.), η ρύθμιση του ενδοπολιτειακού εμπορίου, η διενέργεια των εκλογών, η κύρωση τροποποιήσεων του Αμερικανικού Συντάγματος, η παροχή δημόσιας υγείας και ασφάλειας, η άσκηση των αρμοδιοτήτων που δεν είναι παραχωρημένες στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση ή δεν έχει απαγορευθεί από το Σύνταγμα των ΗΠΑ να τις ασκούν εκείνες (π.χ, η ρύθμιση της νόμιμης κατανάλωσης αλκοόλ και της νόμιμης ηλικίας προς κάπνισμα).

Οι από κοινού ή συντρέχουσες αρμοδιότητες περιλαμβάνουν: τη δημιουργία δικαστηρίων, τη θέσπιση και συλλογή φόρων, την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων, το δανεισμό χρημάτων, την υιοθέτηση και την εφαρμογή των νόμων, τη ρύθμιση των τραπεζών και των επιχειρήσεων, τη δαπάνη χρημάτων προς βελτίωση της γενικής ευημερίας (αυτό που θα λέγαμε κοινωνική πολιτική) και την απαλλοτρίωση ιδιωτικής περιουσίας κατόπιν δίκαιης αποζημίωσης.

Δ3. Τα Φεντεραλιστικά Κείμενα (Federalist Papers)

Η συζήτηση σχετικώς με την κατάνομη αρμοδιοτήτων και τις θεσμικές ισορροπίες διεξήχθη σε ιδιαίτερα θερμό κλίμα κατά την περίοδο της υιοθέτησης, δια των δημοψηφισμάτων που έλαβαν χώρα, του Συντάγματος των ΗΠΑ. Τα Φεντεραλιστικά Κείμενα (Federalist Papers) αποτελούν τα κορυφαία κείμενα αυτής της συζήτησης, φυσικά ως προς την πλευρά που τελικώς επικράτησε, αυτή των φεντεραλιστών. Αυτά επιτελούν τρεις

διαφορετικές λειτουργίες. Αρχικός τους προορισμός ήταν να πεισθούν οι ψηφοφόροι της Νέας Υόρκης να ψηφίσουν υπέρ του νέου Συντάγματος, ήταν δηλαδή κείμενα μιας πολιτικής εκστρατείας. Στην προσπάθεια αυτή αποτέλεσαν κείμενα πολιτικής σκέψης, τα οποία θεωρούνται ότι συνεισφέρουν στην ανάλυση της φύσης των δημοκρατικών κοινωνιών, της διασφάλισης της ελευθερίας και της προστασίας και ανάδειξης του ατόμου μέσα σε αυτές. Γι' αυτό για να κατανοήσει κανείς σήμερα σε μεγαλύτερο βάθος την πολιτική θεωρία του «Φεντεραλιστή»[25], πρέπει εκτός από την εξοικείωση με το συγκεκριμένο ιστορικό πλαίσιο να την εντάξει και στην ιστορία της φιλελεύθερης πολιτικής σκέψης. Κατέληξαν τέλος να αποτελούν αυθεντικές πηγές ερμηνείας του Αμερικανικού Συντάγματος, καθότι εκφράζουν τη συντακτική βούληση εκείνων που το σχεδίασαν και συνέταξαν τα άρθρα του.

Οι Φεντεραλιστές έχουν εμφανισθεί ως συντηρητικοί σε ένα μέρος της βιβλιογραφίας, ωστόσο η πρωτοβουλία τους να καταργηθούν τα Αρθρα της Συνομοσπονδίας (του 1776) και να εισηγηθούν το νέο Σύνταγμα θεωρήθηκαν ως ριζοσπαστικές ενέργειες από τους ανθρώπους της εποχής. Ανελάμβαναν τον κίνδυνο να βρεθούν αντιμέτωποι με τα νομοθετικά σώματα των Πολιτειών, με τα εθνικά Κοινοβούλια όπως θα λέγαμε στην Ευρώπη σήμερα, επειδή αυτά εθεωρούντο τα προπύργια των τοπικών προνομίων και οι υπερασπιστές των παραδόσεων που θα μπορούσαν να αντιταχθούν σε ένα όραμα ενοποίησης ηπειρωτικών διαστάσεων. Ομως οι Φεντεραλιστές απευθύνθηκαν στον λαό όλων των Πολιτειών ως ένα ευρύ σύνολο, καλώντας τον για ένα τελείως καινούριο ξεκίνημα.

Επιχειρηματολογώντας υπέρ της παραπάνω ανατροπής, 85 κείμενα που εμφανίσθηκαν για πρώτη φορά σε εφημερίδες της Ν.Υόρκης από τις 27 Οκτωβρίου 1787 μέχρι τις 28 Μαίου 1788 και αργότερα σε εφημερίδες άλλων πολιτειών[26], υπό το ψευδώνυμο "Publius", συγκροτούν το σώμα των "Federalist Papers". Συντάκτες τους, όπως αργότερα, αποκαλύφθηκε ήταν οι Αλεξάντερ Χάμιλτον, Τζέιμς Μάντισον και Τζων Τζέυ. Ενώ ο Χάμιλτον έριξε το βάρος του στην ανάγκη δημιουργίας μιας ισχυρής κεντρικής κυβέρνησης, τον Μάντισον απασχόλησαν πιο πολύ οι φατρίες (factions) στη δημοκρατική πολιτική ζωή, είτε αυτές βρίσκονται στη μειοψηφία είτε στην πλειοψηφία, γιατί αυτές συνιστούν σοβαρό κίνδυνο για τη δημοκρατία. Για τον Μάντισον

25. Ως «Φεντεραλιστής» αποκαλείται το σύνολο των Φεντεραλιστικών Κειμένων προς υπεράσπιση του προτεινόμενου Συντάγματος.
26. Για πρώτη φορά εκδόθηκαν με τη μορφή βιβλίου από τις εκδόσεις των αδελφών M'Lean, σε δύο τόμους τον Μάρτιο και τον Μάιο 1988.

αποτέλεσε θεμελιώδη αρχή ότι η ενότητα επιτυγχάνεται διαμέσου της ειρήνης και της διαφορετικότητας. Ισως αξίζει να αναλογισθεί κανείς εάν και κατά πόσο στα διάφορα πολιτικά μορφώματα της «παλαιάς Ευρώπης» (κράτη, κόμματα, αυτοδιοίκηση, σύλλογοι, συνδικάτα κ.λπ.), η αρχή αυτή διαθέτει ρίζες, σε σχέση με την ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση πως η ενότητα απαιτεί συγκεντρωτική εξουσία και επιβολή, έναντι του λαού που είτε είναι «ανώριμος», είτε δεν ξέρει, είτε ρέπει προς την απειθαρχία καταχρώμενος την ελευθερία που του προσφέρεται. Η ελληνική περίπτωση είναι εν προκειμένω ενδεικτική.

Δ4. Ατομιική ελευθερία και επικουρικότητα

Στην περίπτωση της αμερικανικής δημοκρατίας ωστόσο, η ελευθερία δεν προσφέρεται στους πολίτες κατά παραχώρηση, τρόπον τινα ως χάρη, από τους φορείς της εξουσίας. Η ελευθερία αποτελεί φυσική κατάσταση του ανθρώπου, συνιστά φυσικό δικαίωμα, το οποίο περιορίζεται μόνον όσο είναι απολύτως απαραίτητο και αυτό διαμέσου των αιρετών εκπροσώπων στα πεδία και μόνο της αρμοδιότητας τους. Η εκχώρηση δε αυτής της εξουσίας από τον πολίτη προς τα όργανα της συντεταγμένης πολιτείας δεν γίνεται εν λευκώ, υπόκειται σε αυστηρούς αλληλο-ελέγχους και εξισορροπητικές ρυθμίσεις. Η φυσική τάση του ανθρώπου για ελευθερία δεν διαμεσολαβείται από κάποιον, το άτομο δεν είναι υπό κηδεμονία ή υπό μια πατερναλιστική εξουσία που κατά βάθος αναλαμβάνει την ευθύνη γι' αυτό. Οι άνθρωποι μπορούν να επιλέξουν ελεύθερα μεταξύ πολλών διαφορετικών στάσεων ζωής αλλά και πρακτικών επιλογών, αποδεσμευμένοι από μια άνωθεν επιβαλλόμενη και κατ' υπόθεση ή κατά τη μέση αντίληψη ορθή κοινωνικώς στάση ή επιλογή την οποία έχει προαποφασίσει μια υπερκείμενη πολιτική ή θρησκευτική αρχή. Ετσι και η συμμετοχή στα κοινά και η εκλογική προτίμηση είναι αισθητά απαλλαγμένες από τη συναλλακτική αντίληψη των πελατειακών συμπεριφορών και των κομματοκρατικών συστημάτων.

Οι άνθρωποι ως πολίτες συμπράττουν οικειοθελώς διαμέσου συνταγμάτων, νόμων, καταστατικών και ιδιωτικών συμβάσεων στην κοινωνική συμβίωση, περιορίζοντας μόνοι τους την ελευθερία τους και αναλαμβάνοντας στο ακέραιο την ευθύνη των επιλογών τους. Η συμβολαιοκρατική δυνατότητα της νεωτερικής κοινωνίας του Διαφωτισμού απορρέει κατευθείαν από την αναγνώριση της ατομικής ελευθερίας ως αφετηριακής αρχής του πολιτισμού μας και όχι από την επιβολή της από τους γνωρίζοντες την πολιτική αλήθεια και κατέχοντες την πολιτική εξουσία επ' ονόματι μιας μαζικής ηθικής συνείδησης, την οποία όποιοι αρνούνται εξοστρακίζονται. «Η ελευθερία και η δυνατότητα συμβολαίου είναι μεταξύ τους άρρηκτα συνδεδεμένες

και μαζί τους οι εμπορικές συναλλαγές και συνακόλουθα η δυνατότητα οικονομικής ανάπτυξης. Εχθροί τους είναι όλοι οι συντηρητικοί που ζητούν να κηδεμονεύσουν και να προστατεύσουν το κοινωνικό σύνολο από τον εαυτό του, δηλαδή εκείνοι που δεν έχουν εμπιστοσύνη στην ελευθερία, που δεν τη θέλουν να είναι «ανεξέλεγκτη». Εχθροί της είναι επίσης όσοι από ανωριμότητα ή από δειλία ή συνηθέστερα ακόμη από κακή πληροφόρηση, θέλουν να προστατευθούν και ανταλλάσσουν, όπως νομίζουν, την ελευθερία υπέρ της «κοινωνικής προστασίας», μη αντιλαμβανόμενοι ότι η πραγματική τους επιδίωξη που είναι απολύτως θεμιτή δεν είναι η προστασία αλλά η ασφάλεια, η οποία αποτελεί αγαθό όπως πολλά άλλα και αποκτάται κατά βούληση και όχι με την τάχα γενναιοδωρία των κρατούντων που την «προσφέρουν» υποχρεωτικώς τόσο σ' αυτούς που τη θέλουν όσο και σ' εκείνους που δεν τη θέλουν.»[27]

Κατ' αντιστοιχία με την ατομική ελευθερία και τη συναπτόμενη ατομική ευθύνη, ο Μάντισον υποστήριξε με ιδιαίτερα πειστικό τρόπο στις μυστικές συνεδριάσεις της Συνέλευσης της Φιλαδέλφειας, αυτό που έκανε και στα 26 Φεντεραλιστικά Κείμενα που εκείνος συνέταξε, ότι δηλαδή κάθε πολιτεία πρέπει να είναι σε θέση να αποφασίζει και να διαχειρίζεται τα δικά της θέματα για τα οποία εκείνη είναι υπεύθυνη. Από την άλλη η ομοσπονδιακή κυβέρνηση πρέπει να μπορεί να ορίζει και να υπηρετεί το εθνικό-ομοσπονδιακό συμφέρον, που έγκειται κυρίως στην εποπτεία, τη διευθέτηση των προβλημάτων και την προαγωγή της συνεργασίας μεταξύ των πολιτειών αφενός και στην εξασφάλιση της εθνικής ασφάλειας απέναντι στις ξένες δυνάμεις αφετέρου.

Δ5. Αέναη σύνθεση και ισορροπία, ενότητα δια της διαφορετικότητας

Ο κεντρικός πολιτικός στόχος του Φεντεραλιστή ήταν αναπόφευκτα ευεπίφορος μέχρις ενός βαθμού στην κριτική της αντίφασης, αλλά και στην πρόκληση της σύνθεσης και της ισορροπίας. Ενώ από τη μια μεριά η raison d' etre του Φεντεραλιστή ήταν να υποστηρίζει μια πιο ισχυρή κεντρική κυβέρνηση, από την άλλη έπρεπε να κατασιγάζει τον φόβο από τους κινδύνους μιας ισχυρής κυβέρνησης. Αυτό το δίλημμα χαρακτηρίζει από τότε μέχρι σήμερα την πολιτική ζωή των ΗΠΑ, άλλοτε σε μεγαλύτερη και άλλοτε σε μικρότερη ένταση, χωρίς ποτέ να είναι δυνατόν να δοθεί μια οριστική απάντηση. Είναι φυσικό, ότι με το υπαρξιακό αυτό δίλημμα είναι και θα είναι στο μέλλον αντιμέτωπη και η ΕΕ, ιδιαίτερα την περίοδο της

27. «Εγκώμιον ελευθερίας», Δημήτρης Δημητράκος, εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ», 9-2-2003.

δικής της, μακρόχρονης απ' ότι φαίνεται, συνταγματικής διαμόρφωσης.

Η κατακλείδα της θεώρησης του Μάντισον ήταν πως όσο μεγαλύτερη θα ήταν η Ομοσπονδία, τόσο πιο διαφορετικές θα ήταν οι συνιστώσες ομάδες, άρα τόσο πιο μεγάλη η σταθερότητα του συνόλου. Ακόμη και για τις μέρες μας δεν είναι καθόλου εύκολο να αποτολμηθεί μια τέτοια παραδοχή και να σχεδιαστεί ένα πολιτικό σύστημα που να δοκιμάζει στην πράξη και μάλιστα με επιτυχία και ακόμη δυσκολότερο σε μια ηπειρωτικής κλίμακας πολιτεία, την αρχή της ενότητας μέσα από τη διαφορετικότητα.

Δ6. Κυριαρχία: μια ή περισσότερες

Το άρθρο 2 των Αρθρων της Συνομοσπονδίας ξεκαθάριζε ότι «Κάθε Πολιτεία διατηρεί την κυριαρχία της». Κατά βάθος τόσο ο Μάντισον όσο και ο Χάμιλτον δεν πίστευαν σε αυτό. Οπως προκύπτει από την ιδιωτική τους αλληλογραφία, παρότι δημοσίως τοποθετούνταν πιο πολιτικά και οι δύο ήταν πεπεισμένοι ότι η πολιτειακή κυριαρχία έπρεπε να καταργηθεί. Οφειλαν όμως να κατασιγάζουν τους φόβους ότι με το νέο Σύνταγμα οι Πολιτείες θα μετατρέπονταν σε μια ενιαία κυβέρνηση. Ο Μάντισον αναφερόταν σε μια εναπομένουσα κυριαρχία (residual sovereignty) η οποία θα ενυπήρχε στις Πολιτείες με το νέο Σύνταγμα. Ο Χάμιλτον, από τη μεριά του, επικαλούνταν συντρέχουσα εξουσία (concurrency of power) μεταξύ της Ομοσπονδιακής και των πολιτειακών κυβερνήσεων. Μάλιστα ο Χάμιλτον χρησιμοποίησε στο 9ο Φεντεραλιστικό Κείμενο την παρομοίωση –που παραπέμπει στον Διαφωτισμό- ότι με το νέο Σύνταγμα οι Πολιτείες θα ήταν σαν τους πλανήτες που κινούνται γύρω από τον ήλιο, όπου μέρος του όλου συστήματος διατηρεί την αυθυπαρξία του. Η διακριτή κυριαρχία (divided sovereignty) ήταν πιο δυσνόητος αλλά και περισσότερο εμφατικός όρος ώστε να χρησιμοποιηθεί στην εκστρατεία του Φεντεραλιστή.

Αλλά και αυτή η παρομοίωση με το πλανητικό σύστημα τελικώς οδηγεί στη σύλληψη της ενιαίας κυριαρχίας, καθότι δεν μπορεί να υπάρχει παρά μόνον ένα κέντρο βαρύτητας σε ένα συνεκτικό σύστημα. Ετσι τόσο ο Μάντισον όσο και ο Χάμιλτον τελικώς τάσσονται υπέρ της πιο συντηρητικής άποψης ότι δεν μπορεί να υπάρξει πολλαπλή κυριαρχία, "σφαίρα μέσα στη σφαίρα", "ηγεμονία μέσα στην ηγεμονία" (imperium in imperio).

Ο Μάντισον καθιστά σαφές ότι όπου η κεντρική και η πολιτειακή εξουσία θα συγκρούονται, η απόφαση σχετικά με την αρμοδιότητα καθεμιάς θα λαμβάνεται από τη δικαστική εξουσία της Ομοσπονδίας. Η κεντρική κυβέρνηση δεν θα έχει την πλήρη ευθύνη σε κάθε θέμα, θα έχει τον τελικό

λόγο στην περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ των μερών, την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας, την εξουσία μιας συνολικής κατακλείδας[28]. Τη στιγμή εκείνη της κύρωσης του νέου Συντάγματος οι κεντρόφυγες τάσεις ήταν σαφώς επικρατέστερες από τις κεντρομόλες. Επομένως εφόσον ο στόχος των Φεντεραλιστών ήταν η οικοδόμηση της πιο ισχυρής κατά το δυνατόν κεντρικής κυβέρνησης, η μόνη πειστική επιχειρηματολογία για την επίτευξη αυτού του σκοπού ήταν ο καθησυχασμός των Πολιτειών ότι η κεντρική κυβέρνηση δεν θα ήταν τόσο ισχυρή. Οταν λίγο αργότερα ο Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου Μάρσαλ θα ερμήνευε το Σύνταγμα με τον τρόπο αυτό, στην πραγματικότητα επρόκειτο να παραμείνει πιστός σε αυτές τις πρώτες κατευθυντήριες γραμμές που έδωσε ο Μάντισον.

Η παραδοχή του Μάντισον είχε επαναστατικά χαρακτηριστικά πρωτοποριακής συνταγματικής ενατένισης, ενείχε όμως και τεράστιους κινδύνους τους οποίους εκείνος γνώριζε. Παρολ' αυτά ενθέρμως υπερασπίσθηκε αυτή την επιλογή, η οποία ιστορικά εμφανίζεται σήμερα δικαιωμένη. Αυτό κατά βάθος κάθε άλλο παρά αυτονόητο ήταν όταν οι τρεις Φεντεραλιστές συνέγραφαν τα Φεντεραλιστικά Κείμενα[29].

28. «The power to conclude the whole», σύμφωνα με τον ορισμό της κυριαρχίας του Τζων Λοκ.

29. Στο ζήτημα αυτό της κατανομής των αρμοδιοτήτων, ή του «ποιος κάνει τι», συνεισφέρουν κυρίως τα Φεντεραλιστικά Κείμενα, No. 17, No. 39, No. 30, No. 31 και No. 59, παρότι το πιο γνωστό είναι το No. 10

Ε. Η ευρωπαϊκή αρμοδιότητα. Τι κάνει η ΕΕ;

Ε1. Η ανεπιστρεπτί μεταφορά κυριαρχίας από τα κράτη στην ΕΕ

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (ΜΣ) της Λισαβώνας καθώς και η ΣΕΕ του Μάσστριχτ αποτελούν τις Συνθήκες οι οποίες θεμελιώνουν την Ευρωπαϊκή Ενωση, οργανώνουν τη λειτουργία της, καθορίζουν τους τομείς, την οριοθέτηση και τους όρους άσκησης των αρμοδιότητων της και έχουν το ίδιο νομικό κύρος. [30]

Είναι σαφές ότι η παραχώρηση αρμοδιοτήτων από τα Κ-Μ προς την ΕΕ γίνεται εφάπαξ και ισχύει στο διηνεκές. Συντελείται διαμέσου (α) μιας διακυβερνητικής διάσκεψης (ΔΔ)[31], (β) της πολιτικής απόφασης-συμφωνίας των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων που, επιλύει κατά συμβιβασμό και σε τελικό βαθμό τα εκκρεμή ζητήματα της ΔΔ, οριστικοποιεί και επισημοποιεί τα πορίσματα της, (γ) της κύρωσης από τα εθνικά Κοινοβούλια ή στα Κ-Μ όπου το Σύνταγμα το επιβάλλει διαμέσου δημοψηφισμάτων και τέλος (δ) της επικύρωσης της από τα αρμόδια εθνικά όργανα, που σε άλλα Κ-Μ είναι ο (μη εκτελεστικός) Πρόεδρος της Δημοκρατίας και σε άλλα ο βασιλικός θεσμός, την οποία ακολουθεί η δημοσίευση στην επίσημη εφημερίδα των Κ-Μ και κατόπιν στην επίσημη εφημερίδα της ΕΕ, ώστε να τεθεί σε ισχύ από τη ρητώς προβλεπόμενη ημερομηνία.

Η απόρριψη από ένα μόλις Κ-Μ εκ των 28 σήμερα, οδηγεί σε συνολική απόρριψη, ως προς όλα τα Κ-Μ, της τροποποίησης των συνθηκών, δια της οποίας μεταβιβάζονται αρμοδιότητες και συνακόλουθα εισάγεται περιορισμός της εθνικής κυριαρχίας υπέρ, αντιστοίχως, της ΕΕ. Το κείμενο μιας συνθήκης εγκρίνεται ή απορρίπτεται εν όλω, από τα εθνικά Κοινοβούλια ή τον λαό με δημοψήφισμα, δεν είναι επιδεκτικό επιμέρους τροποποιήσεων ή επιφυλάξεων στο στάδιο αυτό της κύρωσης. Η ανάκτηση αρμοδιοτήτων από τα Κ-Μ δεν προβλέπεται. Ενώ η έξοδος από την ΟΝΕ, δηλαδή από τη ζώνη του Ευρώ δεν έχει προβλεφθεί σύμφωνα με τη Συνθήκη

30. C 83/52 EL, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ενωσης, 30.3.2010.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF

31. Στην περίπτωση της Συνταγματικής Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ενωση (2004), που αποκλήθηκε καθ' υπερβολή και «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» και τελικώς μετά τα αρνητικά δημοψηφίσματα στην Ολλανδία και τη Γαλλία οδήγησε στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβώνας (2007), προ της ΔΔ, για πρώτη φορά μια Συνέλευση (Convention) που απαρτιζόταν κυρίως από Βουλευτές των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εργάσθηκε επί διετία (2002-2004) για την επεξεργασία της, λαμβάνοντας επίσης υπόψη της με τρόπο ενεργητικό τη συνεισφορά της κοινωνίας πολιτών και των ΜΚΟ.

του Μάαστριχτ, αντιθέτως η μερική αναστολή της ιδιότητας του μέλους από την ΕΕ προβλέφθηκε για πρώτη φορά από τη ΜΣ της Λισαβώνας, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις (άρθρο 7 ΜΣ).

Ε2. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες της ΕΕ

Με βάση το άρθρο 2 της ΜΣ, όταν οι Συνθήκες απονέμουν στην ΕΕ αποκλειστική αρμοδιότητα σε συγκεκριμένο τομέα, μόνον η ΕΕ δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα Κ-Μ έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνον εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την ΕΕ ή μόνον για να εφαρμόσουν τις πράξεις της ΕΕ. Οταν οι Συνθήκες απονέμουν στην ΕΕ συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα Κ-Μ σε συγκεκριμένο τομέα, η ΕΕ και τα Κ-Μ δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα Κ-Μ ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η ΕΕ δεν έχει ασκήσει τη δική της. Τα Κ-Μ ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ενωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της. Τα κράτη μέλη συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές και τις πολιτικές τους στον τομέα της απασχόλησης σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της ΜΣ, για τον καθορισμό των οποίων αρμόδια είναι η ΕΕ. Η ΕΕ έχει αρμοδιότητα, σύμφωνα με τη ΣΕΕ, να καθορίζει και να θέτει σε εφαρμογή κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής. Σε ορισμένους τομείς και υπό τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, η ΕΕ 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.

Σύφωνα με το άρθρο 3 της ΜΣ η ΕΕ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους ακόλουθους τομείς:
α) τελωνειακή ένωση,
β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς,
γ) νομισματική πολιτική για τα Κ-Μ με νόμισμα το ευρώ,
δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής,
ε) κοινή εμπορική πολιτική.
Η ΕΕ έχει επίσης αποκλειστική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας όταν η σύναψη αυτή προβλέπεται σε νομοθετική πράξη της Ενωσης ή είναι απαραίτητη για να μπορέσει η ΕΕ να ασκήσει την εσωτερική της αρμοδιότητα, ή κατά το μέτρο που ενδέχεται να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους.

Ε3. Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ

Με βάση το άρθρο 4 της ΜΣ η ΕΕ έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα Κ-Μ, όταν οι Συνθήκες της απονέμουν αρμοδιότητα μη εμπίπτουσα στους τομείς των άρθρων 3 και 6 (βλ. παρακάτω).
Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ και των Κ-Μ αφορούν τους εξής τομείς:
α) την εσωτερική αγορά,
β) την κοινωνική πολιτική, για τις πτυχές που καθορίζονται στη ΜΣ,
γ) την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή,
δ) τη γεωργία και την αλιεία, με την εξαίρεση της διατήρησης των βιολογικών πόρων της θάλασσας,
ε) το περιβάλλον,
στ) την προστασία των καταναλωτών,
ζ) τις μεταφορές,
η) τα διευρωπαϊκά δίκτυα,
θ) την ενέργεια,
ι) τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης,
ια) τις κοινές προκλήσεις για την ασφάλεια στον τομέα της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στη ΜΣ.

Στους τομείς της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και του διαστήματος, η Ενωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό και την εφαρμογή των προγραμμάτων, χωρίς η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να έχει ως αποτέλεσμα να κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Στους τομείς της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας, η Ε'Ε έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις και να ασκεί κοινή πολιτική, χωρίς η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής να έχει ως αποτέλεσμα να κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Κ-Μ.

Το άθρο 5 της ΜΣ προβλέπει ότι τα Κ-Μ συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές στο πλαίσιο της ΕΕ. Για τον σκοπό αυτόν, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους γενικούς προσανατολισμούς των πολιτικών αυτών. Ειδικές διατάξεις ισχύουν για τα Κ-Μ με νόμισμα το ευρώ. Η Ενωση θεσπίζει μέτρα για να διασφαλίζει τον συντονισμό των πολιτικών των Κ-Μ στον τομέα της απασχόλησης, ιδίως με τον καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών των πολιτικών αυτών. Τέλος, η Ε'Ε μπορεί να λαμβάνει πρωτοβουλίες για να διασφαλίζει τον συντονισμό των κοινωνικών πολιτικών των Κ-Μ

Το άρθρο 6 προβλέπει ότι η ΕΕ έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις

για να υποστηρίζει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των Κ-Μ. Οι εν λόγω τομείς δράσης είναι, στην ευρωπαϊκή τους διάσταση: α) η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, β) η βιομηχανία, γ) ο πολιτισμός, δ) ο τουρισμός, ε) η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός, στ) η πολιτική προστασία, ζ) η διοικητική συνεργασία.

Η Επιτροπή υποβάλλει κάθε χρόνο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στα εθνικά κοινοβούλια έκθεση όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 5 της ΣΕΕ σχετικώς με την επικουρικότητα. Η εν λόγω ετήσια έκθεση διαβιβάζεται επίσης στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών.

Ε4. Τα όρια των αρμοδιοτήτων της ΕΕ

Σύμφωνα με τον Α.Πλιάκο, η λογική που εκφράζει η Συνθήκη του Μάαστριχτ ερμηνεύει ρητώς πως η υπερεθνική εξουσία, δεν νομιμοποιείται να παρέμβει εάν ένας τομέας λειτουργεί σε αποτελεσματική βάση.[32] Εδώ αξίζει να υπογραμμίσουμε, όπως συμπεραίνει και ο καθηγητής Κ.Στεφάνου, πως η ΕΕ είναι περισσότερο μια ένωση κρατών παρά μια ένωση πολιτών – δεδομένης και της απουσίας ενός ευρωπαϊκού δήμου.[33] Από την άλλη όμως, η αρχή της επικουρικότητας είναι σηματωρός και ζωτικής σημασίας επιλογή, κατά το μέτρο που θέτει σε διαρκή δοκιμασία την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, επιτρέποντας να αναδειχθεί η αναντικατάστατη συνεισφορά της κοινοτικής δράσης. [34]

Σύμφωνα με τις Συνθήκες ως επικουρικότητα stricto sensu ορίζεται η αρχή κατά την οποία ΕΕ και Κ-Μ είναι το ίδιο αρμόδιες αρχές (συντρέχουσα αρμοδιότητα), ενώ παραμένει ανοικτό το ερώτημα ποιος από τους δύο θα ασκήσει τελικώς την αρμοδιότητα. Στην εν λόγω αρχή, η ευρωπαϊκή αρμοδιότητα χωρεί μόνον επικουρικά, δηλαδή μόνον εφόσον αποδειχθεί ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση, υπερτερεί η ρυθμιστική παρέμβαση της ΕΕ έναντι του Κ-Μ. Το εύλογο ερώτημα που προκύπτει από την ανάγνωση του ορισμού αυτού, είναι, το ποιος είναι τελικά εκείνος που αποφασίζει για την αποτελεσματική ή μη αποτελεσματική λειτουργία ενός τομέα. Είναι δηλαδή η ανέλεγκτη πολιτική βούληση της, ταυτοχρόνως διακυβερνητικής

32. Αστέρης Δ Πλιάκος, Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ενωσης Ι, Περί Θεσμών, Εκδόσεις Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών και Α. Δ. Πλιάκου, Αθήνα, 2006, σελ. 121

33. Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρος, Θ. Χριστοδουλίδης, Εισαγωγή Στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α' Ιστορία – Θεσμοί – Δίκαιο, Εκδόσεις Ι. Σιδέρη , Αθήνα, 2001, Κ.Στεφάνου σελ. 224

34. Πλιάκος σελ. 121

και υπερεθνικής, ΕΕ, είναι η διαπίστωση με κάποιον απροσδιόριστο τρόπο στο αυστηρό πλαίσιο των εθνικών κρατών ανεξαρτήτως λειτουργίας της ΕΕ, ή τελικώς είναι απόρροια μιας εσωτερικής δικαιικής ακολουθίας που ονομάζεται ευρωπαϊκό δίκαιο, το οποίο με βάση την προτεραιότητα του έναντι των εθνικών πηγών δικαίου ακόμη και των Συνταγμάτων, υπερτερεί άνευ αμφισβήτησεως των εθνικών εννόμων τάξεων και επομένως κάθε σχετική διαφορά επιλύεται σε τελευταίο βαθμό από το Δικαστήριο?

Με ποιον τρόπο οδηγούμεθα στην αρχή της επικουρικότητας; Ποιοι είναι δηλαδή οι λόγοι ώστε η ΕΕ να επικαλεστεί την εν λόγω αρχή. Για να μπορέσει λοιπόν η ΕΕ να παρέμβει, πρέπει να συντρέξουν οι εξής πέντε όροι:

- διαπίστωση της ύπαρξης δημοσίου προβλήματος, που αφορά δηλαδή άμεσα ή επηρεάζει έμμεσα, έναν αριθμό πολιτών από διαφορετικά Κ-Μ, έχει δηλαδή οριζόντια, διεθνικά χαρακτηριστικά και απαιτεί ρυθμιστική παρέμβαση
- είναι αναμφισβήτητη η ανεπάρκεια της αντιμετώπισης του στο πλαίσιο κάθε Κ-Μ ξεχωριστά,
- η αυστηρή οριοθέτηση της παρέμβασης της ΕΕ στο εν λόγω πρόβλημα επιβεβαιώνεται από την επίκληση και τον σαφή προσδιορισμό της
- έννοιας της μεγαλύτερης αποτελεσματκότητας,
  κατόπιν πρόβλεψης, επιμέτρησης και αξιολόγησης, των διαστάσεων η των αποτελεσμάτων της ρυθμιστικής δράσης που προβλέπεται να αναλάβει η ΕΕ
- ως εκ τούτου, τα όργανα της ΕΕ οφείλουν να αιτιολογούν πλήρως και με ρητό τρόπο, δημοσίως προσβάσιμο, την αναγκαιότητα της ρυθμιστικής παρέμβασης.

Η αρχή της επικουρικότητας, όπως υπογραμμίζει ο καθηγητής Α.Πλιάκος, προϋποθέτει την ανεπάρκεια της εθνικής προστασίας προκειμένου να ενεργοποιηθεί η ευρωπαϊκή παρέμβαση. Διαφορετικά, όπως τονίζει ο ίδιος, η τελευταία δεν μπορεί να εκδηλωθεί έστω και αν προσφέρει καλύτερο πλαίσιο προστασίας.[35]

Ε5. Η επικουρικότητα ως όχημα μετεξέλιξης της ΕΕ προς μια πολιτική ένωση

Αξίζει να σημειωθεί, ότι η «επανίδρυση» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και η μετεξέλιξη της σε ΕΕ (μαζί με τους πυλώνες της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της δικαιοσύνης, σφάλειας και εσωτερικών υποθέσεων), που συντελείται το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία προβλέπει για

35. Πλιάκος σελ. 121

πρώτη φορά την αρχή της επικουρικότητας, δρομολογείται σε μια ιστορική στιγμή για την ευρωπαϊκή ήπειρο, αλλά και για τον κόσμο. Είναι η περίοδος αμέσως μετά την κατάρρευση του πρώην κομμουνιστικού μπλοκ, του ψυχρού πολέμου και του ιδίου του συστήματος του υπαρκτού σοσιαλισμού και την επιβεβαίωση της ανοιχτής κοινωνίας και των φιλελεύθερων ιδεών, στοιχεία που είχαν σημαντική συνεισφορά στην ίδια την καθέλκυση αλλά και στην εξέλιξη του σχεδίου ευρωπαϊκής ενοποίησης μετά το πέρας του Β' Παγκόσμιου Πολέμου.

Ο κεντρικός συνολικός σχεδιασμός, από πάνω προς τα κάτω, του σοβιετικού συστήματος, δεν πέτυχε γιατί αντέβαινε ευθέως προς την αρχή της επικουρικότητας και, τι οξύμωρο, όλο αυτό γινόταν στο όνομα του κοινού καλού, με θύμα τόσο την ευημερία των ανθρώπων όσο και την ατομική ελευθερία και δικαιώματα. Την περίοδο αυτή τίθενται τα θεμέλια της σημερινής ανόδου των νέων οικονομικών δυνάμεων παγκοσμίως, νέες μη παραδοσιακού χαρακτήρα απειλές και όχι τόσο ευδιάκριτες όπως παλιά, θα εμφανιστούν σύντομα και η Ευρώπη, στο πλαίσιο της οποίας συντελείται η επανένωση της Γερμανίας και μαζί της αναφαίνεται η προοπτική της ευρωπαϊκής επανένωσης με την ένταξη των χωρών του κεντρικού και ανατολικού της μέρους, αναζητά νέο ιστορικό αφήγημα, νέο συνεκτικό ιστό, ιδεολογία και σύμβολα και νέους τρόπους εσωτερικής οργάνωσης για να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις.

ΣΤ. Αυτοδιοίκηση και επικουρικότητα

ΣΤ1. Κρατική ενότητα και τοπική αμφισβήτηση

Στην ευρωπαϊκή ήπειρο, είναι γνωστό, η τοπική οργάνωση, δηλαδή η θεσμική ανέλιξη της τοπικής κοινωνικής και οικονομικής ζωής προϋπήρξε της γένεσης των εθνικών κρατών. Τα εθνικά κράτη της Ευρώπης πήγασαν ιστορικά από μία μακρόχρονη πορεία συγκεντροποίησης της πολιτικής εξουσίας[36], η οποία διέτρεξε τον 16ο και 17ο αιώνα και κορυφώθηκε τον 18ο, ενόσω συντελείτο η μετάβαση στους νέους τρόπους οργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας, συγκέντρωσης της παραγωγής και ανάπτυξης του προστατευτισμού ως βασικής αρχής στις διεθνείς εμπορικές σχέσεις. Ωστόσο η συγκεντροποίηση της εξουσίας στην Ευρώπη δεν εξαφάνισε ολοκληρωτικά το τοπικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα της περιόδου που προηγήθηκε. Η φθορά της τοπικής αυτονομίας ήταν λιγότερο έντονη μάλιστα όπου είχε προϋπάρξει θεσμοθετημένη αυτοδιοίκηση πόλεων, περιφερειών ή περιοχών. Ομως μόλις πρόσφατα στην ιστορία η τοπική αυτονομία ανέλαβε συνταγματική και νομική ισχύ. Η τοπική αυτονομία συνιστά πλέον θεμελιώδη αρχή της νομικής τάξης όλων των Κ-Μ. Ολα, και τα 47, μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, έχουν πλέον υπογράψει τον Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος τους επιβάλλει να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η πολιτική, διοικητική και δημοσιονομική αυτονομία των τοπικών αρχών[37].

Σήμερα, η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι αντιμέτωπη με την τάση η συρρίκνωση του ρόλου του εθνικού κράτους να μην συντελείται μονοδιάστατα προς την κατεύθυνση της ΕΕ, υπέρ μίας νέας, «υπερκείμενης» -έστω ατελούς- συλλογικής κυριαρχίας, αλλά και προς τις υπο-κρατικές συλλογικότητες, αποδίδοντας σταδιακά στη διάσταση της περιφέρειας, του δήμου και της κοινότητας την αυτόφωτη ιστορική της αξία. Η τάση αυτή ενισχύεται από την κινητοποίηση που προκαλεί ο φόβος ότι η ολοένα αυξανόμενη εκχώρηση μέρους εθνικής κυριαρχίας στην ΕΕ μπορεί να θίξει τον πυρήνα των αρμοδιοτήτων των οργάνων της τοπικής αυτονομίας, σε ορισμένες τουλάχιστον χώρες, π.χ. Γερμανία, Βέλγιο. Τροφοδοτείται δε

36. Για το θέμα αυτό εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση του E.G. Hobsbawm "Εθνη και εθνικισμός από το 1780 μέχρι σήμερα", Ινστιτούτο του Βιβλίου - εκδόσεις Καρδαμίτσα, Αθήνα, 1994.

37. Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο Χάρτης άνοιξε για υπογραφή στις 15 Οκτωβρίου 1985, τέθηκε σε ισχύ το 1988 και η Ελλάδα τον επικύρωσε στις 6.9.1989. http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=7&DF=19/11/2012&CL=ENG

επίσης από το γεγονός ότι η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ που απευθύνεται κυρίως στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, αρκετές από τις οποίες δεν διαθέτουν ισχυρή περιφερειακή διάρθρωση, έχει σαν αποτέλεσμα σοβαρές ανακατατάξεις πολιτικής επιρροής στο εσωτερικό των κρατών υπέρ υποκρατικών πολιτικοδιοικητικών οντοτήτων και εις βάρος των ιδίων των κεντρικών κρατικών θεσμών, στο πλαίσιο της τριμερούς εταιρικής σχέσης (ΕΕ, κράτος, περιφέρεια).

Από την άλλη μεριά, οι εθνικές αντιστάσεις σε αυτήν τη διαδικασία που αναδεικνύει ως μοναδικό «χαμένο» το κράτος, όπως καθαγιασμένο το γνωρίσαμε τον τελευταίο αιώνα να απολαμβάνει μιας «ιερής» πολιτικής ενότητας και μιας φαντασιακής κοινής εθνικής συνείδησης και ταυτότητας, είναι σθεναρές. Οπως είναι δε φυσικό, αυτές εντείνονται χάριν ή εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, που από τη μια ή την άλλη πλευρά διατρέχει ολόκληρη την ΕΕ και ευνοεί την ανάδυση ποικίλων λαϊκο-εθνικιστικών αλλά και αποσχιστικών, τοπικιστικών δυνάμεων. Ο δικαιολογημένος φόβος των περισσοτέρων ανθρώπων για το μέλλον προκαλεί μια νοσταλγία προς ένα ωραιοποιημένο και εξιδανικευμένο, ωστόσο αδύνατον να ανακτηθεί παρελθόν. Στην περίπτωση που η ΕΕ διελύετο, με αποτέλεσμα την επιστροφή στο σύστημα των κρατών και, κατόπιν αυτού, στην περίοδο προ κρατικής οργάνωσης, 200-300 χρόνια πριν, θα βρισκόμασταν αντιμέτωποι και πάλι με χιλιάδες πόλεις, δουκάτα, κομητείες, φυλές, φέουδα κ.λπ., αφού ακόμη και σήμερα, το έτος 2014, σύμφωνα με τους εθνολόγους υπάρχουν ανά τον κόσμο περίπου 5.000 έθνη, δηλαδή 25 φορές περισσότερα από τα σημερινά 196 κράτη του ΟΗΕ. Αυτές οι εθνοτικές ομάδες, που σήμερα συμβιώνουν κατά συμβιβασμό ή αναγκαστικώς και δια της βίας εντός των κρατών, θα μπορούσαν τότε θεωρητικώς να διεκδικήσουν την αναγνώριση μιας κρατικό-πολιτικής ενότητας στο πλαίσιο της σύγχρονης μετα-νεωτερικότητας. Αυτονομία και απόσχιση είναι οι δύο κυρίως μορφές αμφισβήτησης της κρατικής ενότητας.

Ηδη, το δημοψήφισμα για την ανεξαρτησία της Σκωτίας στις 18.09.2014[38], με όχι παντελώς ανύπαρκτη και την ουαλική διεκδίκηση και με δεδομένο το ζήτημα της Β. Ιρλανδίας και η αντίστοιχη εξαγγελία στην Καταλωνία το 2014, με δεδομένο το πρόβλημα της Χώρας των Βάσκων (Ισπανία και Γαλλία), αλλά και ορισμένες ανάλογες αν και αδύναμες τάσεις στη Γαλικία, την Αραγωνία, τις Βαλεαρίδες και τα Κανάρια Νησιά, επίσης στη Βρετάνη, την Κορσική, την

38. Στην περίπτωση ανεξαρτητοποίησης της Σκωτίας, το Ην. Βασίλειο θα έχανε σχεδόν το 1/3 του εδάφους του, το 8% του πληθυσμού του και το 9% του ΑΕΠ του, καθώς και το 90% των αποθεμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου που βρίσκονται στα σκωτσέζικα χωρικά ύδατα. Η Πράξη τηςΕνωσης που έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση ανάγεται στο 1707.

Αλσατία, τη Νίκαια, τη Σαβοία και Οξιτανία (Γαλλία), τη Βαυαρία, τη βόρεια Ιταλία και τη Σαρδηνία, το Μπόρνχολμ και τα Φάροου Αιλαντς (Δανία), τη Μοραβία (Τσεχία), τα Αλαντ (Φινλανδία) και Σάπμι (Φινλανδία και Σουηδία), τη Σαμογιτία (Λιθουανία), τη Φριζία (Ολλανδία), την Ανω Σιλεσία (Πολωνία), τις Αζόρες (Πορτογαλία), τη Székely Land (Ρουμανία), είναι φαινόμενα ενδεικτικά αυτής της τάσης, παρά τη μεθοδική προσπάθεια της ΕΕ να τα αποθαρρύνει, κυρίως λόγω των πολιτικών πιέσων που ασκούν τα κράτη που επηρεάζονται και του δικαιώματος αρνησικυρίας (βέτο) που διαθέτουν ως προς την προσχώρηση νέων μελών. Η ουκρανική κρίση του 2014, αν και πρόκειται για υποψήφιο κράτος εκτός της ΕΕ προς το παρόν, στην οποία έχουν ασκήσει αξιοπρόσεκτη επιρροή ορισμένα κράτη – μέλη της ΕΕ, όχι όμως η ίδια η ΕΕ, προσθέτει μια ακόμη μεταβλητή στο παίγνιο-γρίφο της Ευρώπης των Περιφερειών.

ΣΤ2. Τα ευρωπαϊκά κράτη, οι περιφέρειες τους και η αυτοδιοίκηση

Η περιφερειακή διάρθρωση, όπου αυτή υπάρχει στην Ευρώπη των 28 και οι τοπικές αυτοδιοικούμενες υποδιαιρέσεις παρουσιάζουν πολύ μεγάλες διαφορές, τόσο ως προς τις πληθυσμιακές διαστάσεις όσο και ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων, μεταξύ των Κ-Μ της ΕΕ. Το γεγονός αυτό αντανακλά πολύ διαφορετικές νομικές, πολιτικές, αυτοδιοικητικές και ιστορικές παραδόσεις και εμπειρίες από κράτος σε κράτος. Οσον αφορά τους διάφορους αναβαθμούς και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, οι διαφορές παραμένουν πολύ μεγάλες μεταξύ, π.χ. των γερμανικών Laender (κρατίδια), Kreise (δήμοι-κύκλοι) και Gemeinde (κοινότητες), των γαλλικών, régions (περιφερειών), départements (διαμερισμάτων) και communes (κοινοτήτων),[39] των ισπανικών Autonomias (αυτονόμων κρατιδίων), Municipio (δήμοι και κοινότητες), Provincia (επαρχία) και Junta (συμβούλιο) των πορτογαλικών Municipios (δήμοι) και Freguesias (κοινότητες), των ιρλανδικών county (κομητεία), borough (δήμος) και town (πόλη)[40], των πολωνικών voivodeships (κρατίδια), powiats (κομητεία-νομός), gminas (κοινότητες ή δήμοι)[41], αλλά και των ελληνικών Περιφερειών και Δήμων

39. Με βάση το άρθρο 72 του γαλλικού Συντάγματος μετά τη συνταγματική αναθεώρηση της 28.3.2003, οι τρεις αυτές μορφές παραχωρημένης από το κεντρικό κράτος χωρικής αρμοδιότητας σε ορισμένους ρητώς καθοριζόμενους τομείς, αποκαλούνται πλέον collectivités territoriales, αντί του των προϋπαρχουσών collectivités locales :

40. 34 Counties ή City Councils και 80 Town και Borough Councils.

41. Με βάση τη διοικητική διαίρεση της Πολωνίας σύμφωνα με τη νομοθεσία του 1998-1999, το 2013 υπάρχουν, 16 voivodeships, 379 powiats (μαζί με 65 πόλεις με καθεστώς powiat) και 2,479 gminas.

(με δημοτικές ή τοπικές κοινότητες[42]. Με την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος το 2001, διεξήχθη συζήτηση στη Βουλή, για μια και μόνη φορά στη συνταγματική ιστορία της χώρας, σχετικώς με τη συνταγματική κατοχύρωση της επικουρικότητας σε σχέση με τις αρμοδιότητες των μονάδων της αυτοδιοίκησης, η οποία ωστόσο δεν τελεσφόρησε, λόγω της ισχυρής συγκεντρωτικής παράδοσης της ελληνικής πολιτείας.

Ορισμένες περιφερειακές μονάδες διαθέτουν τη δική τους αυτοτελή πολιτειακή διάρθρωση στο πλαίσιο της οποίας υπάρχουν και λειτουργούν τοπικά κοινοβούλια, όπως αυτό συμβαίνει στην περίπτωση των ομόσπονδων κρατιδίων της Γερμανίας, του Βελγίου, της Αυστρίας, της Ισπανίας. Η Γαλλία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες[43], το Λουξεμβούργο, η Πορτογαλία, η Δανία, η Πολωνία, η Κροατία[44] και η Ελλάδα, ακολουθούν με διάφορες παραλλαγές το σύστημα του ενιαίου αποκεντρωμένου κράτους, όπου δηλαδή είναι σαφές ότι η εξουσία ανήκει μόνον κατά παραχώρηση από το κεντρικό κράτος και όχι δικαιωματικά τρόπον τινά, όπως συμβαίνει με τα ομοσπονδιακά κράτη.

Από τη Συνθήκη της Βεστφαλίας το 1648 μέχρι τον Θεμελιώδη Νόμο του 1949, με εξαίρεση τη συγκεντρωτική παρένθεση του ναζιστικού καθεστώτος, η Γερμανία προσφέρει σχεδόν αδιάλειπτα το υπόδειγμα μίας ομοσπονδιακής δομής[45]. Ενας κατάλογος αρμοδιοτήτων, ο οποίος περιλαμβάνεται στο γερμανικό Σύνταγμα, καθορίζει ρητώς τις αρμοδιότητες κάθε μονάδας αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη και την ΕΕ ως έναν βαθμό εκχωρημένων αρμοδιοτήτων.

Παρά την επέκταση του συγκεντρωτικού περιφερειακού διοικητικού συστήματος της Ναπολεόντειας Γαλλίας με τα διατάγματα του 1806-1810, τελικώς η Ισπανία διατήρησε στην περιφερειακή της οργάνωση και

42. Νόμος 3852/7 Ιουνίου 2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

43. Την περίοδο 1568-1848 δημιουργήθηκαν οι Ενωμένες Επαρχίες της Ολλανδίας, που θεωρούνται από πολλούς η πρώτη συνομοσπονδιακή μορφή πολιτείας στον ευρωπαϊκό χώρο. Διεξοδική παρουσίαση βλ. στο J.W.M. Engels, " Decentralisation and regional government in the Netherlands", European Review of Public Law, Vol.5-No1, summer 1993, p. 125-141, Esperia Publications Ltd.

44. Οι κομητείες επανιδρύθηκαν το 1922, είναι 20 καθώς και η πόλη-πρωτεύουσα του Ζάγκρεμπ (κομητεία και δήμος) και υποδιαιρούνται σε 127 δήμους και 429 κοινότητες. Καθώς το νέο κράτος παίρνει πιο μόνιμη μορφή και ενόψει της ένταξης στην ΕΕ που πραγματοποιήθηκε τον Μάιο 2013, τα σύνορα μερικών από αυτές άλλαξαν το 2006.

45. Για πιο αναλυτικά βλ. Etienne Bassot, "Le Comité des Regions, regions françaises et Lander Allemands face a un nouvel organe communautaire", Revue du Marché Commun et de l' Union Européenne, no 371, p. 729-739, septembre-octobre 1993.

στις τοπικές juntas τα αιρετά και αντιπροσωπευτικά στοιχεία[46], μέχρι τον σημερινό ισχυρό προβληματισμό σχετικώς με μια πιο καθαρή αλλά και θεσμικώς κατοχυρωμένη[47], ομοσπονδιακή προοπτική των Autonomias[48]. Το ισπανικό Σύνταγμα δεν αναφέρει ρητά τον όρο «ομοσπονδία», η πολιτειακή μορφή του ισπανικού κράτους είναι η κοινοβουλευτική μοναρχία (άρθρο 1). «Το Σύνταγμα στηρίζεται στην αδιαίρετη ενότητα του ισπανικού έθνους, την κοινή και αδιαίρετη χώρα όλων των Ισπανών, αναγνωρίζει και εγγυάται το δικαίωμα της αυτονομίας στις εθνικότητες και στις περιοχές από τις οποίες απαρτίζεται και στην αλληλεγγύη μεταξύ όλων αυτών» (άρθρο 2). Η εκδήλωση ισχυρής τάσης προς δημιουργία ανεξάρτητου κράτους της Καταλωνίας και η δεδομένη αντίστοιχη τάση της χώρας των Βάσκων, θέτουν σε αμφισβήτηση τη μέχρι σήμερα συνταγματική παραδοχή.

Παρότι όταν δημιουργήθηκε το Βέλγιο, το 1831, ήταν ένα ενιαίο κράτος, οι συνταγματικές και θεσμικές αναθεωρήσεις του 1970, του 1980, του 1988, και του 1993 οδήγησαν τελικώς στη δημιουργία ενός ομοσπονδιακού κράτους. Οι αλλαγές του 2001 και του 2011 διεύρυναν περαιτέρω τις αρμοδιότητες των επιμέρους Κοινοτήτων και Περιοχών, συρρικνώνοντας την κρατική ενότητα. Οι τρείς Κοινότητες (γαλλόφωνοι, φλαμανδόφωνοι και γερμανόφωνοι) και οι τρεις Περιοχές (Βαλλονία, Φλάνδρα και Βρυξέλλες) διαμορφώνουν την ξεκάθαρη πλέον ομοσπονδιακή ταυτότητα του Βελγίου. καλύπτουν το σύνολο του εδάφους της χώρας χωρίς ωστόσο να συμπίπτει ή να συγκρούεται κατά κανόνα η δικαιοδοσία τους[49]. Οι Κοινότητες ανέλαβαν, μεταξύ άλλων, την εκπαίδευση, αφού το γλωσσικό ζήτημα παραμένει κυρίαρχο. Οι Περιοχές ανέλαβαν, ανάμεσα σε άλλα, τα δημόσια έργα και τις μεταφορές. Το Σύνταγμα που πριν προέβλεπε ότι το «Βέλγιο χωρίζεται σε επαρχίες», προβλέπει πλέον ρητώς ότι "Το Βέλγιο είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος αποτελούμενο από Κοινότητες και Περιοχές" (1ο άρθρο, 1ο εδάφιο του Συντάγματος 1993). Παρότι είναι ορατή η τάση κλιμάκωσης της ανεξαρτησίας ή και απόσχισης της Φλάνδρας, δεν είναι βέβαιο ότι κάτι τέτοιο θα συνέβαλε στην οικονομική της ενδυνάμωση και στην καλύτερη

46. Carmen Munoz de Bustillo, "Remarks on the origins of provincial organisation in Spain, Parliaments, Estates and Representation, Volume 14, Part 1, p 47-55, June 1994.
47. Josep M.Colomer, The Spanish 'state of autonomies': non-institutional federalism, West European Politics, 21: 4, 40 — 52, 1998
48. Omar Guillermo Encarnación, Democracy and Federalism in Spain, Mediterranean Quarterly, Volume 15, Number 1, Winter 2004, pp. 58-74.
Laborda Juan Jose (Presidente del Senado), "El futuro del senado depende de los nacionalistas". Pradera Javier, "La Camara incomoda", El Pais, lunes 17 de enero de 1994
49. "Το Βέλγιο είναι ένα ομοσπονδιακό κράτος αποτελούμενο από Κοινότητες και Περιοχές" (1ο άρθρο, 1ο εδάφιο του Συντάγματος 1993).

διοικητική λειτουργία[50]. Κατά συνέπεια, το Βέλγιο αποτελεί μια ομοσπονδία που δημιουργήθηκε κατ' αποσύνθεση ενός ενιαίου κράτους και στο πλαίσιο της συγκράτησης μιας ορισμένης κρατικής ενότητας ενόψει της αποφυγής της απόσχισης. Αυτός είναι ένας λόγος, μεταξύ άλλων, για τον οποίο η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδίας και Περιοχών είναι ιδιαίτερα σαφής και μη επιδεκτική αμφισβητήσεων.

Η Δημοκρατία της Αυστρίας ήδη από τη στιγμή της ίδρυσης της μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο έλαβε τη μορφή του ομοσπονδιακού κράτους, που απαρτίζεται από εννέα ανεξάρτητα κρατίδια (Bundeslander), αν και το αυστριακό ομοσπονδιακό σύστημα αποκλίνει σε αρκετά σημεία από το γερμανικό ομοσπονδιακό πρότυπο. Αυτό συμβαίνει γιατί "το Σύνταγμα του 1920 θεσπίζοντας μια ομοσπονδιακή δομή αλλά παραχωρώντας τις κύριες νομοθετικές αρμοδιότητες στην κεντρική Κυβέρνηση της Βιέννης ήταν το αποτέλεσμα ενός συμβιβασμού μεταξύ των δύο ηγέτιδων πολιτικών δυνάμεων που κυριαρχούν στη χώρα από τότε: το συγκεντρωτικά προσανατολισμένο Σοσιαλιστικό Κόμμα και το Χριστιανοδημοκρατικό (σήμερα Λαϊκό Κόμμα) το οποίο διάκειτο πάντοτε ευνοϊκά υπέρ ενός σκληρού ομοσπονδιακού συστήματος"[51].

ΣΤ3. Η Ευρώπη των κρατών και των περιφερειών

Επομένως, αν και το περιφερειακό πολιτικοδιοικητικό τοπίο στα κράτη-μέλη της ΕΕ χαρακτηρίζεται ως εξαιρετικά ετερογενές, η ΣΕΕ απέφερε ορισμένα κέρδη στο σύνολο των διαφόρων συλλογικών οντοτήτων που περιέχονται στα διάφορα κράτη. Καταρχήν υιοθετήθηκε η αρχή της επικουρικότητας, παρότι αυτή ορίσθηκε κατά τρόπο που δεν περιλαμβάνει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ ή κρατών και των περιφερειών, παρά μόνον μεταξύ της ΕΕ και των κρατών[52]. Δεύτερον, δημιουργήθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών. Τρίτον, αποδόθηκε το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε όλους τους πολίτες της Ενωσης ανεξαρτήτως του κράτους-μέλους

50. Για πιο αναλυτικά βλ. F.Delperée, "Le fédéralisme belge" καθώς και Andrι Alen, "Nationalism - Federalisme - Democracy, the example of Belgium", στο European Review of Public Law, Vol.5-No1, summer 1993, Esperia Publications Ltd στις σελ. 29-40 και 41-88 αντίστοιχα. Επίσης Robert Senelle, "Constitutional reform in Belgium: from unitarism towards federalism, p.51-95, in Murray Forsyth (ed.) "Federalism and Nationalism", Center for Federal Studies University of Leicester, Leicester University Press, 1989.

51. "The preparation of Austria for its accession to the European Union with respect to constitutional and administrative reforms", Theresa Philippi, EIPA Bulletin, p.15, Spring 1995.

52. Πιο αναλυτικά για το θέμα αυτό βλ. επίσης "Definitions et limites du principe de subsidiarité", Etude redigé pour le Comité directeur des autorités locales et regionales du Conseil de l' Europe, Communes et régions d' Europe, Les éditions du Conseil de l' Europe, n.55, 1994.

προέλευσης στις δημοτικές εκλογές στο μέρος όπου είναι εγκατεστημένοι.

Καθώς το κοινοτικό δίκαιο υποκαθιστά όλο και περισσότερο τα εθνικά δίκαια αναφύεται, ο κίνδυνος να θιγούν έμμεσα αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων, εξαιτίας της τεράστιας ποικιλομορφίας τους και των μεγάλων αποκλίσεων τοπικής οργάνωσης μεταξύ κρατών-μελών. Για τον λόγο αυτό η ανάγκη συμπερίληψης της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν αρχικά προϊόν της πίεσης των ομόσπονδων κρατιδίων της Γερμανίας στην προσπάθεια διαφύλαξης των αρμοδιοτήτων τους από μία ενδεχόμενη επέλαση του κοινοτικού συγκεντρωτισμού. Είναι αξιοσημείωτο ότι τα γερμανικά κρατίδια πέτυχαν σταδιακά από την ίδρυση των Ε.Κ. να διασφαλίσουν στο εσωτερικό δίκαιο της Γερμανίας την ενημέρωση και τη συμμετοχή τους στην ευρωπαϊκή πολιτική.

Η πιο σημαντική όμως συγκομιδή για την τοπική αυτονομία από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι η εκδήλωση της διακυβερνητικής βούλησης για θεσμική ανάδειξη της περιφερειακής διάστασης του ενοποιούμενου ευρωπαϊκού χώρου, η οποία προσέλαβε τη μορφή ενός νέου συμβουλευτικού οργάνου, της Επιτροπής των Περιφερειών. Οι περιπτώσεις υποχρεωτικής προηγούμενης ακρόασης της ΕτΠ ήταν περιορισμένες με βάση τη ΣΕΕ. Με τη ΜΣ της Λισαβόνας ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει υποχρέωση εφεξής να διαβουλεύεται με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές καθώς και με τις ενώσεις τους σε όλη την ΕΕ κατά το στάδιο που προηγείται της νομοθετικής διαδικασίας. Η ΕτΠ, ως η έκφραση των τοπικών και περιφερειακών αρχών, εκπληρώνει άμεσα αυτήν τη λειτουργία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποχρεούται πλέον να πραγματοποιεί νέες διαβουλεύσεις με την ΕτΠ κάθε φορά που διατυπώνει νομοθετική πρόταση, η οποία αφορά έναν από τους πολλούς τομείς πολιτικής που έχουν άμεσες συνέπειες για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Επίσης σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο της ΜΣ της Λισαβώνας για την επικουρικότητα, οι προσφυγές αυτές μπορούν να ασκούνται επίσης από την Επιτροπή των Περιφερειών όσον αφορά νομοθετικές πράξεις για την έκδοση των οποίων η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ προβλέπει τη διαβούλευση με την Επιτροπή των Περιφερειών.

51.

Πιο συγκεκριμένα, ο προορισμός της ΕτΠ είναι να προβάλλει τις τοπικές και περιφερειακές θέσεις σχετικώς με την ευρωπαϊκή νομοθεσία διαμέσου της έκδοσης γνωμοδοτήσεων ως προς τις προτάσεις νομοθεσίας που προέρχονται από την Ευρ. Επιτροπή. Η Ευρ. Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ πριν από τη λήψη αποφάσεων της ΕΕ για ζητήματα που αφορούν άμεσα τις αρχές τοπικής ή περιφερειακής

αυτοδιοίκησης, όπως οι πολιτικές απασχόλησης, περιβάλλοντος, έρευνας, εκπαίδευσης, δημόσιας υγείας. Το 75% της νομοθεσίας της ΕΕ έχει εφαρμογή στο τοπικό ή το περιφερειακό επίπεδο. Η ΕτΠ μπορεί να εκδίδει ακόμη αποφάσεις για μεμονωμένα θέματα πολιτικής ή επικαιρότητας.
Η ολομέλεια της ΕτΠ πραγματοποιεί πέντε συνεδριάσεις κάθε χρόνο για να καθορίσει το γενικό πλαίσιο της πολιτικής που θα ακολουθήσει και να εγκρίνει γνωμοδοτήσεις. Λειτουργούν οι παρακάτω έξι "επιτροπές" που εξετάζουν διαφορετικούς τομείς πολιτικής και προετοιμάζουν τις γνωμοδοτήσεις που συζητούνται στις συνεδριάσεις της ολομέλειας: (1) εδαφικής συνοχής, (2) οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, (3) εκπαίδευσης, νεολαίας και έρευνας, (4) περιβάλλοντος, κλιματικής αλλαγής και ενέργειας, (5) ιθαγένειας, διακυβέρνησης, θεσμικών και εξωτερικών υποθέσεων, (6) φυσικών πόρων.

Η Επιτροπή των Περιφερειών έχει σήμερα 353 τακτικά μέλη και άλλα τόσα αναπληρωματικά από όλα και τα 28 Κ-Μ της ΕΕ[53]. Τόσο τα τακτικά όσο και τα αναπληρωματικά μέλη διορίζονται για πέντε χρόνια από το Συμβούλιο βάσει προτάσεων των Κ-Μ της ΕΕ. Κάθε Κ-Μ επιλέγει τα μέλη του με τον δικό του τρόπο, αλλά όλες οι αντιπροσωπείες αντικατοπτρίζουν την πολιτική, γεωγραφική, περιφερειακή και τοπική κατάσταση κάθε κράτους. Τα μέλη είναι εκλεγμένα μέλη ή σημαίνοντες παράγοντες τοπικών και περιφερειακών αρχών της περιοχής ευθύνης τους. Η κυριαρχία των κρατών επί της διαδικασίας διορισμού των μελών στην ΕτΠ υποδηλώνει, πρώτον τον διακρατικό παρά υπερεθνικό χαρακτήρα της επιλογής και τελικώς της ίδιας της ΕτΠ, δεύτερον την αποδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης αφού η εκλογή των μελών δεν είναι απαραίτητη και αφήνεται στην επιλογή του κράτους και τρίτον, τη συνταγματική-θεσμική προτεραιότητα των κρατών έναντι των αυτοδιοικητικών μονάδων, κάτι που υπονομεύει την αυτονομία τους.

Οι πολιτικές ομάδες που εκπροσωπούνται στην ΕτΠ, αντιστοιχούν στις βασικές ευρωπαϊκές πολιτικές οικογένειες και είναι τέσσερεις: Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, Κόμμα των Ευρωπαίων Σοσιαλιστών, Ομάδα της Συμμαχίας Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη, Ενωση για την Ευρώπη των Εθνών - Ευρωπαϊκή Συμμαχία.

53. Αυστρία 12, Βέλγιο 12, Βουλγαρία 12, Γαλλία 24, Γερμανία 24, Δανία 9, Ελλάδα 12, Εσθονία 7, Ηνωμένο Βασίλειο 24 , Ιρλανδία 9, Ισπανία 21, Ιταλία 24, Κάτω Χώρες 12, Κροατία 9, Κύπρος 6, Λετονία 7, Λιθουανία 9, Λουξεμβούργο 6, Μάλτα 5, Ουγγαρία 12, Ρουμανία 15, Πολωνία 21, Πορτογαλία 12, Σλοβακία 9, Σλοβενία 7, Σουηδία 12, Τσεχική Δημοκρατία 12, Φινλανδία 9.

Ετσι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να συμμετέχουν, έστω έμμεσα, αν και κατά βάση ατελέσφορα, στη λήψη των αποφάσεων της ΕΕ. Είναι όμως ένα πρώτο βήμα γιατί αποκτούν τον δικό τους πολιτικό λόγο στην ΕΕ αλλά και σχετικά με αυτήν, το περιεχόμενο και την εξέλιξή της. Για την Επιτροπή των Περιφερειών "το περιθώριο ελιγμών είναι στενό, όμως πραγματικό, για μία Επιτροπή που απολαμβάνει μια δημοκρατική νομιμοποίηση μέσα σε μία Ευρώπη η οποία δεν έχει καθόλου συμφιλιωθεί με τους πολίτες της"[54].

Η "Ευρώπη των Περιφερειών", ως ένα σχέδιο που κατατείνει και συμβάλλει, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης αντίληψης της επικουρικότητας, στον εκδημοκρατισμό της διαδικασίας κατανομής αρμοδιοτήτων και λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, έχει αποκτήσει μία συγκεκριμένη θεσμική υπόσταση και προοπτική. "Πράγματι, οι τοπικές οντότητες αποτελούν το τελευταίο σκαλοπάτι ή το στοιχειώδες σκαλοπάτι μίας κάθετης κατανομής της εξουσίας, καθ' ότι αποτελούν τη μορφή πολιτικής συμμετοχής την πλησιέστερη προς τον πολίτη, όχι μόνο λόγω των διαστάσεων του κοινωνικού τους χώρου, αλλά και κυρίως λόγω της μορφής των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται που είναι πιο άμεσα συνδεδεμένες με την καθημερινή ζωή των πολιτών"[55].

ΣΤ4. Ευρώπη – καθρέφτης ποικιλομορφίας ή διελκυστίνδα ηγεμονίας

Είναι φυσικό τα διάφορα κράτη να ανάγουν στο επίπεδο της ΕΕ, το καθένα ανάλογα με την επιρροή που διαθέτει στην ευρωπαϊκή πολιτική, το δικό του πρότυπο τοπικής οργάνωσης και ισορροπίας μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών αρχών που ακολουθεί στο εσωτερικό του. Ετσι, η γερμανική ομοσπονδιακή και περιφερειακή δομή, η οποία διακρίνεται για τη διαρθρωτική αρμονία και λειτουργικότητά της μέσα στον συγκεκριμένο όμως γεωγραφικό και ιστορικό χώρο ανάπτυξής της, τείνει να αναπαραχθεί σε έναν βαθμό στην κλίμακα της ΕΕ, διεκδικώντας τρόπον τινά να αποτελέσει και το συλλογικό πρότυπο πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης. Ωστόσο, οι διαφορές σχετικά με τη θέση των περιοχών σε σχέση με κάθε κράτος καθώς και την άμεση συμμετοχή τους στα τεκταινόμενα στην ΕΕ είναι μεγάλες όπως επιβεβαιώνεται και από τη σύγκριση της γερμανικής και της γαλλικής περίπτωσης[56]. Επιπλέον η πρωτοτυπία της ευρωπαϊκής ενοποίησης

54. Et. Bassot, όπ.π., σελ.729.

55. Στοιχεία από την έκθεση της πρώτης Συνέλευσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των Αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κοινότητας με θέμα "Οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης για μία Ευρωπαϊκή Ενωση πλησιέστερη στους πολίτες, δημοκρατικότερη και αλληλέγγυα", Εισηγητής: ο κ. Arbeloa Muru, σελ.5, E:\DOC_EL\PR\225\225395.af, 20 Απριλίου 1993.

56. Για αναλυτική συγκριτική παρουσίαση βλ. Et. Bassot όπ.π.

προϊδεάζει και για την τελική συνταγματικο-πολιτική φυσιογνωμία της ΕΕ, η οποία είναι το πλέον πιθανόν ότι δεν θα αναπαράγει το πρότυπο οποιουδήποτε από τα Κ-Μ, αλλά και δεν θα υπακούει σε κανένα από τα γνωστά πρότυπα ομοσπονδιακών αλλά ακόμη και πολύ περισσότερο ενιαίων κρατών.

Κατά συνέπεια, υπό το φως μιας κρίσης δημοκρατικής νομιμοποίησης των εθνικών πολιτικών ελίτ και κρίσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη λόγω της οικονομικής κυρίως κρίσης και της ευρωπαϊκής υστέρησης πολιτικής ενοποίησης, η αναζωογόνηση της δημοκρατίας φαίνεται να εξαρτάται επίσης από την ενίσχυση της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης μπορεί τότε να μετασχηματίσει μακροχρόνια και την ίδια την πολιτική βάση της ΕΕ, καθώς η ανάδειξη ενός αυτοτελούς ρόλου των τοπικών κοινωνιών και των θεσμικών τους οργάνων, θα αναπροσδιορίσει το πολιτικό περιεχόμενο του αιτήματος για αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ενδεχομένως δε, θα υποβαθμίσει τον ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων, που προς το παρόν, πέραν της κρίσης του κοινοβουλευτισμού εντός των εθνικών κρατών, φαίνεται στο θεσμικό τουλάχιστον επίπεδο, να έχει ενισχυθεί με τη ΜΣ και το πρωτόκολλο που τους προσφέρει την ένσταση της επικουρικότητας, παρότι δεν έχουν μέχρι στιγμής εκδηλώσει την πολιτική βούληση για αξιοποίηση αυτής της δυνατότητας.

ΣΤ5. Η επικουρικότητα στη μάχη κατά της διαφθοράς

Τέλος, αν η ανάδειξη της αρχής της επικουρικότητας στην περιφερειακή και τοπική κλίμακα αποτελεί δείκτη ανάπτυξης της φιλελεύθερης δημοκρατίας, δια της λήψης των αποφάσεων στο πλησιέστερο προς τον πολίτη σημείο, τότε εύλογα τίθεται το ερώτημα σχετικώς με τη σχέση μεταξύ διαφθοράς και τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην Ελλάδα είναι αρκετά διαδεδομένη η πεποίθηση ότι η διαφθορά είναι ιδιαίτερα έντονη στην τοπική κλίμακα. Μάλιστα, αυτό αποτελεί ισχυρό επιχείρημα εναντίον της παραχώρησης αρμοδιοτήτων, οι οποίες υποτίθεται ότι ασκούνται με μεγαλύτερη διαφάνεια στο πλαίσιο της κεντρικής διοίκησης του κράτους. Είναι φυσικό, οι αντίπαλοι της επικουρικότητας να είναι υπέρμαχοι του κρατικού συγκεντρωτισμού, ο οποίος ωστόσο είναι επιρρεπής από τη φύση του σε μεγαλύτερη αδιαφάνεια. Αυτή η αντίληψη αλλά και τα σημεία της διαφθοράς στην αυτοδιοίκηση που την υποδαυλίζουν δεν είναι ελληνική. Στο Ην. Βασίλειο, η Διεθνής Διαφάνεια, σημειώνει ανάλογα φαινόμενα, όπου το 47% του πληθυσμού θεωρεί ότι η βρετανική αυτοδιοίκηση πλήττεται από τη διαφθορά[57].

Οπως οι μελέτες διαπιστώνουν, τα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά και το μέγεθος είναι παράγοντες προσδιοριστικοί της διαφθοράς στην αυτοδιοίκηση. Τα χαρακτηριστικά αυτά είναι η θρησκεία, η φυλή, το φύλο, η κοινωνική τάξη, οι τοπικές συνθήκες ανάπτυξης και ανεργίας, το μορφωτικό επίπεδο, η εκπαίδευση, η κουλτούρα. Κατά συνέπεια, ο βαθμός συνολικής ανάπτυξης μια κοινωνίας προσδιορίζει τη ροπή προς την ισχύ του κράτους δικαίου και των θεσμών ή αντιστοίχως προς την αδιαφάνεια, τις πελατειακές σχέσεις και τη διαφθορά. Αν μια κοινωνία ρέπει προς τη διαφθορά, αυτό φυσικά δεν εκδηλώνεται μόνον στην κεντρική διοίκηση, απλώς είναι περισσότερο ορατό εκεί που η κλίμακα το επιτρέπει. Σε αυτήν την τοπική κλίμακα όμως, η ολοκληρωμένη ανάπτυξη, θέτει τα θεμέλια για μεγαλύτερη διαφάνεια και λογοδοσία, λόγω ακριβώς της καλύτερης ορατότητας χάριν της γειτνίασης, της απελευθέρωσης της ατομικής δημιουργικότητας, των δομών αλληλεγγύης, εθελοντισμού και κοινωνίας πολιτών, των υπηρεσιών έναντι φόρων και τελών. Αντιστοίχως, οι συνθήκες υπανάπτυξης, οδηγούν στη διαφθορά, την κακοδιοίκηση, τις φατρίες, τις αμείλικτες αντιπαραθέσις, τη βία. Ομως σε αυτήν τη περίπτωση, αυτά δεν αφορούν μόνον την τοπική, αλλά ακόμη περισσότερο την κεντρική εξουσία. Επομένως η επικουρικότητα και πάλι είναι η λύση. Το πρόβλημα είναι η προσπάθεια αυταρχικής, παρεμβατικής και πατερναλιστικής επιβολής λύσεων «από πάνω».

57. Robert Barrington. Fewer safeguards means an increased corruption risk in local government. The system of checks and balances that previously existed have been eroded or deliberately removed. GUARDIAN professional. 9.10.2013 και http://www.transparency.org.uk/news-room/events/9-event/450-corruption-in-local-government

Ζ. Συγκομιδή. Αρχή της επικουρικότητας, αρχή ελευθερίας, συμμετοχής και ευθύνης

«…είναι προς το συμφέρον της αλήθειας
να υπάρχει διαφορά γνωμών…»
John Stuart Mill

Η αρχή της επικουρικότητας διερευνά και απαντά εν μέρει το ερώτημα «τι είμαι ελεύθερος να κάνω και να είμαι», εκκινώντας από τη φυσική κατάσταση και επιδίωξη του ανθρώπου «να είμαι όσο πιο ελεύθερος γίνεται, να κάνω και να είμαι». Το υποκείμενο εν προκειμένω, α) ορίζεται ως το φυσικό πρόσωπο, ένας δημότης/πολίτης ενός τοπικού, περιφερειακού, εθνικού, ευρωπαϊκού ή και παγκόσμιου –γιατί όχι στις μέρες μας;- δήμου, ή β) οποιοδήποτε άλλο επίσημα αναγνωρισμένο νομικό πρόσωπο ιδιωτικού καταρχήν (σύλλογοι, ιδρύματα κ.λπ.) και δημοσίου κατόπιν δικαίου, που ασκεί μια εκ των προτέρων καθορισμένη εξουσία σε ένα συγκεκριμένο χώρο πολιτικής ευθύνης και σε ένα πεδίο θεσμοθετημένης αρμοδιότητας.

Πουθενά τα ανεξάρτητα και ελεύθερα πνεύματα και στάσεις, ενώσεις και κοινότητες ανθρώπων, δεν είναι αποδεκτά από την εκάστοτε εξουσία. Οι κυρώσεις είναι διαφορετικές ανά τόπο και συνθήκες. Βεβαίως προσοχή, άλλο ελεύθερο, ανιδιοτελές πνεύμα κι άλλο «ελεύθερος καβαλλάρης». Οι δικτάτορες αντιμετωπίζουν τους πάντες ως «ελεύθερους καβαλλάρηδες». Στη δημοκρατία οφείλουμε να θεωρούμε και να σεβόμαστε τους πάντες καταρχήν ως ελεύθερα πνεύματα. Αρκεί να μην στρέφονται πασίδηλα κατά της μόνης κοινά συμφωνημένης σταθεράς του κράτους δικαίου.

Πιο συγκεκριμένα στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, η αρχή της επικουρικότητας δεν αποτελεί εκδήλωση ευρωσκεπτικισμού, αλλά αντιθέτως, θεσμοθετεί, κωδικοποιεί και απλοποιεί την αμφίσημη και εν εξέλιξη σχέση μεταξύ, αφενός της εν τω γεννάσθαι ομοσπονδιακής μορφής που προσλαμβάνει η Ευρωπαϊκή Ενωση και αφετέρου των κρατών-μελών αλλά και των πολιτών που την απαρτίζουν. Οργανώνει τις αμφίδρομες ροές. Αλλοτε από κάτω προς τα πάνω κι άλλοτε από πάνω προς τα κάτω. Αναζητά, δηλαδή, να απεγκλωβίσει τα συμπράττοντα μέρη από το αναστοχαστικό ερώτημα από ποιον εν τέλει κυβερνώμεθα και ποιος αποφασίζει τι πρέπει ή τι δεν πρέπει να κάνουμε, αν και τελικώς ανατροφοδοτεί τα ερωτηματικά περί του συνταγματικού και πολιτικού δεόντος. Αποφασίζει ο εαυτός μας ή (άλλες) συλλογικότητες που αυτός έχει αποδεχθεί ως νόμιμους φορείς απόφασης. Αυτό το ερώτημα δεν απαντάται ποτέ με τρόπο οριστικό. Η ανάλογη συζήτηση επανέρχεται κατά διαστήματα στην περίπτωση του φιλελεύθερου υποδείγματος των

ΗΠΑ, επιβεβαιώνει την ανατροφοδότηση του ζητήματος και των απαντήσεων σε αυτό στο διηνεκές, υπό συνθήκες φυσικά δημοκρατίας. Ειδικώς στις συντρέχουσες αρμοδιότητες η επικουρικότητα αξίζει μεγαλύτερης θεσμικής προσοχής στο πολιτικό σύστημα της Ε'Ε.

Ενας ηθικός υπαρξισμός στον οποίο υποβάλλεται ο καθένας μας, είναι χρήσιμος για τον συνεχή μετασχηματισμό μιας ελεύθερης και δημοκρατικής (κοινό)πολιτείας όπου το διακύβευμα είναι εσαεί οι αποφάσεις της να λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στους πολίτες της. Αυτό πρακτικά σημαίνει, ό,τι η αρχή της επικουρικότητας, ακολουθεί εκείνο που ο Ισάια Μπέρλιν περιέγραψε στο περίφημο βιβλίο του «Τέσσερα Δοκίμια Περί Ελευθερίας»[58] ως θετική ελευθερία[59]. Ο παραλληλισμός, αν και όχι επαρκώς αναλυτικός στο φάσμα που εξειδικεύεται στο παρόν κείμενο, δηλώνει μια ιδεολογική συνέχεια με το παρελθόν και αντλεί νοητικά εμβάσματα που μετουσιώνονται σε ελευθεριάζουσες κανονιστικές προσταγές για τους πολίτες, το πολίτευμα, τις κρατικές δομές, τα θεσμικά όργανα αλλά και την έννομη τάξη, που είναι απόρροια των σχέσεων «βάσης» και «εποικοδομήματος». Επιστρέφοντας στην αρχή της επικουρικότητας, εάν για παράδειγμα η αυτοδιοίκηση λειτουργεί έτσι ώστε να ανταποκρίνεται αποτελεσματικά στην αποστολή της εντός ενός γενικού ευρωπαϊκού προτύπου αυτοδιοίκησης, τότε κάθε εξωγενής κανονισμός (π.χ παρέμβαση των κρατικών ή των κοινοτικών οργάνων), ή αρνητική ελευθερία όπως την ορίζει ο Ι.Μπέρλιν, είναι άκαιρος και άτοπος.

Ταυτοχρόνως, η επικουρικότητα αποτελεί μια αρχή που τείνει στη διαφύλαξη της ελευθερίας, αφού προτάσσει την αντιμετώπιση των προβλημάτων, από τα ίδια τα άτομα, τα δικαιώματα των οποίων θέλει να ενδυναμώνει προς τον σκοπό αυτό, κατόπιν από την οικογένεια, μετά από τη γειτονιά και τους εθελοντικούς συλλόγους, την κοινωνία πολιτών κι ύστερα από την τοπική κοινωνία δια των θεσμών αυτοδιοίκησης, προτού φθάσουμε στο «κράτος – δυνάστη» κι ακόμη περισσότερο σε όλο και μεγαλύτερους και ευρύτερους «δυνάστες», όπως η ΕΕ και οι διεθνείς οργανισμοί. Οσο πιο μακρυά βρίσκονται εκείνοι που λαμβάνουν τις αποφάσεις, τόσο από τους τελικούς αποδέκτες προς όφελος των οποίων δαπανώνται χρήματα, όσο και από εκείνους που καταβάλλουν υποχρεωτικώς μέρος των χρημάτων τους δια της φορολογίας, τόσο πιο πιθανή και πιο εύκολη γίνεται η διασπάθιση αυτών των χρημάτων και η απομάκρυνση από τον επισήμως διακηρυγμένο προορισμό τους. Ως

58. Isaiah Berlin, Τέσσερα Δοκίμια Περί Ελευθερίας, Εκδόσεις Scripta, Αθήνα, 2001
59. Θετική ελευθερία ορίζεται η μη εσκεμμένη επέμβαση κάποιων άλλων στο πεδίο του οποίου θα μπορούσα υπό κανονικές συνθήκες να δράσω.

διασπάθιση δε ορίζεται τόσο η διαφθορά όσο και ο περιορισμένος αντίκτυπος της διάθεσης πόρων στον τελικό αποδέκτη, η διόγκωση των λειτουργικών εξόδων, το μεγάλο όφελος των μεσαζόντων, το κόστος της γραφειοκρατίας κ.λπ.

Με αφετηρία την καθολική κοινωνική διδασκαλία, που διαμορφώθηκε κατά την περίοδο της «επέλασης» των κολεκτιβιστικών ιδεών (τέλη 19ου – αρχές 20ου αι.), δεν πρέπει κάτι να γίνεται από ευρύτερους και πιο σύνθετους οργανισμούς εφόσον μπορεί να γίνεται εξίσου καλά από έναν μικρότερο και απλούστερο οργανισμό. Οσο πιο κοντά στον πολίτη λαμβάνονται οι αποφάσεις τόσο καλύτερα. Καθώς πρόκειται για μια αρχή περιορισμένης κυβέρνησης και ατομικής ελευθερίας, έχει κυρίως αντίπαλο τις συγκεντρωτικές, παρεμβατικές, γραφειοκρατικές, πατερναλιστικές και προνοιακές αντιλήψεις, που δεν εμπιστεύονται το άτομο, αλλά εκεί όπου και το άτομο πρωτ' απ' όλα δεν εμπιστεύεται τον εαυτό του, εκεί όπου το πρωτείο του ατόμου κάθε άλλο παρά αναγνωρίζεται και έχει επιτευχθεί. Ο Αλέξις Ντε Τοκβίλ αντιτάχθηκε σθεναρά στη συγκεντρωτική ορμή που πλήττει τις σύγχρονες δημοκρατίες (μέσα 19ου αιώνα). Σύμφωνα με την επικουρικότητα, η αληθινή δημοκρατία πραγματώνεται πρωταρχικώς στο πεδίο των τοπικών θεσμών και της αυτοδέσμευσης (προσωπικής και εταιρικής κοινωνικής ευθύνης και διαμέσου των συλλόγων). «Η συγκεντρωτική συνοχή είναι το όπλο της τυραννίας, αλλά ο φίλος της ελευθερίας είναι η ιδιαιτερότητα του μέρους»[60].

Αυτό απαιτεί αφενός συμμετοχή αφετέρου ευθύνη. Η συμμετοχή προϋποθέτει από τη φύση της περισσότερους συμπράττοντες κι επομένως ενέχει συμβιβασμούς, δηλαδή σεβασμό της διαφορετικότητας κατά την επιζήτηση ενός βαθμού ενότητας σε κάθε κοινότητα (e pluribus unum), που ακριβώς χάριν της αναγκαίας συνύπαρξης με την αρχή της ελευθερίας, η συμμετοχή δεν μπορεί να είναι άνωθεν επιβαλλόμενη, αλλά οικοθελώς αποδεκτή και αυτοδεσμευτικά εφαρμοζόμενη. Από την άλλη, όπως η ελευθερία ατομικής επιλογής δεν μπορεί να γίνει νοητή άνευ της ανάληψης της προσωπικής ευθύνης, έτσι και ως προς τις συλλογικότητες η ελευθερία συνυφαίνεται αναπόδραστα τόσο με τη συμμετοχή όσο και με την ευθύνη. "Η ελευθερία δεν σημαίνει μόνον ότι το άτομο έχει τις ευκαιρίες και το βάρος της επιλογής του, σημαίνει επίσης ότι θα πρέπει να υφίσταται τις συνέπειες των πράξεων του κι ότι θα επαινεθεί ή θα κατηγορηθεί γι' αυτές" (Φρ. Χάγιεκ). Η επικουρικότητα επομένως υποδεικνύει την υστέρηση του κρατικού έναντι του ιδιωτικού, του κεντρικού έναντι του αποκεντρωμένου, του μεγάλου έναντι του μεσαίου και μικρού, του προστατευτικού και πατερναλιστικού έναντι της

60. David A. Bosnich, ACTON Institute, The Principle of Subsidiarity, Religion and Liberty, Volume 6, Number 4

ελευθερίας επιλογής, του αυταρχικού έναντι του δημοκρατικού, ανεκτικού και συναινετικού. Υπάρχουν δύο είδη ανθρώπων: αυτοί που λένε στο Θεό «γενηθήτω το θέλημά σου» και αυτοί που τους λέει ο Θεός «καλά, κάνε ό,τι νομίζεις» (C.S. Lewis). Οι δεύτεροι επιλέγουν την ελευθερία δια της επικουρικότητας. Η αρχή της επικουρικότητας κατά συνέπεια είναι μια αρχή, ελευθερίας, συμμετοχής και ευθύνης.

για τον συγγραφέα
ΝΙΚΟΣ
ΓΙΑΝΝΗΣ

Εργάζεται στις Βρυξέλλες στον τομέα της διαχείρισης γνώσης στο πλαίσιο της αναπτυξιακής βοήθειας για την Ε.Ε. (από το 2011). Γραμματέας της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (1990-'97), της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων και Αμυνας (1998-2001) και επιστ. συνεργάτης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (2009-'11). Γραμματέας της Επιτροπής για την αναθεώρηση του Συντάγματος (2006-'07). Υπεύθυνος επικοινωνίας στη Γεν.Δ/νση Ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις Βρυξέλλες (2001-2004). Συμμετείχε στην επεξεργασία της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στις Βρυξέλλες στο πλαίσιο της κοινωνίας πολιτών (2002-'04). Απόφοιτος του Νομικού Τμήματος (1986) και Δρ Πολιτικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών (1995). Μεταπτυχιακά στον αμερικανικό φεντεραλισμό, στο Λαφαγιέτ, Ηστον, Πενσυλβάνια, ΗΠΑ (1998) και στο δημόσιο δίκαιο στο Πανεπιστήμιο Στρασβούργου ΙΙΙ (1986-'87). Καθηγητής ευρωπαϊκής ιστορίας, θεσμών και πολιτικής (ΕΑΠ, 2005-2010). Διευθύνων Σύμβουλος του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (2004-'05). Ενεργός συμμετοχή επί 35 χρόνια σε αρκετές μη κερδοσκοπικές οργανώσεις και δεξαμενές σκέψης, ιδιαίτερα στον χώρο των φιλελεύθερων και ευρωπαϊκών ιδεών. Διευθυντής του φιλελεύθερου περιοδικού ΕΠΙΚΕΝΤΡΑ (1992-'93). Εκδότης του περιοδικού ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ από το 1990 (90 τεύχη), ιδρυτής και Πρόεδρος του Ομίλου Ευρωπαϊκή Εκφραση (www.ekfrasi.gr). Εκδότης του βιβλίου «Τι είναι η κοινωνία πολιτών», συγγραφέας και επιμελητής άρθρων, βιβλίων κ.λπ. Ασχολείται με θέματα ευρωπαϊκής ιστορίας, θεσμών και πολιτικής, κοινωνίας πολιτών, εθελοντισμού και δημοκρατίας, περιβάλλοντος και ανάπτυξης. Πρ. Πρόεδρος Συλλόγου Ν. Βουτζά (2005-2009), συντονιστής της Καμπάνιας των 800 ΜΚΟ για το Σύνταγμα (2006-2008) και εκλεγμένο μέλος στη Συμβουλευτική Επιτροπή Νεότητας του Συμβουλίου της Ευρώπης (1993-1995). Από το 2010 υλοποιεί την ιδέα «επέκεινα χώρα» στο Ζαγόρι στην Ηπειρο (www.epekeinahora.gr). Πατέρας 4 παιδιών. Εχει τερματίσει 5 Μαραθωνίους στην κλασική διαδρομή και άλλους αγώνες δρόμου και γενικώς τρέχει.

Η Ευρωπαϊκή Εκφραση είναι μια ανεξάρτητη μη κερδοσκοπική οργάνωση της κοινωνίας πολιτών, χωρίς κομματικό χαρακτήρα, που ιδρύθηκε στην Αθήνα το 1989
και δραστηριοποιείται αδιάλειπτα έκτοτε στην Ελλάδα, κι ακόμη στην Κύπρο, την Ισπανία, το Βέλγιο, τον Ευρωπαϊκό και τον διεθνή χώρο

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΚΦΡΑΣΗ ως πολιτική και κοινωνική οργάνωση:

- ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ

προωθεί τις ιδέες του φεντεραλισμού και της κοινωνίας πολιτών, αποβλέποντας τελικά σε μια μορφή ομοσπονδιακής οργάνωσης και ολοκλήρωσης για την Ευρωπαϊκή Ενωση διαμέσου της σταδιακής διαμόρφωσης από την κοινωνία πολιτών ενός ευρωπαϊκού δήμου και τη δημιουργία μιας συνείδησης πολιτισμικής και πολιτικής κοινότητας στον ευρωπαϊκό χώρο

- ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

προσβλέπει σε μια ηθική οικουμενική διακυβέρνηση, την πολιτικοποίηση της παγκοσμιοποίησης, τη διεθνοποίηση της δημοκρατίας, μια συνολική βιώσιμη ανάπτυξη, θέλει να συμβάλλει στη σταδιακή δημιουργία μιας παγκόσμιας ομοσπονδίας και προτείνει το ομοσπονδιακό πρότυπο ως την καταλληλότερη μορφή πολιτικής οργάνωσης σε όλων των ειδών τις πολιτικές κοινότητες

- ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΠΟΛΙΤΩΝ ΚΑΙ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ

στοχεύει στην ανάδειξη και ενίσχυση της κοινωνίας πολιτών (συμμετοχική δημοκρατία), την εμβάθυνση και εμπέδωση των δημοκρατικών θεσμών (αντιπροσωπευτική δημοκρατία), τη μη επιλεκτική υπεράσπιση και προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των ατομικών ελευθεριών, ειδικότερα στην περιοχή της Μεσογείου, της κεντρικής, ανατολικής και νοτιοανατολικής Ευρώπης

- ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΝΕΟΛΑΙΑ

επιδιώκει την πρόκληση δημοσίου διαλόγου, την ενημέρωση, την ευαισθητοποίηση και τη συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στην οικοδόμηση της Ευρώπης με έμφαση στους νέους, συμβάλλοντας στη

διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας, στη δια-πολιτισμική κατανόηση, εκπαίδευση και αλληλεγγύη, στην τροφοδότηση της ευρωπαϊκής συνείδησης, την εποικοδομητική προσέγγιση των προβλημάτων και των ιδιαιτεροτήτων της νεολαίας, τις ανταλλαγές και την κινητικότητα

- ΑΝΟΙΧΤΗ - ΑΝΕΚΤΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ, ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟΣ

συμβάλλει στην εξάπλωση και εδραίωση των αξιών της ανοιχτής και της ανεκτικής κοινωνίας, του κοινωνικού πλουραλισμού, της συνταγματικής δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, του εθελοντισμού και της κοινωνικής οικονομίας και της αγοράς.

- ΔΕΞΑΜΕΝΗ ΣΚΕΨΗΣ ΚΑΙ ΙΔΕΩΝ

προβαίνει σε επιστημονική μελέτη και παρουσίαση, ιδιαίτερα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και του φεντεραλισμού, της κοινωνίας πολιτών και της δημοκρατίας, της νεολαίας, του περιβάλλοντος, της δια-πολιτισμικής εκπαίδευσης, των εθνικών πολιτισμών και της ευρωπαϊκής ταυτότητας, της κοινωνικής Ευρώπης

Προς εκπλήρωση των στόχων της, η Ευρωπαϊκή Εκφραση, εκδίδει το ομώνυμο περιοδικό από το 1990 (91 τεύχη), ορισμένα βιβλία και άλλα έντυπα, έχει διοργανώσει μεγάλο αριθμό δημοσίων εκδηλώσεων και ποικίλων προγραμμάτων ευαισθητοποίησης, ανταλλαγών και έρευνας, φεστιβάλ εθελοντισμού, κοινωνικές και περιβαλλοντικές δράσεις, ενώ συμμετέχει σε εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς και κινητοποιείται πολιτικά στο πλαίσιο των σκοπών της.

Ekfrasi.gr

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

Ίδρυμα Φρίντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία

Το Ιδρυμα Φρίντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία, είναι το ινστιτούτο για τη φιλελεύθερη πολιτική στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Αποσκοπεί στην ανάδειξη της ελευθερίας ως βασική αρχή για την αξιοπρέπεια όλων των ανθρώπων σ' όλα τα τμήματα της κοινωνίας και στη Γερμανία και στο εξωτερικό. Με τη διαφύλαξη και ανάπτυξη των νομοθετημένων προγραμμάτων (πολιτική επιμόρφωση, διάλογο, χορηγία ταλέντων, υποστήριξη και συμβουλευτική πολιτική), το Ιδρυμα Φρίντριχ Νάουμαν επιθυμεί να συμβάλει στη διαμόρφωση του μέλλοντος.

Στη Γερμανία προσφέρει ευκαιρίες, κυρίως για νέους και ταλαντούχους ανθρώπους να ανταλλάξουν πληροφορίες και εμπειρίες για θέματα τρέχοντος ενδιαφέροντος. Η κύρια προσοχή του εστιάζεται στη μεγαλύτερη κατανόηση της πολιτικής και στην έμπνευση πολιτών για συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία.

Στο εξωτερικό, τα ανθρώπινα δικαιώματα, η αρχή του νόμου και η δημοκρατία αποτελούν τον πυρήνα της δουλειάς των περιφερειακών γραφείων σε πάνω από 60 χώρες στην Ευρώπη, Αφρική, Ασία και Κεντρική Αμερική, με πολλαπλές μορφές διεθνούς και υπερατλαντικού διαλόγου, με προγράμματα που σκοπεύουν να προωθήσουν αυτές τις τρεις αξίες στον κόσμο. Το Ιδρυμα υποστηρίζει πρωτοβουλίες σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, για την υποστήριξη των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, το δημοκρατικό έλεγχο των δυνάμεων ασφαλείας και την ενδυνάμωση των συμμαχιών για τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Επιπλέον, βοηθά την ανάπτυξη δημοκρατικών και συνταγματικών δομών με την υποστήριξη φιλελεύθερων κομμάτων και ομάδων. Ενα δυνατό δίκτυο από δημοκρατικά κόμματα, οργανισμούς για τα ανθρώπινα δικαιώματα και ακαδημαϊκά ιδρύματα αποτελούν τη βάση για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων του Ιδρύματος στο εξωτερικό. Η κεντρική ιδέα του Ιδρύματος και στη Γερμανία και στο εξωτερικό είναι η πραγμάτωση της ελευθερίας και της προσωπικής ευθύνης.

FNF-europe.org

ΓΙΑ ΤΟ ΚΕΝΤΡΟ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
-ΜΑΡΚΟΣ ΔΡΑΓΟΥΜΗΣ

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών (ΚεΦιΜ) Μάρκος Δραγούμης είναι ο φιλελεύθερος όμιλος σκέψης, που έχει ως όραμα μια Ελλάδα που δέχεται και καταλαβαίνει την ελευθερία, τα ατομικά δικαιώματα, όπου στηρίζεται αρχή του νόμου, η οικονομία είναι ελεύθερη και η κοινωνία είναι ανεκτική και ανοικτή στις νέες ιδέες.

Επιδιώκει να εισάγει, να προωθήσει και να αποσαφηνίσει τις ιδέες κλασσικού φιλελευθερισμού, του laissez-faire καπιταλισμου, της ατομικής ελευθερίας, του περιορισμένου κράτους, και της ανοικτής κοινωνίας στην Ελλάδα και να εξηγήσει πως αυτές οι ιδέες μπορούν να μετατραπούν σε εφαρμοσμένες πολιτικές σε φιλελεύθερους αλλά και γενικότερα πολιτικοποιημένους πολίτες.

Στις δραστηριότητές του περιλαμβάνονται εκδόσεις έργων της φιλελεύθερης βιβλιοπαραγωγής και κειμένων εργασίας των συνεργατών του, μεταφράσεις της διεθνούς φιλελεύθερης βιβλιογραφίας, η διοργάνωση ανοιχτών συζητήσεων και επιμορφωτικών σεμιναρίων σε τακτική βάση καθώς και η δικτύωση προσώπων, πολιτικών ινστιτούτων και λοιπών φορέων που δραστηριοποιούνται στην ίδια κατεύθυνση.

Το ΚεΦιΜ “Μάρκος Δραγούμης” συνεργάζεται με ερευνητικούς φορείς του εξωτερικού, μεταξύ των οποίων το Ιδρυμα Φρίντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία (FNF) το Δίκτυο Ατλας, το Austrian Economics Centre και το Institute of Economic Affairs.

LibertyForum.gr

ΜΑΡΚΟΣ ΔΡΑΓΟΥΜΗΣ

Μαχητικός και παραγωγικός δημοσιογράφος, ερευνητής και αρθρογράφος από το 1960 μέχρι το θάνατό του έχει δημοσιεύσει πλήθος άρθρων, μελετών, βιβλίων και μεταφράσεων με οικονομικό και πολιτικό-ιστορικό περιεχόμενο.

Σημαντικοί σταθμοί στη ζωή του η δίχρονη εξορία του στον Αϊ- Στράτη, αρχές του ’50, η εκλογή του ως βουλευτής της ΕΔΑ το ‘57 και η παραίτησή του υπέρ του Μερκούρη, η συμμετοχή του στο κίνημα ειρήνης του ’60, ο αντιδικτατορικός αγώνας με το ΠΑΜ το ‘67-’74, η έντονη κριτική του στον υπαρκτό αλλά και το θεωρητικό σοσιαλισμό, η πορεία προς τον φιλελευθερισμό το ‘70, η διεύθυνση των γραφείων τύπου των ελληνικών πρεσβειών στο Λονδίνο, τη Βαρσοβία και αλλού, η διεύθυνση της ελληνικής μεταφραστικής υπηρεσίας της Ε.Ε. στις Βρυξέλλες τη δεκαετία του ‘90. Απεβίωσε στις 2 Ιουλίου 2011.

ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΕΦΙΜ

Πορεία προς τον Φιλελεύθερισμό

Η πρώτη έκδοση του ΚΕΦΙΜ-Μάρκος Δραγούμης είναι η επανέκδοση του εμβληματικού βιβλίου του Μάρκου Δραγούμη: Πορεία προς τον Φιλελευθερισμό.

Μπορείτε να το προμηθευτείτε σε όλα τα κεντρικά βιβλιοπωλεία ή να το παραγγείλετε από το ΚΕΦΙΜ (με email στη διεύθυνση:

liberty_forum@greekliberals.net)

ISBN: 960-02-2489-7
ISBN 13: 978-960-02-2489-4

Το μικρό βιβλίο του Φιλελεύθερισμού

Το ίδρυμα Φρήντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία σε συνεργασία με το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών-Μάρκος Δραγούμης έχουν εκδόσει τη συλλογή δοκιμίων με το τίτλο 'Το Μικρό Βιβλίο του Φιλελεύθερισμού'
Το βιβλίο μπορείτε να το διαβάσετε στον ιστότοπο του ΚΕΦΙΜ και να το προμηθευτείτε στέλνοντας ένα email στη διεύθυνση liberty_forum@greekliberals.net ή από τα γραφεία του ιδρύματος Φρίντριχ Νάουμαν στην Αθήνα, Ομήρου 54.

«Η πνευματική οκνηρία είναι ένας από τους κυριότερους εχθρούς της ελευθερίας. Επομένως, ο Φιλελεύθερισμός ως ο πολιτικός εγγυητής της ελευθερίας απαιτεί διαρκή διανοητικά ερεθίσματα.
Με αυτή την έκδοση το Φιλελεύθερο Ινστιτούτο του Ιδρύματος Φρίντριχ Νάουμαν και το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών-Μάρκος Δραγούμης προσφέρουν αυτά τα ερεθίσματα. Το βιβλίο προσφέρει ένα πλαίσιο ιδεών που συνεισφέρουν στην υποστήριξη και ανάπτυξη μιας πολιτικής και οικονομικής τάξης με όρους ελεύθερης συνταγματικής πολιτείας καθώς και μιας οικονομίας της αγοράς που επιδιώκει να πραγματώσει το φιλελεύθερισμό σε μια αναλλοίωτη μορφή του.»

Η Ηθική του Καπιταλισμού

Το ΚΕΦΙΜ-Μάρκος Δραγούμης μετέφρασε τη συλλογής δοκιμίων 'The Morality of Capitalism'.
Για τα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας πρόκειται για ένα ανατρεπτικό έργο που παρουσιάζει τις ηθικές πτυχές του οικονομικού συστήματος που έφερε πρωτόγνωρη ευημερία σε παγκόσμιο επίπεδο.
Στέλνοντας ένα email στη διεύθυνση liberty_forum@greekliberals.net και θα σας ενημερώσουμε για το κόστος και τον τρόπο που θα μπορέσετε να το προμηθευτείτε.

ISBN:978-618-80925-2-5

«Το βιβλίο αυτό πραγματεύεται την ηθική αιτιολόγηση αυτών που ο φιλόσοφος Robert Nozick αποκάλεσε «καπιταλιστικές πράξεις μεταξύ συναινούντων ενηλίκων» . Μιλάει για το σύστημα της συνεργατικής παραγωγής και της ελεύθερης ανταλλαγής που χαρακτηρίζεται από την επικράτηση τέτοιων πράξεων. »

Ύμνος

Η νουβέλα της Άυν Ραντ με τον πρόλογο του πνευματικού της κληρονόμου Leonid Peikoff, την εισαγωγή της συγγραφέως, και έναν διεξοδικό οδικό στη φιλοσοφία και το έργο της Άυν Ραντ, σε μια ιδιαίτερη έκδοση. Ιδανικό ως πρώτο βιβλίο για κάποιον που ενδιαφέρεται για την Άυν Ραντ και ως τελευταίο για όποιον έχει όλα τα έργα της στα ελληνικά.

ISBN:978-618-80925-1-8

«-Υπήρχαν μόνον για να υπηρετούν το κράτος. Η σύλληψή τους γινόταν σε ελεγχόμενα Παλάτια Ζευγαρώματος. Πέθαιναν στο Σπίτι των Αχρήστων. Από το λίκνο στον τάφο, το πλήθος ήταν ένα—το μέγα ΕΜΕΙΣ.

Σε ό, τι είχε μείνει από την ανθρωπότητα υπήρχε μόνον ένας άνθρωπος που τόλμησε να σκεφθεί, να αναζητήσει, και να αγαπήσει. Αυτός, ο Ισότης 7-2521, έφθασε κοντά στο να χάσει τη ζωή του, επειδή η γνώση του θεωρήθηκε ως μία προδοτική βλασφημία…Είχε ανακαλύψει τη χαμένη και ιερή λέξη—ΕΓΩ.»

Γράμματα από την Ευρώπη

Ο πιο προσιτός και κατατοπιστικός οδηγός για το πως δουλεύει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μέσα από τη μοναδική και φιλελεύθερη ματιά του τότε προέδρου της Ομάδας των Φιλελεύθερων Δημοκρατών
Sir Graham Watson.
Τι κάνει ένας ευρωβουλευτής; Τι προκλήσεις αντιμετωπίζει; Με τι ασχολείται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ποιοί είναι οι μηχανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τι εμπόδια αφαιρούν και τι εμπόδια βάζουν στην καθημερινότητα των πολιτών;

ISBN : 978-618-80925-0-1

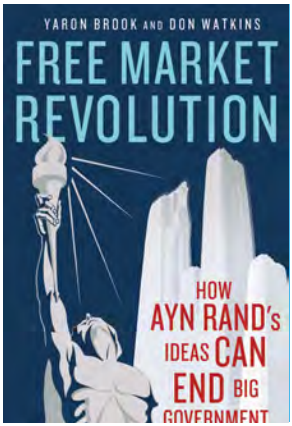
Ελευθερία. Γιατί;

Η επόμενη έκδοση του ΚΕΦΙΜ θα είναι η μετάφραση της συλλογής δοκιμίων 'Why Liberty' που επιμελήθηκε ο Tom Palmer.
Πρόκειται για δώδεκα δοκίμια που αναλύουν και περιγράφουν τη φιλελευθερη σκέψη. Η ελληνική έκδοση θα έχει και δύο επιπλέον δοκίμια που θα συγγράψουν έλληνες, μέλη των 'Φοιτητών για την Ελευθερία'.

Αναμένεται να εκδοθεί το Φθινόπωρο του 2014

«Ένας εμπνευσμένος και χρήσιμος οδηγός για όσους έρχονται για πρώτη φορά σε επαφή με το φιλελευθερισμό αλλά και όσους έχουν βαθιά εμπειρία στις παραδόσεις του. Αν και δεν το συνειδητοποιούμε πάντα, ο φιλελευθερισμός είναι η αρχή η οποία καθοδηγεί την καθημερινή μας ζωή. Αυτό το βιβλίο εξηγεί γιατί θα πρέπει να εφαρμόζουμε αυτή την αρχή και στην πολιτική.»

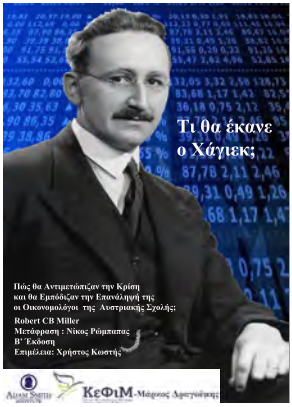
Η επανάσταση της Ελευθερης Αγοράς



Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών απέκτησε τα δικαιώματα του βιβλίου των Yaron Brook & Don Watkins 'Free Market Revolution-how the ideas of Ayn Rand can end Big Governement'

Ενα πραγματικά επαναστατικό βιβλίο που θα προσφέρει σημαντικά επιχειρήματα υπέρ της ελεύθερης αγοράς στο δημόσιο διάλογο στην Ελλάδα.

Αναμένεται να εκδοθεί τον Μάιο του 2015



Τι θα έκανε ο Χάγιεκ;

Αυτή η μελέτη έχει αναρτηθεί στον ιστότοπο και στο ibookstore.

Πρόκειται για μια περιεκτική αλλά κατανόητή μελέτη που εκπόνησε ο Robert CB Miller για το Adam Smith Institute και μετέφρασε ο υπεύθυνος μεταφράσεων του ΚΕΦΙΜ, Νίκος Ρώμπαπας και επιμελήθηκε ο συνεργάτης του ΚΕΦΙΜ Χρήστος Κωστής και που αναφέρεται στην χρηματοπιστωτική κρίση από την οπτική γωνιά των οικονομολόγων της Αυστριακής σχολής και προτείνει ριζοσπαστικές αλλά και εφαρμόσιμες λύσεις για ένα σταθερό τραπεζικό σύστημα.

Οι Αυστριακοί οικονομολόγοι, που βρίσκονται στο περιθώριο των οικονομικών από το 1930, δεν είχαν πειστεί από τη συμβατική, κοινά αποδεκτή, προσέγγιση. Καχύποπτοι ως προς τη φαινομενική ηρεμία της Μεγάλης Σταθερότητας, έβλεπαν το πρόβλημα να έρχεται, και σε ορισμένες περιπτώσεις προέβλεψαν την κρίση. Ήρθε ο καιρός να ακουστούν τα επιχειρήματά τους. Πραγματικά οι Αυστριακοί οικονομολόγοι θα μπορούσαν να απαντήσουν στη φημισμένη ερώτηση της Βασίλισσας της Αγγλίας στο London School of Economics το Νοέμβριο του 2008: «Γιατί δεν το προέβλεψε κανείς;» λέγοντας «Λοιπόν, Μεγαλειοτάτη, εμείς το προβλέψαμε!»

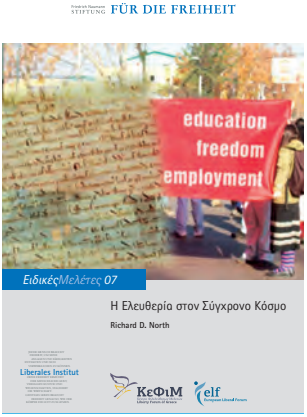
Μελέτη για την Ημέρα Φορολογικής Ελευθερίας

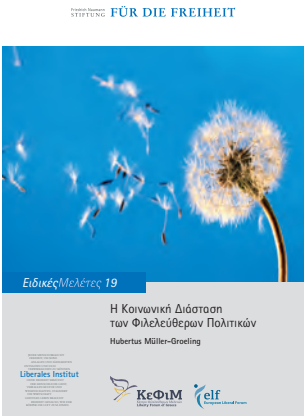
Το ΚΕΦΙΜ με το νέο 'Φορολογικό Παρατηρητήριο' του εξέδοσε την μελέτη για την ημέρα Φορολογικής Ελευθερίας. Τη μελέτη μπορείτε να την κατεβάσετε από τον ιστότοπο του ΚΕΦΙΜ

«Η Ημέρα Φορολογικής Ελευθερίας έρχεται να απαντήσει στο ερώτημα: «Έως πότε θα πληρώνω για το κράτος;» Κατά μέσο όρο, ο Έλληνας εργάστηκε μέχρι τη 19η Ιουνίου για να χρηματοδοτήσει τον κρατικό μηχανισμό το 2012, 14 ημέρες περισσότερο από ότι το 2011. Δηλαδή, στις πρώτες 169 μέρες το κράτος έλαβε κάθε δεδουλευμένο ευρώ των Ελλήνων ως φόρο ή κάποιας μορφής εισφορά.»

ΕΙΔΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΤΟΥ FNF
ΜΕΤΑΦΡΑΣΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΟ ΚΕΦΙΜ

Το ίδρυμα Φρήντριχ Νάουμαν για την Ελευθερία σε συνεργασία με το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών-Μάρκος Δραγούμης έχουν εκδόσει δέκα από τις Ειδικές Μελέτες του Ιδρύματος.
Μπορείτε να το διαβάσετε και να κατεβάσετε τις μελέτες στον ιστότοπο του ΚΕΦΙΜ στο σύνδεσμο με τις Μεταφράσεις και να τα βρείτε σε επιλεγμένες εκδηλώσεις του ΚΕΦΙΜ.





Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

ΕιδικέςΜελέτες 20

Ελευθερια - η καλυτερη λυση στο προβλημα της Φτωχειας

Otto Graf Lambsdorff

Liberales Institut

ΚΕΦΙΜ Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

elf European Liberal Forum

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

ΕιδικέςΜελέτες 48

Κατανοώντας την Ελευθερία

Tom G. Palmer

Liberales Institut

ΚΕΦΙΜ Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

elf European Liberal Forum

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

ΕιδικέςΜελέτες 82

Η σημασία της Μετανάστευσης: Πώς η Γερμανία και ο κόσμος μπορούν να ωφεληθούν από την ελεύθερη μετακίνηση των ανθρώπων

Philippe Legrain

Liberales Institut

ΚΕΦΙΜ Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

elf European Liberal Forum

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

ΕιδικέςΜελέτες 86

Ιδιωτική Παροχή Κοινών Αγαθών: Η ιστορία και το μέλλον του κοινοτικού Φιλελεύθερισμού

Fred E. Foldvary

Liberales Institut

ΚΕΦΙΜ Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

elf European Liberal Forum

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

ΕιδικέςΜελέτες 87

Αποκέντρωση: Το Ελβετικό πείραμα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Άμεση Δημοκρατία και τον Φορολογικό Ανταγωνισμό

Robert Nef

Liberales Institut

ΚΕΦΙΜ Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

elf European Liberal Forum

Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

ΕιδικέςΜελέτες 90

Φιλελευθερισμός Φιλελεύθερες πολιτικές και Ατομική Ιδιοκτησία

Stefan Melnik

Liberales Institut

ΚΕΦΙΜ Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών

elf European Liberal Forum

ΕΝΙΣΧΥΣΗ

Εαν σας ενδιαφέρει το έργο του ΚΕΦΙΜ και οι ιδέες της Ελευθερίας, μπορείτε να βοηθήσετε στο έργο μας. Αν θέλετε να μας ενισχύσετε οικονομικά, μπορείτε να καταθέσετε δωρέες στον παρακάτω λογαριασμό της Τράπεζας Πειραιώς:

IBAN: GR76 0172 0650 0050 6505 6609 809
Αν ζητηθεί θα εκδοθεί απόδειξη

Ακόμη μπορείτε να κάνετε δωρεά μέσω Paypal ή πιστωτικής κάρτας μέσα από τον ιστοτοπό μας.

www.libertyforum.gr
info@libertyforum.gr