



**Working Paper 02/2011**

***Εθνικά Κοινοβούλια και Υπερ-Εθνική Δημοκρατία:  
Η πρόκληση της Συνθήκης της Λισσαβώνας***

**Ελένη Κονιτσιώτη**

M.Sc. στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών  
Δόκιμη Ερευνήτρια Κέντρου Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ.)

Η Ελένη Κονιτσιώτη γεννήθηκε στην Αθήνα το 1976. Είναι κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης (Msc) στις Ευρωπαϊκές Σπουδές του Τμήματος Διεθνών & Ευρωπαϊκών Οικονομικών Σπουδών του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Είναι, επίσης, Πτυχιούχος της Φιλοσοφικής Σχολής Αθηνών και κάτοχος μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης (D.E.A.) στη διδασκαλία Γλωσσών και Πολιτισμών του Πανεπιστημίου Sorbonne 3, με υποτροφία του ΙΚΥ. Στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ) του Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων του Παντείου Πανεπιστημίου ασχολείται ως δόκιμη ερευνήτρια, καθώς και στο Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών & Ερευνών (ΕΚΕΜΕ) ως επιστημονικός συνεργάτης. Γνωρίζει αγγλικά, γαλλικά και αλβανικά.

Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ.)

Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων

Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών

Χιλλ 3-5, Αθήνα 105 58

Τηλ. (+30) 210-3312325-7

Fax. (+30) 210-3313572

© Ελένη Κονιτσιώτη

© Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (Κ.Ε.ΔΙΑ.) - Μάιος 2011

ISSN 1792-8834

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Κ.Ε.ΔΙΑ.: <http://www.kedia.gr>

Απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια του συγγραφέα. Παραπομπές στο παρόν έργο θα πρέπει να γίνονται ως ακολούθως:

Όνομα Συγγραφέα, Τίτλος, ΚΕΔΙΑ Working Paper, Αριθμός/Έτος, [URL].

Εισαγωγή .....	4 -
1. Ο Κοινοβουλευτισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως κινητήριος μοχλός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: από τις ιδρυτικές συνθήκες έως τη Συνθήκη της Λισσαβώνας .....	6 -
1.1 Οι βουλές στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Εισαγωγικές παρατηρήσεις .....	6 -
1.2 Εθνικές διατάξεις για τις ευρωπαϊκές αρμοδιότητες των κοινοβουλίων ..	6 -
1.2.1 Ο ρόλος της Βουλής στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σύμφωνα με τον Θεμελιώδη Νόμο του γερμανικού ομοσπονδιακού κράτους .....	6 -
1.2.2 Ο ρόλος της Βουλής των Ελλήνων στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σύμφωνα με το Σύνταγμα .....	8 -
1.2.2.1 Η σχέση βουλής-κυβέρνησης και ο έλεγχος επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων .....	8 -
1.2.2.2 Το άρθρο 28 του Συντάγματος .....	9 -
1.2.3 Κατηγορίες & παραδείγματα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών αποφάσεων .....	9 -
1.3 Ευρωπαϊκές διατάξεις για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων .....	11 -
1.3.1 Από τις ιδρυτικές συνθήκες έως την Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη .....	11 -
1.3.2 Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων .....	12 -
1.3.2.1 Το άρθρο 12 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση .....	12 -
1.3.2.2 Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	13 -
1.3.2.3 Οι μεταβατικές ρήτρες: ρήτρα ευελιξίας και ρήτρες αναθεώρησης χωρίς επικύρωση .....	17 -
2. Ο κοινοβουλευτισμός τροχοπέδη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση; Η απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και το ρόλο της Bundestag (απόφαση 30.6.2009) .....	19 -
2.1 Η απόφαση του Δικαστηρίου για το ρόλο της Bundestag με φόντο μια θεωρία ολοκλήρωσης .....	19 -
2.2 Η αμφισβητούμενη ενδυνάμωση των κοινοβουλίων .....	22 -
3. Κοινοβούλια και εκδημοκρατισμός της Ένωσης. Μια συζήτηση για την έννοια της δημοκρατίας στην «ευρωπαϊκή συμπολιτεία» .....	24 -
3.1 Μορφές νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....	24 -
3.2 Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου & των εθνικών κοινοβουλίων στην προσπάθεια εκδημοκρατισμού του ενωσιακού οικοδομήματος ..	25 -
3.2.1 Σύμμαχοι ή αντίπαλοι; .....	25 -
3.2.2 Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ: Έκθεση Napolitano και έκθεση Elmar Brok .....	27 -
3.2.3 Εθνικά κοινοβούλια και δημοκρατική νομιμοποίηση: ποιοι και γιατί τα υποστηρίζουν; .....	28 -
Αντί Επιλόγου: Σκέψεις για το Μέλλον μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας .....	31 -
Βιβλιογραφία .....	33 -

## *Εισαγωγή*

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, ενισχύει με τις διατάξεις της τον εκδημοκρατισμό του κοινοτικού πολιτικού συστήματος, καθώς εμπεριέχει το μεγαλύτερο μέρος των καινοτομιών που προέβλεπε και η Συνταγματική Συνθήκη. Ο εκδημοκρατισμός όμως της Ένωσης είναι μια σύνθετη διεργασία και όχι απλώς ένας κανονισμός ή μια οδηγία που να μπορεί να επιβληθεί άνωθεν. Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης θέτουν άμεσα τον ευρωπαίο πολίτη στο επίκεντρο των ευρωπαϊκών διαδικασιών, δίνοντάς του ακόμη και το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας – το δικαίωμα 1.000.000 πολιτών της Ένωσης να ζητήσουν από την Επιτροπή να εκδώσει νομοθετική πρόταση επί συγκεκριμένου ζητήματος – αλλά και έμμεσα, ενισχύοντας το ρόλο των εθνικών κοινοβουλευτικών σωμάτων.

Η νέα Συνθήκη επενδύει στο ρόλο των κοινοβουλίων ως κινητήριο μοχλό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το σχετικό Πρωτόκολλο που περιλαμβάνονταν και στη Συνταγματική Συνθήκη δίνει στα κοινοβούλια όσα εργαλεία δράσης τους είναι απαραίτητα, προσδοκώντας ότι θα κάνουν σωστή χρήση αυτών προς όφελος της δημοκρατίας στην Ένωση.

Τόσο οι ευρωπαϊκές Συνθήκες όσο και τα Συντάγματα των ευρωπαϊκών κρατών περιέχουν διατάξεις για τις ευρωπαϊκές αρμοδιότητες των κοινοβουλίων. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στα διάφορα κοινοβούλια είναι ανάλογες της θεσμικής ισχύος που απολαμβάνει κάθε κοινοβούλιο στο εσωτερικό κάθε χώρας.

Το πρώτο μέρος της ανάλυσης, με τίτλο «Ο κοινοβουλευτισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως κινητήριο μοχλός της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Από τις ιδρυτικές συνθήκες έως τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», μελετά αναλυτικά τις διατάξεις του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου που αναφέρονται στον ευρωπαϊκό ρόλο της Bundestag αλλά και τις διατάξεις του Συντάγματος που αναφέρονται στον ευρωπαϊκό ρόλο της Βουλής των Ελλήνων. Έχει ενδιαφέρον να γνωρίζουμε

επακριβώς το πώς τα ίδια τα κράτη αντιλαμβάνονται τον ευρωπαϊκό ρόλο των κοινοβουλίων τους. Στο δεύτερο μισό του πρώτου μέρους μελετώνται οι ευρωπαϊκές διατάξεις για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Ιδιαίτερως μελετώνται οι σχετικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας και κυρίως το εξόχως σημαντικό Πρωτόκολλο της Συνθήκης.

Σύμφωνα με τις εθνικές και ευρωπαϊκές διατάξεις, η συμμετοχή των κοινοβουλίων ισούται με περισσότερη δημοκρατία και άρα με περισσότερη ολοκλήρωση. Η απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου που εκδόθηκε στις 30.6.2009 στηρίζει εξίσου το ρόλο των κοινοβουλίων. Ωστόσο, μπορούμε βέβαια να υποστηρίξουμε ότι ευνοεί την εμβάθυνση;

Το δεύτερο μέρος της ανάλυσης μελετά την απόφαση αυτή, θεωρώντας την ιδιαίτερως σημαντική, διότι με αφορμή το ρόλο της Bundestag στην Ένωση διατυπώνεται μια ολόκληρη θεωρία ολοκλήρωσης, ή μάλλον μια θεωρία που εχθρεύεται την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Από την άποψη αυτή, η απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου δεν μπορεί να είναι μια εσωτερική υπόθεση της Γερμανίας, αλλά ενδιαφέρει συνολικά ολόκληρη την Ένωση.

Η έκφραση θέσεως υπέρ ή κατά της ενίσχυσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων δεν είναι απαλλαγμένη από συγκεκριμένες πεποιθήσεις για το περιεχόμενο που προσλαμβάνει ή δύναται να προσλάβει η έννοια της δημοκρατίας στην Ένωση. Η υποστήριξη είτε των εθνικών κοινοβουλίων είτε του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως καταλληλότερου νομιμοποιητικού παράγοντα στα πλαίσια της Ένωσης προσδιορίζει το περιεχόμενο που δίνουμε στην έννοια αυτή. Αυτό ακριβώς – δηλαδή, τη σύνδεση της συζήτησης για τα εθνικά κοινοβούλια με τη συζήτηση για τη Δημοκρατία σε επίπεδο υπερεθνικό – πραγματεύεται το τρίτο μέρος της ανάλυσης, το οποίο τιτλοφορείται «Κοινοβούλια και εκδημοκρατισμός της Ένωσης. Μια συζήτηση για την έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία».

# 1. Ο Κοινοβουλευτισμός στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως κινητήριοι μοχλοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: από τις ιδρυτικές συνθήκες έως τη Συνθήκη της Λισσαβώνας

## 1.1 Οι βουλές στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Όταν αναφερόμαστε στα κοινοβούλια δεν αναφερόμαστε σε ένα ομοιογενές σύνολο. Στο πέρασμα των χρόνων, κάθε πολιτεία, σύμφωνα με τις πολιτικές της παραδόσεις, προσέδωσε στα όργανα αυτά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τους απένειμε διαφορετικής έκτασης αρμοδιότητες. Μια διάκριση που έχει προταθεί από τους Alan R. Ball και Guy Peters (2000)<sup>1</sup> είναι η διάκριση μεταξύ βουλών με ρόλο «στίβου» και βουλών με ρόλο «νομοθετικού μετασχηματισμού». Σώματα με ρόλο «νομοθετικού μετασχηματισμού» είναι όσα ασκούν αληθινή εξουσία στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Μια άλλη τυπολογία<sup>2</sup> διαχωρίζει τα νομοθετικά σώματα σε τρεις τύπους: α) αυτά που παράγουν πολιτικές, β) αυτά που ασκούν επιρροή στην παραγωγή πολιτικών, και γ) όσα ασκούν μικρή ή καμία επιρροή στη δημιουργία πολιτικών. Τα νομοθετικά σώματα της Δυτικής Ευρώπης ανήκουν κυρίως στη δεύτερη κατηγορία των νομοθετικών σωμάτων με δυνατότητα να ασκούν επιρροή στην παραγωγή πολιτικών.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύχθηκαν διαφορετικά παραδείγματα κοινοβουλευτικής δημοκρατίας σύμφωνα με τις πολιτικές παραδόσεις και τη μορφή του πολιτικού συστήματος κάθε κράτους μέλους. Ένα από τα παράδοξα άλλωστε των νομοθετικών σωμάτων<sup>3</sup> σε παγκόσμια κλίμακα είναι ότι παρόλο που διαθέτουν ομοιότητες, η νομιμοποίηση κάθε σώματος στηρίζεται στη διαφορετικότητά του, δηλαδή στην παραδοχή ότι αντιπροσωπεύει έναν συγκεκριμένο λαό και τον πολιτισμό του.

## 1.2 Εθνικές διατάξεις για τις ευρωπαϊκές αρμοδιότητες των κοινοβουλίων

### 1.2.1 Ο ρόλος της Βουλής στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σύμφωνα με τον Θεμελιώδη Νόμο του γερμανικού ομοσπονδιακού κράτους

Υπάρχουν δύο εθνικά νομοθετικά σώματα στη Γερμανία: η Bundestag (η Ομοσπονδιακή Βουλή) και το Bundesrat (το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο). Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αυτο-προσδιορίζεται ως ένα «δημοκρατικό και κοινωνικό ομοσπονδιακό κράτος<sup>4</sup> (άρθρο 20, παράγραφος 1, του Basic Law) όπου τα μέλη της Bundestag εκλέγονται με γενική, άμεση, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία, [...] αντιπροσωπεύουν ολόκληρο το λαό, δεν

<sup>1</sup> Ball Alan R., Peters Guy B. (2001), *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση: Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα (Κεφάλαιο 8, *Οι Βουλές*, σ. 251).

<sup>2</sup> Norton, Philip (1996), "National Parliaments in Western Europe" in Eivind Smith, *National Parliaments as cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, σσ. 18-19.

<sup>3</sup> Loewenberg, Gerhard (Summer 2007) "Paradoxes of Legislatures", *Daedalus – Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Quarterly (MIT Press Journals).

<sup>4</sup> Kömmer, Donald P. (January 2006), "The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 603, p. 112.

υπόκεινται σε διαταγές, δεν καθοδηγούνται και είναι υπόλογα μονάχα στη συνείδησή τους» (άρθρο 38, παράγραφος 1, του Basic Law).

Στο γερμανικό ομοσπονδιακό πολιτικό σύστημα επικρατούν οι κυβερνήσεις συνασπισμών, τουλάχιστον δύο κοινοβουλευτικών ομάδων. Ο ομοσπονδιακός Καγκελάριος εκλέγεται από τη Bundestag, τη Γερμανική Ομοσπονδιακή Βουλή, και οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Καθώς η Γερμανία δεν είναι ενιαίο κράτος, μεγάλη σημασία έχουν τα ομοσπονδιακά κρατίδια (Länder). Τα Länder έχουν την ιδιότητα της πολιτείας και διαθέτουν αποκλειστικές ή ειδικές αρμοδιότητες σε μεγάλο αριθμό τομέων πολιτικής, όπως θέματα πολιτισμού, εκπαίδευσης, περιβάλλοντος κ.ά. Οι κυβερνήσεις των Länder εκπροσωπούνται σε ομοσπονδιακό επίπεδο στο Bundesrat<sup>5</sup>.

«Ο κυριότερος όγκος της γερμανικής νομοθεσίας υφίσταται σε επίπεδο ομοσπονδίας, ενώ η εφαρμογή πολιτικών έχει εν πολλοίς παραχωρηθεί στα ομοσπονδιακά κρατίδια και την αντίστοιχη γραφειοκρατία τους. Οι αρμοδιότητες της Bundestag, τόσο οι ευρωπαϊκές όσο και οι εθνικές, αντανakλούν τον παραπάνω διαχωρισμό αρμοδιοτήτων. Οι βασικές αρμοδιότητες της Bundestag είναι κυρίως νομοθετικές. Ο έλεγχος επί της εφαρμογής πολιτικών είναι πολύ λιγότερο σημαντικός από ό,τι σε άλλα νομοθετικά σώματα»<sup>6</sup>.

Με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την εκούσια μεταβίβαση περισσότερων αρμοδιοτήτων προς τα όργανα της Ένωσης, λαμβάνεται ολοένα και μεγαλύτερη μέριμνα, ώστε να μετριαστεί η απώλεια αρμοδιοτήτων της Bundestag. Ο νόμος που επικύρωσε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ περιέλαβε δύο νέα άρθρα<sup>7</sup> που αφορούσαν τη Bundestag. Έτσι, το άρθρο 23 ορίζει ρητά ότι η Bundestag και το Bundesrat οφείλουν να συμμετέχουν σε θέματα που αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση. «Η Bundestag και, μέσω του Bundesrat, τα Länder πρέπει να συμμετέχουν σε θέματα που αφορούν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση οφείλει να κρατά τη Bundestag και το Bundesrat πλήρως ενήμερα το συντομότερο δυνατόν. Πριν συμμετάσχει στη νομοθετική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση οφείλει να παρέχει στη Bundestag την ευκαιρία να διατυπώσει τη θέση της. Στη συνέχεια η ομοσπονδιακή κυβέρνηση θα πρέπει να λάβει υπόψη τη θέση της Bundestag κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων»<sup>8</sup>.

Το άρθρο 45 του Basic Law ορίζει ότι η Bundestag οφείλει να διορίσει μια Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union) την οποία εξουσιοδοτεί να ασκεί τις αρμοδιότητες της Bundestag βάσει του άρθρου 23 έναντι της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας της Bundestag.

Η Bundestag διατηρεί, εντούτοις, αναλλοίωτο το δικαίωμα να λάβει μόνη της απόφαση που αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών

<sup>5</sup> Ball Alan R., Peters Guy B. (2001), *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση: Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ. 271.

<sup>6</sup> Norton, Phillip (ed.) (1996) *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, p. 14.

<sup>7</sup> Hölscheidt, Sven (2001), "The German Bundestag: From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny", in: Andreas Maurer / Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, σ. 118.

<sup>8</sup> Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz, GG) Article 23 [The European Union] <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#23v>.

Υποθέσεων<sup>9</sup>, πριν ανακοινώσει τη γνώμη της στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση, θα πρέπει να ζητά τη γνώμη για την ευρωπαϊκή νομοθετική πρόταση από τις επιτροπές που άπτονται του συγκεκριμένου θέματος.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων<sup>10</sup> οφείλει να υποβάλλει έκθεση σε σχέση με το περιεχόμενο και την αιτιολόγηση της γνώμης που προβάλλει στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση.

### 1.2.2 Ο ρόλος της Βουλής των Ελλήνων στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση σύμφωνα με το Σύνταγμα

#### 1.2.2.1 Η σχέση βουλής-κυβέρνησης και ο έλεγχος επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων

Ο πρωθυπουργός και η κυβέρνηση είναι σχεδόν απόλυτοι κυρίαρχοι στη Βουλή των Ελλήνων<sup>11</sup>. Από το 1975, η κοινοβουλευτική δραστηριότητα υπηρετεί λογική στείρας αντιπαράθεσης και όχι δημιουργικής ανταλλαγής απόψεων. Κάθε κυβερνητική πλειοψηφία συνήθως καταθέτει νομοθετικές προτάσεις που προτείνει ο πρωθυπουργός, ενώ η μειοψηφία συνήθως καθυστερεί, αντιτίθεται και θέτει εμπόδια. Οι κύριοι δρώντες στη Βουλή είναι τα κόμματα και όχι τα μέλη του κοινοβουλίου ατομικά, τα οποία επιδεικνύουν πολύ υψηλό βαθμό κομματικής πειθαρχίας. Εντούτοις, βάσει Συντάγματος μεμονωμένοι βουλευτές έχουν ακριβώς ισότιμο δικαίωμα με την κυβέρνηση να προτείνουν νομοθεσία. Στην πραγματικότητα όμως, μόνο η κυβέρνηση κάνει χρήση του δικαιώματος αυτού, μεταβιβάζοντας το έργο αυτό στους αρμόδιους υπουργούς.

Επίσης, συχνά γίνεται χρήση των διατάξεων έκτακτης ανάγκης. Αν η ολομέλεια δεν κατορθώσει να λάβει απόφαση εντός μερικών συνεδριάσεων, τότε το επείγον νομοσχέδιο περνάει αυτόματα χωρίς να προηγηθεί ψηφοφορία. Δεδομένου ότι η κυβέρνηση μπορεί και στηρίζεται στο γεγονός ότι διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, τα νομοσχέδια δεν συζητούνται εκτενώς στις επιτροπές της Βουλής, οι οποίες εκδίδουν μονάχα μη δεσμευτικές αναφορές για τα νομοσχέδια. Πολλές φορές οι αναφορές των επιτροπών απλώς δεν λαμβάνονται υπόψη και τα νομοσχέδια συζητούνται και ψηφίζονται σε διάστημα ελάχιστων ημερών. Γενικώς, η κυβέρνηση δεν νοιώθει να απειλείται από τις διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου. Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι η πρόταση μομφής είναι μια διαδικασία που πολύ σπάνια χρησιμοποιείται στην Ελλάδα.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 1990 και στις συνεδριάσεις της μετέχουν με δικαίωμα λόγου και έλληνες ευρωβουλευτές.

Κατά την τελευταία διετία<sup>12</sup> η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων υιοθέτησε 13 γνώμες επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, τις οποίες και υπέβαλε στην

<sup>9</sup> "Rules of Procedure of the German Bundestag", (2009) NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach.

<sup>10</sup> Sprungk, Carina (March 27-30, 2003), *National Parliamentary Scrutiny in the European Union: The German Bundestag and the French Assemblée Nationale. Key Players or Side-Shows?*, paper prepared for the EUSA Conference, Nashville.

<sup>11</sup> Zervakis, Peter, Yiannis Nikos (2001) "The Parliament of Greece: Slow but Constant Moves Towards European Integration?" in: Andreas Maurer / Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, σ. 151.

<sup>12</sup> Βλ. σημ. 11.



Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ συμμετείχε και σε τρεις διαδικασίες διαβούλευσης Πράσινων Βίβλων.

#### 1.2.2.2 Το άρθρο 28 του Συντάγματος

Το άρθρο 28 του Συντάγματος<sup>13</sup>, σύμφωνα και με την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001<sup>14</sup>, «αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

Το άρθρο 28<sup>15</sup>, παράγραφοι 2 και 3, είναι εξαιρετικά σημαντικό για τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά συνδέεται και με το ζήτημα της σύγκρουσης του κοινοτικού δικαίου με το εθνικό Σύνταγμα. Παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, που ενσωματώνεται στην εθνική έννομη τάξη βάσει του άρθρου 28, μπορεί ορισμένες φορές να έρχεται σε ρήξη με διατάξεις του εθνικού Συντάγματος. Δηλαδή, «ενώ ακολουθούμε<sup>16</sup> μία τόσο πολυτελή και μακρά διαδικασία στο πλαίσιο του άρθρου 110 για την τυπική Αναθεώρηση του Συντάγματός μας, τη ρητή Αναθεώρηση του Συντάγματός μας, δυνάμει του άρθρου 28, συντελούνται καθημερινά άτυπες και σιωπηρές αναθεωρήσεις της συνταγματικής μας τάξης».

#### 1.2.3 Κατηγορίες & παραδείγματα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών αποφάσεων

Το κατά πόσο ένα εθνικό κοινοβούλιο είναι ικανό να ασκήσει έλεγχο στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων εξαρτάται από το βαθμό ελέγχου που ήδη ασκεί στην ίδια του την κυβέρνηση. Πολλοί και διαφορετικοί είναι οι τρόποι εξισορρόπησης της εκτελεστικής εξουσίας στα διάφορα ευρωπαϊκά κράτη. Οι μεταβλητές<sup>17</sup> που επηρεάζουν τη δραστηριότητα των εθνικών κοινοβουλίων είναι πολλές. Σύμφωνα με τον Bergman<sup>18</sup> (1997), η ποιότητα του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων εξαρτάται από πέντε παράγοντες: Πρώτον, από τη στάση της κοινής γνώμης προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, δεύτερον από την εθνική πολιτική κουλτούρα και κυρίως από το εάν η ευρωπαϊκή πολιτική αντιμετωπίζεται ως κομμάτι της εθνικής εξωτερικής πολιτικής· τρίτον, από την ύπαρξη ή όχι ομοσπονδιακής δομής στο κράτος· τέταρτον, επίσης θεσμικής φύσεως, από το ζήτημα του πόσο αναπτυγμένος είναι ο κοινοβουλευτισμός στο κάθε κράτος. Ένα κοινοβούλιο που δεν επιθυμεί να κλονίσει την κυβερνητική πλειοψηφία, πολύ δύσκολα θα ασκήσει κριτική στην ευρωπαϊκή κυβερνητική πολιτική. Τέλος, πέμπτος καθοριστικός παράγοντας είναι η δράση των κοινοβουλίων στη μάχη για να αποκτήσουν εξουσία.

Ο Raunio (1999) επικεντρώνεται κυρίως σε δύο παράγοντες: τη θέση του κοινοβουλίου στο εθνικό σκηνικό και την κοινή γνώμη έναντι της ευρωπαϊκής

<sup>13</sup> Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008.

<sup>14</sup> Βενιζέλος, Ευάγγελος (2001), «Συνοπτικά σχόλια στις αναθεωρημένες διατάξεις του Συντάγματος 1975/1986/2001», *εφημερίδα Τα Νέα*, ειδική έκδοση: Σύνταγμα της Ελλάδος.

<sup>15</sup> Βενιζέλος, Ευάγγελος (1996) *Η συναινετική αναθεώρηση Ι. Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναβίωση της πολιτικής: Η εισήγηση της πλειοψηφίας κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος*, εκδ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.

<sup>16</sup> Βενιζέλος, Ευάγγελος (25 Οκτωβρίου 2006), «Η σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης», αγόρευση στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος κατά τη συζήτηση επί του άρθρου 28 του Συντάγματος, Αθήνα.

<sup>17</sup> Norton, Philip (ed.) (1996), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, p.p. 9-11.

<sup>18</sup> Οι αναλύσεις των Bergman, Raunio και Maurer: αναφορά από Phillip Kiiver (2006), σ. 63.

ενοποίησης. Σε μια περισσότερο ενδελεχή ανάλυση ο Raunio και ο Wiberg (2006) επαναλαμβάνουν τη σημασία τής στάσης τής κοινής γνώμης έναντι της ευρωπαϊκής ενοποίησης, σε συνδυασμό όμως αυτήν τη φορά με τη θέση των εθνικών πολιτικών κομμάτων. Ο Maurer (2001)<sup>19</sup>, σε μια περισσότερο περιεκτική ανάλυση, ανέφερε έναν αρκετά μεγάλο αριθμό παραγόντων όπως: η σχέση βουλής-κυβέρνησης, τα κομματικά συστήματα, οι θέσεις των κομμάτων, η εσωτερική οργάνωση των κοινοβουλίων, ο ρόλος και το είδος του κοινοβουλευτισμού, οι σχέσεις μεταξύ των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, οι τομεακές επιτροπές, η ολομέλεια και οι διακομματικές ομάδες εργασίας, οι στάσεις και η συμπεριφορά των κομμάτων αλλά και των μεμονωμένων μελών του κοινοβουλίου, η στάση της κοινής γνώμης, όχι μόνον έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και έναντι της δημοκρατίας και των αντιπροσωπευτικών θεσμών γενικότερα.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί των ευρωπαϊκών θεμάτων μπορεί να κατηγοριοποιηθεί ανάλογα με τα χαρακτηριστικά που προσλαμβάνει. Διακρίνουμε τον *ex ante* έλεγχο και τον έλεγχο *ex post*. Ο έλεγχος *ex ante* είναι ο έλεγχος εκ των προτέρων, όταν δηλαδή το σχέδιο νομοθετικής πρότασης δεν έχει ακόμη υιοθετηθεί. Αντιθέτως, ο έλεγχος *ex post* είναι ο έλεγχος που διενεργείται εκ των υστέρων, όταν η νομοθετική πρόταση έχει μετουσιωθεί σε κανονισμό ή οδηγία. Ο έλεγχος εκ των προτέρων περιλαμβάνει ακροάσεις των υπουργών ενώπιον του κοινοβουλίου. Το κοινοβούλιο, στο σημείο αυτό, μπορεί να εκδώσει από απλή σύσταση και γνώμη, έως δεσμευτικές για την κυβέρνηση αποφάσεις. Ο τρόπος δράσης ποικίλει ανάλογα με το εύρος των αρμοδιοτήτων του κάθε κοινοβουλίου. Ο εκ των υστέρων έλεγχος περιλαμβάνει την υποβολή ερωτήσεων προς τους υπουργούς και την κυβέρνηση ως σύνολο, κάθε φορά που συμμετέχουν στην υιοθέτηση νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Άλλη διάκριση μεταξύ των διαφόρων ειδών κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων αναφέρεται στην ταυτότητα των επιτροπών που ασκούν τον έλεγχο. Εκτός από τις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων, εξίσου σημαντικό έργο ως προς την άσκηση ελέγχου παράγουν και οι τομεακές επιτροπές. Αν και όλα τα κοινοβούλια έχουν ορίσει από μία επιτροπή που είναι υπεύθυνη να διαχειρίζεται τα ευρωπαϊκά θέματα, το εύρος των αρμοδιοτήτων των εν λόγω επιτροπών ποικίλλει ανάλογα με το κράτος. Ένα συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου εντάσσει όλα ανεξαιρέτως τα θέματα ευρωπαϊκής ενοποίησης στο πεδίο αρμοδιότητας της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Το πλεονέκτημα του συγκεντρωτικού συστήματος είναι η αποτελεσματικότητα στη διεξαγωγή της διαδικασίας, καθώς οι τομεακές επιτροπές είναι πιθανόν να μη γνωρίζουν τις λεπτομέρειες λειτουργίας τής ΕΕ. Εντούτοις, οι επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων συχνά υπολείπονται σε εξειδικευμένες τεχνικές πληροφορίες και έχουν μια πιο γενικευμένη εικόνα των θεμάτων.

Η αντίθετη περίπτωση του αποκεντρωμένου συστήματος ελέγχου, ενώ εν πρώτοις φαίνεται να προσδίδει στις τομεακές επιτροπές μια πιο ενεργή στάση, μπορεί στην πραγματικότητα να καταλήγει σε απουσία ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, λόγω αδράνειας και αδιαφορίας των επιτροπών. Μια πιο ισορροπημένη κατάσταση από τις προαναφερθείσες αποτελεί το μοντέλο συνεργασίας, σύμφωνα

<sup>19</sup> Maurer, Andeas & Wessels, Wolfgang (eds.), (2001), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden.

με το οποίο οι τομεακές επιτροπές είναι υπεύθυνες για τη διαδικασία ελέγχου, όμως η επιτροπή ευρωπαϊκών υποθέσεων διαδραματίζει έναν ενεργό επιβοηθητικό ρόλο στο έργο των επιτροπών.

Μια άλλη κατηγοριοποίηση του ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων μπορεί να πραγματοποιηθεί βάσει των μεθόδων ελέγχου. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα «κοινοβούλια με ρητή εντολή». Τα κοινοβούλια αυτά ενημερώνουν τον υπεύθυνο υπουργό πριν από κάθε συμμετοχή του στο Συμβούλιο, καταθέτοντάς του ρητή εντολή διαπραγμάτευσης. Κοινοβούλια με τέτοιου είδους αρμοδιότητες είναι εκείνα της Δανίας, της Σουηδίας, της Φινλανδίας, της Αυστρίας και των ανατολικών χωρών της νέας διεύρυνσης, της Εσθονίας, Λετονίας και Σλοβενίας. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα «κοινοβούλια συστηματικού ελέγχου». Τα εν λόγω κοινοβούλια ασκούν συστηματικό έλεγχο επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, διατηρούν όμως το δικαίωμα να εκδίδουν ψηφίσματα μόνο όταν το κρίνουν αναγκαίο. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται κοινοβούλια όπως η Bundestag, η Assemblée Nationale και η βρετανική Βουλή (House of Commons). Τέλος, η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τα κοινοβούλια εκείνα που ασκούν ανεπίσημη επιρροή. Συνήθως στην κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται όσα από αυτά θεωρούνται «αδύναμα».

### **1.3 Ευρωπαϊκές διατάξεις για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων**

#### 1.3.1 Από τις ιδρυτικές συνθήκες έως την Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη

Σύμφωνα με τους Fr. Duina και M.J. Oliver (2005)<sup>20</sup> η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση υπήρξε εν γένει επωφελής για τα εθνικά κοινοβούλια για δύο λόγους: α) Η ΕΕ λειτουργεί ως καταλύτης για τη δράση της κοινοβουλευτικής δραστηριότητας σε τομείς που παραδοσιακά δεν υπόκεινται στην εθνική νομοθεσία. Η ΕΕ θέτει, δηλαδή, προηγούμενο ότι η νομοθετική παρέμβαση σε ένα συγκεκριμένο τομέα είναι επιθυμητή και αναγκαία. β) Η ΕΕ δημιουργεί εξωτερικότητες οι οποίες οφείλονται στη μεταφορά γνώσεων, πολιτικών και βέλτιστων πρακτικών. Τα εθνικά κοινοβούλια επωφελούνται από αυτό.

Τα βασικά στάδια<sup>21</sup> της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τα οποία μετέβαλαν τη θέση των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα ήταν τα εξής: η διενέργεια άμεσων εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, η Λευκή Βίβλος για την εσωτερική αγορά το 1985, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1993, η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, η Συνθήκη της Νίκαιας το 2001 και τέλος η Συνθήκη της Λισσαβώνας<sup>22</sup> που περιλαμβάνει σχεδόν αυτούσιες τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης.

<sup>20</sup> Duina, Francesco & Oliver, Michael J. (March 2005), "National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?", *European Law Journal*, vol. 11, issue 2, p.p. 173-195.

<sup>21</sup> Norton, Philip (ed.), (1996), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, p.p. 5-6.

<sup>22</sup> Για τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, βλ.: "The Lisbon Treaty: 10 Easy-to-Read Fact Sheets", (December 2007) *Fondation Robert Schuman*, "The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations", (Joint study by CEPS, EGMONT and EPC: November 2007) & Kurpas S. (December 2007), *The Treaty of Lisbon – How much 'Constitution' is left? An Overview of the Main Changes*, CEPS Policy Brief, No 148.

### 1.3.2 Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων

#### 1.3.2.1 Το άρθρο 12 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Το άρθρο 12 της Συνθήκης για την ΕΕ είναι αφιερωμένο εξολοκλήρου στα εθνικά κοινοβούλια. Στη Συνταγματική Συνθήκη δεν υπήρχε παρόμοια γενική διάταξη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2007 θεώρησε υψίστης σημασίας το γεγονός της συμπερίληψης του συγκεκριμένου άρθρου στη νέα Συνθήκη. Εντούτοις, σε μια πρώτη σφαιρική θεώρηση δεν προσθέτει τίποτα στις αρμοδιότητες που ήδη προέβλεπε η Συνταγματική Συνθήκη για τα εθνικά κοινοβούλια. Δεν προσθέτει τίποτα ούτε σε σχέση με το πρωτόκολλο για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Κανείς όμως<sup>23</sup> δεν μπορεί να γνωρίζει εκ των προτέρων πόση βαρύτητα θα προσδώσει το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στη συγκεκριμένη διάταξη. Σε κάθε περίπτωση η γενική αυτή διάταξη έχει ως βασικό στόχο να δώσει έμφαση στον ευρωπαϊκό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων τονίζοντας ότι:

«Τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης:

α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο που αφορά το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση,

β) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,

γ) συμμετέχοντας, στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 70 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συμπράττοντας στον πολιτικό έλεγχο της Ευρώπης και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust σύμφωνα με τα άρθρα 88 και 85 της εν λόγω Συνθήκης,

δ) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 48 της παρούσας Συνθήκης,

ε) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 49 της παρούσας Συνθήκης,

στ) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με το πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

<sup>23</sup> Barrett, Gavin (2008), "Analysis and Reflections – 'The king is dead, long live the king': The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments", *European Law Review*, vol. 33, issue 1, p.p. 66-84.

Το άρθρο αυτό συνοδεύεται από ένα πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

### 1.3.2.2 Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

#### Τίτλος I: Ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων

Ο Τίτλος I είναι αφιερωμένος στην Ενημέρωση των Εθνικών Κοινοβουλίων. Σύμφωνα με το άρθρο 1, «όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται από την Επιτροπή απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια όταν δημοσιευτούν». Τα κοινοβούλια θα έχουν, δηλαδή, άμεση ενημέρωση και όχι έμμεση, μέσω των υπουργών της κυβέρνησης, οι οποίοι συμμετέχουν στα συμβούλια υπουργών. Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από την Επιτροπή διαβιβάζονται απευθείας από την Επιτροπή στα εθνικά κοινοβούλια, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ταυτόχρονα.

Η μόνη διαφορά μεταξύ των πρωτοκόλλων της Συνταγματικής Συνθήκης και εκείνων της Συνθήκης της Λισσαβώνας έγκειται στο μεγαλύτερο χρονικό περιθώριο δράσης των εθνικών κοινοβουλίων. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας καθιστά τις διαδικασίες πιο λειτουργικές<sup>24</sup>, αυξάνοντας από έξι σε οκτώ τις εβδομάδες που έχουν στη διάθεση τους τα εθνικά κοινοβούλια για να πάρουν θέση επί των σχεδίων νομοθετικής πράξης. Σύμφωνα με το άρθρο 4: «τηρείται προθεσμία οκτώ εβδομάδων από τη στιγμή κατά την οποία σχέδιο νομοθετικής πράξης κατατίθεται ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτό εγγράφεται στην προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου».

#### Τίτλος II: Τα άρθρα 9 και 10 του Πρωτοκόλλου: ο ρόλος της COSAC

Ο Τίτλος II περιλαμβάνει δύο άρθρα (άρθρα 9 & 10) και αναφέρεται στη διακοινοβουλευτική συνεργασία. Το άρθρο 10 του πρωτοκόλλου της Λισσαβώνας δεν αναφέρεται ρητώς στην COSAC αλλά σε διάσκεψη. Η παράλειψη αυτή οφείλεται στην επιφυλακτική στάση που κρατούν ορισμένα μέλη εθνικών κοινοβουλίων έναντι της COSAC.

Το πρωτόκολλο αποδίδει στη διάσκεψη συγκεκριμένο ρόλο ως προς τη διακοινοβουλευτική συνεργασία. «Η διάσκεψη αυτή προωθεί επίσης την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως μεταξύ των ειδικευμένων επιτροπών τους. Μπορεί επίσης να οργανώνει διακοινοβουλευτικές διασκέψεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα.

#### Ο διαχωρισμός εξουσιών στη Συνθήκη της Λισσαβώνας

Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη-μέλη με

<sup>24</sup> Πλιάκος, Αστέρης Δ. (2009), «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια», *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα.

τις συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις συνθήκες ανήκει στα κράτη-μέλη. «Η καθιέρωση<sup>25</sup> της αρχής της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων αποκλείει οποιαδήποτε συζήτηση για ανάθεση στην Ένωση της “αρμοδιότητας της αρμοδιότητας”, δηλαδή της νομικής ικανότητας δημιουργίας νέων αρμοδιοτήτων, γνωστότερη στη γερμανική συνταγματική επιστήμη με τους όρους “Kompetenz - Kompetenz”».

Η αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αποτελούν τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού πολιτικού συστήματος. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο όταν λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν στο επίπεδο της Ένωσης. Λόγω του ότι η αρχή της επικουρικότητας εκλαμβάνεται κυρίως ως μια αρχή πολιτικής φύσεως<sup>26</sup>, οι περισσότεροι μελετητές συμφωνούν ότι η επιβολή της εν λόγω αρχής οφείλει να τελεί υπό τον έλεγχο πολιτικών και όχι δικαστικών οργάνων. Ως εκ τούτου, ο ρόλος των δικαστηρίων θα πρέπει να είναι περιορισμένος.

Η αρχή της επικουρικότητας ικανοποιεί την απαίτηση των ευρωπαίων πολιτών να λαμβάνονται οι αποφάσεις σε ένα πιο αποκεντρωμένο επίπεδο, γεγονός που συνεπάγεται την ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης. Σύμφωνα με τη λογική αυτή αποδεικνύεται και το πρωτόκολλο της Συνθήκης της Λισσαβώνας, που αναθέτει στα εθνικά κοινοβούλια το ρόλο διαφύλαξης της εν λόγω αρχής.

Αν και οι συντάκτες της Συνθήκης κατέληξαν στην απόφαση να αναθέσουν στα κοινοβούλια την αρμοδιότητα ελέγχου εφαρμογής της επικουρικότητας, υπήρχαν αρχικά σκέψεις για τη σύσταση ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια της κοινότητας ή ακόμη και ενός ειδικού δικαστηρίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θα είναι επιφορτισμένο να επιβάλλει την αρχή της επικουρικότητας. Επίσης, είχε προταθεί ένα περισσότερο προχωρημένο σύστημα ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας με ξεκάθαρο δικαίωμα veto στη διάθεση των εθνικών κοινοβουλίων.

Ανεξαρτήτως του αν ορισμένοι επιθυμούσαν ακόμη μεγαλύτερη τόλμη από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, μια συγκριτική θεώρηση των πραγμάτων αποδεικνύει ότι η Ένωση διαθέτει πολύ προχωρημένο σύστημα ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας σε σύγκριση με τις Ηνωμένες Πολιτείες<sup>27</sup>. Η άποψη ότι η Γερουσία στο ομοσπονδιακό σύστημα των ΗΠΑ μπορεί να θεωρηθεί ως φυσικός υπερασπιστής της αρχής της επικουρικότητας έχει ιδιαιτέρως αμφισβητηθεί. Η Αμερική δεν διαθέτει στην πραγματικότητα κανέναν μηχανισμό πολιτικής φύσεως για την προστασία του ομοσπονδιακού της μοντέλου. Κατά συνέπεια, τα ομοσπονδιακά δικαστήρια αναλαμβάνουν να παίξουν το ρόλο του υπευθύνου να επιβάλλει την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Και εδώ προκύπτει ένα ερώτημα για την Ένωση: το γεγονός ότι παρέχονται στα κοινοβούλια τα απαραίτητα εργαλεία ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, αυτό με τη σειρά

<sup>25</sup> Πλιάκος, Αστέρης Δ. «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», *Πανεπιστημιακές Σημειώσεις ΟΠΑ, Τμήμα ΔΕΟΣ ΜΠΣ*.

<sup>26</sup> Peters, Jit (2005), “National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice”, *European Constitutional Law Review*, vol.1, Cambridge University Press, Cambridge, p.p. 68-72.

<sup>27</sup> Bermann, George A. (2008), “The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’: National Parliaments and Subsidiarity”, *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Cambridge University Press, Cambridge.

του θα επηρεάσει τη δραστηριότητα του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων; Ίσως, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι, να το καταστήσει λιγότερο ενεργό στον εν λόγω τομέα. Μολαταύτα, η Ένωση διαθέτει ένα φιλόδοξο σχέδιο που δεν υποστηρίζει τον δικαστικό ακτιβισμό, αλλά αντιπροτείνει τα κοινοβούλια ως το καταλληλότερο όργανο περιφρούρησης του «ομοσπονδιακού» της μοντέλου.

#### Ο μηχανισμός ελέγχου τήρησης της αρχής της επικουρικότητας στο πρωτόκολλο

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποίησε το σύστημα ελέγχου της ορθής τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, αναθέτοντας ρητά στα εθνικά κοινοβούλια τη μέριμνα τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. «Ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας αφορά προπάντων τη σκοπιμότητα ανάληψης μιας νέας δράσης από τα όργανα της Ένωσης – δράση που υπαγόταν στη δικαιοδοσία των κρατών και επομένως, και στην αρμοδιότητα των εθνικών κοινοβουλίων – έπρεπε ως κατεξοχήν πολιτικός έλεγχος να ανατεθεί στα εθνικά κοινοβούλια»<sup>28</sup>.

Το σύνολο, λοιπόν, των σχεδίων νομοθετικών πράξεων διαβιβάζεται στα εθνικά κοινοβούλια. Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων πρέπει να περιλαμβάνουν εμπειριστατωμένη έκθεση, βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι λόγοι που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης στηρίζονται σε ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες.

Κάθε εθνικό κοινοβούλιο μπορεί εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων να απευθύνει αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους. Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 1/3 του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, το σχέδιο επανεξετάζεται. Το όριο αυτό καθορίζεται στο 1/4 των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο σχετικά με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης. Μετά την επανεξέταση η Επιτροπή, ή κατά περίπτωση η ομάδα κρατών-μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), η ΕΚΤ μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Η απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη.

Δύο ουσιαστικές διαφοροποιήσεις έχουν επέλθει με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Πρώτον, η περίοδος των «έξι εβδομάδων» που έδινε η Συνταγματική Συνθήκη για να εκδώσουν τα εθνικά κοινοβούλια αιτιολογημένη γνώμη για την αρχή της επικουρικότητας επιμηκύνεται σε οκτώ εβδομάδες. Δεύτερον, στο άρθρο 7 του πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας προστίθεται η παράγραφος 3<sup>29</sup>. Σύμφωνα με τη νέα παράγραφο, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, η πρόταση επανεξετάζεται.

<sup>28</sup> Πλιάκος, Αστέρης «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», *Πανεπιστημιακές Σημειώσεις ΟΠΑ, Τμήμα ΔΕΟΣ ΜΠΣ*, σ.25.

<sup>29</sup> Η ανάλυση για το άρθρο 7 προέρχεται από το: Barrett, Gavin (2008), "Analysis and Reflections – 'The king is dead, long live the king': The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments", *European Law Review*, vol. 33, issue 1.

Η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής καθώς και οι αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων πρέπει να διαβιβάζονται στο νομοθέτη της Ένωσης πριν από την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης. Αν λόγω πλειοψηφίας 55% των μελών του Συμβουλίου ή πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο ΕΚ, ο Νομοθέτης κρίνει ότι δεν είναι συμβατή, δεν συνεχίζεται η εξέταση της νομοθετικής πρότασης. Κατ' αυτόν τον τρόπο θεσμοθετείται πρώτη φορά δυνατότητα παρέμβασης εθνικού οργάνου σε υπερεθνικές διαδικασίες.

Κατά συνέπεια, η επιπρόσθετη παράγραφος 3 του άρθρου 7 του πρωτοκόλλου αποτελεί την πιο σημαντική αλλαγή που επιφέρει η Συνθήκη της Λισσαβώνας στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων καθώς δίνει στην Επιτροπή ένα πολύ συγκεκριμένο προνόμιο που δεν βρίσκεται σε άλλη διάταξη. Συγκεκριμένα, «εάν επιλέξει να διατηρήσει [την πρότασή της], η Επιτροπή οφείλει να εξηγήσει, σε αιτιολογημένη γνώμη, τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι η πρόταση νομοθετικής πράξης συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας». Με αυτόν τον τρόπο η Επιτροπή έχει την ευκαιρία να αντικρούσει τα επιχειρήματα των εθνικών κοινοβουλίων που ισχυρίζονται ότι η πρότασή της δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Κατά συνέπεια, όταν τίθεται θέμα επικουρικότητας, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν τη δυνατότητα να ακούσουν τα επιχειρήματα και των δύο πλευρών.

Όμως η πραγματική καινοτομία του άρθρου 7, παράγραφος 3, βρίσκεται στο 7 (3)(β), όπου ορίζεται ότι «εάν, λόγω πλειοψηφίας 55% των μελών του Συμβουλίου ή πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο νομοθέτης κρίνει ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, δεν συνεχίζεται η εξέταση της νομοθετικής πρότασης». Για πρώτη φορά, ο μηχανισμός ελέγχου τήρησης της αρχής της επικουρικότητας επεκτείνεται τόσο, ώστε να εξοβελίζεται νομοθετική πρόταση λόγω μη τήρησης της εν λόγω αρχής. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να εμποδίσει την έκδοση νομοθεσίας πιο εύκολα σε αυτήν την περίπτωση, εφόσον αρκεί η πλειοψηφία των ψηφισάντων. Αντιθέτως, στην περίπτωση συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, και συγκεκριμένα κατά τη δεύτερη ανάγνωση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρειάζεται να απορρίψει με την πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του τη θέση του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, ώστε να θεωρηθεί η σχετική πράξη ως μη εκδοθείσα. Αντιθέτως, για το Συμβούλιο είναι δυσκολότερο να εμποδίσει την έκδοση νομοθεσίας σύμφωνα με το άρθρο 7 (3)(β), εφόσον απαιτείται 55% των μελών του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, η μειοψηφία αρνησικυρίας πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τον ελάχιστο αριθμό μελών του Συμβουλίου, που αντιπροσωπεύουν ποσοστό μεγαλύτερο από το 35% του πληθυσμού των συμμετεχόντων κρατών-μελών, συν ένα μέλος, ειδάλως θεωρείται ότι επιτυγχάνεται ειδική πλειοψηφία. Υποδηλώνεται κατ' αυτόν τον τρόπο η πεποίθηση ότι ένα διακυβερνητικό όργανο όπως το Συμβούλιο δεν θα πρέπει να μπορεί με σχετική ευκολία να εμποδίσει την ευρωπαϊκή νομοθεσία, λόγω μη τήρησης της αρχής της επικουρικότητας.

Η πραγματική, άλλωστε, σημασία που θα προσλάβει το 7(3)(β) θα εξαρτηθεί από τη συχνότητα χρήσης του<sup>30</sup>. Οι προϋποθέσεις ενεργοποίησής του είναι τέτοιες που δεν αναμένεται να χρησιμοποιηθεί πολύ συχνά. Πρώτον, διότι αφορά μόνο τη

<sup>30</sup> Cooper, I. (16 October 2009), "Comment: Will national parliaments use their new powers?", *EU Observer*, <http://euobserver.com/18/28839>.



συνήθη νομοθετική διαδικασία. Όταν δεν εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία το 7(3)(β) δεν ενεργοποιείται. Δεύτερον, το 7(3)(β) απαιτεί τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των εθνικών κοινοβουλίων, ενώ το 7(2) μόνο το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια. Τρίτον, τα εθνικά κοινοβούλια υποστηρίζουν την εκτελεστική εξουσία της χώρας τους. Είναι, δηλαδή, λιγότερο πιθανό να καταλήξουν σε πόρισμα που εναντιώνεται στην επιθυμία των εθνικών κυβερνήσεων.

Σε κάθε περίπτωση, οι νέες αρμοδιότητες που προσδίδονται στα εθνικά κοινοβούλια σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, θα τα αναγκάσει να πάρουν πιο σοβαρά το ρόλο που έχουν ως προς την ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία.

### 1.3.2.3 Οι μεταβατικές ρήτρες: ρήτρα ευελιξίας και ρήτρες αναθεώρησης χωρίς επικύρωση

#### Η ρήτρα ευελιξίας (flexibility clause)

Όσον αφορά τη ρήτρα ευελιξίας, ο ρόλος των κοινοβουλίων είναι περιορισμένος. Η συγκατάθεση των νομοθετικών σωμάτων δεν είναι απαραίτητη, ενώ αντιθέτως απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών.

Σύμφωνα με το άρθρο 352 (πρώην άρθρο 308 της ΣΕΚ), εάν, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από τις Συνθήκες, η δράση της Ένωσης θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους που τίθενται με τις Συνθήκες, χωρίς αυτές να προβλέπουν τις εξουσίες δράσης που απαιτούνται για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις.

Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας που αναφέρεται στο άρθρο 5, παράγραφος 3, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις προτάσεις που βασίζονται στο ανωτέρω άρθρο.

Τα μέτρα που βασίζονται στο άρθρο δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών-μελών στις περιπτώσεις στις οποίες οι Συνθήκες αποκλείουν την εναρμόνιση αυτή. Επίσης, το συγκεκριμένο άρθρο δεν δύναται να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την επίτευξη στόχου που εμπίπτει στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και κάθε πράξη θεσπιζόμενη σύμφωνα με το άρθρο σέβεται τα όρια που θέτει το άρθρο 40, εδάφιο δεύτερο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η ρήτρα ευελιξίας, όπως διατυπώνεται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, είναι ασύμφωνη με το αίτημα για ολοένα και μεγαλύτερη διαφάνεια στην Ένωση, μεγεθύνοντας το αίσθημα δυσπιστίας των ευρωπαίων πολιτών.

Η απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης (passerelle clause), η οποία επιτρέπει την αντικατάσταση του κανόνα της ομοφωνίας με εκείνον της ειδικής πλειοψηφίας

Το άρθρο 48, παράγραφος 7, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναφέρεται στην απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης, σύμφωνα με την οποία όταν προβλέπεται ότι το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα σε συγκεκριμένο τομέα ή περίπτωση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει απόφαση που επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία στο συγκεκριμένο τομέα ή περίπτωση. Η εν λόγω διάταξη δεν έχει εφαρμογή στις αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές επιπτώσεις ή στον τομέα της άμυνας. Επίσης, προβλέπει ότι σε περιπτώσεις που νομοθετικές πράξεις εκδίδονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει απόφαση για την έκδοση αυτών των νομοθετικών πράξεων σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, κάθε σχετική πρωτοβουλία που αναλαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαβιβάζεται στα εθνικά κοινοβούλια. Σε περίπτωση αντιθέσεως εθνικού κοινοβουλίου, η οποία κοινοποιείται εντός έξι μηνών από την εν λόγω διαβίβαση, η απόφαση δεν εκδίδεται. Ελλείψει αντιθέσεως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει την εν λόγω απόφαση. Για την έκδοση των αποφάσεων αυτών το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, μετά την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν.

Στην περίπτωση της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης, η Συνθήκη της Λισσαβώνας αναθέτει στα κοινοβούλια τη διαχείριση εξαιρετικά κρίσιμων καταστάσεων για το μέλλον της ενοποίησης. Εντούτοις, ορισμένοι αναλυτές υποβαθμίζουν τη δυνατότητα αυτή, υποστηρίζοντας ότι δεν προσθέτει και πολλά στην ισχύουσα κατάσταση, από την άποψη ότι η αναθεώρηση συνθηκών και πριν τη Συνθήκη της Λισσαβώνας απαιτούσε έγκριση από τα εθνικά κοινοβούλια, γεγονός που ισοδυναμούσε με veto. Μια σημαντική όμως λεπτομέρεια που αξίζει της προσοχής όλων είναι σε ποιο εθνικό νομοθετικό σώμα, την Άνω ή την Κάτω Βουλή πρόκειται να ανατεθεί η δυνατότητα άσκησης veto. Δεδομένου ότι όσα κοινοβούλια αποτελούνται από ένα σώμα, αλλά και όσα απαρτίζουν την Κάτω Βουλή, είναι λιγότερο πιθανόν να έρθουν σε ρήξη με την κυβέρνηση, η διάταξη της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης τελικώς προβάλλει τη σημασία του ρόλου της Γερουσίας<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Kiiver, Philipp (2008), "The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement", *European Constitutional Law Review*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, p. 247.

## 2. Ο κοινοβουλευτισμός τροχοπέδη στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση; Η απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και το ρόλο της Bundestag (απόφαση 30.6.2009)

### 2.1 Η απόφαση του Δικαστηρίου για το ρόλο της Bundestag με φόντο μια θεωρία ολοκλήρωσης

Εξέχουσα θέση στο γερμανικό θεσμικό σύστημα κατέχει το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (ΟΣΔ). Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου που αφορούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι δεσμευτικές για τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα. Οι αποφάσεις του διαφυλάττουν τις αρχές της δημοκρατικής οργάνωσης της γερμανικής ομοσπονδιακής πολιτείας σύμφωνα με το Θεμελιώδη Νόμο (Basic Law). Τηρουμένων των αναλογιών, θα μπορούσε να συγκριθεί με το Supreme Court των Ηνωμένων Πολιτειών.

Στις 30 Ιουνίου 2009, το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο εξέδωσε μια κρίσιμη απόφαση επί της συνταγματικότητας του νόμου κύρωσης της Συνθήκης της Λισσαβώνας, καθώς και του συνοδευτικού νόμου σχετικά με τα δικαιώματα της Ομοσπονδιακής Βουλής (Bundestag), και του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου (Bundesrat). Η απόφαση αυτή παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον διότι, με αφορμή τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, διατυπώνει μια τεκμηριωμένη θεωρία ολοκλήρωσης. Ενώ με την απόφαση αυτήν το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας είναι συμβατή με τον Θεμελιώδη Νόμο, στην ουσία προβαίνει σε επανερμηνεία καιρικών διατάξεων της Συνθήκης και την αποστειρεί από κάθε νεωτερικό στοιχείο που διαθέτει.

Θυμίζουμε ότι στις 12 Οκτωβρίου 1993 είχε εκδοθεί αντίστοιχη απόφαση για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>32</sup>. Με την απόφαση εκείνη, το ΟΣΔ είχε απορρίψει την καταγγελία τεσσάρων Γερμανών, μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ότι ο νόμος που ενσωμάτωνε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ στο εθνικό δίκαιο παρέβαινε τον Θεμελιώδη Νόμο και καταστρατηγούσε ορισμένα δικαιώματα. Το τελευταίο μέρος της απόφασης του ΟΣΔ ήταν επίσης ενδεικτικό της γενικότερης στάσης του Δικαστηρίου απέναντι στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Κάνοντας ιδιαίτερη αναφορά στην παράγραφο του Προοιμίου της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την αναγκαιότητα ενδυνάμωσης της δημοκρατικής αρχής, αλλά και της αποτελεσματικότητας σε επίπεδο Ένωσης, το Δικαστήριο κατέληξε ότι οι γερμανικές συνταγματικές διατάξεις δεν εμποδίζουν τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αρκεί τα κράτη να διατηρούν την κυριαρχία τους και να μη μετατρέπονται σε τμήματα ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους. Αν και δεν αποφάνθηκε σχετικά με το εάν η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ομοσπονδιακού κράτους που αποτελείται από τα ευρωπαϊκά εθνικά κράτη αντίκειται στον γερμανικό Θεμελιώδη

<sup>32</sup> Wieland, Joachim (1994), "Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht", *European Journal of International Law*, vol. 5, issue no. 1, p.p. 259-266.

Νόμο, εντούτοις φρόντισε να υπερτονίσει τη σημασία του σεβασμού στην έννοια της κρατικής κυριαρχίας και την απαίτηση για περισσότερη δημοκρατία που να στηρίζεται τόσο στα εθνικά κοινοβούλια όσο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Με τη νεότερη απόφαση της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 2009, το ΟΣΔ παρουσιάζεται εξαιρετικά επιφυλακτικό σε κάθε δυνατότητα μετακύλισης αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και διατρανώνει ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας σε καμία περίπτωση δεν οδηγεί σε ομοσπονδιοποίηση της Ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, το ΟΣΔ συνεχώς συγκρίνει την Ευρωπαϊκή Ένωση με διεθνείς οργανισμούς, αναφερόμενο χωρίς διάκριση σε «διεθνείς και υπερεθνικούς οργανισμούς». Τα εθνικά κράτη παραμένουν «κυρίαρχοι των Συνθηκών» (παράγραφος 237). Τα κρατικά όργανα δεν μπορούν να μεταβιβάσουν, σύμφωνα με το Θεμελιώδη Νόμο, κύρια κυριαρχικά δικαιώματα, έτσι ώστε η άσκηση αυτών να καθιερώνει από μόνη της νέες αρμοδιότητες για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα γερμανικά κρατικά όργανα δεν μπορούν, δηλαδή, να παραχωρήσουν την ελευθερία στην Ευρωπαϊκή Ένωση να ορίζει από μόνη της τις αρμοδιότητές της. Κάθε περίπτωση να αποκτήσει η Ένωση την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας (Kompetenz-Kompetenz) απορρίπτεται. Το ΟΣΔ υπογραμμίζει επίσης τη δυνατότητα πιθανής αποχώρησης της Γερμανίας από την Ένωση σε περίπτωση που η επιλογή αυτή κριθεί επιβεβλημένη, επικαλούμενο τη σχετική διάταξη της Συνθήκης της Λισσαβώνας που ρητώς καθιερώνει το εν λόγω δικαίωμα.

Εξάλλου, το Δικαστήριο ορίζει ρητώς το πεδίο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων που άπτονται της εθνικής κυριαρχίας, στο οποίο δεν προβλέπεται καμία δυνατότητα παραχώρησης κυριαρχίας προς την Ένωση. Στις αποκλειστικές αρμοδιότητες συμπεριλαμβάνονται το ποινικό δίκαιο και η ποινική δικονομία, η αστυνομία, τα στρατιωτικά θέματα, τα θέματα φορολογίας, τα κοινωνικά, πολιτιστικά, θρησκευτικά και εκπαιδευτικά θέματα.

Ως προς την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης (passerelle clause), η οποία επιτρέπει την αντικατάσταση του κανόνα της ομοφωνίας με εκείνον της ειδικής πλειοψηφίας, το Δικαστήριο υποστηρίζει ότι ο γερμανός υπουργός που συμμετέχει στο Συμβούλιο δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να συμφωνήσει σε αλλαγή του κανόνα της ομοφωνίας έως ότου η γερμανική βουλή να αποφανθεί θετικά πάνω στο συγκεκριμένο ζήτημα. Η μη έκφραση θέσεως από τη γερμανική βουλή δεν μπορεί να ισοδυναμεί με έγκριση.

Το οξύμωρο είναι ότι το Δικαστήριο δεν κάνει καμία διάκριση μεταξύ των νέων διατάξεων και υποβάλλει τόσο την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης όσο και τη διαδικασία αναστολής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε έγκριση από τη γερμανική βουλή. Η διαδικασία αναστολής της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας σε αντιδιαστολή με την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης είναι λιγότερο φιλοκοινοτική, καθώς προβλέπει ότι για το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και ειδικότερα τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις: «όταν ένα μέλος του Συμβουλίου εκτιμά ότι σχέδιο οδηγίας θίγει θεμελιώδεις πτυχές του συστήματός του ποινικής δικαιοσύνης, μπορεί να ζητήσει να υποβληθεί το θέμα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η συνήθης νομοθετική διαδικασία αναστέλλεται». Ο γερμανός υπουργός μπορεί να ασκήσει το δικαίωμά του μετά από προτροπή της Bundestag ή της Bundesrat. Αυτό σημαίνει ότι ο

γερμανός αντιπρόσωπος στο Συμβούλιο δεν μπορεί να δράσει αγνοώντας τη θέληση της γερμανικής βουλής. Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου, αν η Bundestag ή η Bundesrat αδρανήσουν, η συνήθης νομοθετική διαδικασία δεν αναστέλλεται.

Το Δικαστήριο επικεντρώνεται επίσης στη λεγόμενη ρήτρα ευελιξίας (flexibility clause) του άρθρου 352. Η έννοια των σιωπηρών αρμοδιοτήτων που εμπεριέχεται στο άρθρο αυτό προσομοιάζει στο αντίστοιχο αμερικανικό δόγμα (US doctrine of implied powers). Η απόδοση όμως σιωπηρών αρμοδιοτήτων στην Ένωση, δηλαδή αρμοδιοτήτων που δεν προβλέπονται ρητά από τις συνθήκες, υπόκειται σύμφωνα με το Δικαστήριο σε κυρωτικό νόμο από τη γερμανική βουλή, σύμφωνα και με το άρθρο 23(1) του Θεμελιώδους Νόμου. Επίσης, το γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας αίρει τον περιορισμό που απαιτούσε οι σιωπηρές αρμοδιότητες να υπηρετούν τους στόχους της κοινής αγοράς, μπορεί, σύμφωνα με το δικαστήριο, να οδηγήσει σε εσφαλμένη χρήση της ρήτρας ευελιξίας που να επιτρέπει θεμελιώδεις και ουσιαστικές τροποποιήσεις των συνθηκών.

Η απόφαση του Δικαστηρίου δεν καταπιάνεται μονάχα με τις ειδικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας, αλλά και με το σύνολο των στοιχείων που συγκροτούν τη φυσιογνωμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το Δικαστήριο η δημοκρατία είναι έννοια που περιοριστικά μπορεί να αποδοθεί στα όρια ενός κράτους που περιλαμβάνει ένα λαό και το έδαφος του. Δίνεται, δηλαδή, έμφαση στην έννοια της εδαφικότητας. Η ευρωπαϊκή εδαφικότητα και η ευρωπαϊκή ιθαγένεια ορίζονται ως παράγωγα φαινόμενα. «Η θεμελιώδης δημοκρατική αρχή της ισότητας μεταξύ των πολιτών («ένα άτομο, μία ψήφος») ισχύει μόνον στους κόλπους του ίδιου λαού και όχι στο πλαίσιο ενός υπερεθνικού οργάνου, το οποίο παραμένει μέσο εκπροσώπησης λαών οι οποίοι συνδέονται μεταξύ τους με Συνθήκες, και τούτο αληθεύει παρά το γεγονός ότι η έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης είναι σήμερα ιδιαίτερα αναπτυγμένη».(§ 279)

Σε μια τέτοια σύλληψη της ευρωπαϊκής δημοκρατίας φυσικό είναι να απαξιώνεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Δεδομένου ότι δεν υφίσταται ενιαίος ευρωπαϊκός λαός, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει πραγματική πολιτική νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση αυτή απορρέει από τους λαούς των κρατών και ως εκ τούτου από τα ίδια τα κράτη. Ακόμη και με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας η Ένωση πάσχει από δημοκρατικό έλλειμμα και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εκπροσωπεί κανέναν κυρίαρχο λαό. «Από την άποψη των απαιτήσεων του συνταγματικού κράτους, από την Ευρωπαϊκή Ένωση απουσιάζει ένα όργανο λήψης πολιτικών αποφάσεων που να προκύπτει από εκλογές με βάση την ισότητα όλων των πολιτών της Ένωσης και το οποίο να είναι σε θέση να εκπροσωπεί με ενιαίο τρόπο τη λαϊκή βούληση. [...] Ακόμη και μετά την αναδιατύπωση του άρθρου 14.2 της Συνθήκης της Λισσαβώνας για την ΕΕ [...] το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν αποτελεί όργανο εκπροσώπησης ενός κυρίαρχου λαού. Αυτό αντικατοπτρίζεται εξάλλου στο γεγονός ότι εκπροσωπεί λαούς με βάση εθνικές ομάδες βουλευτών, και δεν αποτελεί σώμα εκπροσώπησης των πολιτών της Ένωσης ως αδιαίρετης ενότητας σύμφωνα με την αρχή της εκλογικής ισότητας» (παράγραφος 280).

## 2.2. Η αμφισβητούμενη ενδυνάμωση των κοινοβουλίων

Στη Γερμανία<sup>33</sup> υπήρξαν πολλές φωνές που επαινούσαν την απόφαση ως το οριστικό εμπόδιο ενάντια σε μια ενωμένη Ευρώπη. Την απόφαση του ΟΣΔ χαιρέτησαν πρόθυμα πολιτικοί αναλυτές του γερμανικού τύπου όλων των παρατάξεων. Η κριτική θεώρηση της απόφασης υπήρξε μειοψηφική και προήλθε κυρίως εκτός της εδαφικής επικράτειας της Γερμανίας. Ο πρώην υπουργός Εξωτερικών της Γερμανίας Joschka Fischer, από τους πιο φιλοευρωπαϊστές γερμανούς πολιτικούς, χαρακτήρισε την απόφαση ως «σοκαριστική» και «αποτρόπαια», διότι αποτρέπει οριστικά κάθε περαιτέρω θεσμική ολοκλήρωση.

Όπως έχει υποστηριχθεί, η απόφαση μπορεί βεβαίως να θεωρείται από αρκετούς ως συντηρητική, αλλά σε καμία περίπτωση δεν είναι παράνομη από την άποψη ότι δεν αντίκειται στις ευρωπαϊκές συνθήκες. Είναι προνόμιο κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τις ιδιαίτερες εθνικές διαδικασίες με τις οποίες η κυβέρνηση κάθε κράτους δύναται να ζητά και να λαμβάνει στήριξη για τις διαπραγματεύσεις που θα διεξάγει στα πλαίσια του Συμβουλίου. Σύμφωνα με τις Συνθήκες, το πώς γίνεται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί της κυβέρνησης ως προς τα ευρωπαϊκά θέματα δεν ενδιαφέρει το Συμβούλιο. Η ψήφος στο Συμβούλιο Υπουργών είναι έγκυρη ακόμη και αν ο υπουργός έχει παραβλέψει τη θέση του κοινοβουλίου της χώρας του. Η Γερμανία υποβάλλει όμως τη συμμετοχή της στο Συμβούλιο σε περιορισμούς εθνικού τύπου. Στην περίπτωση που το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο θεωρήσει ότι ορισμένου τύπου αποφάσεις ισοδυναμούν με αναθεώρηση Συνθηκών, ή ότι παρακάμφτηκε η γερμανική βουλή, με απόφασή του ορίζει τη μη δέσμευση της Γερμανίας από τις εν λόγω αποφάσεις ή το νόμο που ενσωματώνει τέτοιου είδους αποφάσεις στο εθνικό δίκαιο.

Πλήθος στοιχείων συνηγορούν στο γεγονός ότι σωστά η απόφαση αποτιμάται ως ιδιαίτερος συντηρητική από την άποψη ότι παρακωλύει τη διαδικασία ολοκλήρωσης. Για την εφαρμογή της ρήτρας ευελιξίας (flexibility clause) και της απλοποιημένης διαδικασίας αναθεώρησης (passerelle clause) απαιτείται διπλή κοινοβουλευτική επικύρωση από τη Bundestag και τη Bundesrat. Η εισαγωγή της λεγόμενης ρήτρας ευελιξίας πραγματοποιήθηκε με σκοπό να αποφευχθούν δυσκολίες επικύρωσης, όπως αυτές που συνάντησε η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη. Όμως το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο θέτει εμπόδια στην εφαρμογή της συγκεκριμένης ρήτρας. Απαιτεί την εθνική κοινοβουλευτική επικύρωση, στηρίζοντας την απαίτηση του αυτή σε μια απαξιωτική για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εικόνα. Κατά συνέπεια, η συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που απαιτεί η Συνθήκη της Λισσαβώνας, τόσο για τη ρήτρα ευελιξίας όσο και για την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης, θεωρείται ανεπαρκής.

Ακόμη και το επιχείρημα ότι η απόφαση δεν είναι συντηρητική από τη στιγμή που ενισχύει τη θέση της γερμανικής βουλής επί των ευρωπαϊκών θεμάτων μπορεί εύκολα να αμφισβητηθεί. Η απόφαση δεν αφορά τις συνήθεις κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες της γερμανικής βουλής επί των ευρωπαϊκών θεμάτων, αλλά τις διαδικασίες που οδηγούν σε αλλαγές στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Αλλά ακόμη και

<sup>33</sup> Για τη στάση της Γερμανίας: Proissl, Wolfgang (2010), *Why Germany fell out of love with Europe*, Bruegel Essay and Lecture Series, Brussels, και Barysch, Katinka (May 2010) *The dangers of a disgruntled Germany*, Centre for European Reform.

αυτή η εμμονή του Δικαστηρίου να ενισχύσει τη θέση της γερμανικής βουλής στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών, αναδεικνύει τελικά το ίδιο το Δικαστήριο ως ρυθμιστή των σχέσεων μεταξύ θεσμικών οργάνων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Άλλωστε, η ίδια η γερμανική βουλή επικυρώνοντας το νόμο σχετικά με τα δικαιώματα της Ομοσπονδιακής Βουλής και του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου ήταν σύμφωνη με όσα συμμετοχικά δικαιώματα της απένειμε η νέα Συνθήκη και δεν απαίτησε κάτι περισσότερο. Η ανησυχία του Δικαστηρίου αφορούσε περισσότερο στην ενίσχυση της δικής του θέσης και λιγότερο εκείνης των εθνικών νομοθετικών σωμάτων. Πίσω από την ενίσχυση των κοινοβουλίων και την ανησυχία για τη διατήρηση της σωστής ισορροπίας μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσία διακρίνεται η αναζήτηση μια άλλης ισορροπίας μεταξύ των εθνικών δικαστικών οργάνων και του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφαινεται ξεκάθαρα υπέρ της δικής του ανωτερότητας.

### 3. Κοινοβούλια και εκδημοκρατισμός της Ένωσης. Μια συζήτηση για την έννοια της δημοκρατίας στην «ευρωπαϊκή συμπολιτεία»

#### 3.1 Μορφές νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το δίλημμα περί καταλληλότητας των εθνικών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τη νομιμοποίηση της Ένωσης<sup>34</sup> υφίσταται στα πλαίσια μιας γενικότερης αναζήτησης των θεσμικών προϋποθέσεων που καθιστούν την Ένωση περισσότερο δημοκρατική. Η αναζήτηση της «βέλτιστης νομιμοποίησης»<sup>35</sup> είναι η ουσία του διλήμματος.

Μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών νομιμοποίησης διακρίνουμε τις εξής<sup>36</sup>: τη δομική νομιμοποίηση και την αντιπροσωπευτική νομιμοποίηση.

«Η δομική νομιμοποίηση [είναι] η οργανωτική (θεσμική) εξασφάλιση της αναγωγής των αποφάσεων των ενωσιακών οργάνων στην πηγή της ενωσιακής εξουσίας». Υφίσταται όμως ένας ενιαίος λαός ως πηγή της ενωσιακής εξουσίας; Τόσο οι υποστηρικτές του ευρωπαϊκού όσο και των εθνικών κοινοβουλίων επιχειρούν να δώσουν τη δική τους απάντηση ως προς τη μορφή που πρέπει να προσλάβει η δομική νομιμοποίηση. Το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης απαντά από το ξεκίνημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Το ίδιο θέμα πραγματεύεται και η συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης.

Για να απαντήσουμε στο ερώτημα εάν στην Ένωση εξακολουθεί να υφίσταται δημοκρατικό έλλειμμα θα πρέπει προηγουμένως να έχουμε ορίσει επακριβώς τι περιεχόμενο δίνουμε στη συγκεκριμένη έννοια. Όπως ο ίδιος ο εμπνευστής του όρου πολύ εύστοχα αναφέρει στο βιβλίο του «Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία»: «ο όρος Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία πρωτοχρησιμοποιήθηκε για να τονιστεί η διαφορετικότητα του ενωσιακού φαινομένου. Οι λόγοι προτίμησης του συγκεκριμένου όρου έχουν να κάνουν με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης που τη διαχωρίζουν τόσο από το κρατικό φαινόμενο όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς». Εξηγεί δε ότι, «η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από έναν ιστορικοπολιτικό δυϊσμό εφόσον αποτελεί ταυτόχρονα ένωση κρατών και ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς. Οι ιδιαιτερότητες του φαινομένου της Ευρωπαϊκής Ένωσης τη διαφοροποιούν ριζικά από το κρατικό φαινόμενο, οπότε τίθεται υπό αμφισβήτηση όποια κριτική του ενωσιακού φαινομένου γίνεται με όρους που προέρχονται από την κρατικογενή πολιτειολογία. Το θέμα αυτό δεν είναι μόνο θεωρητικό ή ερμηνευτικό, αλλά και

<sup>34</sup> Bilancia, P. (2009), "The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration" 50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα.

<sup>35</sup> Τσάτσος, Δημήτρης Θ. (2007), *Ευρωπαϊκή συμπολιτεία*, εκδ. Λιβάνης, Αθήνα, σ. 146.

<sup>36</sup> Katz, Richard S., Wessels, Bernhard, (eds.), (1999), *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford p. 23.



βαθιά πολιτικό. Έννοιες όπως Δημοκρατία, Κυριαρχία, Δημοκρατικό Έλλειμμα χρήζουν ανανοηματοδότησης»<sup>37</sup>.

Σύμφωνα με την έννοια της αντιπροσωπευτικής νομιμοποίησης, ζητούμενο είναι το κατά ποιο τρόπο διασφαλίζεται η άρθρωση της πολιτικής βούλησης των ευρωπαϊών πολιτών. Οι υποστηρικτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπερτονίζουν το γεγονός ότι «η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία ως ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς εκφράζεται σε θεσμικό επίπεδο κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Παράλληλα, όλο και περισσότερες φωνές ζητούν για τα κοινοβούλια<sup>38</sup> μια κεντρικότερη θέση στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις λόγω του ότι αποτελούν τους πιο άμεσους εκφραστές της λαϊκής βούλησης.

Η συζήτηση για τις μορφές νομιμοποίησης της Ένωσης δεν απαντά στο ερώτημα «πόση Ευρώπη θέλουμε;» αλλά στο «ποια Ευρώπη;». Η Ένωση, όπως τονίζει ο Αργύρης Πασσάς (2007),<sup>39</sup> από οργάνωση «ειδικού σκοπού» μετεξελίσσεται σε πολιτικό σύστημα, μιας πολιτείας εν τω γίνεσθαι. Στην πολιτεία αυτή φαίνεται να αναδύεται μια ιδιότυπη μορφή «διαβουλευτικής δημοκρατίας». Στη διαβουλευτική αυτή δημοκρατία, τόσο τα εθνικά κοινοβούλια όσο και το Ευρωπαϊκό διεκδικούν τη θέση που θεωρούν ότι δικαιωματικά τους ανήκει.

### **3.2 Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου & των εθνικών κοινοβουλίων στην προσπάθεια εκδημοκρατισμού του ενωσιακού οικοδομήματος**

#### ***3.2.1 Σύμμαχοι ή αντίπαλοι;***

Το ερώτημα εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να νομιμοποιείται μέσω εθνικών ή υπερεθνικών θεσμών συνδέεται άμεσα με το ερώτημα εάν η ΕΕ θα έπρεπε να νοείται κυρίως ως ένας διεθνής διακυβερνητικός οργανισμός ή ως ένα εν δυνάμει ομοσπονδιακό κράτος<sup>40</sup>. Είτε υποστηρίξουμε τη μία είτε την άλλη εκδοχή για τη φύση και την εξέλιξη της ΕΕ πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι έως σήμερα η προστασία των εθνικών συμφερόντων, στα πλαίσια λειτουργίας της ΕΕ, κατέχει εξέχοντα ρόλο, γεγονός που προσδίδει αξία στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων.

Τα εθνικά κοινοβούλια συμμετείχαν ανέκαθεν στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση με το να θεσπίζουν νέα νομοθεσία ή να τροποποιούν την υπάρχουσα κατ' επιταγή των ευρωπαϊκών οδηγιών, αν και πολλές φορές επρόκειτο περισσότερο για μια διαδικασία περισσότερο τυπική παρά ουσιαστική. Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα πραγματικής εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων διαφέρει ανάλογα με το κράτος, όμως κατά κανόνα η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου τα υποχρεώνει να συμμορφώνονται στις επιταγές της ΕΕ.

<sup>37</sup> Τσάτσος, Δημήτρης Θ. (2007), *Ευρωπαϊκή συμπολιτεία*, εκδ. Λιβάνης, Αθήνα.

<sup>38</sup> Tans, O., Zoethout, C. & Peters J. (eds.), (2007), *National Parliaments and European Democracy. A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Europe Law Publishing, Groningen/Amsterdam, and Wagner, M. (2007), "National Parliaments and Democratic Control in the EU" in *Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU*, Federal Trust Working Group, Discussion Paper 3.

<sup>39</sup> Πασσάς, Αργύρης (2007), «Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 8, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.

<sup>40</sup> Βλ. Σημ. 36.

Εμμέσως επίσης τα κοινοβούλια εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ με το να επηρεάζουν και να επιτηρούν τις αποφάσεις των κυβερνήσεων οι οποίες είναι υπόλογες σε αυτά. Ένας άλλος τρόπος για να συμμετέχουν είναι η διατήρηση επαφών με μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Τα εθνικά κοινοβούλια αποτελούν τη φωνή του εθνικού πολίτη και σε μια ένωση κρατών, ο ρόλος τους σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όμως νομιμοποιείται να μετέχει ενεργά στις ευρωπαϊκές διαδικασίες αντιπροσωπεύοντας τους πολίτες με την ευρωπαϊκή τους ιδιότητα. Η διεύρυνση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έχει υποστηριχθεί από πολλούς μελετητές του ενωσιακού φαινομένου ως η καλύτερη λύση για να περισταλεί το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης.

Η τελευταία αναθεώρηση Συνθηκών αποτέλεσε ένα ακόμη βήμα προς την κατεύθυνση αυτή. Ως προς τη διαδικασία ανάδειξης του προέδρου της Επιτροπής, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων δεν είναι πλέον απόλυτα ελεύθεροι στην επιλογή του υποψηφίου προέδρου της Επιτροπής, αλλά οφείλουν κατά την επιλογή του να λαμβάνουν υπόψη και τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών που προηγήθηκαν. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εγκρίνει αλλά εκλέγει πλέον τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Όπως σημειώνει ο Δ. Τσάτσος (2007): «Και οι δυο ρυθμίσεις αποτυπώνουν τον θεσμικό δυϊσμό της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας στην εκλογή ίσως του πιο κρίσιμου οργάνου της Ένωσης». Και συμπληρώνει: «Κατά το ισχύον δίκαιο (άρθρο 214, Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) έχουμε μια ισότιμη νομιμοποίηση της εκλογής του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τόσο από την Ευρώπη των Κρατών (Συμβούλιο) όσο και από την Ευρώπη των Λαών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)». Αντιστοίχως, πολλές φωνές επικεντρώνονται στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων που αποτελούν τη φωνή του εθνικού πολίτη μετατοπίζοντας το κέντρο βάρους προς την εθνική συνιστώσα της Ένωσης.

Δεν υπάρχει οριστική απάντηση στο ερώτημα περί καταλληλότητας μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου<sup>41</sup> ως προς την αντιπροσώπευση των ευρωπαίων πολιτών. Και η απόπειρα να αποφανθούμε οριστικά υπέρ των εθνικών ή ενός υπερεθνικού οργάνου μοιάζει μάταιη.

Η ΕΕ είναι μια ένωση κρατών. Εξυπακούεται, λοιπόν, ότι τα εθνικά όργανα που αντιπροσωπεύουν τους πολίτες των κρατών πρέπει να κατέχουν περίοπτη θέση στην προσπάθεια εκδημοκρατισμού. Η ΕΕ δεν είναι όμως ένας τυπικός διεθνής οργανισμός, αλλά αποτελεί έναν υπερεθνικό οργανισμό που διαθέτει και δική του βουλή με πολλές αρμοδιότητες. Για το λόγο αυτό, πρέπει να εντάξουμε το ζήτημα της θέσης και της ιεράρχησης των σωμάτων νομοθετικής εξουσίας στην Ένωση στο ευρύτερο θέμα του διαχωρισμού των εξουσιών εντός της Ένωσης. Όντας ένας οργανισμός που συνδυάζει με έναν τελείως μοναδικό τρόπο διακυβερνητικά και ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά, διαθέτει έναν πολύπλοκο διαχωρισμό εξουσιών.

---

<sup>41</sup> Για τη σχετική προβληματική βλ.: Πλιάκος, Α. Δ., «Η ισχνή παρουσία των εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ», στο Πλιάκος, Α. Δ., (2009), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του*, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, & Πλιάκος Α. Δ., (2009), «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια», *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα.

Ενώ στην περίπτωση των περισσότερων εθνικών κοινοβουλευτικών συστημάτων παρατηρούμε υποταγή της νομοθετικής λειτουργίας στην εκτελεστική, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτει μια ιδιαίτερως πλεονεκτική θέση στο ενωσιακό σύστημα. Αποτελεί ισότιμο συν-νομοθέτη με το Συμβούλιο, ζητά και επιτυγχάνει τροποποιήσεις των νομοθετικών προτάσεων ή των προτεινόμενων πιστώσεων στα πλαίσια του σχεδίου προϋπολογισμού, επιπλέον δε όλες οι πολιτικές παρατάξεις που συνθέτουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκούν σκληρό πολιτικό έλεγχο στην Επιτροπή. Όλες, λοιπόν, αυτές οι συνεχώς αυξανόμενες αρμοδιότητές του κάθε άλλο παρά στοιχειοθετούν υποταγή της νομοθετικής εξουσίας στην εκτελεστική. Κάθε νέα συνθήκη προσθέτει και νέα χαρακτηριστικά στο υπό διαμόρφωση πολιτικό σύστημα της Ένωσης. Έτσι και με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναδεικνύεται σε έναν ακόμη ισχυρότερο θεσμό.<sup>42</sup> Η διαδικασία συναπόφασης η οποία καθιερώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992), και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), διευρύνθηκε και διαμορφώθηκε έτσι ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητά της. Η συναπόφαση θέτει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ευρύ φάσμα τομέων. Τα δύο τρίτα των ευρωπαϊκών νόμων θεσπίζονται από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

### 3.2.2 Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ: Έκθεση Napolitano και έκθεση Elmar Brok

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφωνεί καταρχήν με την αύξηση των ευρωπαϊκών αρμοδιοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων, θεωρώντας ως αυτονόητη την ανάγκη ενός ισχυρού ευρωπαϊκού κοινοβουλευτικού συστήματος. Ως προς τον επιθυμητό τρόπο και βαθμό εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές διαδικασίες, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εκφράσει κατά καιρούς τις δικές του ξεχωριστές θέσεις.

Μία από τις εκφρασθείσες θέσεις του είναι ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές διαδικασίες ξεχωριστά, σε εθνικό επίπεδο. Η αντίθετη άποψη που έχει εκφραστεί από τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων (1990) είναι ότι η εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων θα πρέπει να πραγματοποιείται σε συλλογικό επίπεδο, σε επίπεδο Ένωσης. Ορισμένοι μάλιστα προχώρησαν ένα βήμα παραπέρα, ζητώντας τη δημιουργία ενός νέου σώματος (chamber) εντός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που θα περιλαμβάνει μέλη των εθνικών κοινοβουλίων.

Παρόλο που η ενδυνάμωση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων δεν είναι διαδικασίες ασυμβίβαστες μεταξύ τους, ορισμένοι θεωρητικοί της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που προωθούν έναν συλλογικό ρόλο για τα εθνικά κοινοβούλια παρουσιάζονται ως αντίθετοι στην ενίσχυση του ρόλου του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου. Θεωρούν την κοινοβουλευτική ισχύ ως παίγνιο μηδενικού αθροίσματος: κάθε επέκταση ισχύος υπέρ του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου αφαιρεί ισχύ από τα εθνικά κοινοβούλια.

---

<sup>42</sup> Bache, Ian & George, Stephen (2006), *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, p. 294.

Πού εντοπίζουν οι μελετητές τις πιθανές εστίες διαμάχης εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; Τρία από τα βασικά πεδία διαμάχης<sup>43</sup> είναι:

- α) οι διαδικασίες εξέλιξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- β) οι διαδικασίες θέσπισης ευρωπαϊκών νόμων και πολιτικών, και
- γ) οι διαδικασίες εποπτείας των ευρωπαϊκών θεσμών.

Στα συμπεράσματα που περιλαμβάνονται στη σχετική έκθεση με εισηγητή τον Elmar Brok (2009)<sup>44</sup>, δηλώνεται απερίφραστα ότι στις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων «δεν υπάρχει πλέον ανταγωνισμός». Από την έκθεση αυτή συμπεραίνεται ότι έχει σημειωθεί πρόοδος στις σχέσεις μεταξύ υπερεθνικού και εθνικών νομοθετικών σωμάτων, αλλά η αναγνώριση ότι έχει σημειωθεί πρόοδος καθώς και η προτροπή για μεγαλύτερη εξομάλυνση των σχέσεων υπονοεί μια υπαρκτή προηγούμενη δύσκολη συνεργασία. Στην έκθεση αυτήν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επικροτεί τα καθήκοντα και δικαιώματα που παραχωρούνται στα εθνικά κοινοβούλια με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, που αποτελεί – όπως αναφέρει χαρακτηριστικά – «Συνθήκη των κοινοβουλίων». Διαβλέπει δε μεγάλη δυνατότητα περαιτέρω βελτίωσης των σχέσεων και επισημαίνει ορισμένα σημεία-κλειδιά ως προς τις μελλοντικές σχέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών σωμάτων.

### 3.2.3 Εθνικά κοινοβούλια και δημοκρατική νομιμοποίηση: ποιοι και γιατί τα υποστηρίζουν;

Τα σύγχρονα κοινοβούλια των ευρωπαϊκών κρατών συμβάλλουν ενεργά και με διάφορους τρόπους στην πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής. Ο όρος «νομοθετικά σώματα» μοιάζει περιοριστικός εάν λάβουμε υπόψη μας το πλήθος των λειτουργιών που επιτελούν. Ως κατεξοχήν αντιπροσωπευτικά σώματα, αποτελούν φυσικό σύνδεσμο μεταξύ κυβερνωμένων και κυβερνώντων, διαθέτουν επίσης την πολύ σημαντική αρμοδιότητα να ασκούν έλεγχο στην εκτελεστική εξουσία αλλά και συνταγματικά προσδιορισμένες δικαστικές αρμοδιότητες. Πρωτίστως όμως – όπως πολύ εύστοχα έχει διατυπωθεί – είναι το θεσμικό σύμβολο της δημόσιας σφαιρας<sup>45</sup>.

Τα κοινοβούλια, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ευάγγελος Βενιζέλος (2010), «από τότε που γεννιέται ιστορικά μέχρι σήμερα βρίσκεται διαρκώς σε κρίση. Δεν υπήρξε καμία ιστορική περίοδος κατά την οποία το Κοινοβούλιο να μη βίωνε μια έντονη κρίση· θεσμική, πολιτική και κοινωνική». Όπως επισημαίνει ο Ευάγγελος Βενιζέλος, «δεν αρκεί η πλειοψηφική θεώρηση των πραγμάτων· [...] χρειάζεται μια μεταπλειοψηφική θεώρηση, άρα χρειάζεται συναίνεση [...]. Για να υπάρξει η συναίνεση «πρέπει να υπάρχουν τα στάδια της διαβούλευσης ως στοιχεία νομιμοποίησης».

<sup>43</sup> Smith, Eivind (ed.), (1996), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, London, p.p. 163-167.

<sup>44</sup> «Έκθεση σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισσαβώνας (2008/2120(INI))», A6-0133/2009, Εισηγητής: Brok, Elmar (13.3.2009), *Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων*.

<sup>45</sup> Βενιζέλος, Ευάγγελος (19 Μαρτίου 2010), «Το μέλλον του Κοινοβουλίου», ομιλία στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα.

Όλα όσα αναφέρονται παραπάνω μπορούν να ειπωθούν και σχετικά με το ρόλο των κοινοβουλίων στο επίπεδο της Ένωσης. Το εάν η Ένωση μπορεί να στηρίξει τη δημοκρατική της νομιμοποίηση στα εθνικά κοινοβούλια, δεν είναι θέμα τεχνοκρατικό είναι, εξίσου με ό,τι ισχύει στα πλαίσια ενός κράτους, βαθύτερα πολιτικό. Τα εθνικά κοινοβούλια για να καταστούν σύμβολα και της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, θα πρέπει να αποτελέσουν το χώρο διαβούλευσης όλων των κρίσιμων ευρωπαϊκών θεμάτων· το χώρο όπου οι πολίτες θα αντιλαμβάνονται ότι τα ευρωπαϊκά θέματα άπτονται της καθημερινότητάς τους. Με άλλα λόγια, για να στηριχθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης και στα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει η ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα να συγκροτείται με τον ίδιο αποτελεσματικό και ισότιμο τρόπο, τόσο στα εθνικά κοινοβούλια όσο και στα υπερεθνικά όργανα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο).

Η απαίτηση για πιο ενεργά κοινοβούλια στην Ένωση δεν θα πρέπει να συγχέεται με την απαίτηση για περισσότερη ολοκλήρωση και εκδημοκρατισμό της Ένωσης. Ενδιαφέρουσες απαντήσεις προκύπτουν από το ερώτημα<sup>46</sup> ποιοι και για ποιους (και πόσο διαφορετικούς) λόγους στηρίζουν τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ.

Όσοι αντιλαμβάνονται την Ένωση ως έναν διεθνή οργανισμό στον οποίο συμμετέχουν κυρίαρχα και αυτόνομα εθνικά κράτη συνιστούν τους συνήθεις ένθερμους υποστηρικτές των εθνικών κοινοβουλίων. Μια τέτοια θεώρηση των πραγμάτων, αν και δεν προέρχεται αποκλειστικά από τους λεγόμενους «ευρωσκεπτικιστές», στερεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τη δημοκρατική του νομιμοποίηση ελλείψει ενός «ευρωπαϊκού Δήμου».

Αντίθετα με ό,τι ίσως θα περίμενε κανείς, οι γνώμες ευρωσκεπτικιστών και φιλοευρωπαϊστών συγκλίνουν ως προς το θέμα της εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων. Η αναπάντεχη αυτή σύγκλιση απόψεων έχει τη λογική της εξήγηση. Και τα δύο στρατόπεδα επιθυμούν την ενίσχυση των εθνικών κοινοβουλίων, όμως στηρίζουν την άποψή τους σε εντελώς διαφορετικά επιχειρήματα και προσδοκούν εντελώς διαφορετικά οφέλη. Για τους φιλοευρωπαϊστές, το γεγονός ότι οι εθνικές κυβερνήσεις είναι υπόλογες στα κοινοβούλια όσον αφορά την ευρωπαϊκή τους πολιτική ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων γίνεται περισσότερο διαφανής, εφόσον οι πολίτες μέσω των αντιπροσώπων τους συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές διαδικασίες και ασκούν έλεγχο στις κυβερνητικές αποφάσεις. Επίσης, η αρμοδιότητα του ελέγχου της επικουρικότητας που διαθέτουν τα κοινοβούλια δίνει την εικόνα μιας Ένωσης που είναι κοντά στους ευρωπαίους πολίτες, υποστηρίζοντας τη διαφάνεια και την ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών. Για τους φιλοευρωπαϊστές, σε μια εποχή που η ευρωπαϊκή ιδέα χάνει συνεχώς έδαφος, τα εθνικά κοινοβούλια θα μπορούν να αναλάβουν κατευναστικό ρόλο ενάντια σε εκρήξεις δυσαρέσκειας των ευρωπαίων πολιτών. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί μια λεπτή διαφορά: οι φιλοευρωπαϊστές δεν αντιλαμβάνονται τη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων ως μια μορφή ελέγχου, αλλά περισσότερο ως ένα είδος διαβούλευσης και επικοινωνίας.

---

<sup>46</sup> Kiiver, Philipp (2008), "The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement" in *European Constitutional Law Review*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, p. 247.

Εκτός από τους θεωρητικούς της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ξεχωριστές απόψεις για τη σημασία της ενίσχυσης του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων διαθέτουν και τα ίδια τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Το Συμβούλιο, ως ένας από τους δύο συννομοθέτες της Ένωσης, επιθυμεί οι αποφάσεις που λαμβάνει να εφαρμόζονται απαρακώλυτα στα εθνικά κράτη. Αυτό ακριβώς επιτυγχάνει η έγκαιρη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές διαδικασίες. Εφόσον ένα εθνικό κοινοβούλιο έχει συμμετάσχει στις διαβουλεύσεις στα αρχικά στάδια της ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας, είναι λιγότερο πιθανό να παρεμποδίσει τη διαδικασία στα μετέπειτα στάδιά της. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα αποφεύγονται στο μέλλον δυσχέρειες στην επικύρωση των νέων συνθηκών της Ένωσης. Αξίζει όμως να επισημανθεί ότι το δικαίωμα ελέγχου *ex ante*, που δίνεται στα εθνικά κοινοβούλια, θα επιβραδύνει την αποτελεσματικότητα του Συμβουλίου. Η διαβούλευση των θεμάτων σε εθνικό επίπεδο και η εξάρτηση των υπουργών από τους εκάστοτε εθνικούς περιορισμούς θα δυσκολέψει το έργο των υπουργών στο Συμβούλιο. Εντούτοις, το Συμβούλιο, θέλοντας να τονίσει τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα του ενωσιακού οικοδομήματος, συγκαταλέγεται στους υποστηρικτές των εθνικών κοινοβουλίων στις ευρωπαϊκές διαδικασίες.

Η Επιτροπή έχει τη δική της άποψη για την εμπλοκή των κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή διαδικασία. Αποτελεί το μοναδικό όργανο που διαθέτει νομοθετική πρωτοβουλία και κατά συνέπεια ενδιαφέρεται ιδιαίτερω για την αποτελεσματική εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, θεωρεί χρήσιμη και απαραίτητη τη συνεισφορά των εθνικών κοινοβουλίων για την αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων της στον τομέα αυτό. Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή, ως το κατεξοχήν υπερεθνικό όργανο της Ένωσης, τα μέλη του οποίου είναι ανεξάρτητα καθώς δεν εκπροσωπούν τα εθνικά κράτη από τα οποία προέρχονται αλλά την ίδια την Ένωση, οφείλει να επιτυγχάνει συμβιβασμούς μεταξύ εθνικών συμφερόντων. Στην προσπάθειά της αυτή οι αυξημένες αρμοδιότητες εθνικού ελέγχου που κατέχουν τα κοινοβούλια μπορεί να δυσκολεύουν το έργο της, διογκώνοντας τις διαδικασίες διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο. Όμως σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή επιθυμεί την εμπλοκή των κοινοβουλίων, διότι αυτό συνεπάγεται περισσότερη διαφάνεια, αξιοπιστία και νομιμοποίηση, όχι μόνο για την Ένωση αλλά και για την ίδια την Επιτροπή, που αποτελεί οιονεί κυβέρνηση (σύμφωνα με τους ομοσπονδιστές).

## *Αντί Επιλόγου: Σκέψεις για το Μέλλον μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας*

Ποια είναι η συνεισφορά της Συνθήκης της Λισσαβώνας στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης επιδέχονται διαφορετικές αναγνώσεις. Ορισμένοι υποστηρίζουν ότι με τη νέα Συνθήκη οριστικοποιείται μια προκαθορισμένη πορεία προς ένα ευρωπαϊκό υπερκράτος το οποίο πρόκειται να αντικαταστήσει το εθνικό κράτος. Η αντίθετη ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης χαρακτηρίζει το νέο ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης που εγκαθιδρύει η Συνθήκη της Λισσαβώνας ως το σύστημα που διασώζει τα εθνικά κράτη ενδυναμώνοντας το εθνικό επίπεδο λήψης αποφάσεων στην Ένωση. Φαίνεται όμως πως πιο αληθοφανής είναι μια τρίτη περισσότερο συνδυαστική λογική, η οποία υποστηρίζει ότι η διαδικασία της ολοκλήρωσης περιλαμβάνει μια ανταλλαγή, ένα «tradeoff»<sup>47</sup>, ανάμεσα στην τάση για αύξηση της από κοινού λήψης αποφάσεων και την ανάγκη για εθνική αυτονομία και επιρροή. Οι απαντήσεις, σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να είναι τελεσιδικές. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια διαδικασία εν εξελίξει αλλά και μια ιδέα· η κοινή «Μεγάλη Ιδέα» όλων των ευρωπαίων που εξικνείται έως τη συναίνεση για ομοσπονδιοποίηση. Κάθε αναθεώρηση προωθεί καινοτομίες που φέρνουν την Ένωση πιο κοντά στο στόχο της, να καταστεί, δηλαδή, μια ολοκληρωμένη δημοκρατία. Το κατά πόσο η Συνθήκη της Λισσαβώνας θα κατορθώσει να ωθήσει την Ένωση προς πλήρη εκδημοκρατισμό του συστήματός της μένει να αποδειχθεί στην πράξη.

Η Ένωση δεν είναι ούτε κράτος ούτε διεθνής οργανισμός αλλά ένας υπερεθνικός οργανισμός εν συνεχή εξελίξει. Για το λόγο αυτόν η μελέτη του πολιτικού συστήματός της θα πρέπει να λαμβάνει πρωτίστως υπόψη τη διαφορετικότητα του ενωσιακού φαινομένου. Αμέτρητοι είναι οι τρόποι με τους οποίους εμπλέκονται το «εθνικό» και το «υπερεθνικό», η εθνική συνταγματική τάξη με την ευρωπαϊκή συνταγματική τάξη, με τελικό αποτέλεσμα τη δημιουργία της «Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας». Η Συνθήκη της Λισσαβώνας ενισχύοντας τα εθνικά κοινοβούλια ενισχύει την εθνική συνταγματική τάξη αλλά ανάγοντάς τα σε ευρωπαϊκά όργανα ενδυναμώνει συγχρόνως την ευρωπαϊκή συνταγματική τάξη. Η διαδικασία συνταγματοποίησης<sup>48</sup> ξεκινά συγχρόνως με τη γένεση της Ένωσης, η οποία ως υπερεθνικός οργανισμός δεν μπορεί παρά να θεμελιώνεται σε συνταγματικά στοιχεία. Όσο προχωρά όμως η εμβάθυνση τόσο επιταχύνεται και η διαδικασία συνταγματοποίησης.

Τα εθνικά κοινοβούλια δεν παύουν να αποτελούν τα αντιπροσωπευτικά όργανα της εθνικής έννομης τάξης και ως εκ τούτου οι λειτουργίες τους μελετώνται σύμφωνα με κρατικογενή συνταγματική θεωρία. Εντούτοις με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας

<sup>47</sup> Wessels, Wolfgang (December 2009), "The making of the EU system: Reflections and suggestions for academic contributions", contribution to the *Jean Monnet Conference*.

<sup>48</sup> Για τη σχέση εθνικού Συντάγματος και Ευρωπαϊκής έννομης τάξης: Κανελλοπούλου, Νέδα (3 Δεκ.2010), «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας και η ελληνική συνταγματική τάξη.», ομιλία στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο, Πανεπιστήμιο Πειραιώς σε συνεργασία με Ελεγκτικό Συνέδριο και ΔΣΑ. & Κανελλοπούλου, Νέδα (17Φεβ. 2011), «Οι "μεταμορφώσεις" του Συντάγματος και το status mixtus», ομιλία στο συνέδριο ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΣΥΝΤΑΓΜΑ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑ, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

τα κοινοβούλια αποκτούν «διπλή υπόσταση», καθιερώνονται ως «ευρωπαϊκά όργανα» και ο νέος αυτός ρόλος για να ερμηνευτεί σωστά απαιτεί νέα θεωρητικά εργαλεία τα οποία μπορούν να προκύψουν μόνο μέσα από τη διατύπωση μιας «ευρωπαϊκής Δημοκρατικής Θεωρίας».



## Βιβλιογραφία

«Έκθεση σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας (2008/2120(INI))», A6-0133/2009, Εισηγητής: Brok, Elmar *Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων* (13.3.2009).

EFD Group in the European Parliament – Παρουσίαση της απόφασης του Συνταγματικού Δικαστηρίου, της 30ής Ιουνίου 2009, σχετικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας: <http://www.efdgroupp.eu/resources/lisbon-treaty.html>.

NDV (2009), "Rules of Procedure of the German Bundestag", *NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt*, Rheinbreitbach.

"The Lisbon Treaty: 10 Easy-to-Read Fact Sheets" (December 2007), Fondation Robert Schuman.

"The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations" (November 2007), Joint study by CEPS, EGDMONT and EPC.

Auel, K. (July 2007), "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", *European Law Journal*, vol. 13, issue 4.

Bache, I. & George, S. (2006), *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Ball, A. R., Peters, G. B. (2001), *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση: Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.

Barrett, G. (2008), "Analysis and Reflections – 'The king is dead, long live the king': The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments", *European Law Review*, vol. 33, issue 1.

Barysch, K. (May 2010), *The dangers of a disgruntled Germany*, Centre for European Reform, London.

Bermann, G. A. (2008), "National parliaments and subsidiarity: an outsider's view", *European Constitutional Law Review*, vol. 4, p.p. 453-459.

Bermann, G. A. (2008), "The Lisbon Treaty: The Irish 'No': National Parliaments and Subsidiarity", *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Cambridge University Press, Cambridge.

Bilancia, P. (2009), "The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration" *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.

Cooper, I. (16 October 2009), "Comment: Will national parliaments use their new powers?", *EU Observer*, <http://euobserver.com/18/28839>.

Duina, F. & Oliver, M. J. (January 2006), "To the rescue of national parliaments: a reply to Raunio", *European Law Journal*, vol.12 (1), p.p. 132-133.

- Duina, F. & Raunio T. (March-April 2006), "The Open Method of Coordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?" Paper prepared for the *15th International Conference of the Council for European Studies*, Chicago.
- Duina, F., Oliver, M. J. (March 2005), "National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?", *European Law Journal*, vol. 11, issue 2.
- Fischer-Lescano, A., Joerges, C. & Wonka, A. (eds.), (2010), "The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives", *ZERP-Diskussionspapier 1/2010*, Centre of European Law and Politics, Universität Bremen.
- Halberstam, D., Möllers C. (2009), "The German Constitutional Court says 'Ja zu Deutschland!'", *German Law Journal*, vol. 10, no. 8.
- Hölscheidt, S. (2001), "The German Bundestag: From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny", in Maurer, A., Wessels, W. (eds), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden.
- Katz, R. S. & Wessels, B. (eds.), (1999), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford.
- Kiiver, P. (2006), "The National Parliaments in the European Union", *A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, chapter 2, p.p. 43-69.
- Kiiver, P. (2006), "European Scrutiny in a Comparative Perspective", in *The National Parliaments in the European Union - A Critical View on EU Constitution Building*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York.
- Kiiver, P. (2009), "German Participation in EU Decision-Making after the Lisbon Case: A Comparative View on Domestic Parliamentary Clearance Procedures", *German Law Journal*, vol. 10.
- Kiiver, P. (2008), "The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement", *European Constitutional Law Review*, Cambridge University Press, Cambridge, vol. 2, p.p. 227-252.
- Kommers, D. P. (January 2006), "The Federal Constitutional Court: Guardian of German Democracy", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 603.
- Kurpas, S. (December 2007), "The Treaty of Lisbon – How much 'Constitution' is left? An Overview of the Main Changes", *CEPS Policy Brief*, no. 148.
- Le Pourhiet, A. M. (2009), "Parlement européen et parlements nationaux: concurrence législative et conflit de souveraineté", *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές* (πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων).
- Loewenberg, G. (Summer 2007), "Paradoxes of Legislatures", *Daedalus – Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, MIT Press Journals.
- Louis, J.V. (2008), "The Lisbon Treaty: The Irish 'No': National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits", *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Cambridge University Press, Cambridge.

Maurer, A. & Wessels, W. (eds.), (2001), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden.

Norton, P. (ed.), (1996), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London.

Norton, P. (1996), "National Parliaments in Western Europe" in Smith, Eivind (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, London.

Peters, J. (2005), "National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice", *European Constitutional Law Review*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge.

Pliakos, A. D. (2007), "National Parliaments and the European Union: Necessity of Assigning a Supranational Role", *European Review of Public Law*, vol. 19 (3).

Proissl, W. (2010), *Why Germany fell out of love with Europe*, Bruegel Essay and Lecture Series, Brussels.

Raunio, T. (January 2006), "Does OMC Really Benefit National Parliaments?", *European Law Journal*, vol. 12, p.p. 130-131.

Smith, E. (ed.), (1996), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, London.

Sprungk, C. (March 27-30, 2003), "National Parliamentary Scrutiny in the European Union: The German Bundestag and the French Assemblée Nationale. Key Players or Side-Shows?", paper prepared for the *EUSA Conference*, Nashville.

Tans, O., Zoethout, C. & Peters, J. (eds.), (2007), *National Parliaments and European Democracy. A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Europe Law Publishing, Groningen/Amsterdam.

Wagner, M. (July 2006), "National Parliaments and Democratic Control in the EU", *Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU*, Federal Trust Working Group, Discussion Paper 3.

Wessels, W. (December 2009), "The making of the EU system: Reflections and suggestions for academic contributions", contribution to the *Jean Monnet Conference*.

Wieland, J. (1994), "Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht", *European Journal of International Law*, vol. 5, issue 1.

Wohlfahrt, C. (2009), "The Lisbon Case: A Critical Summary", in "Special Section: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case", *German Law Journal*, vol. 10, no 8.

Zervakis P., Yiannis N. (2001), "The Parliament of Greece: Slow but Constant Moves Towards European Integration?" in Maurer, Andreas & Wessels, Wolfgang (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden.

Βενιζέλος, Ευάγγελος (2001), «Συνοπτικά σχόλια στις αναθεωρημένες διατάξεις του Συντάγματος 1975/1986/2001», *εφημερίδα Τα Νέα, ειδική έκδοση: Σύνταγμα της Ελλάδος*.

Βενιζέλος, Ευάγγελος (25 Οκτωβρίου 2006), «Η σχέση Συντάγματος και Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης», *αγόρευση στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος κατά τη συζήτηση επί του άρθρου 28 του Συντάγματος*, Αθήνα.

Βενιζέλος, Ευάγγελος (19 Μαρτίου 2010), «Το μέλλον του Κοινοβουλίου», ομιλία στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα.

Βενιζέλος, Ευάγγελος (1996), *Η συναινετική αναθεώρηση Ι. Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναβίωση της πολιτικής: Η εισήγηση της πλειοψηφίας κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος*, εκδ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.

Γιαννής, Ν. (1996), «Σε αναζήτηση της συμμετοχής του ελληνικού Κοινοβουλίου στην ευρωπαϊκή πολιτική», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τεύχος 20.

Κανελλοπούλου, Νέδα (3 Δεκ.2010), «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας και η ελληνική συνταγματική τάξη.», ομιλία στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο, Πανεπιστήμιο Πειραιώς σε συνεργασία με Ελεγκτικό Συνέδριο και ΔΣΑ.

Κανελλοπούλου, Νέδα (17Φεβ. 2011) «Οι "μεταμορφώσεις" του Συντάγματος και το status mixtus», ομιλία στο συνέδριο ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΣΥΝΤΑΓΜΑ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΙΑ, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου.

Καλογεράτος, Π. (1994), *Έρευνα πάνω στην κρίση των Κοινοβουλίων*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.

Μαραβέγιας, Ν., (επιμ.) (2008), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.

Πασσάς, Α. (2007), «Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 8, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα.

Πλιάκος, Α. Δ. (2009), «Η ισχνή παρουσία των εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ» *Α. Πλιάκος, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του*, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα.

Πλιάκος, Α. Δ. (2009), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: Θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ*, τόμος 1, α΄ έκδοση, εκδ. Σιδέρης, Αθήνα.

Πλιάκος, Α. Δ. (2009), «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια», *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων.

Πλιάκος, Α. Δ., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», *Πανεπιστημιακές Σημειώσεις ΟΠΑ, Τμήμα ΔΕΟΣ ΜΠΣ*.

Σωτηρέλης, Γ. (2000), *Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.

Τσάτσος, Δ. Θ. (2007), *Ευρωπαϊκή συμπολιτεία*, εκδ. Λιβάνης, Αθήνα.