



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

Διπλωματική Εργασία:

**«Η Συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στην άμβλυνση του
Δημοκρατικού Ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης»**



Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Δίπλα Αικατερίνη (Α.Μ. 1216Μ045)

Επιβλέπων Καθηγητής: Ανάργυρος Γ. Πασσάς

Αθήνα, Δεκέμβριος 2017

«Δήλωση μη Λογοκλοπής και ανάληψης προσωπικής ευθύνης»

Δηλώνω υπεύθυνα ότι είμαι η συγγραφέας της παρούσας διπλωματικής εργασίας με τίτλο «Η Συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας στην άμβλυνση του Δημοκρατικού Ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», που συντάχθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών με ειδίκευση «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική (Πρόγραμμα Jean Monnet)» και παραδόθηκε τον μήνα Δεκέμβριο του έτους 2017. Η εργασία που παραδίδω είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιεί πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν αναφέρονται σαφώς στη βιβλιογραφία και στο κείμενο, ενώ κάθε εξωτερική βοήθεια, αν υπήρξε, αναγνωρίζεται ρητά. Επίσης, αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία μου αποτελεί προϊόν λογοκλοπής ή προϊόν τρίτων.

Επώνυμο και Όνομα Συγγραφέα: ΔΙΠΛΑ ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ

A.M.:1216M045

Ημερομηνία: 20 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2017

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	5
Εισαγωγή.....	6-10
Μέρος 1 ^ο : Βασικές Έννοιες.....	11
Κεφάλαιο 1 ^ο : Η Έννοια της Δημοκρατίας.....	11-17
Κεφάλαιο 2 ^ο : Το Δημοκρατικό Έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση	18-21
2.1.: Κατηγοριοποίηση του δημοκρατικού ελλείμματος.....	22-23
2.2.: Υποστηρικτές και Πολέμιοι του δημοκρατικού ελλείμματος.....	24
2.2.1.: Η θέση της επαρκούς δημοκρατικής νομιμοποίησης.....	24-25
2.2.2.: Η θέση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	25-27
Κεφάλαιο 3 ^ο : Προσπάθειες περιορισμού του δημοκρατικού ελλείμματος - Ιστορική αναδρομή στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	28-32
Κεφάλαιο 4 ^ο : Πηγές άντλησης νομιμοποίησης: Ο θεσμός του "Δημοψηφίσματος"	33-40
Μέρος 2 ^ο : Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την άμβλυνση του Δημοκρατικού Ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης	41
Κεφάλαιο 1 ^ο : Εισαγωγή στη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	41-42
Κεφάλαιο 2 ^ο : Η κατοχύρωση των δημοκρατικών αρχών.....	43-46
Κεφάλαιο 3 ^ο : Τα Εθνικά Κοινοβούλια.....	47-57
Κεφάλαιο 4 ^ο : Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	58-66
Κεφάλαιο 5 ^ο : Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία των Πολιτών.....	67-75
Κεφάλαιο 6 ^ο : Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.....	76-79

Κεφάλαιο 7^ο: Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής

Ένωσης.....	80-84
Επίλογος.....	85-86
Βιβλιογραφία.....	87-95

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

COSAC: Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΝΤ: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

ΕΔ: Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΕΠΠ: Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών

ΕΣ: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

ΜΜΕ: Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΧΘΔ: Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία θα εστιάσει στην ανάλυση της έννοιας του λεγόμενου «Δημοκρατικού Ελλείμματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση», και κυρίως στο πως η Συνθήκη της Λισαβόνας, μέσω των αλλαγών και τροποποιήσεων που επέφερε, συνέβαλε στην άμβλυνσή του και κατ' επέκταση στην ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης.

Το «ευρωπαϊκό δημοκρατικό έλλειμμα» και γενικότερα το θέμα της δημοκρατικής νομιμότητας στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης αποτελεί ένα ζήτημα ύψιστης σημασίας που ταλανίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση από την αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Παρά τις προσπάθειες εξάλειψής του μέσω των θεσμικών αλλαγών που επέφερε η εκάστοτε Συνθήκη, εξακολούθησε να βρίσκεται στην κορυφή των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση. Βέβαια, στη μείωση αυτού συμβάλλει τα μέγιστα η Συνθήκη της Λισαβόνας μέσω μιας σειράς ρυθμίσεων προς όφελος της δημοκρατικότητας της Ένωσης, όπου θα αναλύσουμε εκτενώς στο δεύτερο μέρος της εργασίας.

Η έρευνα και η ανάλυση του θέματος έγινε με βάση κυρίως την ανάλυση των γραπτών τεκμηρίων, στηριζόμενη στο πρωτογενές και παράγωγο δίκαιο, με τη χρήση βιβλίων, μελετών, άρθρων και ιστοσελίδων.

Λέξεις – Κλειδιά:

Δημοκρατία, Δημοκρατικό Έλλειμμα, Εθνικά Κοινοβούλια, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής, ΣΕΕ, ΣΛΕΕ, Συνθήκη της Λισαβόνας, Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία θα ασχοληθεί με την ανάλυση ενός καίριου και διαχρονικού ζητήματος της διαδικασίας ολοκλήρωσης στην Ευρώπη, αυτό του «**δημοκρατικού ελλείμματος**», και κυρίως του πως η Συνθήκη της Λισαβόνας συνέβαλε στην άμβλυνσή του και κατ' επέκταση στην ενίσχυση της δημοκρατικότητας της Ένωσης.

Το ζήτημα του επαρκούς ή όχι, δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ, και κατ' επέκταση της ύπαρξης ή όχι «δημοκρατικού» ελλείμματος σ' αυτήν, είναι ένα ζήτημα διαχρονικό, πολυσήμαντο και απόλυτα επίκαιρο. Διαχρονικό διότι παρακολουθεί σχεδόν όλη τη διάρκεια της ιστορικής πορείας της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, όπου ασκείται μία έντονη κριτική για την αδιαφανή, γραφειοκρατική και απόμακρη λειτουργία της ΕΕ. Πολυσήμαντο, καθώς πυροδοτεί ατέρμονες ακαδημαϊκές συζητήσεις, έντονες πολιτικές αντιπαραθέσεις και κατακλύζει τον ευρωπαϊκό τύπο με πληθώρα δημοσιευμάτων, ενώ συχνά λειτουργεί και ως όχημα εξυπηρέτησης δημαγωγικών και λαϊκιστικών σκοπιμοτήτων. Τέλος, επίκαιρο, καθώς η επίκληση της ανάγκης εκδημοκρατισμού της ΕΕ εντείνεται στο μέτρο που αυξάνονται οι εξουσιαστικές αρμοδιότητές της, τόσο έναντι των κρατών - μελών όσο και απευθείας έναντι των πολιτών, καθώς και εξαιτίας της ασυμμετρίας που εμφανίζεται μεταξύ της οικονομικής και της πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης.

Το δημοκρατικό έλλειμμα είναι ένας όρος που δύσκολα μπορεί να ερμηνευθεί αφού πάσχει από εννοιολογικές δυσχέρειες. Από το 1988 όταν το ζήτημα ήρθε στην επιφάνεια για πρώτη φορά με την αναφορά σ' αυτό του Βρετανού Ευρωβουλευτή Μπιλ Νιούτον, χρησιμοποιείται κυρίως για να υποδείξει την έλλειψη δημοκρατικότητας από πλευράς ΕΕ, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην περίπλοκη λειτουργία των οργάνων της, καθότι τα καθιστά να φαίνονται απρόσιτα στο μέσο ευρωπαϊό πολίτη (Ιωάννου, 2009). Με άλλα λόγια, η ΕΕ και τα όργανά της, εξαιτίας της περίπλοκης λειτουργίας τους και της πολυσχιδούς νομοθεσίας που διέπει το ενωσιακό οικοδόμημα, αλλά και εξαιτίας της έλλειψης αναλογιών σε επίπεδο θεσμών και διαδικασιών προς την «οικεία» εθνική έννομη τάξη, παρουσιάζονται απρόσιτα στον πολίτη.

Επί της ουσίας, ο όρος «δημοκρατικό έλλειμμα» δηλώνει τον αποκλεισμό των ευρωπαίων πολιτών από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο αποκλεισμός αυτός οδηγεί στην απογοήτευση των πολιτών και την απομάκρυνση τους από τις

ευρωπαϊκές διαδικασίες, άρα και την ίδια την ΕΕ. Αυτό συμβαίνει επειδή οι πολίτες αισθάνονται ανήμποροι να δρομολογήσουν ή και να επηρεάσουν πολιτικές επιλογές. Οι πολιτικές ελίτ και οι ομάδες συμφερόντων εντός της ΕΕ έχουν διαμορφώσει ένα θεσμικό πλαίσιο που τους καθιστά ρυθμιστές των εξελίξεων, υποστηρίζοντας ότι αυτό δεν αλλοιώνει τη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης.

Οι ακαδημαϊκοί, ωστόσο, δεν έχουν τόσο σημαντικές διαφωνίες στην προσπάθεια τους να καθορίσουν τα χαρακτηριστικά του δημοκρατικού ελλείμματος. Οι απόψεις διαφέρουν όταν καλούνται να μεταφέρουν ότι ισχύει στο εσωτερικό των κρατών - μελών και σε διεθνείς – υπερεθνικούς οργανισμούς, όπως η ΕΕ. Η δημοκρατική νομιμοποίηση και οργάνωση της εξουσίας της Ένωσης δεν μπορεί να εξεταστεί με τους ίδιους όρους με ένα εθνικό κράτος, γιατί στο επίπεδο αυτό το περιεχόμενο του όρου δημοκρατία δεν συναντάται με την ίδια έννοια και μορφή, όπως στο επίπεδο της Ένωσης.

Βέβαια, εκεί που το πρόβλημα μεγεθύνεται, είναι στο κομμάτι της νομιμοποίησης των αποφάσεων των οργάνων της Ένωσης στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών. Οι πολίτες δεν αισθάνονται μέρος των αποφάσεων καθώς η μοναδική τους εμπλοκή στα τεκταινόμενα είναι οι Ευρωεκλογές, με αποτέλεσμα να αποξενώνονται από τις διαδικασίες. Έτσι, παρατηρείται μία αποχή, καθώς οι πολίτες δε νοιώθουν ότι δύνανται να επηρεάσουν στο ελάχιστο τις συνολικές πολιτικές της ΕΕ. Αυτή η μη συμμετοχή των πολιτών στην ανωτέρω διαδικασία, συνεπώς, προσδίδει στην ΕΕ έναν μη - δημοκρατικό χαρακτήρα, καθώς δεν τους καθιστά κοινωνούς της ενοποιητικής διαδικασίας. Αυτό, όμως, συνδέεται και με την απουσία εμπνευσμένων ευρωπαίων ηγετών, οι οποίοι να μπορούν να αναλάβουν τα ηνία και να οδηγηθούν στη λήψη καθοριστικών αποφάσεων για την αντιμετώπιση και επίλυση των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση. Αντίθετα, παρατηρείται μία ατολμία, ενώ παράλληλα, οι κυρίαρχες οικονομικές ελίτ επιβάλλουν στους ευρωπαίους ηγέτες τις δικές τους κατευθύνσεις και στρατηγικές, προκειμένου να εξυπηρετήσουν οι ίδιοι τα συμφέροντά τους. Όλο αυτό ενισχύεται ακόμη περισσότερο και από το εθνικό επίπεδο, όπου οι βουλευτές είναι διστακτικοί να επενδύσουν χρόνο και πόρους στον έλεγχο των ευρωπαϊκών υποθέσεων.

Η ΕΕ αποτελεί ένα δυσπρόσιτο και πολυσύνθετο μόρφωμα, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται μακριά από τους πολίτες. Οι πολίτες δε μπορούν να εκτιμήσουν πλήρως

τη σημασία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, ούτε να αντιληφθούν απόλυτα τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων. Τα ευρωπαϊκά ζητήματα είναι εξειδικευμένα με τεχνοκρατικό χαρακτήρα, καθιστώντας τα απρόσιτα για το μέσο ευρωπαίο πολίτη, σε συνάρτηση με τη δυσκολία προσέγγισής τους λόγω της γλώσσας. Γι' αυτό το λόγο, οι πολίτες της Ένωσης κάνουν λόγο για «έλλειμμα γνώσης» και «ουσιαστικής συζήτησης». Τόσο τα ΜΜΕ όσο και τα εθνικά κόμματα και κυβερνήσεις δε συζητούν το καθημερινό έργο της ΕΕ. Επικεντρώνονται μόνο σε θορυβώδη ή έκτακτα γεγονότα. Η έλλειψη μιας πανευρωπαϊκής διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικών απόψεων και σχηματισμού βουλήσεως εντοπίζεται στον τρόπο αντιμετώπισης των εκλογών για το ΕΚ, όπου η ψηφοφορία γίνεται όχι στη βάση των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών αλλά στη βάση της γνώμης που έχουν οι πολίτες για τις επιδόσεις των κυβερνήσεων τους στα εθνικά ζητήματα. Το πρόβλημα αυτό καταδεικνύει την έλλειψη μιας κοινής ταυτότητας, δηλαδή, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση παραμένει ένα πολιτικό σχέδιο το οποίο οι πολίτες της ΕΕ δεν αναγνωρίζουν.

Το ζήτημα αυτό της δημοκρατικότητας εμφανίζεται σε όλη την ιστορική διαδρομή της ΕΕ. Με τις αναθεωρήσεις των Συνθηκών, εκχωρούνται όλο και περισσότερες αρμοδιότητες από τα κράτη - μέλη στο ενωσιακό επίπεδο, με αποτέλεσμα οι ευρωπαϊκές πολιτικές να παράγονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, τα οποία με εξαίρεση του ΕΚ, στερούνται άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, αφού ούτε η Επιτροπή, ούτε το Συμβούλιο εκλέγονται από τους πολίτες. Οι μειωμένες αρμοδιότητες του ΕΚ σε σχέση με το Συμβούλιο, η αποδυνάμωση των εθνικών κοινοβουλίων προς χάριν της εμβάθυνσης, ο αυξημένος ρόλος της Επιτροπής, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών καθώς και η περιορισμένη διαφάνεια, καθιστούν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα δυσπρόσιτο στον πολίτη και συνεπώς λιγότερο δημοκρατικό. Βέβαια, οι συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας έκαναν τα πρώτα βήματα προς την ενσωμάτωση της δημοκρατικής νομιμότητας στην ΕΕ, αλλά μέχρι σήμερα, εξακολουθεί να αποτελεί ένα σοβαρό ζήτημα.

Αν συνδέσουμε αυτό το φαινόμενο και με τα σημερινά δεδομένα, το αποτέλεσμα είναι ακόμη πιο επώδυνο. Η παρατεταμένη ύφεση, η αύξηση της ανεργίας και της φτώχειας, η έλλειψη αλληλεγγύης και η διεύρυνση των ανισοτήτων συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό στη δυσπιστία των πολιτών έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Άλλωστε, και ο Πρόεδρος του ΕΚ και αρχηγός του σοσιαλιστικού κόμματος Martin Schulz είχε δηλώσει σε ομιλία του τον Μάρτιο του 2013 ότι «μία από τις μεγαλύτερες

απειλές για την ΕΕ είναι ότι οι άνθρωποι χάνουν εντελώς την εμπιστοσύνη τους στην ικανότητα της ΕΕ να λύσει τα προβλήματά τους, και αν η νεότερη γενιά χάνει την εμπιστοσύνη της, τότε στα μάτια μου η ΕΕ βρίσκεται σε πραγματικό κίνδυνο» (Baker, 2013).

Σήμερα, εγείρεται το ερώτημα εάν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρώπη των 28 και εάν η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει συμβάλλει στην άμβλυνσή του. Ειδικότερα, στη μείωση αυτού, συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό η Συνθήκη της Λισαβόνας ή αλλιώς «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», η οποία προέκυψε μετά την αποτυχία εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, και αποτελεί τροποποιητική συνθήκη των υφιστάμενων συνθηκών. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρείχε στην Ένωση το νομικό πλαίσιο και τα μέσα για να αντιμετωπίζει τις μελλοντικές προκλήσεις και να ικανοποιήσει τους πολίτες. Όχι μόνο ενίσχυσε τα δημοκρατικά στοιχεία του θεσμικού συστήματος της Ένωσης, αλλά αναφέρεται και άμεσα στον πολίτη ως υποκείμενο της ευρωενωσιακής έννομης τάξης, του οποίου τα δικαιώματα διευρύνει. Μια νέα συνθήκη, η οποία επιχειρεί να προσαρμόσει στο σύστημα της ΕΕ την αποτελεσματικότητα και την δημοκρατικότητα. Να καταστεί η ΕΕ περισσότερο δημοκρατική και συμμετοχική, καθώς και υπόλογη προς τους ευρωπαίους πολίτες.

Αυτό είναι και το θέμα όπου θα προσπαθήσω να αναλύσω και στην παρούσα εργασία. Συγκεκριμένα, η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος αναπτύσσονται κάποιες βασικές έννοιες, απαραίτητες για την κατανόηση και ανάλυση του βασικού ζητήματος της εργασίας. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο εξετάζεται η έννοια της δημοκρατίας και η εξέλιξή της μέσα στο χρόνο. Το δεύτερο κεφάλαιο του πρώτου μέρους της εργασίας εξετάζει το φαινόμενο του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ. Το τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται στους τρόπους με τους οποίους οι Συνθήκες αντιμετώπισαν το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος και πως εξελίχθηκε η προσπάθεια αυτή μέσω των θεσμικών αλλαγών που επέφεραν, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται ο θεσμός του δημοψηφίσματος και κυρίως η εφαρμογή του σε ευρωπαϊκά ζητήματα.

Παράλληλα, το δεύτερο μέρος της εργασίας εξετάζει τις θεσμικές ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, με τις οποίες επιχειρείται η αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια συνοπτική εισαγωγή σε βασικά στοιχεία της Συνθήκης που αφορούν κυρίως τον δημοκρατικό

προσανατολισμό της Ένωσης. Στο δεύτερο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στην κατοχύρωση των δημοκρατικών αρχών από τη Συνθήκη, δηλαδή τις αρχές της ισότητας, της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της συμμετοχικής δημοκρατίας. Στο τρίτο κεφάλαιο, αναλύεται ο ενισχυμένος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών - μελών, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο καταγράφονται οι αναβαθμισμένες αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Στη συνέχεια, στο πέμπτο κεφάλαιο εξετάζεται η «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών», με την οποία τίθενται οι βάσεις μιας μορφής συμμετοχικής δημοκρατίας. Το έκτο κεφάλαιο ασχολείται με την διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και την ενδυνάμωση του θεσμού του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, ενώ το έβδομο κεφάλαιο εστιάζει στην κατοχύρωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ως νομικά δεσμευτικού κειμένου, το οποίο έχει το ίδιο νομικό κύρος όπως οι Συνθήκες. Τέλος, στα συμπεράσματα επιχειρείται η καταγραφή των αποτελεσμάτων όλων αυτών των αλλαγών και των ρυθμίσεων που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας, αναφέροντας βέβαια και τις δυσκολίες και τα προβλήματα που προέκυψαν και εξακολουθούν να υφίστανται.

Μέρος 1^ο: Βασικές Έννοιες

Κεφάλαιο 1^ο: Η Έννοια της Δημοκρατίας

Η «**δημοκρατία**» είναι το πολίτευμα όπου η εξουσία πηγάζει από το λαό, ασκείται από το λαό και υπηρετεί τα συμφέροντα του λαού. Κεντρικό χαρακτηριστικό της δημοκρατίας είναι η λήψη αποφάσεων με ψηφοφορία: των πολιτών στην άμεση δημοκρατία, ή των αντιπροσώπων τους στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Η λέξη και το νόημα της δημοκρατίας έχει τις ρίζες της στην αρχαία ελληνική πόλη-κράτος (όπου στην περίπτωση αυτή ήταν άμεση). Ειδικότερα, η ετυμολογία της λέξεως προέρχεται από τα συνθετικά «δήμος» (το σύνολο ή μέρος του λαού, η συνέλευση του λαού) και «κράτος» (δύναμη, εξουσία, κυριαρχία). Με άλλα λόγια, «δημοκρατία» σημαίνει η κυριαρχία του δήμου, η κυριαρχία του λαού και στηρίζεται στην ελεύθερη βούληση των πολιτών. Σε αντίθεση με τη μοναρχία όπου η ανώτατη αρχή παραχωρείται σε ένα άτομο, και την αριστοκρατία όπου η υπέρτατη εξουσία ασκείται από μια μειοψηφία, στη δημοκρατία άρχει ο λαός (Mogens, 2007:21-22). Θεμέλιο του δημοκρατικού οικοδομήματος είναι η λαϊκή κυριαρχία, ο σεβασμός της οποίας συνιστά την ύψιστη δημοκρατική αρχή (Καρβούνης, 2005:281).

Βέβαια, η δημοκρατία αποτελεί μία έννοια πολυσημική, διότι έχει διάφορες σημασίες ανάλογα με το πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιείται (Μουζέλης, 2000).

Χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τον **Άντονι Γκίντενς**, «Δημοκρατία» είναι ένα σύστημα που ενέχει τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό μεταξύ πολιτικών κομμάτων για τις θέσεις εξουσίας και λαμβάνουν χώρα τακτικές και δίκαιες εκλογές, στις οποίες συμμετέχουν όλα τα μέλη του πληθυσμού. Το δικαίωμα της δημοκρατικής συμμετοχής συνοδεύεται από τις πολιτικές ελευθερίες – την ελευθερία της έκφρασης και της συζήτησης, και την ελευθερία να οργανώνεις πολιτικές ομάδες και συλλόγους και να συμμετέχεις ελεύθερα σε αυτούς (Γκίντενς, 2002:114-115).

Από την άλλη, η δημοκρατία σύμφωνα με τον **Joseph Shumpeter**, αποτελεί το περιοδικό δικαίωμα των πολιτών να επιλέγουν κυβέρνηση και να της δίνουν την εξουσία να αποφασίζει για αυτούς. Όπως περιγράφεται και στο κλασικό του έργο «Καπιταλισμός, Σοσιαλισμός και Δημοκρατία», η δημοκρατία εννοείται ως μια πολιτική μέθοδος για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων μέσω της εκχώρησης σε

ορισμένα άτομα της εξουσίας να αποφασίζουν πάνω σε όλα τα ζητήματα, ως συνέπεια της πετυχημένης τους διεκδίκησης της λαϊκής ψήφου (Καρβούνης, 2005:274).

Ο Ιταλός πολιτειολόγος **Norberto Bobbio** (1987) ορίζει τη «δημοκρατία» ως ένα σύνολο διαδικαστικών κανόνων για τη διαμόρφωση συλλογικών αποφάσεων που προβλέπει και διευκολύνει την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή των ενδιαφερομένων στα κοινά, δημιουργεί την εντύπωση ύπαρξης ενός καθολικά αποδεκτού «δημοκρατικού» τρόπου οργάνωσης της πολιτικής ζωής, αποστολή του οποίου είναι η επιτυχής ανταπόκριση των επιθυμιών της πλειοψηφίας των πολιτών στα στάδια διαμόρφωσης και εκτέλεσης πολιτικής. Με βάση αυτή την τοποθέτηση, η βαθύτερη έννοια της Δημοκρατίας αναφέρεται στην ελαστικότητα της εκπροσώπησης των συμφερόντων των «πολλών» (πλειοψηφίας) σε αντίθεση με εκείνα που προέρχονται από τους λίγους (μειοψηφία), με το να κατοχυρώνεται η συμμετοχή του δήμου, άμεσα ή έμμεσα, στην πολιτική διαδικασία (Τσινισιζέλης και Χρυσόχου, 1995:41).

Επίσης, ο **Andrew Heywood** στο βιβλίο του «Εισαγωγή στην Πολιτική», αναφέρει τα νοήματα που έχουν αποδοθεί στη λέξη Δημοκρατία, όπως είναι: ένα σύστημα κυβέρνησης των φτωχών και των μη προνομιούχων, μία μορφή κυβέρνησης στην οποία ο λαός άρχει άμεσα και διαρκώς – χωρίς την ανάγκη επαγγελματιών πολιτικών ή δημόσιων αξιωματούχων, μία κοινωνία βασισμένη στις ίσες ευκαιρίες και την ατομική αξία αντί στην ιεραρχία και τα προνόμια, ένα σύστημα πρόνοιας και αναδιανομής με στόχο την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, ένα σύστημα λήψης αποφάσεων βασισμένο στην αρχή της πλειοψηφίας, ένα πολιτικό σύστημα που διασφαλίζει τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των μειοψηφιών επιβάλλοντας ελέγχους στην εξουσία της πλειοψηφίας, ένα μέσο κάλυψης των δημόσιων αξιωμάτων μέσω της εκλογικής αναμέτρησης για τη λαϊκή ψήφο και τέλος, ένα σύστημα κυβέρνησης που υπηρετεί τα συμφέροντα του λαού - ανεξάρτητα από τη συμμετοχή του στην πολιτική ζωή (Heywood, 2006:106).

Άλλωστε, όπως θα δούμε παρακάτω, η δημοκρατία αποτελεί μία έννοια συνεχώς μεταβαλλόμενη, η οποία ακολουθεί τις επιλογές της κοινωνίας. Από τη στιγμή της σύλληψής της βρίσκεται σε μια διαρκή ιστορική εξέλιξη. Η έννοια και το περιεχόμενό της δεν μεταβάλλονται μόνο από εποχή σε εποχή, αλλά και μεταξύ διαφορετικών πεδίων ή χώρων εφαρμογής της. Ως αποτέλεσμα, η μεγάλη

δημοτικότητα (Heywood, 2006:106) του όρου λειτούργησε πολλές φορές παραπλανητικά, οδηγώντας σε διαμάχες που εξακολουθούν και σήμερα για το τι είναι δημοκρατικό και τι δεν είναι.

Για αυτή την ποικιλομορφία της έννοιας της δημοκρατίας ο **Konrad Hesse** επεσήμανε ότι δεν υπάρχει σχεδόν καμία έννοια του συνταγματικού δικαίου που να ερμηνεύεται με τόσους διαφορετικούς τρόπους (Τσάτσος, 2007:38). Η διαπίστωση ότι η έννοια της δημοκρατίας έχει ιστορική υφή, σημαίνει ότι δεν μπορεί να είναι στατική. Η δημοκρατία απορροφά κατά την εφαρμογή της τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του διαρκώς μεταβαλλόμενου εξελισσόμενου ιστορικοπολιτικού της χώρου (Τσάτσος, 2007:51).

Μέσα από αυτό το τεράστιο και συχνά αδιαπέραστο νέφος ιδεών περί δημοκρατίας, ο **Dahl** εντοπίζει πέντε βασικά κριτήρια όπου πρέπει να διακρίνουν ένα δημοκρατικό πολίτευμα. Αναλυτικότερα, πρόκειται για α) την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών κατά τη λήψη των αποφάσεων, β) την ισότητα της ψήφου, γ) την πληροφόρηση σχετικά με τις εναλλακτικές πολιτικές και τις συνέπειες αυτών, δ) τον καθορισμό και έλεγχο επί της ημερήσιας διάταξης από τους πολίτες, και ε) τον συνυπολογισμό στα ανωτέρω κριτήρια των ενήλικων υπηκόων και μόνιμων κατοίκων του εκάστοτε πολιτικού συστήματος (Dahl, 1998:62-63).

Βέβαια, να υπογραμμίσουμε ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία τα πολιτεύματα αυτοπροσδιορίζονται δημοκρατικά, αν και η αξιολόγησή τους μπορεί να οδηγήσει σε εντελώς διαφορετικά συμπεράσματα. Καθώς θεωρείται από τους πάντες σχεδόν «καλό πράγμα», η δημοκρατία έχει καταλήξει να χρησιμοποιείται σαν «λέξη-ζητωκραυγή», υποδηλώνοντας έγκριση για ένα ιδιαίτερο σύνολο ιδεών ή ένα πολιτικό σύστημα (Heywood, 2006:106 και Τσάτσος, 1985:313). Σύμφωνα με τον **Bernard Crick** (1993), «η δημοκρατία είναι ίσως η πλέον επιπόλαια λέξη στον κόσμο των δημοσίων υποθέσεων». Ένας όρος που μπορεί να σημαίνει οτιδήποτε για τον καθένα, κινδυνεύει να μη σημαίνει απολύτως τίποτα (Heywood, 2006:106).

Σήμερα, ελάχιστα κράτη θα παραδέχονταν ότι δεν είναι δημοκρατικά και σχεδόν όλοι αυτοχαρακτηρίζονται δημοκράτες (Γκίντενς, 2002:114). Η δημοκρατία φαίνεται να προσδίδει μια «αίγλη νομιμότητας» στη σύγχρονη πολιτική ζωή: κανόνες, νόμοι, πολιτικές και αποφάσεις, όλα εμφανίζονται δικαιωμένα και έγκυρα όταν είναι «δημοκρατικά» (Held, 2007:15). Για παράδειγμα, από τα μέσα της δεκαετίας του

1970, ο αριθμός των δημοκρατικών κυβερνήσεων στον κόσμο έχει υπερδιπλασιαστεί (Γκίντενς, 2002:116). Επομένως, μπορεί να ειπωθεί ότι την έννοια της δημοκρατίας, σήμερα, επικαλούνται περίπου όλες οι έννομες τάξεις ως νομιμοποιητικό τους θεμέλιο, άσχετα με το πόσο κοντά ή πόσο μακριά από την πραγματικότητα βρίσκεται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (Τσάτσος, 1993:52). Η δημοκρατία έχει αποκτήσει καθολική αξία και έχει αναδειχθεί σε γενικότερο τρόπο ζωής, ιδεολογίας και παιδείας. Ένας όρος που ερμηνεύεται ποικιλοτρόπως, καθώς δεν υφίσταται ένα μοντέλο δημοκρατίας το οποίο να γίνεται αυτό καθ' αυτό αντιληπτό από όλους. Αποτελεί, μάλλον, μια «εξελικτική διαδικασία» προς την επίτευξη στόχων (Περράκης, 2013:25).

Ωστόσο, παρά τις διαφωνίες και τις διαφορετικές προσεγγίσεις, κοινό στοιχείο στους ορισμούς της δημοκρατίας είναι η ύπαρξη και ο προσδιορισμός του λαού. Η δημοκρατική αρχή σημαίνει ότι ο λαός αποτελεί την πηγή της εξουσίας και έχει την αποκλειστική εξουσία να καθορίσει τη μορφή και οργάνωση του πολιτεύματός του (Καρβούνης, 2005:281). Είναι το πολίτευμα, όπου το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ του αρχηγού της πολιτείας (μοναρχική αρχή) εκτοπίζεται από το ακριβώς αντίθετο τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ του λαού (δημοκρατική αρχή) (Τσάτσος, 1985:313). Εν ολίγοις, κοινό στοιχείο αποτελεί η θέσπιση τέτοιων διαδικασιών παραγωγής της κρατικής βούλησης, που να επιτρέπουν την πραγματική (ή εικονική) αναγωγή της στη «λαϊκή βούληση», δηλαδή στα μέλη της σε πολιτεία οργανωμένης κοινωνίας (Τσάτσος, 1993:51).

Η Δημοκρατία από την περίοδο της αρχαίας αθηναϊκής δημοκρατικής διακυβέρνησης μέχρι την εποχή του Rousseau, στα μέσα του 18^{ου} αιώνα, είχε περιφρονηθεί και τεθεί στο περιθώριο¹. Ωστόσο, ο Rousseau επαναφέρει και αναδιατυπώνει τη δημοκρατία ως άριστη μορφή πολιτεύματος, υποστηρίζοντας ότι μέσω αυτής δημιουργούνται προσδοκίες για πρόοδο και ανάπτυξη της κοινωνίας και του ανθρώπου (Σκουλάς, 2011:293-294). Αν και η δημοκρατία ως όρος άρχισε ξανά να χρησιμοποιείται, θεωρούνταν μέχρι τον 19^ο αιώνα ότι δεν είναι εφαρμόσιμη παρά μόνο σε μικρές

¹Πολιτικοί και φιλόσοφοι τη θεωρούσαν ως ένα υποδεέστερο σύστημα διακυβέρνησης, ως ένα επικίνδυνο και ασταθές είδος πολιτικής, επηρεασμένοι ίσως από μία πλατωνική αντίληψη περί δημοκρατίας, η οποία την ήθελε «ως μία κατάσταση πραγμάτων, όπου οι πτωχοί, παίρνοντας το πάνω χέρι, σκοτώνουν μερικούς, εξορίζουν άλλους και μετά συνήθως κληρώνουν τα δημόσια αξιώματα μεταξύ των υπολοίπων» (Τσινισιζέλης και Χρυσόχου, 1995:49).

κοινότητες, λόγω της αναγωγής της στην άμεση δημοκρατία της αρχαίας πόλης - κράτους.

Στη σύγχρονη εκδοχή της, η έννοια της δημοκρατίας (**αντιπροσωπευτική**) άρχισε να χρησιμοποιείται ευρέως γύρω στα τέλη του 19^{ου} αιώνα για να περιγράψει ένα αντιπροσωπευτικό σύστημα διακυβέρνησης στο οποίο οι επιλεγμένοι μέσω περιοδικών εκλογών εκπρόσωποι του δήμου, έχουν το δικαίωμα του ελέγχου της πολιτικής ημερήσιας διάταξης και της λήψης δεσμευτικών αποφάσεων στο όνομά του, και ο δήμος συμμετέχει έμμεσα στην πολιτική διαδικασία μέσω των νομοθετικών και διοικητικών λειτουργιών των εκπροσώπων του (Τσινισιζέλης και Χρυσόχου, 1995:49).

Αν και η διαμάχη σχετικά με το ποια είναι η πλέον επιθυμητή μορφή δημοκρατίας συνεχίζεται ακόμη, η σύγχρονη συζήτηση περιστρέφεται κυρίως γύρω από το πώς λειτουργεί η δημοκρατία στην πράξη και τι σημαίνει «εκδημοκρατισμός». Αυτή η στροφή αντανακλά το γεγονός ότι υπάρχει πλέον μια ευρεία, ίσως και παγκόσμια αποδοχή ενός συγκεκριμένου μοντέλου δημοκρατίας. Μια αντιπροσωπευτική σύνθεση που επικράτησε κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα στον δυτικό κόσμο και καλείται σήμερα **«φιλελεύθερη δημοκρατία»** (Heywood, 2006:118 και 128). Βέβαια, παρά την ύπαρξη ανταγωνιστικών τάσεων στο εσωτερικό αυτού του μοντέλου, έχουν διαμορφωθεί ορισμένα χαρακτηριστικά που συγκροτούν τη βασική άρθρωση της φιλελεύθερης δημοκρατίας (Heywood, 2006:118-119):

- Αποτελεί μια έμμεση και αντιπροσωπευτική μορφή δημοκρατίας, καθόσον τα πολιτικά αξιώματα αποκτώνται μέσω τακτικών εκλογών, οι οποίες διεξάγονται στη βάση της τυπικής πολιτικής ισότητας.
- Βασίζεται στον κομματικό ανταγωνισμό και την εκλογική επιλογή. Τα παραπάνω επιτυγχάνονται μέσω του πλουραλισμού, της ανοχής ποικίλων αντιμαχόμενων πεποιθήσεων και της ύπαρξης αντικρουόμενων κοινωνικών φιλοσοφιών και αντίπαλων πολιτικών κινημάτων και κομμάτων.
- Γίνεται σαφής διάκριση μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών. Αυτή η διάκριση διατηρείται μέσω της ύπαρξης αυτόνομων ομάδων και συμφερόντων, καθώς και της λειτουργίας της αγοράς, ως βάση οργάνωσης της οικονομικής ζωής.

Παρόλα αυτά, αυτή η μορφή δημοκρατίας εμφανίζει κάποιες αδυναμίες που αφορούν τις μεθόδους και τους τρόπους της ουσιαστικής διάχυσης της εξουσίας, την αποτελεσματικότητα των δημοκρατικών διαδικασιών, τις στρεβλώσεις και τις δυσλειτουργίες που προκαλούνται από την ενίσχυση του ρόλου της ελεύθερης οικονομίας σε βάρος της πολιτικής ισότητας (Heywood, 2006:119).

Γι' αυτό το λόγο, σε αυτό το σημείο, κρίνεται αναγκαία η αναφορά και η διάκριση ανάμεσα στη δημοκρατία ως ιδεώδες και τη δημοκρατία ως υπαρκτή πραγματικότητα με διαφορετικές προϋποθέσεις.

Ειδικότερα, **το ιδεώδες της δημοκρατίας** απαιτεί να πληρούνται τα ακόλουθα κριτήρια (Σπανού, 2000:66-67):

1. **Ισότητα ψήφου:** Στη διαμόρφωση συλλογικών δεσμευτικών αποφάσεων, η εκπεφρασμένη προτίμηση κάθε πολίτη πρέπει να λαμβάνεται εξίσου υπόψη στον καθορισμό της τελικής πολιτικής λύσης.
2. **Πραγματική συμμετοχή:** Καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας συλλογικής απόφασης, συμπεριλαμβανομένης και της φάσης διαμόρφωσης της πολιτικής ημερήσιας διάταξης, οι πολίτες πρέπει να έχουν επαρκείς και ίσες ευκαιρίες να διαμορφώσουν και να εκφράσουν τις προτιμήσεις τους για το τελικό αποτέλεσμα.
3. **Σε βάθος κατανόηση:** Στη διάρκεια του χρόνου που διατίθεται για την απαιτούμενη απόφαση, κάθε πολίτης πρέπει να έχει επαρκείς και ίσες ευκαιρίες να διαμορφώσει άποψη για το επιθυμητό αποτέλεσμα.
4. **Τελικός έλεγχος επί της ατζέντας:** Το σώμα των πολιτών πρέπει να έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να καθορίσει για ποια θέματα θα ληφθούν ή όχι αποφάσεις μέσω της διαδικασίας που εκπληρώνει τα προηγούμενα κριτήρια.
5. **Μη αποκλεισμός:** Το σώμα των πολιτών πρέπει να περιλαμβάνει όλους τους ενήλικες που υπάγονται στους νόμους του, εκτός από τους προσωρινά διαμένοντες εκεί.

Από την άλλη πλευρά, η λειτουργία της ιστορικά **υπαρκτής αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας**, όπως έχει καταγραφεί από την εμπειρική πραγματικότητα, βασίζεται πάνω σε επτά θεσμούς (Σπανού, 2000:68):

1. Ο έλεγχος των κυβερνητικών αποφάσεων ασκείται σύμφωνα με τις συνταγματικές διαδικασίες από αιρετούς αξιωματούχους.
2. Η επιλογή των αιρετών αξιωματούχων γίνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα με δίκαιες και ελεύθερες εκλογές στις οποίες η χρήση καταναγκασμού είναι ανοίκεια.
3. Όλοι πρακτικά οι ενήλικες έχουν δικαίωμα ψήφου στις εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών αξιωματούχων.
4. Όλοι πρακτικά οι ενήλικες έχουν το δικαίωμα να είναι υποψήφιοι για αιρετά αξιώματα, αν και τα όρια ηλικίας μπορεί να είναι υψηλότερα από την περίπτωση για το δικαίωμα ψήφου.
5. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα έκφρασης χωρίς των κίνδυνο αυστηρής τιμωρίας σε πολιτικά θέματα με την ευρεία έννοια, συμπεριλαμβανομένης της άσκησης κριτικής στους αξιωματούχους, στην κυβέρνηση, το καθεστώς, την κοινωνικοοικονομική τάξη και την κυρίαρχη ιδεολογία.
6. Οι πολίτες έχουν δικαίωμα να αναζητούν εναλλακτικές πηγές πληροφόρησης, οι οποίες υπάρχουν και προστατεύονται από το νόμο.
7. Για να μπορούν να ασκήσουν τα διάφορα δικαιώματά τους, συμπεριλαμβανομένων και των ανωτέρω, οι πολίτες έχουν επίσης το δικαίωμα να δημιουργούν σχετικά ανεξάρτητους συλλόγους ή οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων των ανεξάρτητων πολιτικών κομμάτων και ομάδων συμφερόντων.

Επομένως, αντιλαμβανόμαστε ότι, ενώ στο ιδεώδες της δημοκρατίας ο ρόλος του ενεργού πολίτη που συμμετέχει στη διαμόρφωση των αποφάσεων είναι από τις σημαντικές προϋποθέσεις της, δεν συμβαίνει το ίδιο στις προϋποθέσεις που στηρίζουν την πραγματικότητα των δημοκρατικών καθεστώτων. Το πέραςμα από το ιδεώδες στην πραγματικότητα ισοδυναμεί κατ' ουσίαν με εξαφάνιση του ιδεώδους και αντικατάστασή του από έναν σαφώς οριοθετημένο ρόλο του πολίτη (Σπανού, 2000:68-69).

Κεφάλαιο 2ο: Το Δημοκρατικό Έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Πριν την οποιαδήποτε απόπειρα αξιολόγησης του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ, κρίνεται αναγκαίος ο προσδιορισμός και η αποσαφήνιση του όρου του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος, προκειμένου να αξιολογηθεί η δημοκρατικότητα της Ένωσης.

Η έκφραση «**δημοκρατικό έλλειμμα**» έχει αποκτήσει ευρύτερη αποδοχή για την περιγραφή της διάρθρωσης της Ένωσης (Ιωακειμίδης, 2008:93). Κάποιοι υποστηρίζουν ότι ως δημοκρατικό έλλειμμα νοείται το χάσμα μεταξύ των εξουσιών που έχουν μεταβιβαστεί στο κοινοτικό επίπεδο και του ελέγχου αυτών των εξουσιών από τα εκλεγμένα κοινοβούλια (Στεφάνου, 1996:128). Άλλοι αναφέρονται στην αδιαφορία των πολιτών για την Ένωση, άλλοι στην απόσταση των πολιτών από την κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων, άλλοι επικεντρώνονται στις αρμοδιότητες του ΕΚ, άλλοι στην γραφειοκρατική και τεχνοκρατική γλώσσα της ΕΕ, άλλοι στην ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης, άλλοι στην έλλειψη διαφάνειας και προσβασιμότητας στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα. Άλλοι σε όλα αυτά μαζί. Το πρόβλημα είναι ότι συχνά αναφέρονται σε διαφορετικό πράγμα². Ωστόσο, η περισσότερη αποδεκτή και ευδιάκριτη διάσταση του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος αναφέρεται στη χαμηλή και μειωμένη υποστήριξη της ευρωπαϊκής ενοποίησης και των ευρωπαϊκών θεσμών από τους ευρωπαίους πολίτες, κάτι που πιστοποιείται με τη χαμηλή και συνεχώς μειούμενη συμμετοχή³ των Ευρωπαίων στις ευρωεκλογές (Ιωακειμίδης, 2008:93-94). Βέβαια, η απομάκρυνση αυτή των πολιτών από την πολιτική δεν χαρακτηρίζει μόνο την ΕΕ, αλλά σχεδόν όλες τις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες, όπου ένα μεγάλο μέρος - αν όχι η πλειοψηφία των πολιτών - απέχουν από τις εθνικές εκλογές (Europedia.moussis.eu).

Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι το ευρωπαϊκό οικοδόμημα «ήρθε στον κόσμο» ως μια τεχνοκρατική, διοικητική και ειδικότερα, γραφειοκρατική κατασκευή με επικρατήσαντα στόχο την «αποτελεσματική» οργάνωση της προσέγγισης και τελικά της ενοποίησης των οικονομικών πολιτικών και των σχετικών διαδικασιών.

²Οι A. Follesdal και S. Hix επισημαίνουν ότι οι ερμηνείες για το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ ποικίλουν ανάλογα με την εθνικότητα, την ακαδημαϊκή σχολή ή τις πολιτικές προτιμήσεις του κάθε ενός που γράφει το θέμα (Follesdal and Hix, 2005:4)

³Ο βαθμός εμπιστοσύνης προς τους πολιτικούς έχει ελαττωθεί τα τελευταία χρόνια. Ο αριθμός αυτών που συμμετέχουν είναι μικρότερος απ' ό,τι πριν, και όλο και περισσότεροι άνθρωποι δηλώνουν αδιάφοροι, και ιδιαίτερα η νεότερη γενιά (Γκίντενς, 2002:118-119).

Κυρίαρχο γνώρισμα της λειτουργίας του ενωσιακού οικοδομήματος ως τώρα είναι η διοικητική - γραφειοκρατική φιλοσοφία. Δεν είναι τυχαίο, αλλά αντιθέτως ενδεικτικό ότι για τη γραφειοκρατία του Συμβουλίου των Υπουργών, η ύπαρξη και λειτουργία ενός ΕΚ θεωρείται, ακόμα και σήμερα, «τροχοπέδη» στην επιδιωκόμενη «διοικητική αποτελεσματικότητα». Εξ' αρχής, δηλαδή, δεν τέθηκε μέσα στους κόλπους της Ένωσης ως κύριο θέμα ο εκδημοκρατισμός. Ουσιαστικά όλοι μεριμνούσαν για την παραγωγικότητα ενός διοικητικού μηχανισμού⁴ (Τσάτσος, 2001:140-141).

Αυτό το ζήτημα της δημοκρατίας και του δημοκρατικού ελλείμματος συνδέεται με την πρακτική, την εξέλιξη και τον προγραμματισμό του ενωσιακού θεσμικού πλαισίου με τους παρακάτω τρόπους (Τσάτσος, 1997:51-53 και 2001:125-127) :

1. Καταρχήν, προϋπόθεση ένταξης, αλλά και απόλυτης σύμπραξης ενός κράτους στην ΕΕ είναι το κυβερνητικό του σύστημα να βασίζεται στις δημοκρατικές αρχές. Το ζήτημα αυτό είναι κρίσιμο δημοκρατικό γνώρισμα της Ένωσης, αφού το θέμα «Δημοκρατία» τίθεται ως αναγκαία θεσμική πολιτισμική ιδιότητα ενός κράτους ώστε να θεωρηθεί συμβίσιμο με τα άλλα κράτη - μέλη και συνακόλουθα, αποδεκτό στην ενωσιακή τάξη. Όμως, δεν αναφέρεται στην ίδια τη λειτουργία των οργάνων της Ένωσης, ούτε στην ίδια τη δομή της ενωσιακής τάξης. Αποτελεί οιονεί «πολιτευματικό στοιχείο» και γνώρισμα της ενωσιακής τάξης, τμήματα της οποίας αποτελούν και οι εθνικές συνταγματικές τάξεις.
2. Επίσης, τίθεται το ζήτημα της απώλειας που έχει η δημοκρατική λειτουργία και ποιότητα στην θεσμική συνταγματική συγκρότηση των κρατών - μελών και στην εθνική (εσωτερική) έννομη τάξη τους, στο μέτρο που εκχωρούν και μεταβιβάζουν αρμοδιότητες και τελικά τμήμα της ίδιας της κυριαρχίας τους σε όργανα και θεσμούς της Ένωσης.
3. Τέλος, το ζήτημα που πρόκειται να αναλύσουμε και παρακάτω αφορά το περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής και πως αυτή κατοχυρώνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Οι συνεχείς αναφορές και η επίμονη ενασχόληση με το δημοκρατικό έλλειμμα, καταδεικνύουν την ένταση του προβλήματος.

⁴«Το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ, όμως, δεν προέκυψε από την εκτροπή μιας από τη φύση της δημοκρατικής έννομης τάξης σε θεσμικά σχήματα και πρακτικές που δεν ανταποκρίνονται πια στη δημοκρατική αρχή, αλλά αποτελεί, τρόπον τινά, τη «φυσική» συνέπεια του τρόπου ίδρυσης και οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τρόπου, τότε μεν μόνου δυνατού, του οποίου όμως οι συνέπειες επιβιώνουν ως σήμερα» (Τσάτσος, 2001:140-141).

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω στοιχεία, παρατηρούμε ότι μεταξύ του ενωσιακού και του εθνικού πεδίου, υπάρχει μία σχέση «αμοιβαιότητας». Το έλλειμμα σε ενωσιακό επίπεδο “εισχωρεί” στη θεσμική συγκρότηση των κρατών - μελών, αλλά και αντιστρόφως, το εθνικό δημοκρατικό έλλειμμα, αν υπάρχει, εισχωρεί στη θεσμική λειτουργία της ενωσιακής τάξης (Τσάτσος, 1997:53).

Ωστόσο, είναι γνωστό ότι η συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα επικεντρώνεται συχνά στις αρμοδιότητες και εξουσίες του ΕΚ. Όπως επισημαίνει ο Παναγιώτης Ήφαιστος, το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος δεν αφορά μόνο το ρόλο του ΕΚ, αλλά σχετίζεται τόσο με την άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας, όσο και με τον τρόπο λήψης αποφάσεων στους συλλογικούς θεσμούς. Το ζήτημα της λαϊκής κυριαρχίας είναι αμφιλεγόμενο, κρίσιμο, ευαίσθητο και ταυτόχρονα δύσκολο να αντιμετωπιστεί (Στεφάνου κ.ά., 2006:169-171).

Στη σημερινή εποχή, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ότι η **τρέχουσα «συνήθης εκδοχή» του δημοκρατικού ελλείμματος** περιλαμβάνει πέντε βασικές παραδοχές (Hix, 2009:230-231):

- i. Υπάρχει αυξημένη εκτελεστική εξουσία και μειωμένος εθνικός κοινοβουλευτικός έλεγχος. Οι αποφάσεις της ΕΕ λαμβάνονται κατά βάση από εκτελεστικούς δρώντες – την Επιτροπή και τους εθνικούς υπουργούς στο Συμβούλιο. Το αποτέλεσμα είναι ο περιορισμός της εξουσίας των Εθνικών Κοινοβουλίων, καθώς οι κυβερνήσεις μπορούν να αγνοήσουν τα Κοινοβούλια τους όταν λαμβάνουν αποφάσεις στις Βρυξέλλες ή ίσως μειοψηφήσουν στις ψηφοφορίες του Συμβουλίου (όπου είθισται να εφαρμόζεται το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας).
- ii. Η αύξηση των εξουσιών⁵ του ΕΚ δεν έχει αντισταθμίσει επαρκώς την απώλεια του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, καθώς το Συμβούλιο υπερτερεί ακόμη στη θέσπιση νομοθεσίας και στην ψήφιση προϋπολογισμού,

⁵Στο παρελθόν, οι περισσότεροι σχολιαστές του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ υποστήριξαν ότι το ΕΚ θα πρέπει πρώτον να εκλέγεται άμεσα, και δεύτερον ότι θα έπρεπε να ανατεθούν σ’ αυτό μεγαλύτερες εξουσίες στη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ και στην επιλογή του εκτελεστικού οργάνου της ΕΕ (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής). Ως εκ τούτου, οι άμεσες εκλογές για το ΕΚ διεξήχθησαν το 1979 για πρώτη φορά και διεξάγονται από τότε κάθε πέντε χρόνια, ενώ με σειρά μεταρρυθμίσεων ανατέθηκε στο Κοινοβούλιο μεγαλύτερη εξουσία έναντι του Συμβουλίου, καθώς και στην επιλογή προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τον έλεγχο αυτής. Εκ πρώτης όψεως, λοιπόν, το δημοκρατικό έλλειμμα έχει ξεπεραστεί. Όμως, οι επικριτές ισχυρίζονται ότι παρά την αναβάθμιση του ΕΚ, εξακολουθεί αυτό να είναι ασθενέστερο από τα εθνικά ομόλογά του.

οι δε πολίτες δεν είναι τόσο καλά συνδεδεμένοι με τα μέλη του ΕΚ, όσο με τους εθνικούς κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους τους.

- iii. Η απουσία ευρωπαϊκών εκλογών, με την έννοια ότι αυτές δεν διεξάγονται με αναφορά στην Ευρώπη, αλλά τα κόμματα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης τις αντιμετωπίζουν σαν εθνικές αναμετρήσεις στα μέσα της κοινοβουλευτικής περιόδου.
- iv. Οι πολίτες δεν μπορούν να κατανοήσουν την ΕΕ. Η Επιτροπή δεν είναι ούτε κυβέρνηση ούτε γραφειοκρατία, διορίζεται δε μέσω μιας συγκεχυμένης διαδικασίας και δεν εκλέγεται από το λαό ή από ένα κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο είναι το μοναδικό νομοθετικό σώμα στο δημοκρατικό κόσμο το οποίο λαμβάνει αποφάσεις με μυστικότητα⁶. Το Κοινοβούλιο είναι αδιαπέραστο λόγω της πολυγλωσσικής φύσης των συζητήσεων και η διαδικασία των πολιτικών είναι τεχνοκρατική και όχι πολιτική.
- v. Τέλος, η εκτροπή των πολιτικών ως αποτέλεσμα όλων των προαναφερόμενων παραγόντων. Δηλαδή οι πολιτικές που υιοθετούνται δεν υποστηρίζονται από μία πλειοψηφία πολιτών σε πολλά κράτη - μέλη.

Εν κατακλείδι, γίνεται αντιληπτό ότι οι ευρωπαίοι πολίτες αισθάνονται αποξενωμένοι και ανήμποροι να συμμετάσχουν στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Τα ευρωπαϊκά ζητήματα είναι εξειδικευμένα με τεχνοκρατικό χαρακτήρα, αποθαρρύνοντας τον πολίτη από την ενασχόλησή του με αυτά. Βέβαια, το έλλειμμα στην ΕΕ είναι άμεσα συνδεδεμένο με το βαθμό μεταφοράς εξουσιών και αρμοδιοτήτων από τα κράτη – μέλη στο ενωσιακό επίπεδο. Κατ' επέκταση, η μεταβίβαση πολιτικών εξουσιών σε μία σύνθετη πολιτεία, συνοδεύεται από ελλιπή δημοκρατικό έλεγχο.

Αν και δεν είναι ορθό να προβάλλει κανείς στο επίπεδο της Ένωσης τη δημοκρατική αρχή όπως αυτή είναι γνωστή στα κράτη – μέλη, είναι πρόδηλο ότι μόνο αν ο Ευρωπαίος πολίτης ενστερνιστεί το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και αν η Ένωση προσανατολιστεί σταθερά προς τον εκδημοκρατισμό της, μπορεί να συνεχίσει σε στέρεα βάση την πορεία προς τη θεσμική ωρίμανσή της (Στεφάνου και Πετρουλάκης, 2005:12).

⁶Αυτό αλλάζει με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, και οπότε, όταν το Συμβούλιο ασκεί νομοθετικά καθήκοντα συνεδριάζει δημόσια (άρθρο 16§8 ΣΕΕ).

2.1. Κατηγοριοποίηση του δημοκρατικού ελλείμματος

Η μελέτη της έννοιας «δημοκρατικό έλλειμμα» έχει αναδείξει στη διεθνή βιβλιογραφία τέσσερις επιμέρους κατηγορίες. Σύμφωνα με τον **Michael Goodhart** προκύπτουν οι εξής τύποι (2007:568-569):

- 1. Θεσμικό έλλειμμα:** ως θεσμικό έλλειμμα ορίζουμε τις παραλείψεις και τις ατέλειες στο σχεδιασμό και τη λειτουργία των οργανισμών της ΕΕ. Η κριτική που ασκείται αφορά την αδυναμία ουσιαστικής παρέμβασης του πολίτη στις πολιτικές της ΕΕ και την αδυναμία των ανώτατων οργάνων να αφουγκραστούν και να εκφράσουν τη συνολική βούληση των ευρωπαίων πολιτών. Παράλληλα, η σημερινή λειτουργία των κομμάτων εντός του ΕΚ κρίνεται αποξενωμένη από τα πραγματικά ζητήματα, γεγονός όμως που αμφισβητείται έντονα.
- 2. Εκτελεστικό έλλειμμα ή έλλειμμα επιδόσεων:** αποτελεί ουσιαστικά την αποτύπωση των απόψεων του Fritz Scharpf (1997), ο οποίος διαπιστώνει πως η αρνητική ενσωμάτωση των κρατών - μελών υπό ενιαίες πολιτικές και η παγκοσμιοποίηση των θεσμών υπό το πρίσμα ενός νέο - φιλελεύθερου μοντέλου επηρεάζουν τη συμπεριφορά τους. Ουσιαστικά, στην προσπάθειά τους να προσαρμοστούν στις απαιτήσεις της Ένωσης σε δημοσιονομικά, φορολογικά, κοινωνικά ζητήματα, υπονομεύουν το Κράτος πρόνοιας και τη λήψη αποφάσεων με τη μέγιστη δυνατή δημοκρατικότητα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι το ζήτημα της Συνθήκης της Λισαβόνας και παλαιότερα της Συνταγματικής Συνθήκης, όταν ελάχιστες κυβερνήσεις έφεραν το ζήτημα απευθείας στη βούληση των πολιτών φοβούμενες αρνητική τροπή, κάτι που αποδείχτηκε ορθό. Για την αντιμετώπιση του εκτελεστικού ελλείμματος, ο Scharpf συστήνει την απορρόφηση των κραδασμών που έχουν οι πολιτικές της ΕΕ από τα ίδια τα όργανά της, ώστε να επιτευχθεί ένα Κράτος πρόνοιας εγγύτερα στους πολίτες.
- 3. Δευτερεύοντα ή διπλά ή εγγώρια:** χαρακτηρίζονται τα ελλείμματα τα οποία δεν συμβαίνουν σε πρώτο βαθμό εντός των οργάνων της ΕΕ αλλά στο εσωτερικό των κρατών - μελών. Η αποτυχία εναρμόνισης με κοινοτικές διατάξεις π.χ. μεταφέρει το πρόβλημα το κράτος - μέλος στην ίδια την Ένωση. Ουσιαστικά, λοιπόν, είναι αποτέλεσμα του πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης που προβλέπει η λειτουργία της ΕΕ και μπορεί να περιλαμβάνει παραδείγματα, όπως η μείωση της λογοδοσίας των κρατών - μελών των κυβερνήσεων οι οποίες χρησιμοποιούν τις

εντολές της ΕΕ ως πολιτική κάλυψη για τις αντιλαϊκές τους αποφάσεις ή την επίκληση αναρμοδιότητας σε θέματα για τα οποία υπάρχει κοινή ευρωπαϊκή θέση.

4. **Δομικό έλλειμμα:** αφορά προβλήματα που προκύπτουν από διαρθρωτικές και εννοιολογικές διαφορές μεταξύ της πολιτικής της ΕΕ και των πολιτικών των κρατών - μελών. Ουσιαστικά, αναφέρονται στην έλλειψη κεντρικής κοινής πολιτικής σε κρίσιμα ζητήματα, γεγονός που στα μάτια των πολιτών αποτυγχάνει να εμφανιστεί ως ενιαία πολιτική οντότητα με κοινό λόγο.

2.2. Υποστηρικτές και Πολέμιοι του δημοκρατικού ελλείμματος

Σήμερα, η πορεία που έχει διαγράψει η ΕΕ εγείρει το ερώτημα εάν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα ή όχι, ένα πεδίο έντονων αντιπαράθεσεων που έχει απασχολήσει σε μεγάλο βαθμό την ευρωπαϊκή κοινότητα. Δύο διαφορετικές θέσεις συγκρούονται όσον αφορά την ποιότητα της δημοκρατίας στην ΕΕ. Η πρώτη θέση υποστηρίζει ότι η ΕΕ διαθέτει επαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση, γνωστή και ως «δημοκρατική θέση», ενώ οι εκπρόσωποι της δεύτερης θέσης ισχυρίζονται ότι η ΕΕ υποφέρει από μια δομική έλλειψη δημοκρατίας, γνωστή ως «θέση του δημοκρατικού ελλείμματος» (Schmidt, 2004:478).

2.2.1. Η θέση της επαρκούς δημοκρατικής νομιμοποίησης

Σύμφωνα με τη «δημοκρατική θέση», η ποιότητα της δημοκρατίας της ΕΕ είναι επαρκώς νομιμοποιημένη. Συγκεκριμένα, οι εκπρόσωποι της δημοκρατικής θέσης υποστηρίζουν ότι είναι η ποιότητα της δημοκρατίας των χωρών - μελών που αποτελούν την Ένωση που προσφέρει μια επαρκή νομιμοποίηση στην ΕΕ μέσω των Συνθηκών. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς τους, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και αργότερα η ΕΕ προέκυψαν από συνθήκες οι οποίες συμφωνήθηκαν με σύννομο τρόπο από εκπροσώπους δημοκρατικά νομιμοποιημένων κυβερνήσεων, και νομιμοποιήθηκαν ως προς τη λαϊκή κυριαρχία μέσω της συμφωνίας των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών - μελών. Κατ' επέκταση, προκύπτει μια έμμεση νομιμοποίηση της ΕΕ από τους πολίτες (Schmidt, 2004:479).

Η ΕΕ προσπαθεί να καλύψει τα κενά και τις ελλείψεις της νομιμοποίησης, καθιστώντας ουσιαστικότερο το δημοκρατικό περιεχόμενο της Ένωσης και προχωρώντας σε πράξεις προώθησης της δημοκρατίας, όπως η καθιέρωση του δικαιώματος ψήφου στις εκλογές του ΕΚ με τη συνεχή αναβάθμιση των αρμοδιοτήτων του μέσω των Συνθηκών. Η νομιμοποίηση των οργάνων της ΕΕ λαμβάνεται άμεσα όσον αφορά το ΕΚ καθώς εκλέγεται από του ευρωπαίους πολίτες, αλλά και έμμεσα, όσον αφορά το Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από νομιμοποιημένες εθνικές κυβερνήσεις που διαθέτουν δικαίωμα βέτο στα περισσότερα από τα σημαντικά ζητήματα, αλλά και την Επιτροπή η οποία απολαμβάνει μια επαρκή έμμεση νομιμοποίηση, καθώς εκλέγεται από το Συμβούλιο και επικυρώνεται από το ΕΚ (Schmidt, 2004:479-480).

Παράλληλα, η δημοκρατική θέση υποστηρίζεται και από τη θεωρία του ρυθμιστικού κράτους, που δρα πρωτίστως με εντολές και απαγορεύσεις, αλλά και του αναθέτοντος κράτους, το οποίο μεταβιβάζει ένα σημαντικό τμήμα της αρμοδιότητας λήψης αποφάσεων σε θεσμούς στους οποίους κυριαρχούν οι ειδικοί. Με αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων χωρίς να κυριαρχούν μικροπολιτικές σκοπιμότητες και αισθήματα χειραγώγησης (Schmidt, 2004:481).

Τέλος, οι οπαδοί της δημοκρατικής θέσης υποστηρίζουν ότι, αν παρ' όλα αυτά εξακολουθούσε να υπάρχει ένα δημοκρατικό έλλειμμα, τότε πρόκειται για ένα «δημοκρατικά νομιμοποιημένο δημοκρατικό έλλειμμα» (Schmidt, 2004:481).

2.2.2. Η θέση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι εκπρόσωποι της δεύτερης θέσης μπορεί να υποστηρίζουν την **ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ**, ωστόσο, δεν αντιτίθενται στο γεγονός ότι η ΕΕ διαθέτει ένα σημαντικό βαθμό νομιμοποίησης (Schmidt, 2004:481). Βέβαια, τα δημοκρατικά ελλείμματα της ΕΕ εξακολουθούν να είναι μεγάλα σύμφωνα με τα κριτήρια των περισσότερων θεωριών της δημοκρατίας και των περισσότερων μεθόδων μέτρησής της (Schmidt, 2004:484).

Μία ζωτικής σημασίας αδυναμία του πολιτικού συστήματος της ΕΕ είναι η έλλειψη του διττού σχήματος κυβέρνησης – αντιπολίτευσης, που διέπει όλες τις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Η απουσία μίας κεντρικής κυβέρνησης που θα εκλέγεται από έναν ευρωπαϊκό λαό ή έστω ενός άμεσα εκλεγμένου από τους πολίτες προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η έλλειψη ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος, αποτελούν σημαντικά επιχειρήματα στους επικριτές της δημοκρατικής νομιμότητας της ΕΕ (Schmidt, 2004:484).

Η πεποίθηση ότι το δημοκρατικό έλλειμμα μπορούσε να παραμεριστεί με την αναβάθμιση του ΕΚ επικράτησε για πολλά χρόνια. Όμως, παρ' όλες τις πρόσθετες αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί, το ΕΚ εξακολουθεί να είναι ασθενέστερο απ' ό,τι το κοινοβούλιο ενός δημοκρατικού εθνικού κράτους. Η άποψη αυτή δέχτηκε ενστάσεις, υπογραμμίζοντας ότι κύριο μέλημα δεν πρέπει να είναι η αναβάθμιση του ΕΚ, διότι υπάρχει «δομικό έλλειμμα δημοκρατίας», το οποίο δεν μπορεί να παραμεριστεί με την εν λόγω αναβάθμιση, καθώς κάποιες από τις ρίζες του

προβλήματος εντοπίζονται στον τρόπο εκλογής και λειτουργίας των οργάνων (Schmidt, 2004:484 και 486).

Οι υποστηρικτές της θέσης του δημοκρατικού ελλείμματος πιστεύουν ότι η εμφάνισή του στην Ένωση οφείλεται κυρίως στη μη συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το πρόβλημα αυτό αφορά κυρίως δύο διαστάσεις της δημοκρατίας, με την έννοια της θεωρίας της πολυαρχίας του Dahl, όπου είναι η πολιτική συμμετοχή όλων των ενήλικων πολιτών, και η ελευθερία και ο βαθμός ανταγωνισμού των πολιτικών διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης και λήψης αποφάσεων (Schmidt, 2004:486-487). Παρατηρούμε ότι η εκτελεστική εξουσία της ΕΕ, δηλαδή η Επιτροπή, δεν εκλέγεται από τους πολίτες ή από τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους στη βάση μιας διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης, αλλά διορίζεται από τις κυβερνήσεις των κρατών - μελών βάσει μιας πολύπλοκης και τις περισσότερες φορές αδιαφανούς διαπραγματευτικής διαδικασίας με τη σύμπραξη του ΕΚ. Η έλλειψη ενός ζωτικού ενοποιητικού συστήματος ενδιάμεσων θεσμών στα κόμματα, στις ομάδες και στα ΜΜΕ, εμποδίζει κάποια διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης (Schmidt, 2004:487).

Οι οπαδοί της ύπαρξης δημοκρατικού ελλείμματος επικεντρώνουν επίσης την κριτική τους στην αδιαφανή και ερήμην των πολιτών διαδικασία στελέχωσης των κορυφαίων θέσεων στην εκτελεστική και νομοθετική εξουσία της ΕΕ, καθώς και στην έλλειψη λογοδοσίας των οργάνων, όπως η ΕΚΤ (Schmidt, 2004:484-485). Στην επικράτεια της ΕΕ, το χάσμα μεταξύ αυτών που ασκούν την εξουσία και αυτών που υπόκεινται σε αυτήν είναι μεγάλο ειδικά κατά τη μετάβαση στον 21^ο αιώνα. Ένας από τους λόγους που οδήγησαν στο φαινόμενο αυτό είναι ο αυξανόμενος βαθμός διεθνοποίησης της οικονομίας και της πολιτικής, καθώς και η ευρωπαϊκή ενοποίηση η οποία μέχρι τώρα συνοδευόταν από μια διαδικασία άνισου εξευρωπαϊσμού (Schmidt, 2004:485).

Σύμφωνα με τον Maurizio Bach, σε υπερεθνικό επίπεδο έχει δημιουργηθεί σε μεγάλο βαθμό ένα ξένο και αντιτιθέμενο προς τη δημοκρατία εξουσιαστικό σχήμα το οποίο ισοδυναμεί σε επίπεδο κρατών - μελών της ΕΕ με μια έντονη τάση ενδογενούς εκχώρησης δημοκρατικών δομών και διαδικασιών, η οποία ενισχύει δομικές παθολογίες και ελλείψεις της δημοκρατίας, όπως είναι για παράδειγμα, η συνέχιση ύπαρξης ολιγαρχιών, η συγκυριαρχία αθέατων δυνάμεων, η αυξανόμενη επιρροή των

ειδικών, η γραφειοκρατία, καθώς και η τάση παραγκωνισμού των τυπικών διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικής βούλησης και του κοινοβουλευτισμού (Schmidt, 2004:486).

Η μορφή εξουσίας της ΕΕ σύμφωνα με τον Schmidt, αποδεικνύεται ότι είναι αυτή της νόμιμης γραφειοκρατίας. Η συνένωση της ΕΕ δεν είναι δημοκρατική αλλά γραφειοκρατική και στηρίζεται σε μια νόμιμη κυριαρχία με την έννοια του Βέμπερ, η οποία επικαλείται για την αναγνώρισή της μια νόμιμη εξουσία. Παράλληλα, η εξουσία της ΕΕ έχει το ένδυμα του συναρθρωτικού κράτους με εκτεταμένα συμβούλια εκπροσώπων συμφερόντων, καθώς και ειδικών των κρατών - μελών, όπως επίσης και αυξανόμενη παρέμβαση του άμεσα εκλεγμένου ΕΚ. Η εξουσία αυτή ασκείται από δημοκρατικά κράτη - μέλη και έχει νομιμοποιηθεί έμμεσα από αυτά με τη συνεργασία τους σε διακυβερνητικά πολιτικά πεδία της ΕΕ (Schmidt, 2004:489).

Τέλος, ένα άλλο στοιχείο ύπαρξης του δημοκρατικού ελλείμματος αποτελεί η απουσία «δήμου», καθώς δεν υπάρχει μια κοινότητα η οποία να είναι σε θέση χρησιμοποιώντας μια κοινή γλώσσα και στα πλαίσια ενδιάμεσων συναρθρωτικών ευρωπαϊκών θεσμών, να συζητήσει τις κοινές δημόσιες υποθέσεις, να συνοψίσει εναλλακτικές λύσεις και έτσι να αποφανθεί έμμεσα ή άμεσα. Η παραπάνω έλλειψη δεν αντισταθμίζεται από το γεγονός πως ένα ποσοστό (αν και μικρό ακόμη) των ευρωπαίων πολιτών, κυρίως αυτό των πιο μορφωμένων, είναι δίγλωσσο ή πολύγλωσσο, και από το ότι αρχίζουν να δημιουργούνται δομές και διαδικασίες μιας ευρωπαϊκής κοινωνίας (Schmidt, 2004:488).

Κεφάλαιο 3ο: Προσπάθειες περιορισμού του Δημοκρατικού Ελλείμματος – Ιστορική Αναδρομή στις θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Ένωση από την ίδρυσή της λειτούργησε στη βάση ενός ιδιότυπου συστήματος διαπλοκής μεταξύ διαφορετικών οργάνων και διαδικασιών που προχωρεί αργά αλλά σταθερά προς τον εκδημοκρατισμό (Στεφάνου κ.ά., 2006:21).

Οι προσπάθειες περιορισμού για το ευρωπαϊκό δημοκρατικό έλλειμμα εντοπίστηκαν αρχικά το 1986 με την **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη**⁷. Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές αποτέλεσε η επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Ειδικότερα, προβλέφθηκε αύξηση του αριθμού των περιπτώσεων⁸ όπου το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία⁹, αντί ομοφωνίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, διευκολύνεται η έκδοση των αποφάσεων και αποφεύγονται οι εμπλοκές που οφείλονται στην επιζήτηση ομόφωνης απόφασης (Στεφάνου, 2002:43).

Επίσης, ο ρόλος του ΕΚ και οι δυνατότητές του να ασκεί επιρροή στην Κοινότητα ενισχύθηκαν. Μέσω μιας νέας νομοθετικής διαδικασίας, τη λεγόμενη «διαδικασία συνεργασίας» (cooperation procedure), η μία και μοναδική ανάγνωση νομοθετικών προτάσεων στο πλαίσιο της καθιερωμένης διαδικασίας διαβούλευσης ενισχύθηκε σε δύο αναγνώσεις και κατέστη δυσκολότερο για το Συμβούλιο να αγνοεί τις απόψεις του ΕΚ. Παρατηρείται, επομένως, μια ενεργότερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στο νομοθετικό έργο με το δικαίωμα της διπλής ανάγνωσης και της τροποποίησης των προτάσεων και των προετοιμαζόμενων νομοθετικών πράξεων του Συμβουλίου. Βέβαια, ο ρόλος του ΕΚ ενισχύθηκε και με τη θέσπιση μιας νέας «διαδικασίας σύμφωνης γνώμης» (assent procedure), βάσει της οποίας, η σύμφωνη γνώμη του ΕΚ με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του κατέστη απαραίτητη τόσο για την αποδοχή νέων μελών στην Κοινότητα, όσο και για τη σύναψη Συμφωνιών Σύνδεσης μεταξύ της Κοινότητας και των τρίτων χωρών (Nugent, 2012:103).

⁷Υπογράφηκε από όλα τα κράτη - μέλη τον Φεβρουάριο του 1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου του 1987.

⁸Η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας αφορούσε ιδίως τη λήψη των αποφάσεων εκείνων που αφορούσαν στη δημιουργία της ενιαίας αγοράς, εξαιρουμένων ορισμένων ευαίσθητων ζητημάτων, όπως η δημοσιονομική εναρμόνιση και η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

⁹Θεσπίστηκε μια νέα νομοθετική διαδικασία, η «διαδικασία συνεργασίας», με στόχο να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο Υπουργών. Πλέον, το Συμβούλιο έχει την ικανότητα να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία στις περισσότερες αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας της συνεργασίας (Nugent, 2012:103).

Επόμενος σταθμός αποτέλεσε η **Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση – Συνθήκη του Μάαστριχτ**¹⁰ (1993), με διατάξεις που αφορούσαν τόσο την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, όσο και την Πολιτική Ένωση. Η νέα Συνθήκη δημιουργεί την ΕΕ¹¹, η οποία αποκτά περισσότερες αρμοδιότητες ακόμα και στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας, ενώ παράλληλα, διευρύνεται ο ρόλος του ΕΚ, επεκτείνονται οι κοινοτικές αρμοδιότητες σε νέους τομείς, εισάγεται η έννοια της υπηκοότητας της Ευρώπης και ενισχύεται η κοινή δράση στον τομέα της δικαιοσύνης, της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, του περιβάλλοντος κ.α (Χριστοδουλίδης και Στεφάνου, 1993:261).

Αναφορικά με το ΕΚ, ο ρόλος του αυξήθηκε ακόμη περισσότερο μέσω της θέσπισης της «διαδικασίας συναπόφασης» (co – decision procedure) με το Συμβούλιο, ειδικά στη λήψη αποφάσεων και στους τομείς του πολιτικού ελέγχου και του προϋπολογισμού. Πλέον, το ΕΚ έχει τη δυνατότητα να εκδίδει πράξεις από κοινού με το Συμβούλιο της ΕΕ (Nugent, 2012:106 και Βενιζέλος, 1994:28).

Η «**Διαδικασία της Συναπόφασης**»¹² περιλαμβάνει μία, δύο ή τρεις αναγνώσεις, πολλαπλασιάζοντας τις επαφές μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, τα δύο από κοινού νομοθετούντα όργανα, καθώς επίσης και με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η διαδικασία συναπόφασης επέκτεινε τη διαδικασία συνεργασίας, προβλέποντας – εάν το Συμβούλιο και το ΕΚ δεν μπορέσουν να συμφωνήσουν στη δεύτερη ανάγνωση της προτεινόμενης νομοθετικής πράξης – τη σύγκλιση μιας Επιτροπής Συνδιαλλαγής (Conciliation Committee) και την τρίτη ανάγνωση της προτεινόμενης πράξης από το Συμβούλιο και το ΕΚ (Nugent, 2012:106). Δίνει στο ΕΚ τη δυνατότητα να θεσπίσει ισότιμα και επί ίσοις όροις με το Συμβούλιο τις νομοθετικές πράξεις που υπάγονται σ’ αυτήν. Για πρώτη φορά, η διαδικασία συναπόφασης επέτρεψε στο ΕΚ να ασκήσει βέτο κατά των νομοθετικών προτάσεων που δεν επιθυμούσε να δεχτεί.

¹⁰Η συνθήκη του Μάαστριχτ υπογράφηκε στις 17 Φεβρουαρίου του 1992 και ετέθη σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου του 1993.

¹¹Η ΕΕ στηρίζεται σε τρεις πυλώνες: οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας και η Συνεργασία στους Τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (Nugent, 2012:105).

¹²Η διαδικασία αυτή ενίσχυε τη νομοθετική εξουσία του Κοινοβουλίου στους εξής τομείς: την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, το δικαίωμα εγκατάστασης, την παροχή υπηρεσιών, την εσωτερική αγορά, την εκπαίδευση, την υγεία, τους καταναλωτές, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, το περιβάλλον, τον πολιτισμό και την έρευνα.

Παράλληλα, παρατηρούνται και κάποιες άλλες νέες εξουσίες στο ΕΚ που του επιτρέπουν να έχει αποφασιστική άποψη στον διορισμό του προέδρου και των μελών της Επιτροπής, ενώ ταυτόχρονα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε τον διορισμό του Ευρωπαίου Μεσολαβητή από το Κοινοβούλιο (Στεφάνου κ.ά., 2006:88).

Επίσης, σημαντικό βήμα προς τον εκδημοκρατισμό αποτέλεσε και η παροχή στο Δικαστήριο της εξουσίας επιβολής προστίμων στα κράτη που δεν εκτελούν τις αποφάσεις τους, καθώς και η θεσμοθέτηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που οριοθέτησαν την άσκηση του δικαιώματος της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής (Στεφάνου κ.ά., 2006:88).

Ακολούθησε η **Συνθήκη του Άμστερνταμ**¹³ (1999) όπου προωθήθηκε η μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ενόψει της προσχώρησης νέων κρατών - μελών. Πιο συγκεκριμένα, η Συνθήκη επέφερε σημαντικές αλλαγές στις αρμοδιότητες του ΕΚ. Η διαδικασία συνεργασίας ουσιαστικά εγκαταλείφθηκε και το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας της συναπόφασης επεκτάθηκε σε 23 νέους τομείς (Nugent, 2012:112). Επίσης, η διαδικασία της συναπόφασης απλουστεύθηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ για να αυξηθούν η αποτελεσματικότητα, η ταχύτητα και η διαφάνεια και να ενισχυθεί ο ρόλος του Κοινοβουλίου (Στεφάνου κ.ά., 2006:99). Με άλλα λόγια, η διαδικασία συναπόφασης ομαλοποιήθηκε και η θέση του ΕΚ στο πλαίσιο της διαδικασίας ενισχύθηκε (Nugent, 2012:112). Επιπρόσθετα, το ΕΚ απέκτησε ισοδύναμο ρόλο στο διορισμό του προέδρου της Επιτροπής με την απαίτηση της εγκρίσεως του ορισμού του από αυτό (Στεφάνου κ.ά., 2006:99).

Ωστόσο, για να ενισχυθεί η δημοκρατικότητα της κοινοτικής δράσης, το Κοινοβούλιο έπρεπε να μετέχει στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. Γι' αυτό το λόγο, όλες οι νομοθετικές πράξεις που εκδίδονται με ειδική πλειοψηφία μπορούν να εμπίπτουν στη διαδικασία συναπόφασης. Επομένως, στις περισσότερες περιπτώσεις, η συναπόφαση στο Κοινοβούλιο συνδυάζεται με την ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Βέβαια, για τη λήψη αποφάσεων βάσει ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης, η συναπόφαση εξακολουθεί να συνυπάρχει με την ομοφωνία.

Έτσι, οδηγηθήκαμε και στη **Συνθήκη της Νίκαιας**¹⁴ (2003) με κύριο στόχο να προετοιμάσει την ΕΕ και τα όργανά της για τις διευρύνσεις προς την Ανατολή και το

¹³Υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου του 1997 και ετέθη σε ισχύ την 1^η Μαΐου του 1999.

¹⁴Υπογράφηκε στις 26 Φεβρουαρίου του 2001 και ετέθη σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου του 2003.

Νότο του 2004 και 2007. Η νέα συνθήκη αποσκοπούσε στο να διευθετήσει τις εκκρεμότητες της Συνθήκης του Άμστερνταμ (τα αποκαλούμενα ως «υπόλοιπα του Άμστερνταμ»), όπως τη σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁵ και τον επανακαθορισμό του συστήματος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο¹⁶. Παράλληλα, η Συνθήκη της Νίκαιας εξάπλωσε την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία σε νέα θέματα, ενισχύοντας έτσι τον ρόλο του ΕΚ στη διαδικασία συναπόφασης με το Συμβούλιο (Κοκκινογένης, 2014 και Novak, 04/2017).

Ωστόσο, αν και ως ένα σημείο, φαίνεται η Συνθήκη να συμβάλλει στον εκδημοκρατισμό της ΕΕ, υπολείπεται σημαντικά των προσδοκιών που είχε εμπνεύσει. Ναι μεν επεκτάθηκε η ειδική πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας σε περισσότερα πεδία με συνακόλουθη κατάργηση του βέτο σε τριάντα από τα πενήντα κεφάλαια, όμως το σύστημα έγινε πιο σύνθετο (Στεφάνου κ.ά., 2006:111). Επί της ουσίας, το νέο σύστημα ειδικής πλειοψηφίας απαιτεί τριπλή πλειοψηφία: ειδική πλειοψηφία ψήφων, πλειοψηφία κρατών και ειδική πλειοψηφία πληθυσμού, αυξάνοντας με αυτό τον τρόπο τις διαφορές μεταξύ κρατών - μελών (Στεφάνου κ.ά., 2006:110).

Η διασύνδεση της λήψης αποφάσεων με το πληθυσμιακό κριτήριο σύμφωνα με το οποίο τα κράτη - μέλη που συγκροτούν την ειδική πλειοψηφία πρέπει να εκπροσωπούν το λιγότερο το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης, δίνει τη δυνατότητα στη Γερμανία με τα 22 εκατομμύρια περισσότερους κατοίκους (17% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης) μαζί με δύο άλλες από τις μεγάλες χώρες (από 12%) να μπλοκάρουν οποιαδήποτε απόφαση. Επομένως, η Επιτροπή θα είναι αναγκασμένη να ζητεί την έγκριση της Γερμανίας και δύο άλλων μεγάλων χωρών πριν προχωρήσει σε μία επίμαχη πρόταση (Στεφάνου κ.ά., 2006:110). Από την άλλη, η υιοθέτηση διπλής πλειοψηφίας – ψήφων και κρατών - που είχε προτείνει η Επιτροπή και υποστήριζαν οι μεσαίες και μικρές χώρες, αποτελούσε αναμφισβήτητα μια πλέον δημοκρατική, λειτουργική και κατανοητή λύση (Στεφάνου κ.ά., 2006:111).

¹⁵Σχετικά με τη σύνθεση της Επιτροπής, συμφωνήθηκε ότι από το 2005, κανένα κράτος δεν θα έχει περισσότερους από έναν Επίτροπο. Κάθε κράτος - μέλος έχει έναν επίτροπο, με αποτέλεσμα τα πέντε μεγαλύτερα κράτη να χάσουν το δικαίωμά τους να έχουν δύο επιτρόπους (Nugent, 2012:114).

¹⁶Από 1/1/2007 και μετά τη διεύρυνση της Ένωσης (με Βουλγαρία και Ρουμανία), η ειδική πλειοψηφία επιτυγχάνεται εφόσον συγκεντρώνονται 255 από τις 345 ψήφους, και η απόφαση εγκρίνεται από την πλειοψηφία των μελών. Επίσης, υπάρχει ρήτρα (δημογραφικό δίχτυ ασφαλείας) που προβλέπει ότι κάθε κράτος - μέλος μπορεί να ζητήσει να εξακριβωθεί ότι η ειδική πλειοψηφία αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Αν εξακριβωθεί ότι ο όρος αυτός δεν πληρούται, η απόφαση δεν λαμβάνεται (Nugent, 2012:114-115).

Μέσα από όλες αυτές τις προσπάθειες εκδημοκρατισμού, καταλήξαμε στη **Συνθήκη της Λισαβόνας**, ένα σημαντικό άλμα ενίσχυσης της δημοκρατίας, το οποίο θα αναλύσουμε στο δεύτερο μέρος της εργασίας. Μια Συνθήκη η οποία ενσωμάτωσε πολλές από τις αλλαγές που περιείχε το Σύνταγμα το οποίο δεν κατάφερε να ευδοκιμήσει λόγω της απόρριψής του μέσω δημοψηφίσματος σε Γαλλία και Ολλανδία.

Συμπερασματικά, παρατηρούμε ότι γενικότερα η διεύρυνση της ΕΕ έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην ενίσχυση και σταθεροποίηση της δημοκρατίας, καθώς από τα αρχικά 6 κράτη, πλέον υπάρχουν 28 κράτη - μέλη, ένα στοιχείο ιδιαίτερα σημαντικό που δείχνει ότι η δημοκρατία επεκτείνεται. Άλλωστε, απαραίτητο στοιχείο ένταξης ενός κράτους στην ΕΕ είναι να πληροί το πρώτο κριτήριο της Κοπεγχάγης (πολιτικό κριτήριο), βάσει του οποίου το υποψήφιο προς ένταξη κράτος εγγυάται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα, και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων.

Κεφάλαιο 4ο: Πηγές άντλησης νομιμοποίησης: Ο θεσμός του «Δημοψηφίσματος»

Ένας τρόπος με τον οποίο οι πολίτες μπορούν να εκφράσουν την άποψή τους σε διάφορα ζητήματα είναι τα «**δημοψηφίσματα**», μια πηγή νομιμοποίησης των πολιτικών της ΕΕ και κορυφαία στιγμή της δημοκρατικής λειτουργίας ενός κράτους. Αποτελεί τη διατύπωση της βούλησης του εκλογικού σώματος για συγκεκριμένο ζήτημα κατά τρόπο άμεσο κι ευθύ, και με τη μορφή της άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας (Βενιζέλος, 2008:356).

Σημείο κλειδί αποτελεί η διατύπωση ερωτήματος ή ερωτημάτων, όπου οι ψηφοφόροι καλούνται να απαντήσουν συνήθως με «ναι» ή «όχι». Τα ερωτήματα θα πρέπει να είναι διατυπωμένα απρόσωπα, με ευθύ και κατανοητό τρόπο, διότι πολλές φορές, εξαιτίας του τρόπου διατύπωσης της απάντησης αλλά και της αντίστοιχης ερώτησης, έχουν δημιουργηθεί έντονες αμφιβολίες, διχογνωμίες και προβληματισμοί.

Από την αρχή της ίδρυσής της, τα κράτη - μέλη της ΕΕ έχουν διεξάγει μια σειρά δημοψηφισμάτων που αφορούσαν κατά κύριο λόγο την έγκριση ή απόρριψη των Συνθηκών, και την ένταξη ή όχι των νέων χωρών στην Ένωση.

Το 1972, όταν η ΕΟΚ απαρτιζόταν έξι κράτη - μέλη, η Γαλλία διενέργησε δημοψήφισμα για την αποδοχή ή όχι των νέων μελών στο πλαίσιο της διεύρυνσης του 1973, και ειδικότερα της Δανίας, της Ιρλανδίας, της Νορβηγίας και της Βρετανίας. Οι Γάλλοι πολίτες αφού έδωσαν την έγκρισή τους με ποσοστό 68,28%, οδηγηθήκαμε σε δημοψηφίσματα στις τρεις από τις τέσσερις χώρες. Συγκεκριμένα, το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος ήταν θετικό για την Ιρλανδία στις 10 Μαΐου με ποσοστό 83,1% και για τη Δανία στις 2 Οκτωβρίου με ποσοστό 63,3%. Αντίθετα, στη Νορβηγία, η πλειοψηφία του λαού (53,5%) τάχθηκε κατά της ένταξης στην Κοινότητα, επηρεαζόμενοι από μια επικοινωνιακή εκστρατεία αναφορικά με τις συνέπειες που θα επέφερε η ένταξη στη γεωργία, την αλιεία και την εθνική κυριαρχία (Ντάλης, 2013:209-210 και Στασινού και Κοτσοβού, 2016). Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά την ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου στην Ένωση, κατέστη εφικτή στις 5 Ιουνίου του 1975, με ποσοστό 67,2% (Ντάλης, 2013:212). Οι Βρετανοί ενέκριναν την ένταξη της χώρας τους στην ΕΟΚ, την οποία είχε αποφασίσει δύο χρόνια νωρίτερα η συντηρητική κυβέρνηση του Έντουαρντ Χιθ. Είχε μεσολαβήσει αλλαγή κυβέρνησης

και ο Χάρολντ Ουίλσον, πρωθυπουργός και επικεφαλής του Εργατικού Κόμματος που είχε αναλάβει την εξουσία, είχε στηρίξει το στρατόπεδο του «Ναι», όπως και η ηγεσία των Συντηρητικών (Bilefsky, 2016).

Το 1982, η Γροιλανδία η οποία ως συνδεδεμένο τμήμα της Δανίας είχε καταστεί το 1973 μέλος της ΕΟΚ, αποφάσισε με δημοψήφισμα και με ποσοστό 52% την αποχώρησή της από την ΕΟΚ (Το Βήμα, 2000). Ο μικρός πληθυσμός της Γροιλανδίας ήταν ιδιαίτερα επιφυλακτικός έναντι της κοινής αλιευτικής πολιτικής της ΕΟΚ. Μετά το αρνητικό δημοψήφισμα, η δανική κυβέρνηση και η ΕΟΚ συμφώνησαν τον Φεβρουάριο του 1984 να επιτρέψουν στη Γροιλανδία να αποχωρήσει από την Κοινότητα από την 1η Φεβρουαρίου του 1985, παραχωρώντας της το καθεστώς υπερπόντιου εδάφους, συνδεδεμένου με την Κοινότητα (Reporter, 2017).

Ακολούθησαν άλλες δύο περιπτώσεις διενέργειας δημοψηφίσματος τη δεκαετία του '80, αναφορικά με την κύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Nugent, 2012:381). Ειδικότερα, στις 27 Φεβρουαρίου του 1986, η Δανία πραγματοποίησε δημοψήφισμα με το ποσοστό του 56,2% των ψηφίζόντων να είναι υπέρ, ενώ στις 26 Μαΐου 1987, και η Ιρλανδία με ποσοστό 69,9% επικύρωσε την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Στεφάνου κ.ά., 2006:76-77).

Το 1992, τρεις από τις δώδεκα χώρες, Γαλλία, Ιρλανδία και Δανία επέλεξαν τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την επικύρωση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή αλλιώς Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η συνθήκη επικυρώθηκε με οριακή νίκη 51,1% στη Γαλλία στις 20 Σεπτεμβρίου του 1992, ενώ η Ιρλανδία επικύρωσε τη συνθήκη με ποσοστό 68,7% στις 18 Ιουνίου του 1992. Αντίθετα, στη Δανία χρειάστηκε να γίνουν δύο δημοψηφίσματα για να περάσει η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Το πρώτο πραγματοποιήθηκε στις 2 Ιουνίου του 1992, αλλά η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν έγινε αποδεκτή με πολύ μικρή διαφορά 49,3%, και χρειάστηκε δεύτερο δημοψήφισμα στις 18 Μαΐου του 1993 όπου οι Δανοί επικύρωσαν τη Συνθήκη με ποσοστό 56,8% (Ντάλης, 2013:226-228, και Στασινού και Κοτσοβού, 2016). Ωστόσο, επρόκειτο για μια εναλλακτική μορφή της Συνθήκης, καθώς η Δανία διαπραγματεύτηκε και έλαβε τις ακόλουθες τέσσερις εξαιρέσεις από τη Συνθήκη: Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Ιθαγένεια της Ένωσης, Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις, και Κοινή Άμυνα (Στεφάνου κ.ά., 2006:89-91).

Το 1994, η ΕΕ προετοιμάζεται για νέα διεύρυνση που θα περιλαμβάνει τις τρεις Σκανδιναβικές χώρες και την Αυστρία. Οι χώρες της Ένωσης δεν διεξήγαγαν δημοψήφισμα για την ένταξη ή όχι των νέων χωρών, δίνοντας απευθείας την έγκρισή τους, αλλά οι τέσσερις υποψήφιες χώρες προσέφυγαν σε δημοψηφίσματα. Συγκεκριμένα, η Αυστρία με ποσοστό 66,4%, η Φιλανδία με 56,9% και η Σουηδία με 52,8% τάχθηκαν υπέρ της ένταξης στην ΕΕ. Αντίθετα, η Νορβηγία με ποσοστό 52,2% τάχθηκε για δεύτερη φορά κατά της ένταξής της στην ΕΕ (Ντάλης, 2013:229-230). Η οικονομική τους ευημερία που οφείλεται στο πετρέλαιο και τους αλιευτικούς πόρους τους, καθώς και ένα έντονο αίσθημα ανεξαρτησίας, τούς κράτησε στο περιθώριο του ευρωπαϊκού γίνεσθαι (Στεφάνου κ.ά., 2006:96).

Το 1997 υπογράφηκε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1999. Η Ιρλανδία και η Δανία προχώρησαν για ακόμη μία φορά στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, αυτή τη φορά για την επικύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Nugent, 2012:381). Η Ιρλανδία με ποσοστό 61,74% στις 22 Μαΐου του 1998, και η Δανία με ποσοστό 55,1% στις 28 Μαΐου του 1998, τάχθηκαν υπέρ της επικύρωσης.

Επίσης, δημοψηφίσματα διεξήχθησαν και για την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος του ευρώ. Συγκεκριμένα, η Δανία στις 28 Σεπτεμβρίου του 2000 πραγματοποίησε δημοψήφισμα όπου το 53,2% του δανικού λαού τάχθηκε κατά της υιοθέτησης του ενιαίου νομίσματος, ενώ η Σουηδία στις 24 Σεπτεμβρίου του 2003, αρνήθηκε με ποσοστό 56,1% να υιοθετήσει το ευρώ, αν και δεν έχει δυνατότητα εξαίρεσης (Νέδος, 2016).

Αργότερα, το 2001, υπογράφηκε η Συνθήκη της Νίκαιας, η οποία ετέθη σε ισχύ το 2003. Η Ιρλανδία ήταν η χώρα η οποία διεξήγαγε δύο δημοψηφίσματα για την επικύρωσή της. Συγκεκριμένα, στις 8 Ιουνίου του 2001, οι Ιρλανδοί ψηφοφόροι απέρριψαν τη Συνθήκη της Νίκαιας με 54%, ενώ το 2002 αποδέχτηκαν τη Συνθήκη με 62% (Ντάλης, 2013:237).

Το 2004 συμμετείχαν δέκα¹⁷ νέα κράτη στη νέα διεύρυνση της ΕΕ, οκτώ από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, καθώς και τα νησιά της Μεσογείου, Μάλτα και Κύπρος. Δημοψηφίσματα για την ένταξη διεξήχθησαν στο καθένα από αυτά τα έθνη, εκτός από την Κύπρο. Τα αποτελέσματα ήταν όλα υπέρ της ένταξης, η επικύρωση

¹⁷Μάλτα, Σλοβενία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Σλοβακία, Πολωνία, Τσεχία, Εσθονία, Λετονία και Κύπρος.

προχώρησε χωρίς προβλήματα και οι υποψήφιες χώρες έγιναν πλήρη μέλη της ΕΕ την 1η Μαΐου του 2004. Αναλυτικά, η Μάλτα με ποσοστό 53,6%, η Σλοβενία με 89,6%, η Ουγγαρία με 83,7%, η Λιθουανία με 89,9%, η Σλοβακία με 92,5%, η Πολωνία με 77,5%, η Τσεχία με 77,3%, η Εσθονία με 66,8% και η Λετονία με 67%, τάχθηκαν υπέρ της ένταξης στην ΕΕ (Στεφάνου κ.ά., 2006:119 και Αβέρωφ, 2015).

Ακολούθησε η Συνταγματική Συνθήκη, όπου κάθε χώρα - μέλος επέλεξε τον τρόπο κύρωσης της Συνθήκης, είτε με ψηφοφορία στο εθνικό κοινοβούλιο είτε με δημοψήφισμα. Όμως, επειδή αρκετά κράτη - μέλη έκαναν δημοψηφίσματα ή είχαν σκοπό να κάνουν για την επικύρωσή της, οδηγηθήκαμε σε πάγωμα των διαδικασιών επικύρωσης. Συγκεκριμένα, η Ισπανία και το Λουξεμβούργο επικύρωσαν με δημοψήφισμα τη Συνθήκη με ποσοστό 76,7% και 56,5% αντίστοιχα. Επίσης, στις χώρες - μέλη όπου το κείμενο δόθηκε για επικύρωση στα εθνικά κοινοβούλια, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας, το κείμενο επικυρώθηκε αμέσως. Ωστόσο, τα δημοψηφίσματα σε Γαλλία¹⁸ και Ολλανδία ανέστειλαν τη διαδικασία επικύρωσης στις χώρες που μέχρι εκείνη τη στιγμή δεν είχαν διεξάγει δημοψήφισμα. Οι Γάλλοι με ποσοστό 54%, και οι Ολλανδοί με ποσοστό 61,6% αρνούνται να επικυρώσουν το Ευρωσύνταγμα (Στασινού και Κοτσοβού, 2016, και Παπαθανασίου, 2005).

Οι Γάλλοι απέρριψαν το Σύνταγμα της ΕΕ υπονομεύοντας τις προοπτικές υιοθέτησής του που προϋπέθετε ομόφωνη έγκριση όλων των χωρών - μελών. Μεταξύ άλλων, το Σύνταγμα περιόριζε τις δυνατότητες των χωρών να προβάλλουν βέτο σε αποφάσεις σχετικές με θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Στην απόφασή του είχαν συνδράμει, μεταξύ άλλων παραγόντων, η ανταρσία κατά του προέδρου της Γαλλίας Ζακ Σιράκ, αλλά και η δυσφορία για την παραπαίουσα οικονομία, καθώς και ο φόβος των Γάλλων ότι απειλείται το κοινωνικό μοντέλο της χώρας. Από την άλλη πλευρά, οι Ολλανδοί εξέφρασαν τη δυσφορία τους για το ότι η χώρα τους κατέβαλλε τις μεγαλύτερες εισφορές στον προϋπολογισμό της ΕΕ, μολονότι η Ολλανδία δεν ήταν η πλουσιότερη χώρα - μέλος της. Οι πολέμιοι του Ευρωσυντάγματος επένδυσαν στο φόβο ότι η έγκρισή του ισοδυναμούσε με αποδοχή της Τουρκίας στην ΕΕ (Bilefsky, 2016). Εν τέλει, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα αποσύρθηκε, αν και ως κείμενο στο μεγαλύτερο μέρος του ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

¹⁸Οι Γάλλοι δείχνουν την αντίθεση τους στην εξέλιξη της Ένωσης, αλλά και στην πολιτική του Γάλλου προέδρου Ζακ Σιράκ, ένθερμου υποστηρικτή του ενιαίου συντάγματος.

Για τη Συνθήκη της Λισαβόνας, μόνο ένα κράτος οδηγήθηκε στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την επικύρωσή της. Συγκεκριμένα, στις 12 Ιουνίου του 2008, η Ιρλανδία μέσω ενός δημοψηφίσματος απέρριψε τη Συνθήκη με ποσοστό 53,4% (Ντάλης, 2013:242). Ωστόσο, περίπου 15 μήνες αργότερα, μέσω ενός δεύτερου δημοψηφίσματος στις 2 Οκτωβρίου του 2009, το 67,1% των ψηφισάντων ενέκρινε την ίδια Συνθήκη. Η μεταβολή της ιρλανδικής κοινής γνώμης οφειλόταν κυρίως στις διαβεβαιώσεις που δόθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου 2009, ότι ορισμένοι ιρλανδικοί νόμοι δεν θα επηρεαστούν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας στα θέματα: του δικαιώματος στη ζωή, την οικογένεια και την εκπαίδευση - κυρίως η απαγόρευση των αμβλώσεων -, της φορολογίας, και της ασφάλειας και άμυνας - κυρίως η συνταγματική απαγόρευση συμμετοχής της Ιρλανδίας σε οποιαδήποτε κοινή αμυντική ρύθμιση της ΕΕ - (Europedia.moussis.eu).

Ακολούθησε η Κροατία το τελευταίο κράτος που εντάχθηκε στην ΕΕ, δημιουργώντας τη σημερινή Ευρώπη των 28. Η Κροατία στις 22 Ιανουαρίου του 2012, με ποσοστό 66% είπε το «μεγάλο ναι» στην ένταξη της χώρας στην ευρωπαϊκή οικογένεια (Ντάλης, 2013:257).

Επίσης, δημοψήφισμα για τη νέα ευρωπαϊκή δημοσιονομική Συνθήκη που επιβάλλει αυστηρότερους περιορισμούς σε ελλείμματα που πρέπει να έχει κάθε χώρα της ΕΕ, αποφάσισε να πραγματοποιήσει η ιρλανδική κυβέρνηση. Το νέο δημοσιονομικό σύμφωνο υπέγραψαν, πλην της Βρετανίας και της Τσεχίας, οι υπόλοιπες χώρες της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης χρέους στην Ευρώπη. Στις 31 Μαΐου του 2012, μέσω δημοψηφίσματος, η Ιρλανδία με ποσοστό 60,3% έδωσε θετική ψήφο για την επικύρωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου της ΕΕ και της πολιτικής λιτότητας (Ντάλης, 2013:265, 267, 279).

Το 2015, κατά την κορύφωση της ελληνικής κρίσης χρέους και εν μέσω των εντεινόμενων κινδύνων περί Grexit, προκηρύχθηκε δημοψήφισμα στις 28 Ιουνίου του 2015 και διεξήχθη μία εβδομάδα αργότερα, στις 5 Ιουλίου, με ερώτημα αν πρέπει να γίνει αποδεκτό το σχέδιο συμφωνίας των τριών θεσμών, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, η οποία προτάθηκε στις 25 Ιουνίου. Το δημοψήφισμα ήταν το πρώτο από το 1974 και το μοναδικό στη σύγχρονη ελληνική ιστορία που δεν αφορούσε τη μορφή του πολιτεύματος. Το 61% των Ελλήνων ψήφισε «όχι» στα μέτρα λιτότητας, απορρίπτοντας τους όρους του μνημονίου. Το δημοψήφισμα

διαδέχθηκε η υπογραφή του τρίτου μνημονίου των 86 δισ. ευρώ, που προέβλεπε ακόμη πιο αυστηρούς όρους σε σύγκριση με το πρόγραμμα που απορρίφθηκε (Στασινού και Κοτσοβού, 2016).

Στις 3 Δεκεμβρίου του 2015, το 53,11% των Δανών είπε «όχι» σε περισσότερη Ευρώπη στο δημοψήφισμα που διεξήχθη, απορρίπτοντας στενότερη συνεργασία με την ΕΕ σε τομείς όπως η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις. Ειδικότερα, η Δανία είχε διασφαλίσει το 1993 εξαιρέσεις (opt out) από το κοινοτικό πλαίσιο στα πεδία της άμυνας, των ζητημάτων υπηκοότητας, της νομισματικής πολιτικής και θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Στο δημοψήφισμα του 2015, οι Δανοί ερωτήθηκαν εάν το opt out για το τελευταίο θα μπορούσε να γίνει opt in. Εν τέλει, οι Δανοί αποφάσισαν κατά της άρσης των εξαιρέσεων της Δανίας από τις ευρωπαϊκές συνθήκες σε ορισμένους τομείς παρά τους ισχυρισμούς της κυβέρνησης ότι η άρση των εξαιρέσεων θα συνέβαλε σε καλύτερη φρούρηση των συνόρων (Στασινού και Κοτσοβού, 2016).

Στις 6 Απριλίου του 2016, η Ολλανδία προσέφυγε στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την απόρριψη ή όχι της Συνθήκης εμπορικής συνεργασίας της ΕΕ με την Ουκρανία. Οι Ολλανδοί ψηφοφόροι, εν τέλει, απέρριψαν τη συμφωνία σύνδεσης ΕΕ - Ουκρανίας σε ένα μη δεσμευτικό δημοψήφισμα με ποσοστό 61% (Ναυτεμπορική, 2016).

Επίσης, στις 23 Ιουνίου 2016, το Ηνωμένο Βασίλειο μετά από 43 χρόνια παραμονής στην ΕΕ, προέβη σε ένα ιστορικό δημοψήφισμα όπου το 51,89% των ψηφίζόντων τάχθηκε υπέρ της αποχώρησης της Μεγάλης Βρετανίας από την ΕΕ (Το Βήμα, 2016). Το Ηνωμένο Βασίλειο ενεργοποίησε με την απόφασή του το άρθρο 50 ΣΕΕ το οποίο δίνει το δικαίωμα αποχώρησης ενός κράτους - μέλους από την Ένωση, μια διαδικασία η οποία θα χρειαστεί χρόνια για να ολοκληρωθεί πλήρως.

Τέλος, άλλο ένα δημοψήφισμα πραγματοποιήθηκε στις 2 Οκτωβρίου του 2016 στην Ουγγαρία, όπου οι πολίτες κλήθηκαν να ψηφίσουν σχετικά με την πολιτική μετεγκατάστασης των προσφύγων στις χώρες της ΕΕ. Το 98,3% των ψηφοφόρων απέρριψε αυτό το μέτρο, αν και στη συνέχεια, η διαδικασία κρίθηκε άκυρη καθώς μόλις το 39,9% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων πήγε να ψηφίσει σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία (Τα Νέα, 2016).

Παρ' ότι τα **δημοψηφίσματα** προσδίδουν, πράγματι, ένα στοιχείο άμεσης δημοκρατίας στη δημόσια λήψη αποφάσεων, είναι αμφίβολο το κατά πόσο τα δημοψηφίσματα συμβάλουν με ουσιαστικό τρόπο στην αντιμετώπιση του ευρύτατα δημοσιοποιημένου και πολυσυζητημένου προβλήματος, του λεγόμενου «**δημοκρατικού ελλείμματος**» της ΕΕ και αυτό για τους εξής λόγους (Nugent, 2012:380-381):

- Δεν διοργανώθηκαν πολλά δημοψηφίσματα, με αποτέλεσμα οι κυβερνήσεις και οι πολίτες να μην έχουν τις ανάλογες παραστάσεις.
- Τα περισσότερα αφορούσαν ή συνδυάστηκαν τελικά με εθνικά ζητήματα εσωτερικής πολιτικής και δεν αφορούσαν πρωτίστως την ΕΕ, ούτε ήταν επικεντρωμένα στην ΕΕ. Για παράδειγμα, το δημοψήφισμα της Γαλλίας το 1972, αποσκοπούσε στην πραγματικότητα στη στήριξη της νομιμότητας και της υπόστασης του προέδρου Πομπιντού, ενώ τα δημοψηφίσματα της Ιρλανδίας το 2001 και το 2008 επικεντρώθηκαν σε μεγάλο βαθμό σε θέματα που δεν αφορούσαν την ΕΕ, όπως η έκφραση δυσαρέσκειας απέναντι στην κυβέρνηση και την προστασία των «οικογενειακών αξιών».
- Ελάχιστα δημοψηφίσματα αφορούσαν θέματα τα οποία οι πολίτες κατανοούσαν πραγματικά, όσον αφορά, ειδικότερα, τον αντίκτυπο του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος στη ζωή τους. Για παράδειγμα, έρευνες σχετικές με τα δημοψηφίσματα της Γαλλίας και των Κάτω Χωρών το 2005 έδειξαν ότι οι πολίτες γνώριζαν ελάχιστα σχετικά με το περιεχόμενο των συνθηκών επί των οποίων είχαν ψηφίσει.
- Τα περισσότερα δημοψηφίσματα δεν αφορούσαν θέματα που ενδιαφέρουν τους πολίτες, με χαρακτηριστικότερες εξαιρέσεις τα δύο δημοψηφίσματα στη Σουηδία και στη Δανία σχετικά με την υιοθέτηση του ευρώ.

Στην πραγματικότητα, ελάχιστα δημοψηφίσματα έχουν διεξαχθεί σχετικά με σημαντικά ζητήματα της ΕΕ για τα οποία οι πολίτες ενδιαφέρονται και έχουν άποψη. Αυτό συμβαίνει, φυσικά, πρωτίστως, επειδή τα πολιτικά συστήματα των κρατών - μελών βασίζονται περισσότερο στην αντιπροσωπευτική παρά στην άμεση δημοκρατία. Οφείλεται, όμως, επίσης εν μέρει στο γεγονός ότι, όταν ασκήθηκαν πιέσεις στις κυβερνήσεις κρατών – μελών να διεξάγουν δημοψηφίσματα σε θέματα

σχετικά με την ΕΕ, αυτές αρνήθηκαν στις περισσότερες περιπτώσεις να αναλάβουν τον «κίνδυνο» της διεξαγωγής τους, φοβούμενες ότι οι πολίτες θα έδιναν «εσφαλμένη» απάντηση (Nugent, 2012:381-382).

Παρ' όλα αυτά, υπάρχει τρόπος για να καταστούν τα δημοψηφίσματα μέσα για την άμεση και ουσιαστική προβολή των απόψεων των πολιτών σχετικά με ζητήματα που αφορούν την ΕΕ, και αυτός είναι η διεξαγωγή δημοψηφισμάτων στο σύνολο της ΕΕ για ζητήματα μεγάλης σπουδαιότητας. Αυτό πρότειναν πολλοί υπέρμαχοι της ολοκλήρωσης στο πλαίσιο της κύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης. Ωστόσο, δεν υπήρξε ποτέ καμία ρεαλιστική προοπτική για τη διενέργεια ενός δημοψηφίσματος σε ολόκληρη την ΕΕ σχετικά με τη Συνθήκη, ούτε υπάρχει οποιαδήποτε προοπτική στο ορατό μέλλον να διενεργηθεί ένα τέτοιο δημοψήφισμα σε οποιοδήποτε άλλο θέμα. Ο κύριος λόγος για αυτό είναι ότι τα δημοψηφίσματα σε ολόκληρη την ΕΕ – ιδίως εάν τα αποτελέσματά τους είναι δεσμευτικά – θα συνεπάγονταν μια απαράδεκτη για τις περισσότερες κυβερνήσεις της ΕΕ «μεταβίβαση» κυριαρχίας από το εθνικό επίπεδο στο επίπεδο της ΕΕ (Nugent, 2012:382-383).

Μέρος 2^ο: Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την άμβλυνση του δημοκρατικού ελλείμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κεφάλαιο 1^ο: Εισαγωγή στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, γνωστή και ως Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου του 2007 στη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας στην οποία συμμετείχαν οι πολιτικοί αρχηγοί και οι υπουργοί εξωτερικών των κρατών - μελών της ΕΕ και τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου του 2009.

Η Συνθήκη υποκαθιστά το εγκαταλειφθέν «Ευρωπαϊκό Σύνταγμα» μετά την απόρριψή του με τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων στη Γαλλία και την Ολλανδία, και περιλαμβάνει τις περισσότερες από τις θεσμικές καινοτομίες που προβλέπονταν στη Συνταγματική Συνθήκη (Nugent, 2012:132). Η ΕΕ αποκτά νομική προσωπικότητα, και ο όρος «Κοινότητα» αντικαθίσταται από τον όρο «Ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο της Συνθήκης, αποτελώντας τον νόμιμο διάδοχό της (Σαχπεκίδου, 2013:94).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν τιτλοφορείται πλέον ως «Σύνταγμα»¹⁹ διότι δεν φιλοδοξεί να αντικαταστήσει όλες τις προγενέστερες συνθήκες της ΕΕ και να ξεκινήσει από την αρχή, όπως είχε δοκιμάσει να κάνει η Συνταγματική Συνθήκη, αλλά επιστρέφει στην παραδοσιακή μέθοδο αναθεώρησης μιας Συνθήκης. Με αυτή την έννοια, η Συνθήκη της Λισαβόνας τροποποιεί τις υπάρχουσες συνθήκες, τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σημειώνεται ότι η Συνθήκη εγκαθίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας θα μετονομαστεί σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ενώ η ΣΕΕ θα διατηρήσει τον τίτλο της, δύο συνθήκες με την ίδια νομική ισχύ και κύρος (Σαχπεκίδου, 2013:94-95 και Nugent, 2012:134). Η νέα Συνθήκη αντίθετα με το Σύνταγμα, δεν εμφανίζεται ως ένα νέο πολιτικό κείμενο που εγκαθιδρύει νέα πολιτική τάξη, αλλά ως απλή τεχνική προσαρμογή του συστήματος της Ένωσης στις νέες προκλήσεις και πραγματικότητες (Ιωακειμίδης, 2008:31).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτέλεσε το φυσικό επακόλουθο της συνεχούς ανέλιξης της ΕΕ. Ανταποκρινόμενη στις νέες παγκόσμιες προκλήσεις και με σκοπό να καταστήσει την ΕΕ πιο αποτελεσματική, πιο δημοκρατική και πιο συγκροτημένη, η

¹⁹Παρ' όλο που το νέο κείμενο δεν ονομάζεται πλέον Συνταγματική Συνθήκη, διατηρεί τα περισσότερα από τα ουσιώδη επιτεύγματά της.

ΕΕ χρειάστηκε να αναθεωρήσει τον τρόπο λειτουργίας της. Υπενθυμίζεται από αυτή την άποψη ότι η ΕΕ δεν περιλάμβανε 15 κράτη - μέλη, αλλά 27. Άρα, προβλήθηκε επιτακτικά η ανάγκη για τροποποίηση των κανόνων λειτουργίας της, ώστε να μπορέσει η Ένωση να λειτουργήσει σωστά με διευρυμένο αριθμό κρατών - μελών. Πρόκειται για μια Συνθήκη που στοχεύει στον εκσυγχρονισμό της ΕΕ και στο να την καταστήσει πιο αποτελεσματική. Επιπρόσθετα, αποσκοπεί στην ενίσχυση του ρόλου της ΕΕ στη διεθνή σκηνή και σε μια πιο ενωμένη φωνή στις εξωτερικές σχέσεις. Γι' αυτό το λόγο, ενισχύει το ρόλο των ευρωπαίων πολιτών στη διαμόρφωση των πολιτικών της ΕΕ και θέτει ορισμένες δικλείδες ασφαλείας, οι οποίες θα επιτρέψουν τη δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ (Υπουργείο Εξωτερικών, 2016).

Παρόλο που η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν μεταβιβάζει επιπρόσθετες αποκλειστικές αρμοδιότητες στην Ένωση, αλλάζει τον τρόπο με τον οποίο η Ένωση ασκεί τις υφιστάμενες αρμοδιότητές της — παράλληλα με ορισμένες νέες (κοινές) αρμοδιότητες — ενισχύοντας τη συμμετοχή και την προστασία των πολιτών, θεσπίζοντας ένα νέο θεσμικό πλαίσιο και τροποποιώντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας. Με αυτόν τον τρόπο, εξασφαλίζεται υψηλότερο επίπεδο κοινοβουλευτικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας (Novak and Raffaelli, 06/2017).

Εν κατακλείδι, η Συνθήκη της Λισαβόνας μέσω των ρυθμίσεών της, προσπαθεί να καταστήσει την Ένωση πιο δημοκρατική και πιο αποτελεσματική. Όπως άλλωστε θα αναλύσουμε παρακάτω, οι σημαντικότερες από τις αλλαγές για την επίτευξη του σκοπού της ήταν οι εξής: η κατοχύρωση των δημοκρατικών αρχών, η ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων, η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, η ενδυνάμωση του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή και η κατοχύρωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων ως νομικά δεσμευτικού κειμένου.

Κεφάλαιο 2ο: Η κατοχύρωση των δημοκρατικών αρχών

Η «**δημοκρατική αρχή**», όντας θεμελιώδης για την ΕΕ, αποτελεί μία από τις θεσμικές βάσεις της. Στόχος της Συνθήκης της Λισαβόνας είναι μια δημοκρατικότερη και διαφανέστερη Ευρώπη με ταυτόχρονη αναβάθμιση του ρόλου και της ενεργής συμμετοχής των ευρωπαίων πολιτών. Ήδη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και της Νίκαιας είχε ξεκινήσει μια διαδικασία ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, η οποία επιχειρήθηκε να ολοκληρωθεί μέσω των αλλαγών που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η προσπάθεια για περισσότερη δημοκρατία στη λειτουργία της ΕΕ πραγματοποιήθηκε μέσω ρητών αναφορών στην ίδια τη Συνθήκη.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το **προοίμιο της ΣΕΕ** τονίζεται ότι «εμπνεόμενοι από την πολιτιστική, τη θρησκευτική και την ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης, από την οποία αναπτύχθηκαν οι παγκόσμιες αξίες των απαράβατων και αναφαίρετων δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας και του κράτους δικαίου», οι Ευρωπαίοι ηγέτες αποφάσισαν να ιδρύσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, διακηρύσσοντας ταυτόχρονα και την προσήλωση στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και του κράτους δικαίου».

Επίσης, μέσα από το **άρθρο 2 ΣΕΕ** κατοχυρώνονται ρητά οι αξίες που προσδίδουν στην Ένωση μια νέα δυναμική διάσταση, «εκείνη της ένωσης κρατών με παγκόσμιες αξίες» (Χίου-Μανιατοπούλου, 2008:23). Ειδικότερα, «η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη - μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών». Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειώσουμε ότι και στο **άρθρο 49 της ΣΕΕ** ορίζεται ότι κανένα κράτος δεν μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος ή να ανήκει στην ΕΕ, αν δεν σέβεται και προάγει τις αξίες του άρθρου 2 ΣΕΕ.

Επιπρόσθετα, υπάρχει και ένα ξεχωριστό κεφάλαιο (**ΤΙΤΛΟΣ II**) που αναφέρεται στις «διατάξεις περί δημοκρατικών αρχών», όπου καταγράφονται οι δημοκρατικές

αρχές που θα διέπουν τη λειτουργία της Ένωσης, στην οποία κάθε πολίτης έχει κατοχυρωμένο το δικαίωμα συμμετοχής. Είναι η πρώτη φορά που σε καταστατικό κείμενο Συνθήκης αποτυπώνονται λεπτομερειακά οι αξίες πάνω στις οποίες εδράζεται η Ένωση: την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας (Ιωακειμίδης, 2008:95).

Ειδικότερα:

A. Η αρχή της Ισότητας (άρθρο 9 ΣΕΕ)

Η Ένωση σε όλες τις δραστηριότητές της, σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της. Πολίτης της Ένωσης είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα κράτους - μέλους. Η ιθαγένεια της Ένωσης προστίθεται στην εθνική ιθαγένεια και δεν την αντικαθιστά.

B. Η αρχή της Αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας (άρθρο 10 ΣΕΕ)

Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα κράτη - μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνησης, και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους. Παράλληλα, κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης και οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες. Επίσης, γίνεται αναφορά στα πολιτικά κόμματα, τα οποία σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμβάλλουν στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνείδησης και στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της Ένωσης.

C. Η αρχή της Συμμετοχικής Δημοκρατίας (άρθρο 11 ΣΕΕ)

Σύμφωνα με την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας, τα θεσμικά όργανα δίδουν με τα κατάλληλα μέσα στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις, τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την

κοινωνία των πολιτών. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Επίσης, στο πλαίσιο της συμμετοχικής Δημοκρατίας εισάγεται μια θεσμική καινοτομία, η λεγόμενη **«Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών»** (άρθρο 11 ΣΕΕ). Συνοπτικά, οι πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών - μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών. Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 24 πρώτο εδάφιο της ΣΛΕΕ.

Επιπλέον, πρέπει να αναφερθούμε και στο **άρθρο 16 ΣΛΕΕ** όπου αναγνωρίζεται το δικαίωμα κάθε προσώπου ως προς την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. Το ΕΚ και το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τους κανόνες σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και από τα κράτη - μέλη κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Η τήρηση των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητων αρχών.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δίνεται έμφαση και στους **μηχανισμούς πλήρους διαφάνειας και στις διαδικασίες αποτελεσματικού ελέγχου** της λειτουργίας της Ένωσης. Συγκεκριμένα, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά προκειμένου να προωθήσουν τη χρηστή διακυβέρνηση και να διασφαλίσουν τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Το ΕΚ συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο όταν συσκέπτεται, εξετάζει και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης. Παράλληλα, το ΕΚ και το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένα να εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που

αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες, θεμελιώνοντας κατ' επέκταση, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των οργάνων αυτών.

Επομένως, βάσει των ανωτέρω στοιχείων, παρατηρούμε ότι η ΕΕ επιχειρεί μέσω αυτών των ρυθμίσεων να συμβάλλει στον εκδημοκρατισμό της λειτουργίας της και κατ' επέκταση στην ενεργητικότερη συμμετοχή των πολιτών, περιορίζοντας το «δημοκρατικό έλλειμμα» που χαρακτηρίζει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Κεφάλαιο 3ο: Τα Εθνικά Κοινοβούλια

Στις ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων δεν υπήρχε πρόβλεψη για συνεργασία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με τα Εθνικά Κοινοβούλια. Μέχρι το 1979 όπου έχουμε την καθιέρωση των άμεσων ευρωεκλογών, τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν και μέλη των Εθνικών Κοινοβουλίων, έχοντας τη λεγόμενη «διπλή εντολή», γεγονός που δημιουργούσε την εντύπωση της άμεσης σύνδεσης μεταξύ τους (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 03/2017). Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Δουβλίνο το 1990 εστίασε σε μια πιθανή «μεγαλύτερη συμμετοχή των Εθνικών Κοινοβουλίων στη δημοκρατική διαδικασία της Ένωσης, ιδίως σε τομείς όπου θα μεταφερθούν νέες αρμοδιότητες στην Ένωση», με στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων (Norton, 2003:9).

Το 1991, ο Αντιπρόεδρος του ΕΚ João Cravinho υποβάλει αναφορά με μια στρατηγική συνεργασίας σε δύο κατευθύνσεις, αυτή μεταξύ κοινοβουλευτικών επιτροπών και μεταξύ κοινοβουλευτικών πολιτικών ομάδων. Έτσι, οδηγηθήκαμε σε μια υποτυπώδη θεσμοποίηση αυτής της συνεργασίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ με δύο δηλώσεις που προσαρτώνται σε αυτήν (Raffaelli, 03/2017). Η μία αφορά στο ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ²⁰ και η δεύτερη στη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων²¹.

Η ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων υπήρξε αντικείμενο της διαπραγματευτικής διαδικασίας και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997). Ειδικότερα, υιοθετήθηκε το Πρωτόκολλο (Αριθμ. 13) σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ (Ιωακειμίδης, 2008:89). Το Πρωτόκολλο προβλέπει δράσεις για την ενημέρωσή τους για τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής

²⁰«Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι είναι σημαντικό να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συμμετοχή των Εθνικών Κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της ΕΕ. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να ενταθεί η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των Εθνικών Κοινοβουλίων και του ΕΚ. Στη συνάρτηση αυτή, οι κυβερνήσεις των κρατών - μελών μεριμνούν, μεταξύ άλλων, ώστε τα Εθνικά Κοινοβούλια να έχουν εγκαίρως στη διάθεσή τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν. Η Συνδιάσκεψη κρίνει, επίσης, ότι είναι σημαντικό να ενταθούν οι επαφές μεταξύ Εθνικών Κοινοβουλίων και ΕΚ, ιδίως με την εκατέρωθεν παροχή των κατάλληλων διευκολύνσεων και τη διοργάνωση τακτικών συναντήσεων μεταξύ κοινοβουλευτικών μελών που ενδιαφέρονται για τα ίδια θέματα». Βλ. Δήλωση 13, σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ.

²¹«Η Συνδιάσκεψη καλεί το ΕΚ και τα Εθνικά Κοινοβούλια να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως Διάσκεψη των Κοινοβουλίων («Assises»). Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων δίνει τη γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της ΕΕ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ΕΚ και των δικαιωμάτων των Εθνικών Κοινοβουλίων. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής υποβάλλουν έκθεση για την κατάσταση της Ένωσης σε κάθε σύνοδο της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων». Δήλωση 14 σχετικά με τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων.

(πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις), όπως επίσης και για τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής μέσω των Υπουργών που μετέχουν στο Συμβούλιο. Επίσης, καθιερώνει τη συνεργασία επί ευρωπαϊκών θεμάτων με τη **Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC)**, όπως αποκαλείται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η COSAC, η οποία συστάθηκε από το 1989 και συνέρχεται κάθε εξάμηνο στη χώρα που κατέχει την Προεδρία του Συμβουλίου, αποτελεί ένα φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών και συζήτησης των βουλευτών των Εθνικών Κοινοβουλίων καθώς και του ΕΚ²². Η Διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων μπορεί να υποβάλει, μετά τη Λισαβόνα, οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον του «θεσμικού τριγώνου» της ΕΕ, δηλαδή της Επιτροπής, του ΕΚ και του Συμβουλίου²³ (Συνθήκη Άμστερνταμ, 1997:113-114).

Επίσης, οι Δηλώσεις Νίκαιας και Laeken συμπεριέλαβαν το θέμα «του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ενοποιητική διαδικασία» στην ημερήσια διάταξη της Συνέλευσης. Η Συνέλευση συνέστησε ειδική «ομάδα εργασίας», η οποία στην έκθεσή της διατύπωσε σειρά προτάσεων για την ισχυρότερη διασύνδεση των Εθνικών Κοινοβουλίων με την ΕΕ. Οι προτάσεις έγιναν αποδεκτές σχεδόν στο σύνολό τους από τη Συνέλευση και στη συνέχεια από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη, και αποτυπώθηκαν στο Σύνταγμα με τη μορφή ειδικού πρωτοκόλλου (Ιωακειμίδης, 2008:90).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενσωμάτωσε το σύνολο των ρυθμίσεων του Συντάγματος για τα Εθνικά Κοινοβούλια και ταυτόχρονα ενίσχυσε το περιεχόμενό τους (Ιωακειμίδης, 2008:90). Η νέα Συνθήκη προσδιόρισε για πρώτη φορά το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων εντός της ΕΕ (European Parliament). Ειδικότερα, τα Εθνικά Κοινοβούλια αναφέρονται άμεσα, χωρίς τη συνηθισμένη παραπομπή στις εθνικές συνταγματικές απαιτήσεις. Τόσο η ΣΕΕ όσο και η ΣΛΕΕ, περιέχουν σχετικές διατάξεις, συμπεριλαμβανομένων των δύο Πρωτοκόλλων που ρυθμίζουν την «Ευρωπαϊκή Λειτουργία» των Εθνικών Κοινοβουλίων: το Πρωτόκολλο Ι σχετικά με

²²Η COSAC συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989 και φέρνει σ' επαφή τους βουλευτές των Εθνικών Κοινοβουλίων που συμμετέχουν στις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων με μέλη του ΕΚ.

²³ Πρωτόκολλο (Αριθμ. 1), Συνθήκη της Λισαβόνας

το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ και το Πρωτόκολλο II σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας²⁴.

Οι περισσότεροι μελετητές εκτιμούν ότι ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας είναι αναβαθμισμένος. Η αναβάθμιση αυτή θεωρήθηκε αναγκαία για να αποκαταστήσει ενδεχομένως την έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς (Cygan, 2012:518). Για πρώτη φορά, εισάγεται το Άρθρο 12 ΣΕΕ που σε συνδυασμό με τα δύο Πρωτόκολλα αναβαθμίζουν το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων, συμβάλλοντας στην καλή λειτουργία της Ένωσης. Ωστόσο, κατά κανόνα, η αρχή υπεροχής του ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού, τα υποχρεώνει να συμμορφώνονται στις ευρωπαϊκές νομοθετικές επιταγές.

Συγκεκριμένα, η Συνθήκη προβλέπει με το **άρθρο 12 ΣΕΕ** 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 στοιχείο (α) του άρθρου 12 ΣΕΕ και το Πρωτόκολλο I σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ένωση, τα ενωσιακά όργανα είναι υποχρεωμένα να ενημερώνουν τα Εθνικά Κοινοβούλια. Το Πρωτόκολλο αυτό είναι ευρύτερο από εκείνο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που προέβλεπε την ενημέρωση των Εθνικών Κοινοβουλίων μόνο αναφορικά με έγγραφα και νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής, καθώς δεσμεύει πλέον όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο I σχετικά με τον ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ, τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες βίβλοι, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται από την Επιτροπή απευθείας στα Εθνικά Κοινοβούλια όταν δημοσιευθούν. Έτσι, εξασφαλίζεται ότι θα έχουν άμεση ενημέρωση και όχι έμμεση, μέσω των υπουργών της κυβέρνησης, οι οποίοι συμμετέχουν στα συμβούλια υπουργών. Η Επιτροπή διαβιβάζει επίσης στα Εθνικά Κοινοβούλια το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη

²⁴Σύμφωνα με το άρθρο 51 της ΣΕΕ, τα Πρωτόκολλα τα οποία προσαρτώνται στις Συνθήκες θεωρούνται αναπόσπαστο μέρος αυτής. Πράγμα που σημαίνει ότι τα Πρωτόκολλα έχουν την ίδια νομική ισχύ με τις Συνθήκες.

διαβίβασή τους στο ΕΚ και στο Συμβούλιο²⁵. Επίσης, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων²⁶ που απευθύνονται στο ΕΚ και στο Συμβούλιο διαβιβάζονται στα Εθνικά Κοινοβούλια. Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από την Επιτροπή διαβιβάζονται απευθείας από την Επιτροπή στα Εθνικά Κοινοβούλια, στο ΕΚ και στο Συμβούλιο ταυτόχρονα, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από το ΕΚ διαβιβάζονται απευθείας από το ΕΚ στα Εθνικά Κοινοβούλια, ενώ τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από ομάδα κρατών - μελών, από το Δικαστήριο, την ΕΚΤ ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων διαβιβάζονται από το Συμβούλιο στα Εθνικά Κοινοβούλια²⁷.

Επιπρόσθετα, τα Εθνικά Κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη συμβατότητα ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από ομάδα κρατών - μελών, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει την ή τις αιτιολογημένες γνώμες στις κυβερνήσεις των εν λόγω κρατών - μελών. Στην περίπτωση κατά την οποία το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από το Δικαστήριο, την ΕΚΤ ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει την ή τις αιτιολογημένες γνώμες στο οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο²⁸.

Από τη στιγμή κατά την οποία σχέδιο νομοθετικής πράξης κατατίθεται ενώπιον των Εθνικών Κοινοβουλίων στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, τηρείται προθεσμία οκτώ εβδομάδων έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτό εγγράφεται στην προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου με σκοπό είτε τη θέσπισή της είτε τον καθορισμό της θέσης του Συμβουλίου στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας. Εξαιρέσεις επιτρέπονται σε περίπτωση ανάγκης, τα αίτια της οποίας εκτίθενται στην πράξη ή τη θέση του Συμβουλίου. Δεν επιτρέπεται να διαπιστωθεί συμφωνία όσον αφορά σχέδιο νομοθετικής πράξης κατά τις οκτώ αυτές εβδομάδες και τηρείται προθεσμία δέκα ημερών από την εγγραφή του σχεδίου νομοθετικής πρότασης στην

²⁵Πρωτόκολλο (Αριθμ.1), Άρθρο 1.

²⁶Ως «σχέδιο νομοθετικής πράξης» νοούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών - μελών, οι πρωτοβουλίες του ΕΚ, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της ΕΚΤ και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης.

²⁷Πρωτόκολλο (Αριθμ.1), Άρθρο 2.

²⁸Πρωτόκολλο (Αριθμ.1), Άρθρο 3.

προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου έως τον καθορισμό της θέσης του Συμβουλίου. Από αυτά τα δύο στενά χρονικά περιθώρια εξαιρούνται δεόντως αιτιολογημένες επείγουσες περιπτώσεις²⁹.

Οι ημερήσιες διατάξεις και τα αποτελέσματα των συνόδων του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων των πρακτικών των συνόδων κατά τη διάρκεια των οποίων το Συμβούλιο εξετάζει σχέδια νομοθετικών πράξεων, διαβιβάζονται απευθείας στα Εθνικά Κοινοβούλια, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στις κυβερνήσεις των κρατών – μ ελών³⁰. Επίσης, για ενημερωτικούς λόγους το Ελεγκτικό Συνέδριο διαβιβάζει την ετήσια έκθεσή του στα Εθνικά Κοινοβούλια ταυτόχρονα με τη διαβίβασή της στο ΕΚ και στο Συμβούλιο³¹.

Β) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 5 ΣΕΕ, η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με την οποία, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη – μέλη τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Σύμφωνα και με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο II σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων καθώς και τα τροποποιημένα της σχέδια ταυτόχρονα στα Εθνικά Κοινοβούλια και στον νομοθέτη της Ένωσης. Το ΕΚ διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία υποβάλλει καθώς και τα τροποποιημένα του σχέδια στα Εθνικά Κοινοβούλια. Το Συμβούλιο διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία προέρχονται από ομάδα κρατών - μελών, από το Δικαστήριο, την ΕΚΤ ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, καθώς και τα τροποποιημένα σχέδια, στα Εθνικά Κοινοβούλια των κρατών - μελών. Τα νομοθετικά ψηφίσματα του ΕΚ και οι θέσεις

²⁹Πρωτόκολλο (Αριθμ.1), Άρθρο 4.

³⁰Πρωτόκολλο (Αριθμ.1), Άρθρο 5.

³¹Πρωτόκολλο (Αριθμ.1), Άρθρο 7.

του Συμβουλίου διαβιβάζονται από αυτά τα θεσμικά όργανα στα Εθνικά Κοινοβούλια μόλις εκδοθούν³².

Στη συνέχεια, κάθε Εθνικό Κοινοβούλιο ή κάθε σώμα Εθνικού Κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, να απευθύνει προς τους προέδρους του ΕΚ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εναπόκειται σε κάθε Εθνικό Κοινοβούλιο ή σώμα Εθνικού Κοινοβουλίου να συμβουλευθεί, κατά περίπτωση, τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες. Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από ομάδα κρατών - μελών, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει τη γνώμη στις κυβερνήσεις των εν λόγω κρατών - μελών. Στην περίπτωση που το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από το Δικαστήριο, την ΕΚΤ ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει τη γνώμη στο οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο³³.

Το ΕΚ, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, καθώς και, κατά περίπτωση, η ομάδα των κρατών - μελών, το Δικαστήριο, η ΕΚΤ ή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, λαμβάνουν υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες που εκδίδουν τα Εθνικά Κοινοβούλια ή σώμα Εθνικού Κοινοβουλίου.

Κάθε Εθνικό Κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με το ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα³⁴. Στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο σώματα, κάθε σώμα έχει μία ψήφο, ενώ στη περίπτωση κοινοβουλευτικού συστήματος με ένα κοινοβούλιο, αυτό θα έχει δύο ψήφους³⁵.

³²Πρωτόκολλο (Αριθ. 2), Άρθρο 4.

³³Πρωτόκολλο (Αριθ. 2), Άρθρο 6.

³⁴Στη σημερινή ΕΕ των 27 κρατών-μελών, ο αριθμός των κοινοβουλίων ανέρχεται στα 40, δεδομένου ότι σε 13 χώρες υπάρχει σύστημα δύο Βουλών (bicameralism), Υποσημείωση στο: Πασσάς, 2012:97.

³⁵Πρωτόκολλο (Αριθ. 2), Άρθρο 7, πργ. 1..

- **Η κίτρινη κάρτα**

Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας, αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα Εθνικά Κοινοβούλια, το σχέδιο επανεξετάζεται. Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου 76 της ΣΛΕΕ σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή ή, κατά περίπτωση, η ομάδα κρατών - μελών, το ΕΚ, το Δικαστήριο, η ΕΚΤ ή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Στην περίπτωση αυτή η απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη³⁶.

Αυτή είναι η λεγόμενη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας», όπως επικράτησε να λέγεται κατά τη διαπραγμάτευση του Ευρωσυντάγματος. Ωστόσο, η Ολλανδία είχε επιφυλάξεις τις οποίες και έθεσε κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης της Λισαβόνας ζητώντας επιπλέον διασφαλίσεις τήρησης της επικουρικότητας κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Η διαδικασία αυτή αποτελεί προσθήκη του Πρωτοκόλλου της Συνθήκης της Λισαβόνας κατά απαίτηση της Ολλανδίας (Πασσάς, 2012:97).

- **Η πορτοκαλί κάρτα**³⁷

Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι πρόταση νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων που έχουν τα Εθνικά Κοινοβούλια, η πρόταση επανεξετάζεται. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση. Εάν επιλέξει να την διατηρήσει, 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. Η εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη καθώς και οι αιτιολογημένες

³⁶Πρωτόκολλο (Αριθ. 2), Άρθρο 7, πργ. 2.

³⁷Πρωτόκολλο (Αριθ. 2), Άρθρο 7, πργ. 3.

γνώμες των Εθνικών Κοινοβουλίων, πρέπει να διαβιβάζονται στο νομοθέτη της Ένωσης ώστε να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαδικασία:

- i. πριν από την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης, ο νομοθέτης (το ΕΚ και το Συμβούλιο) εξετάζει τη συμβατότητα της νομοθετικής πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας, λαμβάνοντας ιδιαιτέρως υπόψη τους λόγους που προέβαλε και συμερίσθηκε η πλειοψηφία των Εθνικών Κοινοβουλίων, καθώς και την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής,
- ii. εάν, λόγω πλειοψηφίας 55% των μελών του Συμβουλίου ή πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο ΕΚ, ο νομοθέτης κρίνει ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, δεν συνεχίζεται η εξέταση της νομοθετικής πρότασης. Κατ' αυτόν τον τρόπο είναι δυνατόν να σταματήσει η νομοθετική διαδικασία με την επέμβαση των Εθνικών Κοινοβουλίων με απόφαση όμως του ενός εκ των δύο νομοθετικών οργάνων της Ένωσης.

Είναι γεγονός ότι με βάση τα παραπάνω είναι πολύ δύσκολο για την Επιτροπή να μην λαμβάνει σοβαρά υπόψη τη βούληση της πλειοψηφίας των Κοινοβουλίων των κρατών - μελών της Ένωσης. Οργανώνεται έτσι ένας μηχανισμός προληπτικού εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, καθιστώντας μάλιστα την παρέμβαση των Εθνικών Κοινοβουλίων δεσμευτική, με το δικαίωμα αναπομπής των νομοθετικών προτάσεων στο «νομοθέτη» της Ένωσης (Φραγκάκης, 2008).

- **Δυνατότητα προσφυγής των εθνικών Κοινοβουλίων στο ΔΕΕ**

Στο άρθρο 8 του 2^{ου} Πρωτοκόλλου προβλέπεται η δυνατότητα προσφυγής Εθνικού Κοινοβουλίου στο ΔΕΕ, προκειμένου το τελευταίο να εξετάσει τη συμβατότητα νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας. Συγκεκριμένα, το ΔΕΕ είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί των προσφυγών λόγω παραβίασης, από νομοθετική πράξη, της αρχής της επικουρικότητας από κράτος - μέλος ή διαβιβάζονται από κράτος - μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη του, εξ' ονόματος του Εθνικού Κοινοβουλίου του ή ενός σώματος του εν λόγω Κοινοβουλίου. Οι προσφυγές αυτές μπορούν να ασκούνται επίσης από την Επιτροπή των Περιφερειών

όσον αφορά νομοθετικές πράξεις, για την έκδοση των οποίων προβλέπεται η διαβούλευση με αυτή³⁸.

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 ΣΛΕΕ, και συμπράττοντας στον πολιτικό έλεγχο της Eurpol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust, σύμφωνα με τα άρθρα 88 και 85 της ΣΛΕΕ³⁹.

Ειδικά, όμως, για πτυχές του οικογενειακού δικαίου με διασυνοριακές επιπτώσεις, τις οποίες το Συμβούλιο θα ήθελε να υποβάλει στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, απαιτείται η συγκατάθεση όλων των Εθνικών Κοινοβουλίων. Εάν ένα Εθνικό Κοινοβούλιο αντισταχθεί, τότε η σχετική πράξη δεν εκδίδεται. Επομένως, τα Εθνικά Κοινοβούλια έχουν δικαίωμα veto στον τομέα αυτό (Ιωακειμίδης, 2008:89).

Δ) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣΕΕ, τόσο με τη συμμετοχή τους μέσω αντιπροσώπων στη Συνέλευση όσο και με την επικύρωση των Συνθηκών.

Οι Συνθήκες μπορούν να τροποποιηθούν σύμφωνα με συνήθη διαδικασία αναθεώρησης, καθώς και με απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης. Συγκεκριμένα, τα Εθνικά Κοινοβούλια συμμετέχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών σύμφωνα με το **Άρθρο 48 ΣΕΕ**, όπου κατά τη «συνήθη διαδικασία της αναθεώρησης των συνθηκών» τους κοινοποιείται από το Συμβούλιο το σχέδιο αναθεώρησης⁴⁰. Εφόσον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίσει υπέρ της αναθεώρησης, εκπρόσωποι των Εθνικών Κοινοβουλίων λαμβάνουν μέρος στη Συνέλευση, η οποία επίσης απαρτίζεται από αντιπροσώπους των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων των κρατών - μελών, του ΕΚ και της Επιτροπής⁴¹. Κατά τις «απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης» για την ολική ή μερική αναθεώρηση των διατάξεων του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ, σχετικά με τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της ΕΕ και κατά τη συνήθη διαδικασία στην περίπτωση που συγκαλείται

³⁸Πρωτόκολλο (Αριθ. 2), Άρθρο 8.

³⁹Άρθρο 12 (γ) της ΣΕΕ.

⁴⁰Άρθρο 48 (2) ΣΕΕ.

⁴¹«Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει με απλή πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του ΕΚ, να μην συγκαλέσει Συνέλευση, εφόσον η έκταση των τροποποιήσεων δεν το δικαιολογεί. Στην περίπτωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καταρτίζει την εντολή για τη σύγκληση Διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών», Άρθρο 48 (3) ΣΕΕ.

διακυβερνητική διάσκεψη, δεν προβλέπεται συμμετοχή των Εθνικών Κοινοβουλίων παρά μόνο στο βαθμό που συμμετέχουν στη συνταγματική διαδικασία επικύρωσης της νέας Συνθήκης ή του τροποποιημένου μέρους της Συνθήκης.

Επίσης, σε περίπτωση χρήσης του Άρθρου 48 (7) ΣΕΕ (*passerelle* / ‘bridge’ clauses) για το πέρασμα από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία ή από την ειδική νομοθετική διαδικασία στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, κάθε πρωτοβουλία που αναλαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαβιβάζεται στα Εθνικά Κοινοβούλια. Στην περίπτωση αντίθεσης έστω και ενός Εθνικού Κοινοβουλίου, η οποία κοινοποιείται εντός έξι μηνών από την εν λόγω διαβίβαση, η απόφαση δεν εκδίδεται, δίνοντας έτσι για πρώτη φορά στα Εθνικά Κοινοβούλια τη δυνατότητα άσκησης βέτο.

Ε) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση και με την επικύρωση των Πράξεων Προσχώρησης, σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΕΕ. Το δικαίωμα ενημέρωσης των Εθνικών Κοινοβουλίων καταλαμβάνει και τις αιτήσεις προσχώρησης που υποβάλλονται από τρίτα κράτη. Στο πρώτο αυτό στάδιο το δικαίωμά τους εξαντλείται στην έγκαιρη και εξαρχής ενημέρωση για την κίνηση της διαδικασίας προσχώρησης. Η πλέον ουσιαστική τους συμμετοχή τους επιφυλάσσεται μετά την υπογραφή των σχετικών Συνθηκών προσχώρησης, τις οποίες καλούνται να επικυρώσουν, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα σε εθνική συνταγματική τάξη.

ΣΤ) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ Εθνικών Κοινοβουλίων και με το ΕΚ, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ. Η συνεργασία αυτή υλοποιείται ιδίως στο πλαίσιο της Διάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της ΕΕ (COSAC), η οποία συγκλήθηκε από τα ίδια τα Κοινοβούλια (συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού) ήδη από το 1989, αναγνωρίστηκε με το Πρωτόκολλο 13 της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τυποποιείται πλέον στο άρθρο 9 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου στη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Η **COSAC**⁴² δημιουργήθηκε προκειμένου να ενδυναμώσει τα Εθνικά Κοινοβούλια στην παρέμβασή τους και την επιρροή τους στις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Λειτουργεί

⁴²Η διάσκεψη αυτή, που οφείλεται σε πρόταση του προέδρου της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης, συγκεντρώνει κάθε έξι μήνες, από το 1989, τα εξειδικευμένα σε ευρωπαϊκά θέματα όργανα των Εθνικών Κοινοβουλίων και έξι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Κάθε διάσκεψη συγκαλείται από το κοινοβούλιο της χώρας που ασκεί την προεδρία της Ένωσης, προπαρασκευάζεται

κυρίως ως ένα φόρουμ πληροφόρησης και συζήτησης, όπου βάσει του άρθρου 10 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου που προβλέπει συζητήσεις και εισηγήσεις χωρίς δεσμευτική ισχύ για τα Εθνικά Κοινοβούλια, πολύ περισσότερο για άλλα όργανα των κρατών ή της Ένωσης. Έχει δηλαδή ως στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών και την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με ζητήματα κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

Ειδικότερα το άρθρο 10 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου προβλέπει ότι η Διάσκεψη:

- υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον του ΕΚ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής,
- προωθεί την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των Εθνικών Κοινοβουλίων και του ΕΚ, ιδίως μεταξύ των ειδικευμένων επιτροπών τους και
- οργανώνει διακοινοβουλευτικές διασκέψεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα, και ιδίως για τη συζήτηση θεμάτων κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας.

Συμπερασματικά, η πρόκληση για τα Εθνικά Κοινοβούλια στη μετά τη Λισαβόνα εποχή είναι να πάρουν στα σοβαρά το ρόλο τους εντός του πλαισίου της Ένωσης, να αναπτύξουν στενή και αποτελεσματική δράση μεταξύ τους και να αναδειχθούν ως ενιαίο σύστημα στην ολότητά τους σε οιονεί θεσμικό όργανο της Ένωσης συμβάλλοντας στη δημοκρατική της νομιμοποίηση. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τα προσαρτημένα πρωτόκολλα, παρέχονται τα απαιτούμενα εργαλεία στα Εθνικά Κοινοβούλια ώστε να καταστούν πλέον υπολογίσιμοι συνδιαμορφωτές του ενωσιακού συστήματος. Απομένει όμως η ενεργοποίηση στην πράξη των μηχανισμών που αναλύθηκαν παραπάνω και στους οποίους καλούνται να συμμετάσχουν τα Εθνικά Κοινοβούλια, ώστε να αποσαφηνιστεί ο ρόλος που θα διαδραματίσουν.

από κοινού από το ΕΚ και από τα κοινοβούλια της προεδρικής «τρίικας» και εξετάζει διάφορα μείζονα θέματα που αφορούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Κεφάλαιο 4ο: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Κοινοβούλιο ως θεσμός που αντιπροσωπεύει τους ευρωπαίους πολίτες, αποτελεί το δημοκρατικό θεμέλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο ΕΚ (άρθρο 10 ΣΕΕ) και τα μέλη του εκλέγονται απευθείας από τους πολίτες της ΕΕ μετά το 1979 με άμεση, καθολική, ελεύθερη και μυστική ψηφοφορία (Μποτόπουλος, 2010:69). Έτσι, προκειμένου να διασφαλίσει στην ΕΕ πλήρη δημοκρατική νομιμοποίηση, οφείλει να συμμετέχει πλήρως στη νομοθετική διαδικασία και να ασκεί, εξ ονόματος των πολιτών, πολιτικό έλεγχο επί των άλλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Κατ' επέκταση, η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου αποδίδεται συνήθως στην προσπάθεια θεραπείας του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης.

Με κάθε αναθεώρηση των Συνθηκών, οι αρμοδιότητες του ΕΚ συνεχώς ενισχύονταν και οι διαδικασίες του γίνονταν διαφανέστερες. Η ενίσχυση των εξουσιών του ΕΚ αποτέλεσε ένα κεντρικό στοιχείο της Συνθήκης της Λισαβόνας. Βέβαια, η διαδικασία αυτή είχε ξεκινήσει με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1985) και συνεχίστηκε με τις Συνθήκες της ΕΕ (Αμστερνταμ, Νίκαιας). Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, ενώ συνέβαλε στην ενίσχυση των εξουσιών του Κοινοβουλίου, δεν επέφερε ιδιαίτερα εκτεταμένες θεσμικές αλλαγές οι οποίες θα μπορούσαν να ανατρέψουν τη βασική θεσμική ισορροπία. Οι αλλαγές που επέρχονται ανταποκρίνονται στο στόχο της διατήρησης της ισορροπίας στο «θεσμικό τρίγωνο» - Κοινοβούλιο, Επιτροπή, Συμβούλιο (Ιωακειμίδης, 2008:84-85).

Με ορισμένες τροποποιήσεις και προσθήκες, όλες οι θεσμικές ρυθμίσεις του Συντάγματος για την ενίσχυση του ΕΚ ενσωματώνονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο αριθμός των ευρωβουλευτών ορίστηκε σε επτακόσιους πενήντα (750) συν τον Πρόεδρο (751), ενώ η κατανομή των εδρών ανάμεσα στα κράτη - μέλη θα γίνει σύμφωνα με το σύστημα της «φθίνουσας αναλογικότητας», δηλαδή οι ευρωβουλευτές από τις πιο μεγάλες χώρες θα αντιπροσωπεύουν περισσότερους πολίτες από εκείνους από τις μικρότερες χώρες, με ελάχιστο όριο έξι εδρών, έτσι ώστε να υπάρχουν βουλευτές ανά χώρα σχεδόν από όλα τα πολιτικά κόμματα. Κάθε χώρα - μέλος δεν θα μπορεί να έχει λιγότερους από έξι (6) και περισσότερους από ενενήντα έξι (96) ευρωβουλευτές βάσει του άρθρου 14 ΣΕΕ (Χριστιανός, 2011:56 και Ιωακειμίδης, 2008:87).

Συγκεκριμένα, ο ρόλος και οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναβαθμίζονται με τους παρακάτω τρόπους:

A. Νομοθετική Διαδικασία:

Η διαδικασία συναπόφασης καθιερώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), ενώ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) διευρύνθηκε και έγινε πιο αποτελεσματική. Αργότερα, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας μετονομάστηκε σε «**συνήθη νομοθετική διαδικασία**» και έγινε η βασική νομοθετική διαδικασία⁴³ στο σύστημα λήψης αποφάσεων της ΕΕ (Στεφάνου και Καταπόδης, 2008:31). Η συνήθης νομοθετική διαδικασία έθεσε το ΕΚ στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο σε ένα ευρύ φάσμα τομέων⁴⁴, και κατ' επέκταση, η μεγάλη πλειονότητα των ευρωπαϊκών νόμων θεσπίζονται από κοινού από τα δύο όργανα (Χριστιανός, 2011:57-58).

Ενώ οι αρχικές συνθήκες ανέθεταν στο ΕΚ συμβουλευτικό ρόλο στη νομοθετική διαδικασία και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπου η Επιτροπή πρότεινε και το Συμβούλιο ενέκρινε τις νομοθετικές πράξεις, πλέον με την αναθεώρηση των Συνθηκών, οι εξουσίες του ΕΚ αυξάνονται διαρκώς. Το ΕΚ συνιστά συν-νομοθέτη με το Συμβούλιο, έχοντας τη δυνατότητα συμμετοχής, συν-διαμόρφωσης και έκδοσης στο 80% των νομοθετικών πράξεων (Ιωακειμίδης, 2008:84-85).

Ιδιαίτερης σημασίας, ωστόσο, αποτέλεσε η ένταξη στη συναπόφαση της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, των διαρθρωτικών ταμείων, του τομέα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης⁴⁵, της μεταναστευτικής πολιτικής, των δημοσίων υπηρεσιών. Ακόμα και στην κοινή εξωτερική πολιτική ασφάλειας και άμυνας, που παραμένει σε μεγάλο βαθμό διακυβερνητικού χαρακτήρα, το ΕΚ καλείται να διαδραματίσει σημαντικό, έστω και υποβοηθητικό - συμβουλευτικό ρόλο (Μποτόπουλος, 2010:69-70).

B. Προϋπολογισμός:

Ενίσχυση των εξουσιών του ΕΚ παρατηρούμε και στη διαμόρφωση και έγκριση του Προϋπολογισμού της Ένωσης (budgetary powers), με πλήρη ισότητα μεταξύ του ΕΚ

⁴³Η διαδικασία αυτή ξεκινά με τη νομοθετική πρωτοβουλία της Επιτροπής κι απαιτεί πλήρη συμφωνία των δύο νομοθετικών σωμάτων, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου για να εκδοθεί η νομοθετική πράξη, η οποία υπογράφεται από τον Πρόεδρο του ΕΚ και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου.

⁴⁴Για παράδειγμα οικονομική διακυβέρνηση, μετανάστευση, ενέργεια, μεταφορές, περιβάλλον, προστασία των καταναλωτών κ.λ.π.

⁴⁵Περιλαμβάνοντας ζητήματα που αφορούν τους διασυνοριακούς ελέγχους, το άσυλο, τη μετανάστευση, τη δικαστική συνεργασία, και την αντιμετώπιση, καταπολέμηση και πρόληψη κάθε είδους εγκληματικότητας.

και του Συμβουλίου (Ιωακειμίδης, 2008:85). Παράλληλα, η Συνθήκη της Λισαβόνας καταργεί τη διάκριση ανάμεσα σε «υποχρεωτικές» και «μη - υποχρεωτικές» δαπάνες στον προϋπολογισμό της Ένωσης, υποδεικνύοντας ότι το ΕΚ θα έχει εξουσία τροποποίησης του συνόλου των δαπανών, ενώ μέχρι σήμερα η εξουσία αυτή περιοριζόταν κυρίως στις «μη - υποχρεωτικές» δαπάνες (Ιωακειμίδης, 2008:85). Το ΕΚ αποκτά άποψη και έλεγχο επί του προϋπολογισμού της ΕΕ στο σύνολό του, ενώ οι κυβερνήσεις δεν θα έχουν πλέον τον τελευταίο λόγο όσον αφορά τις «υποχρεωτικές δαπάνες». Πρόκειται για την κρισιμότερη πολιτική αλλαγή, ικανή να μετατρέψει το ΕΚ από «μεσάζοντα» σε «φορέα αλλαγής», με μοχλό τις δημοσιονομικές πολιτικές και τη βασική λογική που τις διέπει (Μποτόπουλος, 2010:119).

Ειδικότερα, βάσει του άρθρου **314 ΣΛΕΕ**, το ΕΚ και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τον ετήσιο προϋπολογισμό της Ένωσης σύμφωνα με τις κατωτέρω διατάξεις:

1. Κάθε θεσμικό όργανο, πλην της ΕΚΤ, καταρτίζει, προ της 1ης Ιουλίου, κατάσταση των προβλεπομένων δαπανών του για το επόμενο οικονομικό έτος. Η Επιτροπή συγκεντρώνει τις καταστάσεις αυτές σε σχέδιο προϋπολογισμού, το οποίο είναι δυνατόν να περιέχει αποκλίνουσες προβλέψεις. Το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει πρόβλεψη των εσόδων και των δαπανών.
2. Η Επιτροπή καταθέτει πρόταση που περιέχει το σχέδιο προϋπολογισμού στο ΕΚ και το Συμβούλιο το αργότερο την 1η Σεπτεμβρίου του έτους που προηγείται του έτους της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού κατά τη διάρκεια της διαδικασίας έως τη σύγκληση της επιτροπής συνδιαλλαγής.
3. Το Συμβούλιο καθορίζει τη θέση του σχετικά με το σχέδιο προϋπολογισμού και την διαβιβάζει στο ΕΚ το αργότερο την 1η Οκτωβρίου, ενημερώνοντας πλήρως το ΕΚ για τους λόγους οι οποίοι το οδήγησαν στον καθορισμό της θέσης του.
4. Εάν, εντός σαράντα δύο ημερών από τη διαβίβαση αυτή, το ΕΚ:
 - α) εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου, εκδίδεται ο προϋπολογισμός,

β) δεν αποφασίσει, ο προϋπολογισμός θεωρείται εκδοθείς,

γ) εγκρίνει τροπολογίες με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, το σχέδιο, όπως τροποποιήθηκε, διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. Ο πρόεδρος του ΕΚ κατόπιν συμφωνίας με τον πρόεδρο του Συμβουλίου, συγκαλεί αμέσως την επιτροπή συνδιαλλαγής. Ωστόσο, εάν εντός δέκα ημερών από τη διαβίβαση του σχεδίου, το Συμβούλιο γνωστοποιήσει στο ΕΚ ότι εγκρίνει όλες τις τροπολογίες του, η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν συνέρχεται.

5. Η επιτροπή συνδιαλλαγής η οποία αποτελείται από τα μέλη του Συμβουλίου ή τους αντιπροσώπους τους και από ισάριθμους αντιπροσώπους του ΕΚ, έχει ως αποστολή την επίτευξη συμφωνίας επί κοινού σχεδίου, με την ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου ή των αντιπροσώπων τους και με την πλειοψηφία των αντιπροσώπων του ΕΚ, εντός 21 ημερών από τη σύγκλησή της, βάσει των θέσεων του ΕΚ και του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής συνδιαλλαγής και αναλαμβάνει όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες με σκοπό την προσέγγιση των θέσεων του ΕΚ και του Συμβουλίου.

6. Εάν, εντός της προθεσμίας των 21 ημερών που ορίζεται στην παράγραφο 5, η επιτροπή συνδιαλλαγής συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου, το ΕΚ και το Συμβούλιο διαθέτουν προθεσμία 14 ημερών έκαστο από την ημερομηνία της συμφωνίας αυτής για να εγκρίνουν το κοινό σχέδιο.

7. Εάν, εντός της προθεσμίας των 14 ημερών:

α) το ΕΚ και το Συμβούλιο εγκρίνουν αμφότερα το κοινό σχέδιο ή δεν λάβουν απόφαση, ή ένα από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα εγκρίνει το κοινό σχέδιο ενώ το άλλο δεν λάβει απόφαση, ο προϋπολογισμός θεωρείται ότι έχει εκδοθεί οριστικά σύμφωνα με το κοινό σχέδιο, ή

β) το ΕΚ, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, και το Συμβούλιο απορρίψουν αμφότερα το κοινό σχέδιο, ή εάν ένα από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα απορρίψει το κοινό σχέδιο ενώ το άλλο δεν λάβει απόφαση, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή, ή

γ) το ΕΚ, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, απορρίπτει το κοινό σχέδιο ενώ το Συμβούλιο το εγκρίνει, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή, ή

δ) το ΕΚ εγκρίνει το κοινό σχέδιο ενώ το Συμβούλιο το απορρίπτει, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων, εντός 14 ημερών από την απόρριψη του σχεδίου από το Συμβούλιο, να αποφασίσει να επιβεβαιώσει όλες ή μερικές από τις τροπολογίες της παραγράφου 4, στοιχείο γ). Εφόσον δεν επιβεβαιωθεί μια τροπολογία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ισχύει η θέση που συμφωνήθηκε στην επιτροπή συνδιαλλαγής ως προς τη γραμμή του προϋπολογισμού για την οποία υποβλήθηκε η τροπολογία. Ο προϋπολογισμός θεωρείται ως οριστικά εκδοθείς επί αυτής της βάσεως.

8. Εάν, εντός της προθεσμίας των 21 ημερών που ορίζεται στην παράγραφο 5, η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου, υποβάλλεται νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή.

Επιπρόσθετα, καθοριστικός είναι ο ρόλος του Κοινοβουλίου και για το **πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο**, εφόσον απαιτείται πλέον η έγκρισή του. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, ομόφωνα εκδίδει κανονισμό που καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο μετά από έγκριση του ΕΚ, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο **312 ΣΛΕΕ**, το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο έχει ως στόχο να εξασφαλίζει την ομαλή εξέλιξη των δαπανών της Ένωσης εντός των ορίων των ιδίων της πόρων και θεσπίζεται για περίοδο τουλάχιστον πέντε ετών. Το δημοσιονομικό πλαίσιο καθορίζει το ύψος των ετήσιων ανώτατων ορίων των πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων ανά κατηγορία δαπανών και του ετήσιου ανώτατου ορίου των πιστώσεων για πληρωμές. Οι κατηγορίες δαπανών που είναι περιορισμένες σε αριθμό, αντιστοιχούν στους κύριους τομείς δραστηριοτήτων της Ένωσης. Βεβαίως, η εξουσία αυτή του Κοινοβουλίου δεν είναι απεριόριστη, καθώς ασκείται, όπως ορίζεται, από το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της Ένωσης.

Το Κοινοβούλιο διατηρεί την εξουσία της τελικής έγκρισης του Προϋπολογισμού, αλλά δεν αποκτά καμία εξουσία στη διαδικασία άντλησης εσόδων του προϋπολογισμού (Ιωακειμίδης, 2008:85-86).

Γ) Αναθεώρηση των Συνθηκών:

Για πρώτη φορά, το ΕΚ αποκτά ενεργή παρουσία στη διαδικασία αναθεώρησης των συνθηκών, όπου σύμφωνα με το άρθρο **48 ΣΕΕ**, η αναθεώρηση των συνθηκών γίνεται με δύο τρόπους: τη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης και τις απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης.

Σύμφωνα με τη «**συνήθη διαδικασία αναθεώρησης**», το ΕΚ αποκτά δικαίωμα υποβολής στο Συμβούλιο σχεδίων αναθεώρησης των Συνθηκών (όπως τα κράτη - μέλη και η Επιτροπή), και καθώς η διαδικασία αυτή προβλέπει τη σύγκλιση Συνέλευσης, το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα ευρείας συμμετοχής. Βέβαια, το ΕΣ μπορεί να μη συγκαλέσει Συνέλευση, αλλά για κάτι τέτοιο απαιτείται η «έγκριση» του ΕΚ (Ιωακειμίδης, 2008:86).

Από την άλλη, σύμφωνα με τις «**απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης**»⁴⁶, η κυβέρνηση έκαστου κράτους - μέλους, το ΕΚ ή η Επιτροπή μπορεί να υποβάλλει στο ΕΣ σχέδια για την ολική ή μερική αναθεώρηση των διατάξεων του Τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ, σχετικά με τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της ΕΕ⁴⁷. Για την αναθεώρηση, το ΕΣ αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το ΕΚ και την Επιτροπή καθώς και με την ΕΚΤ, αν οι τροποποιήσεις είναι θεσμικής φύσεως στον νομισματικό τομέα⁴⁸.

Το ΕΚ θα πρέπει, επίσης, να παράσχει την έγκρισή⁴⁹ του για τις περιπτώσεις που το ΕΣ αποφασίζει να «περάσει» περιπτώσεις που αποφασίζονται με **ομοφωνία σε ειδική πλειοψηφία ή με «ειδική» στη συνήθη νομοθετική διαδικασία** (Ιωακειμίδης, 2008:86). Το ΕΣ έχει τη δυνατότητα αφού αποφασίσει με ομοφωνία, να επιτρέψει στο Συμβούλιο να αποφασίσει σε ένα ζήτημα που αφορά στη λειτουργία

⁴⁶Άρθρο 48 (6-7) ΣΕΕ.

⁴⁷Άρθρο 48 (6) ΣΕΕ.

⁴⁸Η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους.

⁴⁹Μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας για την υλοποίηση της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου απαιτείται και η έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την πλειοψηφία των μελών του αλλά και η μη κοινοποίηση εντός έξι μηνών αρνητικής θέσης από τα εθνικά κοινοβούλια, μετά την ενημέρωσή τους.

της ΕΕ και απαιτείται ομοφωνία, με ειδική πλειοψηφία εκτός από αποφάσεις που έχουν στρατιωτικές επιπτώσεις ή στον τομέα της άμυνας⁵⁰. Παράλληλα, το ΕΣ με απόφασή του, μπορεί να επιτρέψει μία νομοθετική πράξη για τη λειτουργία της ΕΕ που εκδίδεται από το Συμβούλιο με ειδική νομοθετική διαδικασία, να εκδοθεί σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Δ) Εκλογή του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

Η Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρα 14 και 17 ΣΕΕ) προβλέπει ότι το ΕΚ εκλέγει⁵¹ τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με βάση σχετική πρόταση του ΕΣ, λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το ΕΚ και αφού έχει προηγουμένως διεξάγει σχετικές διαβουλεύσεις. Σχετική δήλωση (αρ. 11) ορίζει ότι «οι διαβουλεύσεις θα έχουν ως αντικείμενο τα προσόντα των υποψηφίων για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το ΕΚ» (Ιωακειμίδης, 2008:86). Το ΕΚ και το ΕΣ έχουν από κοινού ευθύνη για την καλή διεξαγωγή της διαδικασίας εκλογής προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και γι' αυτό το λόγο, οι αντιπρόσωποι του ΕΚ και του ΕΣ θα πραγματοποιούν, πριν από την απόφαση του ΕΣ, τις αναγκαίες διαβουλεύσεις στο καταλληλότερο πλαίσιο.

Η εκλογή αυτή καθ' εαυτή δεν αντιπροσωπεύει ριζοσπαστική θεσμική καινοτομία καθώς, κατά κάποιο τρόπο, επιβεβαιώνει την υφιστάμενη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία το Κοινοβούλιο εγκρίνει τον υποψήφιο για Πρόεδρο της Επιτροπής που προτείνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Ιωακειμίδης, 2008:86).

Η επιλογή, ωστόσο, του υποψήφιου Προέδρου, με βάση τα αποτελέσματα των εκλογών για την ανάδειξη των μελών του ΕΚ, μπορεί να ανοίξει ένα νέο κεφάλαιο στην πολιτική διαδικασία της ΕΕ. Είναι σαφές ότι με τον τρόπο αυτό πολιτικοποιείται η διαδικασία ανάδειξης του Προέδρου της Επιτροπής. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα θα υποδεικνύουν τον υποψήφιό τους για Πρόεδρο πριν από τις εκλογές για την επιδοκιμασία του από το εκλογικό σώμα. Το γεγονός αυτό μπορεί να δημιουργήσει μια νέα πολιτική δυναμική στην Ένωση, αλλά εάν οδηγήσει στην ανάδειξη ενός στενά «κομματικού» Προέδρου στην Επιτροπή, ενδέχεται να

⁵⁰Άρθρο 48 (7) ΣΕΕ.

⁵¹Το ΕΣ αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει στο ΕΚ έναν υποψήφιο για το αξίωμα του Προέδρου της Επιτροπής. Ο υποψήφιος αυτός εκλέγεται από το ΕΚ με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δεν συγκεντρώσει την πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, προτείνει εντός μηνός νέο υποψήφιο, ο οποίος εκλέγεται από το ΕΚ με την ίδια διαδικασία.

υπονομεύσει την ανεξαρτησία, αξιοπιστία και, τελικά, αποτελεσματικότητα της τελευταίας (Ιωακειμίδης, 2008:87).

Βεβαίως, το ΕΚ διατηρεί την εξουσία έγκρισης της Επιτροπής στο σύνολό της, τα μέλη της οποίας έχουν προηγουμένως επιλεγεί από τον Πρόεδρό της με βάση κατάλογο τριών υποψηφίων που έχουν υποβάλει τα κράτη - μέλη. Η Επιτροπή, ως σώμα, ευθύνεται έναντι του ΕΚ, το οποίο μπορεί να εγκρίνει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 234 ΣΛΕΕ, και μετά την έγκρισή της, τα μέλη της Επιτροπής οφείλουν να παραιτηθούν συλλογικά από τα καθήκοντά τους, ενώ ο Ύπατος Εκπρόσωπος οφείλει να παραιτηθεί από τα καθήκοντα που ασκεί εντός της Επιτροπής (Ιωακειμίδης, 2008:87).

Ε) Η έγκριση διεθνών συμφωνιών:

Ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του ΕΚ παρατηρείται και στη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου **218 ΣΛΕΕ**, εκτός από την περίπτωση που η συμφωνία αφορά αποκλειστικά την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση για τη σύναψη συμφωνίας, μετά από έγκριση του ΕΚ στις εξής περιπτώσεις:

- συμφωνίες σύνδεσης,
- συμφωνία για την προσχώρηση της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών
- συμφωνίες που δημιουργούν ειδικό θεσμικό πλαίσιο θεσπίζοντας διαδικασίες συνεργασίας,
- συμφωνίες που έχουν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις για την Ένωση,
- συμφωνίες που καλύπτουν τομείς στους οποίους εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία ή η ειδική νομοθετική διαδικασία όταν απαιτείται η έγκριση του ΕΚ.

Επιπλέον, το Κοινοβούλιο ενημερώνεται άμεσα και πλήρως σε όλα τα στάδια σύναψης των διεθνών συμφωνιών και μπορεί να προσφύγει στο ΔΕΕ για να γνωμοδοτήσει εάν η σχεδιαζόμενη συμφωνία είναι συμβατή με τις Συνθήκες (άρθρο 218 (10-11) ΣΛΕΕ).

Συμπερασματικά, μέσω όλων αυτών των νέων αρμοδιοτήτων και μεταρρυθμίσεων, το ΕΚ όχι μόνο αναβαθμίζει τη θέση και την επιρροή του στο ενωσιακό θεσμικό οικοδόμημα, αλλά ταυτόχρονα συμβάλλει στη διεύρυνση της δημοκρατικής του νομιμοποίησης, αλλά και της Ένωσης γενικότερα. Βέβαια, η σημερινή φύση και λειτουργία του απέχει πολύ από το όραμα του Jean Monnet ότι «μαζί με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θα αποτελούσε ένα όργανο παρακολούθησης και ελέγχου κι όχι λήψης αποφάσεων».

Κεφάλαιο 5º: Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών

Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες που θεσπίζονται με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η οποία δε συμβάλλει απλά στην ενίσχυση και εμπέδωση της δημοκρατικής ταυτότητας της ΕΕ, αλλά ανάγει τον πολίτη από παθητικό δέκτη σε ενεργό συνδιαμορφωτή των ευρωπαϊκών πολιτικών, είναι η κατοχύρωση του δικαιώματος της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας. Μια νέα μορφή συμμετοχικής δημοκρατίας που επιδιώκει να αυξήσει τη συμμετοχή και την επιρροή των πολιτών στη δημοκρατική ζωή της ΕΕ. Να αποτελέσει ένα περαιτέρω βήμα για τη συρρίκνωση του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος και μέσο γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Το νέο αυτό εργαλείο δημόσιας συμμετοχής στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών κατοχυρώνεται στο **άρθρο 11 ΣΕΕ**. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο άρθρο, τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν απευθείας και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης. Τα θεσμικά όργανα είναι υποχρεωμένα να διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών. Έτσι, προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Συγκεκριμένα, η **Πρωτοβουλία Ευρωπαίων Πολιτών** (άρθρο 11, παρ. 4) προβλέπει ότι, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών - μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν απευθείας την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας, καθορίζονται σύμφωνα με το **άρθρο 24, πρώτο εδάφιο της ΣΛΕΕ**, όπου το ΕΚ και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, εκδίδουν τις διατάξεις σχετικά με τις διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούνται για την υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών κατά την έννοια του άρθρου 11 της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του ελάχιστου αριθμού κρατών - μελών από τα οποία οι πολίτες αυτοί πρέπει να προέρχονται. Οι παραπάνω

διαδικασίες και προϋποθέσεις θα πρέπει να είναι σαφείς, εύχρηστες και ανάλογες με τον χαρακτήρα της πρωτοβουλίας, ώστε να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών και να καθιστούν την Ένωση πιο προσιτή και πιο λειτουργική.

Έτσι, το Δεκέμβριο του 2010, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο κατέληξαν σε μια συμφωνία αναφορικά με τους κανόνες και τις προϋποθέσεις που θα πρέπει να διέπουν την ΕΠΠ. Αποτέλεσμα αυτής της συμφωνίας ήταν ο **Κανονισμός 211/2011**⁵² της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011, που ρυθμίζει τη διαδικασία και τους όρους άσκησης του εν λόγω δικαιώματος⁵³.

Στα πλαίσια του Κανονισμού ως «**πρωτοβουλία πολιτών**» νοείται πρωτοβουλία η οποία υποβάλλεται στην Επιτροπή, με την οποία καλείται η τελευταία, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλλει οποιαδήποτε κατάλληλη πρόταση επί θεμάτων στα οποία οι πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της για την εφαρμογή των συνθηκών και την οποία υποστηρίζουν έγκυρα τουλάχιστον ένα εκατομμύριο υπογράφοντες προερχόμενοι από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των κρατών - μελών. Επίσης, ως «**υπογράφοντες**» νοούνται οι πολίτες της Ένωσης, οι οποίοι έχουν υποστηρίξει μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών με τη συμπλήρωση εντύπου δήλωσης υποστήριξης της εν λόγω πρωτοβουλίας, ενώ ως «**διοργανωτές**» νοούνται τα φυσικά πρόσωπα τα οποία σχηματίζουν μια επιτροπή πολιτών υπεύθυνη για την κατάρτιση και υποβολή πρωτοβουλίας πολιτών στην Επιτροπή⁵⁴.

Αναλυτικότερα, η διαδικασία μιας Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών είναι η εξής: (Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία Πολιτών, 2017)

A. Επιτροπή Πολιτών

Αρχικά, για να ξεκινήσει μια τέτοια πρωτοβουλία, οι πολίτες πρέπει να συγκροτήσουν μια «επιτροπή πολιτών», αποτελούμενη από τουλάχιστον 7 πολίτες της ΕΕ σε ηλικία που τους παρέχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του ΕΚ (18 ετών, με εξαίρεση την Αυστρία όπου ισχύει το όριο των 16 ετών) και που ζουν σε τουλάχιστον 7 διαφορετικά κράτη - μέλη, ώστε να ενθαρρυνθεί η εμφάνιση θεμάτων ευρωπαϊκού βεληνεκούς και να προωθηθεί ο σχετικός προβληματισμός. Ωστόσο, δεν

⁵²Κανονισμός 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με την Πρωτοβουλία πολιτών.

⁵³Η πρόταση κανονισμού ήταν αποτέλεσμα ευρείας διαβούλευσης που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο Πράσινης Βίβλου της Επιτροπής.

⁵⁴Άρθρο 2 του Κανονισμού 211/2011.

απαιτείται να είναι υπήκοοι 7 διαφορετικών κρατών - μελών, αλλά πρέπει να είναι υπήκοοι κράτους - μέλους της ΕΕ. Επίσης, στην επιτροπή πολιτών επιτρέπεται να συμμετέχουν βουλευτές του ΕΚ, η συμμετοχή τους όμως δεν συνυπολογίζεται για τη συμπλήρωση του ελάχιστου αριθμού πολιτών που απαιτείται για τη σύσταση επιτροπής.

Η επιτροπή αυτή θεωρείται ως ο επίσημος "διοργανωτής" της πρωτοβουλίας και είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση της συνολικής διαδικασίας. Η επιτροπή πρέπει, μεταξύ των μελών της, να ορίσει έναν εκπρόσωπο και έναν αναπληρωτή, οι οποίοι θα ομιλούν και θα ενεργούν εξ' ονόματός της. Αυτοί θα είναι τα πρόσωπα επικοινωνίας, με ρόλο συνδέσμου ανάμεσα στην επιτροπή πολιτών και την Επιτροπή, καθ' όλη τη διαδικασία.

B. Καταχώρηση στο μητρώο

Προτού αρχίσουν οι διοργανωτές να συγκεντρώνουν δηλώσεις υποστήριξης, πρέπει να ζητήσουν την καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας στο μητρώο της Επιτροπής. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υποβάλουν ένα έγγραφο με τον τίτλο, το θέμα και τη συνοπτική περιγραφή της πρωτοβουλίας, όπου θα διευκρινίζεται η νομική βάση στην οποία στηρίζεται η ανάληψη νομικής δράσης, και το οποίο θα παρέχει πληροφορίες (σε μία από τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ) σχετικά με τα μέλη της επιτροπής πολιτών και σχετικά με όλες τις πηγές στήριξης και χρηματοδότησης της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Μετά την καταχώριση, οι διοργανωτές μπορούν να τηλεφορτώσουν στον λογαριασμό τους μεταφράσεις της προτεινόμενης πρωτοβουλίας σε άλλες επίσημες γλώσσες της ΕΕ.

Η Επιτροπή θα καταχωρίσει την προτεινόμενη πρωτοβουλία εντός 2 μηνών από την υποβολή αίτησης, εφόσον:

- έχει συγκροτηθεί η επιτροπή πολιτών και έχουν οριστεί τα πρόσωπα επικοινωνίας,
- η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν βρίσκεται καταφανώς εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής να προτείνει νομική πράξη της Ένωσης για τους σκοπούς της εφαρμογής των Συνθηκών,
- η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν είναι κατάφωρα καταχρηστική, επιπόλαια ή κακόβουλη, και

- η προτεινόμενη πρωτοβουλία δεν αντίκειται καταφανώς στις αξίες της ΕΕ όπως ορίζονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ, δηλαδή το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σε περίπτωση που η Επιτροπή απορρίψει, επειδή δεν τηρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις, και αρνηθεί την καταχώριση της πρωτοβουλίας, οφείλει να αναφέρει στους διοργανωτές τους λόγους της άρνησης, καθώς και όλα τα πιθανά ένδικα και εξώδικα μέσα που τίθενται στη διάθεσή τους.

Γ. Συγκέντρωση των δηλώσεων υποστήριξης

Εάν τελικά επιβεβαιωθεί η καταχώριση της προτεινόμενης πρωτοβουλίας, ο εκπρόσωπος και ο αναπληρωτής της επιτροπής πολιτών θα έχουν πρόσβαση σε έναν ασφαλή λογαριασμό όπου θα μπορούν να βρουν πληροφορίες για τα επόμενα στάδια της διαδικασίας και να διαχειριστούν όλες τις δηλώσεις που υποβάλλονται στην Επιτροπή στο πλαίσιο της προτεινόμενης πρωτοβουλίας. Οι διοργανωτές θα μπορούν να αρχίσουν να συγκεντρώνουν δηλώσεις υποστήριξης από πολίτες⁵⁵, εντός 12 μηνών⁵⁶, χρησιμοποιώντας τα ειδικά έντυπα σύμφωνα με τα υποδείγματα του κανονισμού για την πρωτοβουλία πολιτών, τα οποία περιέχουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για την προτεινόμενη πρωτοβουλία. Οι δηλώσεις υποστήριξης⁵⁷ μπορούν να συγκεντρώνονται σε χαρτί, ηλεκτρονικά με προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή ή επιγραμμικά. Ωστόσο, πριν από την επιγραμμική συγκέντρωση δηλώσεων υποστήριξης, οι διοργανωτές πρέπει να έχουν λάβει πιστοποίηση για το επιγραμμικό τους σύστημα συγκέντρωσης από την αρμόδια εθνική αρχή και να έχουν δημοσιεύσει την πιστοποίηση αυτή στον ιστότοπό τους.

Οι διοργανωτές δεν οφείλουν να συγκεντρώσουν δηλώσεις υποστήριξης και από τα 28 κράτη - μέλη. Ωστόσο, θα πρέπει να συγκεντρώσουν έναν ελάχιστο αριθμό υπογραφών από τουλάχιστον 7 κράτη - μέλη, προκειμένου να κατοχυρωθεί ότι μια πρωτοβουλία είναι αντιπροσωπευτική ενός κοινού συμφέροντος της Ένωσης. Για το

⁵⁵Αναφορικά με τους υπογράφοντες, πρέπει να είναι πολίτες της ΕΕ (υπήκοοι κράτους - μέλους) σε ηλικία που τους παρέχει το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του ΕΚ (18 ετών, με εξαίρεση την Αυστρία όπου ισχύει το όριο των 16 ετών).

⁵⁶Το χρονικό διάστημα αυτό κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι προτεινόμενες πρωτοβουλίες πολιτών παραμένουν επίκαιρες και να λαμβάνεται παράλληλα υπόψη η πολυπλοκότητα της συγκέντρωσης δηλώσεων υποστήριξης σε ολόκληρη την Ένωση.

⁵⁷Οι υπογράφοντες μπορούν να υποστηρίξουν συγκεκριμένη πρωτοβουλία πολιτών μόνο μία φορά.

σκοπό αυτό, κρίνεται απαραίτητο να καθοριστεί ο ελάχιστος αριθμός υπογραφόντων που θα προέρχονται από το καθένα από τα κράτη - μέλη, ο οποίος θα καθορίζεται με βάση την αρχή της φθίνουσας αναλογικότητας. Ο αριθμός των υπογραφόντων ενός κράτους - μέλους θα πρέπει να ισούται τουλάχιστον με 750 επί τον αριθμό των εκλεγμένων βουλευτών του ΕΚ του εκάστοτε κράτους - μέλους.

Δ. Επαλήθευση και Πιστοποίηση

Μόλις οι διοργανωτές συγκεντρώσουν τις αναγκαίες δηλώσεις υποστήριξης, πρέπει να ζητήσουν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές⁵⁸ κάθε κράτους - μέλους στο οποίο έχουν συγκεντρωθεί δηλώσεις υποστήριξης, να πιστοποιήσουν τον αριθμό των έγκυρων δηλώσεων, χωριστά, και μόνον μία φορά, για κάθε κράτος - μέλος για το οποίο συγκέντρωσαν δηλώσεις υποστήριξης. Βέβαια, υπάρχει η δυνατότητα, οι διοργανωτές να αποσύρουν την καταχωρισμένη πρωτοβουλία τους οποιαδήποτε στιγμή, προτού αποστείλουν τις δηλώσεις υποστήριξης για επαλήθευση από εθνικές αρχές. Η απόσυρση είναι αμετάκλητη και μια αποσυρθείσα πρωτοβουλία δεν μπορεί να επανατεθεί, και όλες οι συγκεντρωθείσες δηλώσεις υποστήριξης κηρύσσονται άκυρες.

Οι εθνικές αρχές έχουν 3 μήνες για να πιστοποιήσουν τον αριθμό των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης, διενεργώντας ελέγχους επαλήθευσης των δηλώσεων, οι οποίοι μπορούν να βασίζονται σε τυχαία δειγματοληψία. Βάσει αυτού του ελέγχου, παραδίδουν στους διοργανωτές πιστοποιητικό με τον αριθμό των έγκυρων δηλώσεων υποστήριξης για το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος.

Ε. Τελικό Στάδιο

Μόλις οι διοργανωτές λάβουν από τις αρμόδιες εθνικές αρχές τα πιστοποιητικά που αποδεικνύουν ότι έχει συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός δηλώσεων υποστήριξης, μπορούν να υποβάλουν την πρωτοβουλία τους στην Επιτροπή – μαζί με τα στοιχεία για τη στήριξη και τη χρηματοδότηση της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας.

⁵⁸Οι αρχές που επιφορτίζονται με αυτό το καθήκον είναι ως επί το πλείστον υπουργεία Εσωτερικών, εκλογικές επιτροπές ή μητρώα πληθυσμού.

Εντός 3 μηνών από την υποβολή της πρωτοβουλίας:

- οι εκπρόσωποι της Επιτροπής θα συναντηθούν με τους διοργανωτές προκειμένου οι τελευταίοι να εξηγήσουν λεπτομερώς τα θέματα που θίγει η πρωτοβουλία τους,
- οι διοργανωτές θα έχουν την ευκαιρία να παρουσιάσουν την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση στο ΕΚ, και
- η Επιτροπή θα εκδώσει ανακοίνωση όπου θα αναφέρει τις ενέργειες που θα προτείνει ανταποκρινόμενη στην πρωτοβουλία πολιτών, καθώς και τους λόγους για τους οποίους θα προβεί ή όχι στις εν λόγω ενέργειες.

Η ανακοίνωση αυτή θα έχει τη μορφή επίσημου εγγράφου που θα έχει εγκριθεί από το σώμα των επιτρόπων και θα δημοσιευτεί σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή ενδέχεται να παρουσιάσει μόνο μια προκαταρκτική γνώμη για το συγκεκριμένο θέμα και να αποφασίσει να το μελετήσει περαιτέρω προτού λάβει την τελική της απόφαση. Αν αποφασίσει να εκπονήσει νομοθετική πρόταση ανταποκρινόμενη στην πρωτοβουλία πολιτών, η πρόταση αυτή θα υποβληθεί στο νομοθετικό σώμα (κατά κανόνα το ΕΚ και το Συμβούλιο, ή σε ορισμένες περιπτώσεις σε ένα μόνο από τα δύο) και εφόσον εγκριθεί, θα γίνει νόμος.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειώσουμε ότι μπορεί η εκχώρηση ενός τόσο ριζοσπαστικού δικαιώματος στους πολίτες να ωρίμασε σχετικά πρόσφατα, αλλά η συζήτηση είχε απασχολήσει και πιο πριν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Συγκεκριμένα, το 1988 αλλά και το 1993, το ΕΚ πρότεινε να εισαχθεί ένας μηχανισμός λαϊκής πρωτοβουλίας, χωρίς όμως το αναμενόμενο αποτέλεσμα. Αργότερα, το 1996, ενόψει της διακυβερνητικής διάσκεψης του Άμστερνταμ, οι υπουργοί εξωτερικών της Αυστρίας και της Ιταλίας πρότειναν να θεσπιστεί, παράλληλα με το δικαίωμα αναφοράς προς το ΕΚ, το δικαίωμα των πολιτών να υποβάλλουν πρωτοβουλίες. Η πρότασή τους, ωστόσο, δεν έγινε δεκτή από τη Διάσκεψη. Το πρώτο βήμα επήλθε τον Ιούνιο του 2003, όταν η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης αποφάσισε να εντάξει στο σχέδιο του Ευρωσυντάγματος διάταξη που θα κατοχυρώνει τη δυνατότητα σε ένα εκατομμύριο ευρωπαίους πολίτες να καλέσουν την Επιτροπή να προβεί σε νομοθετική πράξη για κάποιο ζήτημα (άρθρο

47 παράγραφος 4). Το δικαίωμα αυτό ονομάστηκε Πρωτοβουλία Πολιτών και η σχετική διάταξη μεταφέρθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας (Novak, 06/2017).

Οι διεργασίες για την κατοχύρωση του δικαιώματος αυτού είχαν ξεκινήσει από τον Ιούνιο του 2002, όπου δημιουργήθηκε ένα φόρουμ ηλεκτρονικής διαβούλευσης μέσω του οποίου οι πολίτες κατέθεταν τις προτάσεις τους, ώστε η ΕΕ να αποτελεί ένα πρότυπο άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας. Έτσι, δημιουργήθηκε μια άτυπη ομάδα εργασίας με στόχο την προώθηση των προτάσεων, την επεξεργασία τους και την ενσωμάτωσή τους στη Συνταγματική Συνθήκη. Ωστόσο, υπήρξαν πολλές αντιδράσεις, με αποτέλεσμα να περιοριστεί σε ένα συμβιβαστικό κείμενο το οποίο πρότεινε απλά την εκχώρηση του δικαιώματος στους πολίτες της Ένωσης να παρουσιάζουν προτάσεις στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία θα κρίνει αν θα προβεί στην προτεινόμενη νομοθετική ρύθμιση. Τελικά, η ενσωμάτωση της πρότασης για το δικαίωμα λήψης νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας έγινε δεκτή στην τελευταία συνάντηση του προεδρείου της Συντακτικής Συνέλευσης. Εκδόθηκε σχετικός Κανονισμός αναφορικά με τις λεπτομέρειες του νέου δικαιώματος και κατοχυρώθηκε στο άρθρο 11 ΣΕΕ, όπως προαναφέρθηκε.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω στοιχεία, γίνεται αντιληπτό ότι ο νέος αυτός θεσμός παίζει σημαντικό ρόλο για τους πολίτες της Ένωσης, ο οποίος εκτός των άλλων μπορεί να οδηγήσει στην ενίσχυση της διακρατικής δικτύωσης και της διαπολιτισμικής προσέγγισης και συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών. Αναμφίβολα, αποτελεί ένα εργαλείο κυρίως συμμετοχικής και λιγότερο άμεσης δημοκρατίας (Μποτόπουλος, 2010:53) και δίνει στους πολίτες της ΕΕ την ευκαιρία να βάλουν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και μια τρίτη διάσταση, και από Ένωση Κρατών και Ένωση Πολιτών, να γίνει πλέον και «Ένωση Ανθρώπων» (όπως είχε υποστηρίξει ο Jean Monnet).

Ωστόσο, στην πράξη, τα αποτελέσματα δεν είναι τόσο θετικά. Μέχρι σήμερα, στην κατηγορία των επιτυχημένων πρωτοβουλιών εντάσσονται μόνο τέσσερις⁵⁹, ενώ η Πρωτοβουλία Πολιτών έχει εγκαταλείψει ήδη από τον Απρίλιο του 2012. Η Πρωτοβουλία «**Right2Water**» ήταν η πρώτη που συγκέντρωσε τον απαιτούμενο αριθμό του ενός εκατομμυρίου υπογραφών. Η πρωτοβουλία ζητούσε από την

⁵⁹Η Πρωτοβουλία “Right2Water”, η Πρωτοβουλία “One Of Us”, η Πρωτοβουλία “Stop Vivisection”, και πρόσφατα η “Πρωτοβουλία για την απαγόρευση του glyphosate και την προστασία των πολιτών και του περιβάλλοντος από τα τοξικά φυτοφάρμακα”.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει νομοθεσία που να υλοποιεί το ανθρώπινο δικαίωμα πρόσβασης σε ύδρευση και αποχέτευση, το οποίο είναι αναγνωρισμένο από τον ΟΗΕ, και να προωθεί την παροχή ύδρευσης και αποχέτευσης ως απαραίτητων δημόσιων υπηρεσιών για όλους. Η Πρωτοβουλία έλαβε την υποστήριξη 1.659.543 πολιτών και υποβλήθηκε επισήμως στην Επιτροπή από τους διοργανωτές της στις 20 Δεκεμβρίου του 2013. Οι διοργανωτές συναντήθηκαν με την Επιτροπή στις 17 Φεβρουαρίου του 2014, ενώ την ίδια μέρα είχαν την ευκαιρία να εκθέσουν την πρωτοβουλία τους σε δημόσια ακρόαση ενώπιον του ΕΚ. Ως αποτέλεσμα όλης αυτής της διαδικασίας, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να λάβει συγκεκριμένα μέτρα και να προετοιμάσει μια σειρά νέων δράσεων στους τομείς που έχουν άμεση σχέση με την εν λόγω πρωτοβουλία και τους στόχους της (Πρωτοβουλία Πολιτών «Right2Water»).

Η Πρωτοβουλία Πολιτών δίνει την αίσθηση στους πολίτες των κρατών - μελών της ΕΕ ότι απέκτησαν τη δυνατότητα να προτείνουν και να επιβάλουν κατευθύνσεις και πολιτικές στην ΕΕ. Ωστόσο, αυτή η αίσθηση μπορεί να αποδειχτεί ψευδαίσθηση διότι η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να προτείνει νομοθεσία ως αποτέλεσμα μιας πρωτοβουλίας. Για παράδειγμα, για τη δεύτερη πρωτοβουλία πολιτών που έλαβε τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών⁶⁰, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν κρίνει αναγκαίο να προτείνει αλλαγές στη νομοθεσία. Η πρωτοβουλία αυτή είχε τίτλο «Ένας από μάς» και ζητούσε την απαγόρευση και τον τερματισμό της χρηματοδότησης δραστηριοτήτων που προϋποθέτουν την καταστροφή ανθρώπινων εμβρύων, κυρίως σε τομείς της έρευνας, της αναπτυξιακής βοήθειας και της δημόσιας υγείας (Πρωτοβουλία Πολιτών «Ένας από μάς»).

Γενικότερα, όμως, παρατηρούμε ότι προκύπτουν προβλήματα, διότι η Επιτροπή μπορεί να υποστηρίξει ότι η εκάστοτε πρωτοβουλία δεν είναι εντός των αρμοδιοτήτων της, και κατ' επέκταση να την απορρίψει. Αυτό υποστηρίζεται και από το γεγονός ότι οι περισσότερες πρωτοβουλίες έχουν απορριφθεί καθώς δεν εμπίπτουν θεματικά στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Σε αυτό προστίθεται και η γραφειοκρατική διαδικασία όπου πρέπει να ακολουθήσουν οι πολίτες προκειμένου να ξεκινήσουν μία πρωτοβουλία πολιτών. Γι' αυτό το λόγο, είναι σημαντικό να υπάρξει απλούστευση της όλης διαδικασίας και κατ' επέκταση, εφόσον συγκεντρωθεί ο απαραίτητος αριθμός υπογραφών, να ασκείται αφενός από τα υπόλοιπα θεσμικά

⁶⁰Την Πρωτοβουλία υπέγραψαν 1.721.626 πολίτες, ενώ τα κατώτατα όρια επετεύχθησαν σε 18 κράτη – μέλη.

όργανα της ΕΕ πολιτική πίεση στην Επιτροπή και αφετέρου εάν πράγματι ενδιαφέρεται η Επιτροπή για την αναπλήρωση του δημοκρατικού της ελλείμματος να κάνει στρατηγική χρήση αυτής της καινοτομίας για να μην μετατραπεί από εργαλείο συναίνεσης σε πλατφόρμα έκφρασης διαμαρτυρίας.

Κεφάλαιο 6^ο: Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής είναι ένας σχετικά νέος θεσμός που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και οφείλει την ύπαρξή του στις προσπάθειες της Ένωσης να αποσείσει τις κατηγορίες της αδιαφανούς και επικίνδυνης «γραφειοκρατίας των Βρυξελλών», για την οποία γίνεται συχνά λόγος (Σαχπεκίδου, 2013:373).

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής⁶¹ δεν αποτελεί αυτοτελές όργανο της Ένωσης, αλλά λειτουργεί στους κόλπους του Κοινοβουλίου και έχει την έδρα του στο Στρασβούργο (Σαχπεκίδου, 2013:374). Είναι ανώτατος λειτουργός της Ένωσης, ο οποίος εκλέγεται από το ΕΚ, και του οποίου η θητεία διαρκεί όσο και η κοινοβουλευτική περίοδος (πέντε χρόνια), μπορεί όμως να ανανεωθεί (Κανελλόπουλος, 2010:156). Σύμφωνα με το **άρθρο 228 ΣΛΕΕ**, ο ΕΔ είναι αρμόδιος να δέχεται τις καταγγελίες όλων των πολιτών της Ένωσης ή των φυσικών ή νομικών προσώπων (επιχείρηση, ένωση ή σωματείο) που κατοικούν ή έχουν την καταστατική τους έδρα σε κράτος - μέλος, σχετικά με περιπτώσεις κακής διοίκησης⁶² στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το ΔΕΕ κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων. Ερευνά τις καταγγελίες⁶³ αυτές και στη συνέχεια, συντάσσει σχετικές εκθέσεις.

Στα πλαίσια των καθηκόντων του, ο Διαμεσολαβητής διεξάγει έρευνες που κρίνει δικαιολογημένες, είτε με δική του πρωτοβουλία είτε βάσει των καταγγελιών που του έχουν υποβληθεί απευθείας ή μέσω μέλους του ΕΚ, εκτός εάν για τα καταγγελλόμενα γεγονότα έχει ή είχε κινηθεί δικαστική διαδικασία. Εάν ο διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακής διοίκησης, υποβάλλει το θέμα στο οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό, το οποίο διαθέτει προθεσμία τριών μηνών για να εκθέσει τη γνώμη του στο Διαμεσολαβητή. Εν συνεχεία, ο Διαμεσολαβητής διαβιβάζει

⁶¹Ο θεσμός του Διαμεσολαβητή, τα καθήκοντά του και οι εγγυήσεις που τον περιβάλλουν, προβλέπονται αρκετά λεπτομερώς στο άρθρο 228 ΣΛΕΕ, αλλά και στην απόφαση 94/262 του ΕΚ σχετικά με το καθεστώς του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και τους γενικούς όρους άσκησης των καθηκόντων του.

⁶²Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν συμπεριέλαβε κάποιον ορισμό της έννοιας της «κακής διοίκησης», και ο όρος αυτός συγκεκριμενοποιήθηκε από τον ίδιο τον Διαμεσολαβητή, ως εξής: «όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με τον κανόνα ή την αρχή που το δεσμεύει» (Σαχπεκίδου, 2013:375).

⁶³Οι καταγγελίες μπορεί να αφορούν άρνηση παροχής ή άρνηση πρόσβασης σε πληροφορίες και έγγραφα, αδικαιολόγητη διοικητική καθυστέρηση, έλλειψη διαφάνειας, κατάχρηση εξουσίας, διοικητικές παρατυπίες κλπ.

έκθεση σχετικά με το ζήτημα προς το ΕΚ και προς το οικείο θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό, ενώ παράλληλα, ο καταγγέλλων ενημερώνεται για το αποτέλεσμα των ερευνών αυτών. Βέβαια, ο ΕΔ συντάσσει ετήσια έκθεση προς το ΕΚ σχετικά με τα αποτελέσματα των ερευνών του (Κανελλόπουλος, 2010:156).

Το αντικείμενο των εν λόγω καταγγελιών ή και της αυτεπάγγελτης παρέμβασης του Διαμεσολαβητή αφορά την κακή διοίκηση, η οποία χρεώνεται μόνο στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο ΕΔ ήταν αρμόδιος μόνο για τα θεσμικά όργανα και τις υπηρεσίες της ΕΕ, δηλαδή για τον πρώτο πυλώνα που αφορά κυρίως τα οικονομικά, εργασιακά, κοινωνικοασφαλιστικά και εμπορικά θέματα. Με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη διευρύνονται οι αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή, υπάγοντας στις εξουσίες του και «τα λοιπά όργανα» της Ένωσης, ιδίως διάφορους οργανισμούς, όπως π.χ. την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ή το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως. Βρίσκονται εκτός της εντολής τα εθνικά όργανα και οι εθνικές αρχές, ακόμη και όταν ενεργούν εφαρμόζοντας το δίκαιο της Ένωσης. Γίνονται, όμως, δεκτά παράπονα των ιδιωτών κατά της Επιτροπής για τον τρόπο άσκησης των ελεγκτικών της καθηκόντων σε βάρος κρατών - μελών για περιπτώσεις παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου.

Οι αρμοδιότητες του Διαμεσολαβητή επεκτείνονται ήδη από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και στον τρίτο πυλώνα, όχι όμως σε ζητήματα της ΚΕΠΠΑ. Σήμερα, μετά την κατάργηση των πυλώνων, ο Διαμεσολαβητής παραλαμβάνει παράπονα για κάθε τομέα της ενωσιακής αρμοδιότητας, δηλαδή η αρμοδιότητα του ΕΔ επεκτείνεται σε κάθε δράση κάθε οργάνου της ΕΕ, θεωρητικά λοιπόν, και για την ΚΕΠΠΑ, για την οποία δεν υφίσταται διάταξη ανάλογη εκείνης του άρθρου 275 ΣΛΕΕ (Σαχπεκίδου, 2013:374-375). Με άλλα λόγια, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, η εντολή του επεκτάθηκε στην ΚΕΠΠΑ καθώς και στις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Marzocchi, 10/2017).

Ο ΕΔ ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία, και κατά την άσκηση των καθηκόντων του, δεν ζητά ούτε δέχεται υποδείξεις από καμία κυβέρνηση, θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμό, ενώ κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του δεν επιτρέπεται να ασκεί καμία άλλη επαγγελματική δραστηριότητα αμειβόμενη ή μη. Βέβαια, ο τρόπος, το καθεστώς και οι γενικοί όροι ασκήσεων των καθηκόντων του καθορίζονται από το ΕΚ, μετά από γνώμη της Επιτροπής και με την έγκριση του

Συμβουλίου. Ο Διαμεσολαβητής δεν έχει εξουσία να επιβάλλει ποινές ή τιμωρίες, και η έκθεσή του δεν δεσμεύει το ΕΚ (Κανελλόπουλος, 2010:157).

Επίσης, το Δικαστήριο μπορεί να απαλλάξει το Διαμεσολαβητή από τα καθήκοντά του, μετά από αίτηση του ΕΚ, εάν παύσει να πληροί τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για την άσκηση των καθηκόντων του ή εάν έχει διαπράξει βαρύ παράπτωμα (άρθρο 228 παρ. 2, β εδάφιο, ΣΛΕΕ). Η διαδικασία παύσης του Διαμεσολαβητή αρχίζει μετά από αίτηση του Κοινοβουλίου, για την υποβολή της οποίας απαιτείται να τηρηθεί η διαδικασία που ορίζει το άρθρο 206 του Κανονισμού Λειτουργίας του Κοινοβουλίου. Για να λάβει το Κοινοβούλιο απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας παύσεως του Διαμεσολαβητή, απαιτείται αίτηση του ενός δεκάτου τουλάχιστον των βουλευτών, η οποία θα πρέπει να γίνει δεκτή από την πλειοψηφία των μελών του (Κανελλόπουλος, 2010:157).

Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι και ο **Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων**, ο οποίος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας έχει πλέον θεσμική, νομικά δεσμευτική ισχύ, κατοχυρώνει στο **άρθρο 43** το δικαίωμα προσφυγής στο Διαμεσολαβητή. Επιπρόσθετα, στο **άρθρο 41 του Χάρτη** κατοχυρώνεται και το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης, όπου κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:

- το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του,
- το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου,
- την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών - μελών και επιπλέον μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της

Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.

Συμπερασματικά, αν και πολλές από τις καταγγελίες που δέχεται ο Διαμεσολαβητής βρίσκονται εκτός των ορίων της εντολής του, με τη δράση του τα τελευταία χρόνια έχει ενισχύσει σε μεγάλο βαθμό την εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση της Ένωσης και έχει αποτρέψει ατασθαλίες. Η σωστή χρήση του ΕΔ, όχι μόνο θα οδηγήσει σε ένα κλίμα εμπιστοσύνης προς τα θεσμικά όργανα, αλλά παράλληλα θα οδηγήσει στην υιοθέτηση πρακτικών διαφάνειας και αποτελεσματικής εξυπηρέτησης του πολίτη. Έτσι, οι πολίτες θα μετατραπούν από παθητικοί σε ενεργοί και ενήμεροι δρώντες, ενισχύοντας τα δημοκρατικά θεμέλια της ΕΕ.

Κεφάλαιο 7^ο: Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ο **Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων**⁶⁴ αποκτά νομική δεσμευτικότητα. Παρά τον εξοβελισμό της εκτός της καθεαυτής Συνθήκης και τις «αυτοεξαιρέσεις» της Μεγάλης Βρετανίας, της Πολωνίας και την τελευταία στιγμή και της Τσεχίας, πρόκειται για τη σημαντικότερη, ίσως, σε επίπεδο συμβολισμού αλλά και θετού δικαίου, κατάκτηση του νέου θεσμικού πλαισίου, αφού σηματοδοτείται και προωθείται η ενοποίηση του κατ' εξοχήν αφορώντος τους πολίτες πεδίου των δικαιωμάτων μέσα από μια σειρά διατάξεων με σύγχρονο πνεύμα και αυξημένη κοινωνική ευαισθησία (Μποτόπουλος, 2010:51). Πρόκειται για μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της Συνθήκης, με προεξέχουσα βαρύτητα για την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ.

Ο ΧΘΔ περιλαμβάνει σε ενιαίο κείμενο, για πρώτη φορά στην ιστορία της ΕΕ, το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών, καθώς και όλων των προσώπων που ζουν στην επικράτεια της Ένωσης. Δικαιώματα που μέχρι τότε ήταν διάσπαρτα στα εθνικά Συντάγματα και τις συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών ή του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας, συγκεντρώθηκαν σε ένα κείμενο. Ο ΧΘΔ κωδικοποιεί και επεκτείνει αυτά τα δικαιώματα, τα συνταγματοποιεί και τους δίνει σύγχρονο περιεχόμενο. Παράλληλα, συμβάλλει στην ανάπτυξη της έννοιας του πολίτη της Ένωσης, καθώς και στη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Μποτόπουλος, 2010:108). Βέβαια, η κυριότερη καινοτομία του συνίσταται στο ότι κατατάσσει τα δικαιώματα σε έξι κεφάλαια που αντιστοιχούν σε έξι αξίες, βάρθρα του ευρωπαϊκού πολιτισμού: Αξιοπρέπεια, Ελευθερία, Ισότητα, Αλληλεγγύη, Δημοκρατία και Δικαιοσύνη (Μποτόπουλος, 2010:109-110 και Ιωακειμίδης, 2008:99).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, ωστόσο, δεν ενσωμάτωσε το κείμενο του Χάρτη, εξαιτίας της αντίδρασης μιας ομάδας κρατών - μελών, καθώς δεν ήθελε η νέα Συνθήκη να περιέχει συνταγματικά στοιχεία. Αλλά μετά από έντονη πίεση άλλης ομάδας κρατών,

⁶⁴Ο ΧΘΔ υιοθετήθηκε πανηγυρικά στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας, (7-9 Δεκεμβρίου 2000), ως κοινή πολιτική διακήρυξη του ΕΚ, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Ωστόσο, ο χαρακτήρας του παρέμενε ακόμη διακηρυκτικός, αφού δεν είχε αποκτήσει ακόμη νομική δεσμευτικότητα.

η Συνθήκη ρητά αναγνώρισε τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη (Ιωακειμίδης, 2008:98). Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη προσδίδει στο Χάρτη **νομικό κύρος πρωτογενούς δικαίου** και αποκτά ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Η τυπική αυτή εξίσωση του ΧΘΔ προς το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης συνεπάγεται ότι τόσο το ΔΕΕ όσο και τα Εθνικά Δικαστήρια έχουν πλέον ένα επίσημο, δεσμευτικό κείμενο, που μπορεί να τους χρησιμεύσει ως βάση για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης (Σαχπεκίδου, 2013:142).

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 6 ΣΕΕ:

«1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον ΧΘΔ της ΕΕ της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007 στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων.

2. Η Ένωση προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών⁶⁵. Η προσχώρηση στην εν λόγω Σύμβαση δεν μεταβάλλει τις αρμοδιότητες της Ένωσης όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

3. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης».

Στις 12 Δεκεμβρίου 2007, οι Πρόεδροι των τριών θεσμών της Ένωσης (Κοινοβουλίου, Επιτροπής, Συμβουλίου) υπέγραψαν και διακήρυξαν πανηγυρικά το

⁶⁵Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι, όπου ο Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που προστατεύονται και από την ΕΣΔΑ, ορίζεται ότι η έννοια και η εμβέλεια των δικαιωμάτων αυτών θα είναι αυτές που τους αποδίδει η ΕΣΔΑ, προφανώς με τη συμβολή του ΕΔΔΑ. Η εν λόγω ευθυγράμμιση με την ΕΣΔΑ θα διασφαλίσει πάντως ένα minimum της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση (Σαχπεκίδου, 2013:146).

ΧΘΔ, αφού το ΕΚ είχε νωρίτερα (Νοέμβριος 2007) εγκρίνει το Χάρτη. Τρεις βασικές ρυθμίσεις διέπουν την εφαρμογή του Χάρτη ως νομικά δεσμευτικού κειμένου (Ιωακειμίδης, 2008:98):

- i. Ο Χάρτης εφαρμόζεται στα όργανα της Ένωσης και στα κράτη - μέλη στο βαθμό που τα τελευταία εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.
- ii. Σύμφωνα με τη Δήλωση (αρ. 1), ο Χάρτης επιβεβαιώνει τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών - μελών, που είναι κοινές για τα κράτη - μέλη.
- iii. Παράλληλα, σύμφωνα με τη Δήλωση (αρ. 1) ο Χάρτης δεν συνεπάγεται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δε θεσπίζει νέες αρμοδιότητες, ούτε τροποποιεί τις υφιστάμενες.

Παρόλα αυτά, τρία κράτη - μέλη, η Μεγάλη Βρετανία, η Πολωνία και αργότερα και η Τσεχία, δεν αποδέχτηκαν καθ' ολοκληρίαν τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη, με αποτέλεσμα την επισύναψη Πρωτοκόλλων αλλά και Δηλώσεων, τα οποία διευκρινίζουν την εφαρμογή του Χάρτη στις χώρες αυτές (Ιωακειμίδης, 2008:98-99 και Μποτόπουλος, 2010:51).

Ειδικότερα, σύμφωνα με το **Πρωτόκολλο (αρ. 30)** σχετικά με την εφαρμογή του ΧΘΔ στην Πολωνία και στο Ηνωμένο Βασίλειο, προβλέπεται ότι:

Άρθρο 1

1. Ο Χάρτης δεν διευρύνει την ευχέρεια του ΔΕΕ, ή οποιουδήποτε δικαστηρίου της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, να κρίνει ότι οι νόμοι, οι κανονισμοί ή οι διοικητικές διατάξεις, πρακτικές ή δράση της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου δεν συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές που επιβεβαιώνει.
2. Ειδικότερα, και προς αποφυγή πάσης αμφιβολίας, ουδέν στον Τίτλο IV του Χάρτη παράγει αγωγή δικαιώματα τα οποία εφαρμόζονται στην Πολωνία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός εάν η Πολωνία ή το Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπουν τέτοια δικαιώματα στην εθνική τους νομοθεσία.

Άρθρο 2

Όταν μια διάταξη του Χάρτη αναφέρεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, εφαρμόζεται στην Πολωνία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο μόνον στο βαθμό που τα δικαιώματα ή οι αρχές που περιέχει αναγνωρίζονται στη νομοθεσία ή τις πρακτικές της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου.

Ωστόσο, χάριν πληρότητας, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η Πολωνία δεν αρκέστηκε σε αυτό το Πρωτόκολλο. Έκανε και δύο Δηλώσεις, τις οποίες η Διάσκεψη «έλαβε υπό σημείωση» και προσαρτήθηκαν στην Τελική Πράξη (Ηλιοπούλου – Στράγγα, 2008:120-121). Στην πρώτη **Δήλωση (αρ. 61) της Δημοκρατίας της Πολωνίας** σχετικά με τον ΧΘΔ της ΕΕ, δηλώνεται ότι: «ο Χάρτης δεν θίγει ουδαμώς το δικαίωμα των κρατών μελών να νομοθετούν στον τομέα της δημόσιας ηθικής, του οικογενειακού δικαίου καθώς και της προστασίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και του σεβασμού της ανθρώπινης σωματικής και ηθικής ακεραιότητας».

Παράλληλα, στη δεύτερη **Δήλωση (αρ. 62) της Δημοκρατίας της Πολωνίας** σχετικά με το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή του ΧΘΔ της ΕΕ στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρει ότι: «Η Πολωνία δηλώνει ότι, λαμβανομένων υπ' όψιν της παράδοσης που συνδέεται με το κοινωνικό κίνημα «Αλληλεγγύη» και της σημαντικής συμβολής του στον αγώνα υπέρ των κοινωνικών δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των εργαζομένων, σέβεται στο ακέραιο τα κοινωνικά δικαιώματα και τα δικαιώματα των εργαζομένων τα οποία προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, και ιδίως όσα επαναβεβαιώνονται με τον Τίτλο IV του ΧΘΔ της ΕΕ».

Βέβαια, η τελευταία δήλωση καθιστά σαφές ότι οι λόγοι για την απορριπτική στάση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Πολωνίας απέναντι στο Χάρτη δεν ήταν οι ίδιοι. Ενώ οι Βρετανοί ως γνωστό είχαν εκφραστεί ήδη κατά τις διαπραγματεύσεις για το Χάρτη κατά της ένταξης των κοινωνικών δικαιωμάτων στο Χάρτη, οι Πολωνοί είχαν ενδοιασμούς, όχι ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα του Χάρτη, αλλά για θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία θα μπορούσαν να έχουν επιδράσεις στο οικογενειακό δίκαιο και στο δίκαιο στη ζωή, ή για να είμαστε πιο ακριβείς, στο ζήτημα των εκτρώσεων» (Ηλιοπούλου – Στράγγα, 2008:121).

Από την άλλη πλευρά, λίγο αργότερα, η Τσεχία αποφάσισε και η ίδια, την εξαίρεσή της από το Χάρτη. Έτσι, οδηγηθήκαμε σε **Δήλωση (αρ. 53) της Τσεχικής Δημοκρατίας** σχετικά με τον ΧΘΔ της ΕΕ, όπου προβλέπει τα εξής:

1. Η Τσεχική Δημοκρατία υπενθυμίζει ότι οι διατάξεις του ΧΘΔ της ΕΕ απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα της ΕΕ, τηρουμένων της αρχής της επικουρικότητας και της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών - μελών της, όπως επαναβεβαιώνεται της δήλωσης (αριθ. 18) σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων. Η Τσεχική Δημοκρατία υπογραμμίζει ότι οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται στα κράτη - μέλη μόνον όταν υλοποιούν το δίκαιο της Ένωσης και όχι όταν θεσπίζουν και υλοποιούν το εθνικό δίκαιο ανεξάρτητα από το δίκαιο της Ένωσης.
2. Η Τσεχική Δημοκρατία υπογραμμίζει επίσης ότι ο Χάρτης δεν διευρύνει το δίκαιο της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες για την Ένωση. Δεν μειώνει το πεδίο εφαρμογής του εθνικού δικαίου και δεν περιορίζει καμία από τις νυν αρμοδιότητες των εθνικών αρχών στον τομέα αυτό.
3. Η Τσεχική Δημοκρατία υπογραμμίζει ότι στον βαθμό που ο Χάρτης αναγνωρίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα και αρχές όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών - μελών, αυτά τα δικαιώματα και οι αρχές πρέπει να ερμηνεύονται σε αρμονία με τις εν λόγω παραδόσεις.
4. Η Τσεχική Δημοκρατία υπογραμμίζει εξάλλου ότι καμία διάταξη του Χάρτη δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του Ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, όπως αναγνωρίζονται, εντός του αντίστοιχου πεδίου εφαρμογής τους, από το δίκαιο της Ένωσης και από τις διεθνείς συμβάσεις στις οποίες είναι Μέρη η Ένωση ή όλα τα κράτη μέλη, και ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και από τα Συντάγματα των κρατών - μελών.

Εν κατακλείδι, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η θέση του Χάρτη αναμφιβόλως αναβαθμίζεται. Η αναγωγή του Χάρτη σε κείμενο με την ίδια ισχύ που έχουν οι Συνθήκες είναι ένα μεγάλο βήμα προς μια πληρέστερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Εδώ και αρκετά χρόνια, γίνεται λόγος για το πολυσυζητημένο «**Δημοκρατικό Έλλειμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης**». Ένα ζήτημα απόλυτα επίκαιρο, διότι εν έτει 2017, εξακολουθεί να βρίσκεται στην κορυφή των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ένωση.

Βέβαια, όπως αναλύσαμε και στην παρούσα εργασία, πρόκειται για ένα ζήτημα το οποίο, ναι μεν εξακολουθεί να υφίσταται, αλλά από την άλλη πλευρά, έχουν σημειωθεί σημαντικές προσπάθειες με γνώμονα την άμβλυνσή του. Ειδικότερα, σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, και κατ' επέκταση, προς την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτέλεσε η «**Συνθήκη της Λισαβόνας**». Μια θεσμικού περιεχομένου συνθήκη, η οποία άνοιξε το δρόμο στη διαμόρφωση ενός συστήματος περισσότερο ανοιχτού στη δημόσια συζήτηση για τις πολιτικές της Ένωσης.

Συγκεκριμένα, με στόχο να ενισχύσει τον δημοκρατικό της χαρακτήρα, η Ευρωπαϊκή Ένωση εστίασε στη συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, καθιστώντας τους εν δυνάμει συν-διαμορφωτές πολιτικών. Ειδικότερα, η θέση του πολίτη στο ενωσιακό σύστημα αναβαθμίστηκε σημαντικά τόσο μέσω της κατοχύρωσης των θεμελιωδών του δικαιωμάτων, αφού ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκτά ισχύ πρωτογενούς δικαίου, όσο και μέσω της δυνατότητας συμμετοχής του στην παραγωγή των ευρωπαϊκών πολιτικών, δηλαδή μέσω της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας Πολιτών, η οποία αποτελεί μια πρόσκληση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να προτείνει νομοθεσία σε τομείς όπου η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει αρμοδιότητα να νομοθετεί. Επιπρόσθετα, η ενίσχυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και των Εθνικών Κοινοβουλίων σε κρίσιμους τομείς, σε συνδυασμό με τον αναβαθμισμένο ρόλο του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, συνδιαμορφώνουν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας των ενωσιακών οργάνων, καθώς και για την ενεργό συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών.

Ωστόσο, λόγω των σημερινών παγκόσμιων εξελίξεων και της οικονομικής κρίσης, η αισιοδοξία για την ενίσχυση της δημοκρατικής προοπτικής μετριάζεται σε κάποιο βαθμό από ένα μείγμα επιφυλακτικότητας και περισυλλογής. Σε κάθε περίπτωση, η αύξηση της συμμετοχής των πολιτών και η θεσμική αντιμετώπιση του δημοκρατικού

ελλείμματος μπορούν να επιτευχθούν μόνο μέσω της δημιουργίας «ευρωπαϊκής συνείδησης» στους πολίτες των κρατών - μελών. Η ευρωπαϊκή συνείδηση μπορεί να καλλιεργηθεί μέσω της συνεργασίας των κρατών, της επαφής των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εκπροσώπων τους με τους πολίτες μέσω του εθελοντισμού και των εργαλείων συμμετοχής, αλλά και με τις πολιτικές νεολαίας. Βέβαια, η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση, δεδομένης της πολυπλοκότητας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, θα μπορούσε να αναλάβει δράση μέσω εντατικής ενημέρωσης των πολιτών περί ευρωπαϊκών θεμάτων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι ευρωπαίοι πολίτες, πλέον, θα αισθάνονται μέρος των αποφάσεων, ικανοί να δρομολογήσουν αλλά και να επηρεάσουν πολιτικές, αντιλαμβανόμενοι απόλυτα τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων και τη σημασία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η ενημέρωση και η κατάρτιση των πολιτών θα απομακρύνει την εικόνα της πολυπλοκότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ταυτόχρονα, όχι μόνο οι πολίτες θα πάψουν να είναι παθητικοί αποδέκτες, αλλά θα συνδράμουν οι ίδιοι στην ενίσχυση της δημοκρατικότητας της Ένωσης.

Παράλληλα, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί θα πρέπει να γίνουν πιο διαφανείς στη λειτουργία τους, ελεγχόμενοι και με διαδικασίες λογοδοσίας, ενώ την ίδια στιγμή, τα ευρωπαϊκά ζητήματα θα πρέπει να είναι κατανοητά και αφομοιώσιμα από την πλειοψηφία των πολιτών, ώστε να προωθηθεί η ενεργός συμμετοχή αυτών και κυρίως των νέων. Επίσης, σημαντική παράμετρος για την άμβλυνση του ευρωπαϊκού δημοκρατικού ελλείμματος αποτελεί και η ενεργότερη συμμετοχή και συμβολή από πλευράς εθνικού επιπέδου. Τόσο οι εθνικές κυβερνήσεις όσο και τα εθνικά κόμματα, αλλά και τα ΜΜΕ, θα πρέπει να εστιάσουν στο καθημερινό έργο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ώστε να συμβάλλουν με αυτό τον τρόπο στην καλύτερη λειτουργία της Ένωσης, αλλά κυρίως στην ενημέρωση, τη γνώση και τη συμμετοχή των ευρωπαίων πολιτών.

Εν κατακλείδι, μέσω όλων αυτών των αλλαγών, οι πολίτες θα έχουν επίγνωση των ζητημάτων που τους αφορούν, ενώ ταυτόχρονα, θα δημιουργηθεί το υπόβαθρο και οι βάσεις για μία Ευρωπαϊκή Ένωση δημοκρατική, αποτελεσματική και υπόλογη προς τους ευρωπαίους πολίτες, με σκοπό την επίτευξη του κοινού καλού. Θα πρέπει να συνειδητοποιήσουν οι ίδιοι οι πολίτες ότι το «μέλλον της ΕΕ» είναι και δική τους υπόθεση.

I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βενιζέλος Β. Ευάγγελος, 1994, «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος», Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Βενιζέλος Β. Ευάγγελος, 2008, «Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου», Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα (αναθεωρημένη έκδοση)
- Γκίντενς Άντονι, 2002, «Ο κόσμος των ραγδαίων αλλαγών: Πώς επιδρά η παγκοσμιοποίηση στη ζωή μας», Αθήνα: Μεταίχμιο
- Cygan Adam, 2012, “National Parliaments within the EU Polity – no longer losers but hardly victorious”, ERA Forum, Vol. 12 (4), 517-533
- Dahl A. Robert, 1998, “On Democracy”, London: Yale University Press
- Goodhart Michael, 2007, “Europe’s Democratic Deficit through the Looking Glass: The European Union as a challenge for Democracy”, Perspectives on Politics, Vol. 5/No.3, 567-584
- Held David, 2007, «Μοντέλα Δημοκρατίας», Αθήνα: Πολύτροπον
- Heywood Andrew, 2006, «Εισαγωγή στην πολιτική», Αθήνα: Πόλις
- Ιωακειμίδης Π. Κ., 2008, «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση», Αθήνα: Θεμέλιο
- Κανελλόπουλος Ι. Παναγιώτης, 2010, «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Συνθήκη της Λισσαβώνας», Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, (5^η έκδοση)
- Καρβούνης Αντώνης, 2005, «Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους», Αθήνα: Πατάκη, (2^η έκδοση)
- Mogens Herman Hansen, 2007, «Αρχαία ελληνική και σύγχρονη δημοκρατία», Αθήνα: Μεσόγειος
- Μποτόπουλος Κ., 2010, «Οδηγός για τη Λισαβόνα – Ταξίδι στο νέο θεσμικό τοπίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Nugent Neil, 2012, «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία – Θεσμοί – Πολιτικές», Αθήνα: Σαββάλας, (Γ’ Πλήρως Αναθεωρημένη Έκδοση)
- Norton Philip, 2013, “National Parliaments and the European Union”, Managerial Law, Vol. 45, Number (5/6), 5-25

- Ντάλης Σωτήρης, 2013, «Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η πολυμερής διαχείριση της παγκοσμιοποίησης: ο πολυπολικός κόσμος, η Ευρωπαϊκή Ένωση και η ελληνική απόκλιση», Αθήνα: Παπαζήσης
- Πασσάς Γ. Αργύρης, 2012, «Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία», Αθήνα: Παπαζήσης
- Περράκης Στέλιος, 2013, «Ευρωπαϊκό δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, Συμβούλιο της Ευρώπης – Ευρωπαϊκή Ένωση – ΟΑΣΕ: Μια σύνθεση σημειώσεων από τις πανεπιστημιακές παραδόσεις», Αθήνα: Ι. Σιδέρης
- Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, 2013, «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, (Β' Έκδοση)
- Schmidt G. Manfred, 2004, «Θεωρίες της δημοκρατίας», Αθήνα: Σαββάλας
- Simon Hix, 2009, «Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα: Μεταίχμιο
- Σκουλάς Γιώργος, 2011, «Εισαγωγή στην πολιτική φιλοσοφία και θεωρία: Ρεύματα σκέψης και στοχαστές της νεωτερικότητας», Αθήνα: Gutenberg
- Σπανού Καλλιόπη, 2000, «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», Αθήνα: Παπαζήσης
- Στεφάνου Κ. – Τσινισιζέλης Μ. – Φατούρος Αρ. – Χριστοδουλίδης Θ. (Επιμέλεια), 2006, «Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές: Ενοποιητική διαδικασία – Δικαιοπραξία – Διακυβέρνηση», (Τόμος Α'), Αθήνα: Ι. Σιδέρης
- Στεφάνου Α. Κ., 2002, «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια», Τόμος Α', Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, (6^η έκδοση)
- Στεφάνου Α. Κ., 1996, «Η θεσμική μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα: Παπαζήσης
- Στεφάνου Α. Κ. – Καταπόδης Ν. Γ. (Εισαγωγή –Επιμέλεια), 2008, «Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας», Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Στεφάνου Δ. – Πετρουλάκης Γ., 2005, «Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Βασικές καινοτομίες στη δομή και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα: Παπαζήσης

- Τσάτσος Θ. Δημήτρης, 1997, «Επίμαχες έννοιες της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης: μεθοδολογική συμβουλή στην ερμηνεία των ευρωπαϊκών ενωσιακών θεσμών», Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Τσάτσος Θ. Δημήτρης, 2001, «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες», Αθήνα: Καστανιώτη
- Τσάτσος Θ. Δημήτρης, 2007, «Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία», Αθήνα: Πόλις
- Τσάτσος Θ. Δημήτρης, 1985, «Συνταγματικό Δίκαιο», Τόμος Α', Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, (Γ' έκδοση)
- Τσάτσος Θ. Δημήτρης, 1993, «Συνταγματικό Δίκαιο: Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας», Τόμος Β', Αθήνα - Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα, (Έκδοση Β')
- Τσινισιζέλης Ι. Μ. – Χρυσόχοου Ν. Δ., 1995, «Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: δομικές συνθήκες και πολιτική διαδικασία», Αθήνα: Ι. Σιδέρης
- Χίου – Μανιατοπούλου Θεοδώρα, 2008, «Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας», Αθήνα: Παπαζήσης
- Follesdal A. and Hix S., 2005, “Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, European Governance Papers (EUROGOV), No. C-05-02, 1-27
- Χριστιανός Α. Βασίλειος, 2011, «Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Χριστοδουλίδης Θ. – Στεφάνου Κ. (Επιμέλεια – Εισαγωγή), 1993, «Η Συνθήκη του Μάαστριχτ: Συνθετική θεώρηση», Αθήνα: Ι. Σιδέρης

II. ΔΡΩΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

- «Από τα 6 ιδρυτικά μέλη της ΕΟΚ προς τα 27 της ΟΝΕ – Από την ΕΚΑΧ στην οικονομική και νομισματική ένωση», 2000, Το Βήμα, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=129428>, Τελευταία πρόσβαση 21/09/2017
- Baker Luke, 2013, “Banks saved, but Europe risks losing a generation”, Reuters, διαθέσιμο στο: <https://www.reuters.com/article/us-eu-parliament-crisis/banks-saved-but-europe-risks-losing-a-generation-idUSBRE92A08W20130311>, Τελευταία πρόσβαση 25/11/2017
- Bilefsky Dan, 2016, “Voting on European Integration: A long history of Skepticism”, The New York Times, διαθέσιμο στο: <https://www.nytimes.com/2016/04/19/world/europe/europe-integration-timeline.html>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- «Δημοψηφίσματα σε σχέση με την Ευρώπη», 2015, Αβέρωφ, διαθέσιμο στο: <https://averoph.wordpress.com/2015/07/03>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Ηλιοπούλου – Στράγγα Τζούλα, 2008, «Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα», Ευρωπαϊών Πολιτεία, Τεύχος 1/2008, 91-123, διαθέσιμο στο: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW177/%CE%A7%CE%A%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%98%CE%B5%CE%BC%CE%B5%CE%BB.%20%CE%94%CE%B9%CE%BA.%20%CE%95.%CE%95.-%CE%9B%CE%B9%CF%83%CF%83%CE%B1%CE%B2%CF%8E%CE%BD%CE%B1%20%CE%A4%CE%97%CE%A3.pdf>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Ιωάννου Χριστίνα, 2009, «Ο Ευρωπαίος ασθενής»: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο Ευρωπαίος πολίτης και το «αμφίδρομο σύνδρομο» του δημοκρατικού ελλείμματος», Σύγχρονη Άποψη, διαθέσιμο στο: <http://magazine.apopsi.com.cy/2009/05/1423>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Κοκκινογέννης Ιωάννης, 2014, «Με ποιους τρόπους η ΕΕ περιόρισε το δημοκρατικό έλλειμμα από το 1992 και μετά;», Νομική Εφημερίδα Curia.gr,

- διαθέσιμο στο: <https://curia.gr/me-poiious-tropous-i-ee-periorise-to-dimokratiko-tis-elleimma-apo-to-1992-kai-meta/>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Μουζέλης Νίκος, 2000, «Οκτώ ιδέες που κατέκτησαν τον κόσμο – Η φιλελεύθερη δημοκρατία», Το Βήμα, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=129180>, Τελευταία πρόσβαση 02/08/2017
 - Νέδος Βασίλης, 2016, «ΕΕ και Δημοψηφίσματα – Μια εξόχως... αντιευρωπαϊκή ιστορία», Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/864938/article/epikairothta/kosmos/ee-kai-dhmoyhfismata---mia-e3oxws-antieyrwpaikh-istoria>, Τελευταία πρόσβαση 21/11/2017
 - «Οι Βρετανοί ψήφισαν Brexit – Ραγδαίες εξελίξεις στη Βρετανία και ΕΕ», 2016, Το Βήμα, διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/world/article/?aid=809794>, Τελευταία πρόσβαση 22/09/2017
 - «Ολλανδία: 61% ψήφισαν κατά της συμφωνίας σύνδεσης ΕΕ – Ουκρανίας», 2016, Ναυτεμπορική, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/1093058/ollandia-61-psifisan-kata-tis-sumfonias-sundesis-ee-oukranias>, Τελευταία πρόσβαση 15/12/2017
 - «Όταν η Γροιλανδία αποχώρησε από την ΕΟΚ το 1985...», 2016, Reporter, διαθέσιμο στο: <http://www.reporter.com.cy/international/article/76391/>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
 - «Ουγγαρία: Ο Όρμπαν θριαμβολογεί για... άκυρο δημοψήφισμα», 2016, Τα Νέα, διαθέσιμο στο: <http://www.tanea.gr/news/world/article/5394284/dhmopshfisma-gia-to-metanasteytiko-sthn-oyggaria/>, Τελευταία πρόσβαση 15/12/2017
 - Παπαθανασίου Μαρίλια, 2005, «Το Ευρωσύνταγμα παραμένει ζωντανό παρά το διπλό ναυάγιο», Η Καθημερινή, διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/237669/article/epikairothta/kosmos/to-eyrwsyntagma-paramenei-zwntano-para-to-diplo-nayagio>, Τελευταία πρόσβαση 21/11/2017
 - Στασινού Νατάσα και Κοτσοβού Αγγελική, 2016, «Δημοψηφίσματα: πάνω από 40 «ναι» ή «όχι» είπαν οι Ευρωπαίοι σε 44 χρόνια – Ιστορική αναδρομή

για τους λόγους που κλήθηκαν να ψηφίσουν οι Ευρωπαίοι πολίτες και ποιο ήταν το αποτέλεσμα», Ναυτεμπορική, διαθέσιμο στο: <http://www.naftemporiki.gr/story/1119820/dimopsifismata-pano-apo-40-nai-i-oxi-eipan-oi-europaioi-se-44-xronia>, Τελευταία πρόσβαση 22/09/2017

- Φραγκάκης Ν., 2008, «Από τη Συνταγματική στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, και από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα», Διεθνής και Ευρωπαϊκή πολιτική, Τεύχος 1/2008, διαθέσιμο στο: <http://europa-go.blogspot.gr/2008/09/2008-2007-23-2007-1.html>, Τελευταία πρόσβαση 21/11/2017

- Novak Petr, 06/2017, “European Citizens’ Initiative”, European Parliament, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_2_1.5.html, Τελευταία πρόσβαση 26/10/2017
- Novak Petr, 04/2017, “The Treaty of Nice and the Convention on the Future of Europe”, European Parliament, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1_1.4.html, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Novak Petr and Raffaelli Rosa, 06/2017, “The Treaty of Lisbon”, European Parliament, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1_1.5.html, Τελευταία πρόσβαση 20/11/2017
- Πρωτοβουλία Πολιτών «Right2Water», διαθέσιμο στο: <http://www.right2water.eu/> και στο: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Πρωτοβουλία Πολιτών «Ένας από μάς», διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005> και στο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EL/1-2014-355-EL-F1-1.Pdf>, Τελευταία πρόσβαση 26/11/2017
- Raffaelli Rosa, 03/2017, “European Parliament: relations with the national parliaments”, European Parliament, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1_3.5.html, Τελευταία πρόσβαση 11/10/2017
- Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), «Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», διαθέσιμο στο: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_el.pdf
- Υπουργείο Εξωτερικών, 2016, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας», διαθέσιμο στο: http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/mfa24_gr/mfa24_gr?OpenDocument#5, Τελευταία πρόσβαση 27/09/2017

- «Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf