



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

Διπλωματική Εργασία

με θέμα:

«Η Ευρωπαϊκή Ένωση μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας: Όρια και προοπτικές εκδημοκρατισμού της.»

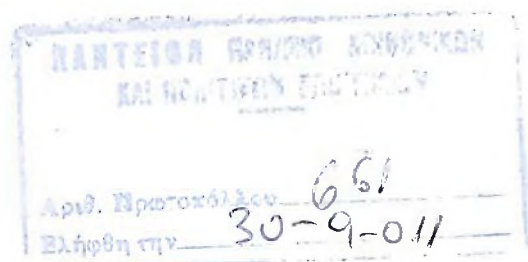
Επιβλέπων Καθηγητής: Δημήτρης Χρυσόχου.

Φοιτήτρια: Άγκαθα Καρρά (Α.Μ. 1209Μ037)



ΑΘΗΝΑ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2011-2012



MET
KAP



Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή σελ. 3

Το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης σελ. 9

1. Η διαδικασία αναθεώρηση στη Συνταγματική Συνθήκη σελ. 9

1.1 Το προπαρασκευαστικό στάδιο σελ. 9

1.2 Το στάδιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης σελ. 11

2. Το πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση σελ. 12

3. Τα αποτελέσματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης. σελ.15

4. Λόγοι απόρριψης της Συνταγματικής Συνθήκης σελ. 15

Μέρος Α

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας σελ. 18

1. Η διαδικασία αναθεώρησης στη Λισσαβώνα σελ. 18

1.1. Το προπαρασκευαστικό στάδιο σελ. 18

1.2. Το στάδιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης σελ. 19

2. Τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης σελ. 22

3. Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων σελ. 30

3.1. Ιστορική εξέλιξη σελ. 30

3.2. Νομική φύση και πεδίο εφαρμογής του Χάρτη σελ. 32

3.3. Η σχέση του Χάρτη με άλλες πηγές του Δικαίου της Ένωσης σελ. 37

3.4. Η θέση της νομολογίας σελ.38

4. Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σελ.41

4.1. Η ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών κοινοβουλίων σελ. 41

4.1.1 Ιστορική εξέλιξη σελ. 41

4.1.2. Η συμβολή της Συνθήκης της Λισσαβώνας σελ. 44

4.2. Η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου σελ. 48

5. Το δικαίωμα λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας σελ. 51

Μέρος Β

Η Δημοκρατία ενταγμένη σε ένα σύστημα ετερότητας σελ. 56

1. Η Δημοκρατία στο ενωσιακό σύστημα σελ. 56

1.1. Η προβληματική του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ και μέθοδοι υπέρβασης του σελ. 56

1.2. Οι υποκατάστατες μορφές νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. σελ. 65

1.3. Η διαμόρφωση ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου σελ. 69

2. Ενότητα στην ετερότητα σελ. 72

Καταληκτικές παρατηρήσεις σελ. 77

Βιβλιογραφία σελ. 80

Εισαγωγή

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι το ευρωπαϊκό οικοδόμημα ταλανίστηκε ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία από μια μακρά περίοδο κλυδωνισμών και παλινδρομήσεων, με σημείο αιχμής την ατυχή κατάληξη της Συνταγματικής Συνθήκης. Μολονότι η οικονομική ολοκλήρωση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είχε επιτευχθεί μέχρι τότε σε έναν αρκετά ικανοποιητικό βαθμό, πολλά βήματα έπρεπε ακόμη να γίνουν για την κατάκτηση της εμβάθυνσης και σε πολιτικό επίπεδο.

Η προοπτική για την υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος ήταν ένα φιλόδοξο εγχείρημα και θα μπορούσε να αποτελέσει ένα ποιοτικό άλμα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Θα άνοιγε πλέον ο δρόμος για τον πλήρη εκδημοκρατισμό της Ένωσης και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αφού μεταξύ των άλλων ριζικών μεταβολών που θα επέρχονταν, προβλεπόταν και η ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο κείμενο του Ευρωσυντάγματος. Επιπλέον η νέα Συνταγματική Συνθήκη προέβλεπε «την αντικατάσταση των συνθηκών σε ένα ενιαίο κείμενο, τον ακριβέστερο καθορισμό των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών, ενίσχυση των εξουσιών του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς και την αναβάθμιση του ρόλου των εθνικών Κοινοβουλίων».¹ Τελικά όμως η περιπετειώδης αυτή απόπειρα για βαθύτερη πολιτική ενοποίηση δε στέφθηκε με επιτυχία, αφού το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης απορρίφθηκε από το Γαλλικό και τον Ολλανδικό λαό στα αντίστοιχα δημοψηφίσματα.

Μετά από μια περίοδο έντονου προβληματισμού και περισυλλογής των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων, η γερμανική προεδρία έδωσε τη λύση προτείνοντας μια απλούστερη συνθήκη μεταρρυθμιστικού χαρακτήρα, με την οποία θα προωθούνταν αλλαγές για τον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, χωρίς να έχει περιβληθεί το συνταγματικό μανδύα.

¹ Βλ. Χίου – Μανιατοπούλου Θ., Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ. 14, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας που ακολούθησε, με την οποία επιχειρούνται αμοιβαίοι συμβιβασμοί και εξισορροπήσεις πολλαπλών και συχνά αντιτιθέμενων συμφερόντων των κρατών-μελών, επιδιώκει την εδραίωση της πολιτικής ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Ως βασικοί στόχοι της πολιτικής ολοκλήρωσης μπορεί να θεωρηθούν αφενός η βελτίωση της παραγωγής των πολιτικών εκ μέρους της ΕΕ στα πεδία των αρμοδιοτήτων της, μέσω των θεσμικών της οργάνων και αφετέρου η ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης. Η δεύτερη αυτή πτυχή θα αποτελέσει και το αντικείμενο αυτής της μελέτης.

Ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης, που έλκει ως γνωστό τις καταβολές του στην εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία από το 1979, «εντάσσεται στη διττή δυναμική της συνταγματοποίησης και της ομοσπονδίασης της Ένωσης».² Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη είναι τροποποιητικού χαρακτήρα, όπως και οι προγενέστερες συνθήκες, η οποία υπεγράφη στις 3 Δεκεμβρίου του 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου του 2009.

Γίνεται εύκολα αντιληπτό, ότι την κρίσιμη αυτή περίοδο που διανύουμε, ζητήματα όπως ο εκδημοκρατισμός της ΕΕ και η συγκροτημένη δράση ενός αρραγούς ευρωπαϊκού μετώπου απέναντι στη δυσχερή οικονομική συγκυρία είναι ιδιαίτερα επίκαιρα. Αυτό συμβαίνει, όχι επειδή δεν είχαν εμφανιστεί δυσκολίες και εμπόδια και στο παρελθόν, αλλά διότι στις μέρες μας το πρόβλημα εστιάζεται στον οικονομικό τομέα. Έναν τομέα που μέχρι πρόσφατα ήταν ο ισχυρός πόλος έλξης του ευρωπαϊκού οράματος, το όχημα που άνοιγε το δρόμο για την ολοκλήρωση και σε άλλα επίπεδα, όπως πολιτικό, κοινωνικό, πολιτισμικό κλπ.

Βέβαια στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί, ότι απώτερος στόχος των πρωτεργατών της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το 1957 στη Ρώμη, ήταν η οικονομική ένωση να αποτελέσει τον κινητήριο μοχλό και το έναυσμα, ώστε σε βάθος χρόνου να επιτευχθεί και η πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης.

² Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.28, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

Ο Paul Henri Spaak, ένας από τους πιο βασικούς πρωταγωνιστές και συντάκτες της Συνθήκης ΕΟΚ είχε τονίσει «αυτοί που επεξεργάστηκαν τη Συνθήκη της Ρώμης δε θεώρησαν ότι συνέταξαν ένα οικονομικό κείμενο. Θεώρησαν αντιθέτως τη Συνθήκη ως ένα στάδιο στην πορεία για την Πολιτική Ένωση».³

Αντίθετα, στις μέρες μας υποστηρίζεται από πολλούς μελετητές, ΜΜΕ αλλά και από τους πολίτες, ότι εξαιτίας της οικονομικής κρίσης παρατηρούνται ορισμένες ευρωφοβικές κινήσεις, που μπορεί να ερμηνευτούν ως τα πρώτα σημάδια αποσύνθεσης των θεμελιωδών δομικών συστατικών της Ένωσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η «ημέρα σταθμός» της 5^{ης} Ιουλίου, όπου λόγω της σύμπτωσης μιας σειράς γεγονότων, δημιουργούνται κάποιες ενδείξεις που αποτυπώνουν τον κίνδυνο εκφυλισμού της ενοποίησης. Εκείνη την ημέρα ξεκίνησε η εκδίκαση της προσφυγής στο Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, την οποία κατέθεσαν επιφανείς προσωπικότητες της οικονομικής υπερδύναμης της Ευρωζώνης και στρέφεται κατά του Γερμανικού Δημοσίου, για την παροχή οικονομικής στήριξης προς την Ελλάδα, με τη σύναψη της δανειακής σύμβασης το Μάιο του 2010. Οι προσφεύγοντες επιδιώκουν να χαρακτηριστεί η συμμετοχή της Γερμανίας στην εν λόγω Σύμβαση ως παραβίαση του Γερμανικού Συντάγματος.

Την ίδια ημέρα συνέπεσαν η απόφαση της Δανικής Κυβέρνησης να στήσει τελωνειακούς σταθμούς στα σύνορα της με τη Γερμανία και τη Σουηδία, αλλά και η απότομη υποβάθμιση της Πορτογαλικής οικονομίας κατά 4 βαθμίδες από τον οίκο αξιολόγησης Moodis. Λίγες μέρες αργότερα οι ελπίδες αναπτερώθηκαν, αφού η στάση των ηγετών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών απέδειξε ότι το όραμα για μια δημοκρατική και αλληλέγγυα Ευρώπη παραμένει ισχυρό και η ΕΕ έχει την πολιτική βούληση

³ Αναφέρεται στο D.W.Urwin, *The Company of Europe*, σελ. 76.

να λαμβάνει αποφάσεις σταθμίζοντας τα συμφέροντα όλων των μελών της, ξεπερνώντας τις όποιες μεμονωμένες εθνικές επιδιώξεις.⁴

Ορισμένα από τα κεντρικά ερωτήματα που απασχολούν σήμερα το ευρύ φάσμα της Ευρωπαϊκής οικογένειας και που θα αποτελέσουν αντικείμενο προς διερεύνηση στην παρούσα εργασία είναι τα ακόλουθα:

- ο Παρέχει η Συνθήκη της Λισσαβώνας τη διασφάλιση των απαιτούμενων θεσμικών εγγυήσεων, για τη δημιουργία ενός ισχυρού Ευρωπαϊκού αξιακού προτύπου, της Δημοκρατίας, της αλληλεγγύης, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της συμμετοχής των πολιτών στις αποφάσεις που τους αφορούν, ικανού να αντιμετωπίσει κάθε απειλούμενη κρίση;
- ο Υπάρχουν εκείνα τα θεσμικά εργαλεία που θα καταστήσουν την ΕΕ ένα ιδιότυπο μεν, αλλά ισχυρό πρότυπο δημοκρατικής διακυβέρνησης; Ορισμένοι μελετητές θεωρούν την ΕΕ, ως «ένα πολιτικό εργαστήριο, παραγωγής και διαμόρφωσης νέων μορφών δημοκρατικής διακυβέρνησης».⁵
- ο Ποιες προοπτικές διαγράφονται για το μέλλον της ΕΕ με τη νέα Συνθήκη;

Ως προς τη δομή της εργασίας, αρχικά θα γίνει μια σύντομη αλλά περιεκτική αναφορά στις διαδικασίες κατάρτισης, τα αποτελέσματα αλλά και τους λόγους απόρριψης του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης. Η προσέγγιση αυτή δεν υιοθετείται τόσο για λόγους ιστορικής συνοχής και πληρότητας του θέματος, ούτε αποτελεί μια μέθοδο τεχνικής παρουσίασης του ζητήματος. Είναι ο μόνος τρόπος για τη βαθύτερη και πιο ουσιαστική κατανόηση της έννοιας και των πτυχών του «εκδημοκρατισμού».

Ο όρος «εκδημοκρατισμός» της ΕΕ τίθεται με ολοένα και περισσότερο έντονο τρόπο στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος κατά την αναθεωρητική διαδικασία που ξεκίνησε με τη Δήλωση του Laeken το Δεκέμβριο του 2001. Η

⁴ Βλ. τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών της 21^{ης} Ιουλίου 2011, για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Επίσης βλ. τη δήλωση του προέδρου του Eurogroup Jean-Claude Junger της 20^{ης} Ιουνίου 2011.

⁵ Βλ. Bellamy R., Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule? Σελ.4, Journal of European Public Policy.

εν λόγω διαδικασία υπήρξε «πιο δημοκρατική» από τις αντίστοιχες που ακολούθησαν προγενέστερες αναθεωρήσεις.⁶ Αποφασίστηκε η σύγκληση μιας Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, υπό την προεδρία του πρώην προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας, d' Estaing. Η Συνέλευση, που απαρτιζόταν από εκπροσώπους των εθνικών Κυβερνήσεων και κοινοβουλίων, αλλά και από αντιπροσώπους όλων των εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων της ΕΕ και είχε αντικείμενο εργασιών «Το μέλλον της Ευρώπης», κατέληξε στην υιοθέτηση της Συνθήκης για τη θέσπιση ενός Συντάγματος της Ευρώπης.⁷ Μετά την απόρριψη όμως του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης από το Γαλλικό και τον Ολλανδικό λαό, ακολούθησε μια περίοδος αμηχανίας και προβληματισμού στους κόλπους της ΕΕ, που όμως μετετράπη σε ευκαιρία, θέτοντας για πρώτη φορά «το ενοποιητικό εγχείρημα στο επίκεντρο του δημοσίου διαλόγου».⁸

Στη συνέχεια θα ακολουθήσει η ανάπτυξη του κυρίως θέματος της εργασίας, που επικεντρώνεται στο ισχύον θεσμικό καθεστώς στην ΕΕ, δηλ. στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία αντικατέστησε τη θνησιγενή Συνταγματική Συνθήκη και διαδέχθηκε τη Συνθήκη της Νίκαιας. Αφού προηγηθεί μια αναφορά στα σχετικά ιστορικά γεγονότα, δηλ. τη διαδικασία στη Λισσαβώνα και τα αποτελέσματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, για την πληρέστερη κατανόηση της περιρρέουσας ατμόσφαιρας της εποχής, θα επιχειρηθεί κατόπιν μια πιο ενδελεχής ανάλυση των βασικών παραμέτρων, που θεωρείται ότι θα συμβάλουν στην αναβάθμιση του εκδημοκρατισμού της ΕΕ. Οι επιμέρους πτυχές συνοψίζονται ως εξής:

Α) Ορίζονται για πρώτη φορά τα δημοκρατικά θεμέλια της ΕΕ, τα οποία εδράζονται στις αρχές της δημοκρατικής ισότητας, της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της συμμετοχικής δημοκρατίας.⁹ «Ειδικότερα, αν και εγκαταλείφθηκε η αναφορά του αρ.147 της Συνταγματικής Συνθήκης στον όρο «συμμετοχική δημοκρατία», το περιεχόμενο του μεταφέρθηκε ακέραιο στο αρ.11 της Συνθήκης της Λισσαβώνας».¹⁰

⁶ Βλ.Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.14, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

⁷ Βλ. Fatovic Cl., The Constitution of a European Demos Presentation for Workshop, "The New Face of Europe II," University of Florida, February 17-18, 2005.

⁸ Βλ.Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., οπ.

⁹ Βλ. αρ.9, αρ.10 και αρ.11 συνθ.ΕΕ αντίστοιχα.

¹⁰ Βλ.Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., οπ. Σελ.29-30.

Β) Ενισχύεται ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων. Συγκεκριμένα, τα κοινοβούλια των κρατών-μελών αποκτούν αρμοδιότητα στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, σε συμφωνία με την αρχή της επικουρικότητας.¹¹

Γ) Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αποκτά ίση νομική ισχύ με τις Συνθήκες.¹²

Δ) Καθιερώνεται το δικαίωμα της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας, αφού με τη συγκέντρωση ενός εκατομμυρίου υπογραφών από έναν σημαντικό αριθμό κρατών, μπορούν οι πολίτες να καλέσουν την Επιτροπή να νομοθετήσει.

Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί η σκιαγράφηση του όρου «δημοκρατία» ως μια έννοια ενταγμένη σε ένα σύστημα ετερότητας, με σκοπό να τονιστεί η ενότητα του όλου, αλλά με ιδιαίτερη έμφαση στο σεβασμό των χωριστών εθνικών ταυτοτήτων.

Το οικείο κεφάλαιο θα πραγματευθεί την αλληλεπίδραση της δημοκρατίας και της ετερότητας στο ενωσιακό σύστημα σε δύο επίπεδα: Στο πεδίο των θεσμικών εγγυήσεων των μερών, όπως κατοχυρώνονται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, μέσα από την αναφορά για το σεβασμό των πολιτικών και συνταγματικών τους δομών, και στο επίπεδο ενός σύνθετου ευρωπαϊκού δήμου. Ο όρος «ευρωπαϊκός δήμος» δεν παραπέμπει σε ένα ομογενοποιημένο όλο, αλλά σε μια κοινότητα με σεβασμό στις παραδόσεις, τις αξίες, τις αντιλήψεις και τον πολιτισμό του κάθε διακριτού δήμου-μέλους.

Τέλος, θα γίνει μια συνολική κριτική προσέγγιση των ορίων και των προοπτικών εκδημοκρατισμού της ΕΕ με τη νέα Συνθήκη. Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται σαφές, ότι στόχος της εργασίας είναι να διερευνήσει εάν, και σε ποιον βαθμό, η Συνθήκη της Λισσαβώνας μπορεί να αποτελέσει ένα ισχυρό εργαλείο για την ενίσχυση του εκδημοκρατισμού της ΕΕ και να αναδείξει τις βασικές πτυχές που συντελούν προς αυτήν την κατεύθυνση. Τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν για τη συγγραφή της μελέτης μπορούν να συνοψιστούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Ανάλυση του πρωτογενούς Δικαίου της ΕΕ, δηλ. της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕ).

¹¹ Βλ.αρ.12, 48, 49 συνθ.ΕΕ και αρ.70, 85 και 88 συνθ.ΛΕ>

¹² Βλ.αρ.6 της συνθ.ΕΕ.

- Μελέτη της σχετικής με τα ζητήματα που αναπτύσσονται στην εργασία ελληνόγλωσσης και ξενόγλωσσης (κυρίως αγγλικής και γαλλικής) βιβλιογραφίας.
- Εμπλουτισμός του κειμένου με αποφάσεις των ευρωπαϊκών δικαιοδοτικών οργάνων, όπως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), του Πρωτοδικείου της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΔΑ).

Το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης

1. Η διαδικασία αναθεώρηση στη Συνταγματική Συνθήκη

1.1. Το προπαρασκευαστικό στάδιο.

Όπως είναι γνωστό, πριν ακόμη τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Νίκαιας, άρχισε μια έντονη συζήτηση στους κόλπους της ΕΕ σχετικά με την αναγκαιότητα θέσπισης ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Πολλοί ήταν εκείνοι που υποστήριζαν, ότι ένα τέτοιο εγχείρημα θα έθετε τις βάσεις για τη μετεξέλιξη της Ευρώπης σε μια Ένωση πιο δημοκρατική, πιο αποτελεσματική, με εντονότερη αντιπροσωπευτικότητα και μεγαλύτερη διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων. Έτσι από τη μια πλευρά θα ενισχυόταν η δημοκρατική νομιμοποίηση στο εσωτερικό της και από την άλλη η βαθύτερη πολιτική της ενοποίηση θα την καθιστούσε πιο υπολογίσιμη δύναμη στο διεθνές στερέωμα.

Ως αφετηρία έναρξης των διαδικασιών για τη διαμόρφωση του ενιαίου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού πλαισίου, θεωρείται το ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken στις 14-15 Δεκεμβρίου του 2001, όπου αποφάσισε τη σύγκληση μιας συνέλευσης, με αντικείμενο εργασιών το μέλλον της Ευρώπης.¹³

Στη σχετική διακήρυξη που υπεγράφη από τους Ευρωπαίους ηγέτες, περιελήφθη και μία συνημμένη δήλωση για το «μέλλον της Ευρώπης», «στην οποία ετέθησαν τα εξής ερωτήματα:

¹³ Βλ.τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Laeken στις 14 – 15 Δεκεμβρίου 2001. βλ.επίσης την εισαγωγή της παρούσας εργασίας.

- ο Πρέπει να επανεξεταστεί η διάκριση μεταξύ των Κοινοτήτων και της Ένωσης;
- ο Πρέπει μήπως να εισαχθεί διάκριση μεταξύ μιας βασικής συνθήκης και των άλλων συμβατικών διατάξεων;
- ο Πρέπει να περιληφθεί στη βασική Συνθήκη ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων;
- ο Μήπως η απλούστευση και η αναδιάταξη θα μπορούσε να οδηγήσει εν καιρώ στη θέσπιση ενός Συνταγματικού Κειμένου στην Ένωση;»¹⁴

Στη συνέλευση που προέδρευε ο d' Estaing συμμετείχαν εκπρόσωποι των εθνικών κυβερνήσεων και κοινοβουλίων των κρατών-μελών, των υποψηφίων προς ένταξη χωρών, αλλά και αντιπρόσωποι του ευρωκοινοβουλίου και της Επιτροπής.¹⁵ Το σώμα της Συνέλευσης, το οποίο απαρτιζόταν συνολικά από 105 μέλη, άρχισε τις εργασίες του στις 28 Φεβρουαρίου του 2002. Οκτώ μήνες αργότερα έγινε από τον πρόεδρο της συνέλευσης η παρουσίαση του προσχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης, το οποίο θα αποτελείται από τα εξής τμήματα:

1. Το πρώτο τμήμα αναφέρεται στις θεμελιώδεις πολιτευματικές αρχές και στους τρόπους λειτουργίας της Ένωσης.
2. Στο δεύτερο τμήμα περιέχεται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
3. Το τρίτο τμήμα σχετίζεται με τη χάραξη πολιτικών, τις οποίες θα πρέπει να ακολουθεί η Ένωση, αλλά και με επιμέρους δραστηριότητες της Ενωμένης Ευρώπης.
4. Το τέταρτο και τελευταίο τμήμα περιλαμβάνει τις τελικές και μεταβατικές διατάξεις του Συντάγματος.¹⁶

Το προσχέδιο αυτό υπεβλήθη προς συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, στις 20 Ιουνίου του 2003.¹⁷

¹⁴ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.11-12, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

¹⁵ Βλ. Τσάκωνα Αθ., Το Ευρωπαϊκό Θεσμικό Δίκαιο. Ο Συνταγματικός Χάρτης της ΕΕ και η τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ.114, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009.

¹⁶ Βλ. Τσάκωνα Αθ. Οπ.

Στις 18 Ιουλίου του ίδιου έτους, ο d' Estaing υπέβαλε στην Ιταλική προεδρεία, η οποία μόλις είχε διαδεχθεί την ελληνική, το τελικό κείμενο του σχεδίου ενόψει της διακυβερνητικής διάσκεψης. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά στην Έκθεση της προεδρίας της συνέλευσης,¹⁸ «με την υποβολή του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, εκπληρώθηκε η εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Laeken και η Συνέλευση ολοκλήρωσε την αποστολή της».

1.2. Το στάδιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΔ), της οποίας οι εργασίες ξεκίνησαν στη Ρώμη στις 4 Οκτωβρίου του 2003, υιοθέτησε στο μεγαλύτερο μέρος τους τις προτάσεις της Συνέλευσης και παρουσίασε το Σχέδιο του Συντάγματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, από όπου και εγκρίθηκε με μικρές τροποποιήσεις.

Η μεγαλύτερη πρόκληση της ΔΔ ήταν να μην αμφισβητήσει το έργο της συνέλευσης, υποβαθμίζοντας τη συμβολή των κυβερνήσεων, των εθνικών Κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαμόρφωση της Συνταγματικής Συνθήκης.

Στις εργασίες της ΔΔ συμμετείχαν πλήρως τα 25 μέλη της ΕΕ, (συμπεριλαμβανομένων και των νέων κρατών), Η Επιτροπή με έναν εκπρόσωπο της, το Ευρωκοινοβούλιο με δύο και οι υποψήφιοι προς ένταξη χώρες Βουλγαρία, Ρουμανία και Τουρκία μετείχαν ως παρατηρητές. Έτσι το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης υπεγράφη οριστικά από τους αρχηγούς των 25 κρατών και κυβερνήσεων στις 29 Οκτωβρίου του 2004 στη Ρώμη.¹⁹

¹⁷ Στο προοίμιο του Ευρωσυντάγματος εμπεριέχεται ο ορισμός της έννοιας «δημοκρατία», όπως είχε αποδοθεί από το Θουκυδίδη με το σλόμα του Περικλή, στον Επιτάφειο Λόγο που εκφώνησε το 431 π.Χ. «Και καλείται μεν το πολίτευμα μας Δημοκρατία, λόγω του ότι η Κυβέρνηση του κράτους ευρίσκεται όχι στις χείρας των ολίγων αλλά των πολλών».

¹⁸ Βλ. con.v.851, Βρυξέλλες, 18/07/2003.

¹⁹ Επελέγη η συγκεκριμένη πόλη προς ανάμνηση της υπογραφής της Συνθήκης της ΕΟΚ το 1957.

Αξιοσημείωτη είναι επίσης η δημιουργία φόρουμ στον ιστοχώρο της ΕΕ, όπου κατέθεταν τις απόψεις τους κατά τη διάρκεια της αναθεωρητικής διαδικασίας, οι εκπρόσωποι των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, (κοινωνικοί εταίροι, οικονομικοί παράγοντες, ακαδημαϊκοί κλπ.)²⁰ με σκοπό τη διεύρυνση της συζήτησης και τη συμμετοχή του συνόλου των πολιτών σε αυτήν.

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντική για τη διασφάλιση της συμμετοχής των πολιτών στο βίο της Ένωσης θεωρείται η εκχώρηση του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας, που περιελήφθη τελικά στο κείμενο του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης,²¹ σε αντίθεση με την ιδέα του «ευρωπαϊκού δημοψηφίσματος» που τελικά δεν ευδοκίμησε.

Η θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης προβλεπόταν δύο χρόνια μετά την υπογραφή της και την επικύρωση της απ' όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης στο μεταξύ διάστημα. Όμως όπως είναι σε όλους γνωστό η πορεία προς τη συνταγματοποίηση της Ευρώπης ανεκόπη με την απορριπτική απάντηση του γαλλικού και του ολλανδικού λαού στις 29 Μαΐου και στις 5 Ιουνίου στα αντίστοιχα δημοψηφίσματα.

2. Το πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο κυριότερος από τους λόγους που αποφάσισαν τα κράτη-μέλη της ΕΕ να τη θωρακίσουν με έναν συνταγματικό μανδύα, περιορίζοντας και άλλο την εθνική τους κυριαρχία, πηγάζει από τη βαθύτερη αναγκαιότητα για τον πλήρη εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Την ιστορική εκείνη περίοδο, ορισμένοι αναλυτές που συνέκριναν τη δημοκρατία, όπως την αντιλαμβανόμαστε στα κυρίαρχα κράτη με το μοντέλο που εφαρμοζόταν στην ΕΕ, διαπίστωναν έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ειδικότερα η έννοια του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ μπορεί να κωδικοποιηθεί ως εξής:

²⁰ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα θέματα που τέθηκαν στο διάλογο βλ. <http://www.europa.eu>.

²¹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το δικαίωμα λαϊκής πρωτοβουλίας βλ.

<http://www.europa.eu>

1) Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνεπάγεται την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και τη μείωση του ελέγχου που ασκείται από τα εθνικά Κοινοβούλια. Πιο συγκεκριμένα, σε εθνικό επίπεδο οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών, λογοδοτούν στους ψηφοφόρους μέσω του ελέγχου που ασκείται από τα εθνικά κοινοβούλια. Αντίθετα ο σχεδιασμός και η χάραξη των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθορίζεται κυρίως από τους φορείς της εκτελεστικής εξουσίας. Από τους Υπουργούς των εθνικών κυβερνήσεων στο Συμβούλιο και από τους διορισμένους από τις εθνικές κυβερνήσεις Επιτρόπους, που απαρτίζουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το πρόβλημα συνίσταται στο γεγονός, ότι οι ενέργειες αυτών των εκτελεστικών οργάνων εκφεύγουν του ελέγχου των εθνικών κοινοβουλίων.

2) Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αν και το μόνο άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένο όργανο της ΕΕ, φαίνεται να διαδραματίζει λιγότερο ουσιαστικό ρόλο, σε σχέση με το Συμβούλιο και την Επιτροπή στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Όταν ιδρύθηκε η ΕΕ, το Ευρωκοινοβούλιο εμφανιζόταν αποδυναμωμένο σε σύγκριση με τα άλλα δύο κύρια θεσμικά όργανα της τότε Κοινότητας. Με τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών από τη δεκαετία του '90, οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αυξήθηκαν σε σημαντικό βαθμό, εξακολουθεί όμως να βρίσκεται σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με το Συμβούλιο.

3) Παρά την αυξανόμενη επιρροή του Ευρωκοινοβουλίου στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, δεν έχει κατοχυρωθεί με ορθό τρόπο ο θεσμός των «ευρωπαϊκών» εκλογών, με την ευρεία έννοια του όρου. Οι Ευρωπαίοι πολίτες εκλέγουν τις κυβερνήσεις τους, που μετέχουν στο Συμβούλιο και διορίζουν Επιτρόπους, ενώ εκλέγουν επίσης και το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, ούτε οι εθνικές εκλογές, ούτε αυτές του Ευρωκοινοβουλίου είναι πραγματικά «ευρωπαϊκές», καθώς δεν αποσκοπούν στην ανάδειξη προσώπων και κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο ή στην κατεύθυνση της ευρωπαϊκής πολιτικής ημερήσιας διάταξης.

4) Η ΕΕ είναι 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 του οργάνων. Για παράδειγμα, η Επιτροπή δεν συνιστά ούτε κυβέρνηση ούτε γραφειοκρατικό

σύστημα μόνο, διορίζεται με μια ασαφή διαδικασία και δεν εκλέγεται από ένα εκλογικό σώμα, άμεσα ή έμμεσα. Το Συμβούλιο ασκεί παράλληλα νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Το Ευρωκοινοβούλιο δεν μπορεί να είναι μία σωστά διαβουλευτική συνέλευση, εξαιτίας του πολύγλωσσου χαρακτήρα των συζητήσεων στις επιτροπές και λόγω της έλλειψης μιας κοινής πολιτικής κουλτούρας, ενώ η διαδικασία είναι κατά κύριο λόγο τεχνοκρατική παρά πολιτική.

5) Ως αποτέλεσμα των προηγούμενων παραγόντων, η Ένωση υιοθετεί πολιτικές που δεν υποστηρίζονται από την πλειονότητα των πολιτών σε πολλά κράτη μέλη. Οι κυβερνήσεις στην ΕΕ λαμβάνουν εκείνες τις αποφάσεις που δε μπορούν να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο, λόγω του περιορισμού από τα εθνικά κοινοβούλια, του δικαστικού ελέγχου και των αντιδράσεων των οργανωμένων συμφερόντων των συντεχνιών.²²

Όπως διαπιστώνεται από τα προεκτεθέντα, το δημοκρατικό έλλειμμα οφείλεται στις κρίσεις νομιμοποίησης, που έχουν προκληθεί στους κόλπους της ΕΕ. Το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός, ότι δε διασφαλίζεται η ουσιαστική κοινωνική και πολιτική νομιμοποίηση, ώστε να αντιμετωπιστούν οι πιθανές αντιθέσεις νομικού και πολιτικού χαρακτήρα, που δημιουργούνται μεταξύ εθνικού και κοινοτικού πλαισίου.²³ Έτσι, το εγχείρημα της συνταγματοποίησης της Ευρώπης θεωρήθηκε ως μια ισχυρή νομική και πολιτική εγγύηση για την όσο το δυνατόν αρτιότερη κάλυψη των ενδεχόμενων κενών στη δημοκρατική νομιμοποίηση των θεσμικών οργάνων και των αποφάσεων της.

Άλλοι λόγοι που δικαιολογούν την υιοθέτηση ενός ευρωπαϊκού Συντάγματος και συνετέλεσαν στη λήψη αυτής της απόφασης είναι οι εξής:

- ο Η πολύνομη και πολυσχιδής Ενωσιακή έννομη τάξη.
- ο Η περιορισμένη και εν πολλής ατελής κάλυψη θεσμικών και νομοθετικών κενών.

²² Follesdal A, Hix S Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik, European Governance Paper EUROGOV, 2005, No. C-05-02 (online), Available at: <http://www.europarl.europa.eu/Document/2005-05-02.pdf>

²³ Βλ. Παπάζογλου Μ., *Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα: Η έννοια της κρίσης νομιμοποίησης*, σελ.5 Αθήνα, 2010, ΕΛΙΑΜΕΠ

- ο Η πρόσφατη μαζική διεύρυνση της ΕΕ με την ένταξη των 10 νέων χωρών σε συνδυασμό με την επικείμενη διεύρυνση με νέα μέλη.²⁴

3. Τα αποτελέσματα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης

Σε αντίθεση με τις προηγούμενες αναθεωρήσεις της Ιδρυτικής Συνθήκης, η Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης δεν αρκείται σε μια απλή τροποποίηση των συνθηκών, αλλά τις αντικαθιστά και τις καταργεί, «επανιδρύοντας έτσι ουσιαστικά και τυπικά την ΕΕ».²⁵ Με το φιλόδοξο αυτό εγχείρημα θα τίθεντο οι βάσεις μιας υπερεθνικής ομοσπονδίας και η ΕΕ θα αποτελούσε αδιαμφισβήτητο πλέον «Ένωση πολιτών και κρατών».²⁶

Ορισμένες από τις καινοτομίες που υιοθετούνται με το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης, είναι η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών, η ρήτρα αλληλεγγύης και αποχώρησης ενός κράτους-μέλους, η αναβάθμιση του ευρωπαίου πολίτη, η ενίσχυση της δημοκρατίας με τον προσδιορισμό των θεμελίων της Ένωσης, η απλοποίηση της δομής και λειτουργίας των οργάνων της ΕΕ αλλά και ο ορισμός του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ενός κοινού Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Ως θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης αναγνωρίζονται πλέον η Δημοκρατία, η ελευθερία, η ισότητα, το Κράτος Δικαίου αλλά και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

4. Λόγοι απόρριψης της Συνταγματικής Συνθήκης

²⁴ Βλ. Τσάκωνας Αθ. Οπ. Σελ. 119

²⁵ Βλ. Τσάκωνας Αθ., το Ευρωπαϊκό Θεσμικό Δίκαιο. Ο Συνταγματικός Χάρτης της ΕΕ και η τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ. 124, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009.

²⁶ Βλ. Τσάκωνας Αθ. Οπ..

Όπως απεδείχθη από τα γεγονότα που ακολούθησαν, η φιλοδοξία των Ευρωπαίων ηγετών, των κυβερνόντων εν γένει, αλλά και της ευρύτερης βάσης των πολιτικών ελίτ, για μια ριζική αναδιάρθρωση των θεσμικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών της ΕΕ και για μια ουσιαστική επανίδρυση του ενοποιητικού εγχειρήματος, δεν αντικατοπτρίστηκε και στις προθέσεις της πλειοψηφίας των Γάλλων και των Ολλανδών ψηφοφόρων.

Ορισμένοι από τους λόγους που οδήγησαν την πρωτότυπη και πολλά υποσχόμενη αυτή προσπάθεια για μια ουσιαστική πολιτική ενοποίηση στη γνωστή σε όλους ατυχή κατάληξη, μπορούν να σταχυολογηθούν ως εξής:

1. Παρά τις καινοτομίες κεφαλαιώδους σημασίας που επέφερε η θέσπιση του Ευρωσυντάγματος, θεωρήθηκε από την πλειοψηφία των πολιτών ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση δεν διασφαλίζεται σε ικανοποιητικό επίπεδο, «αφού η Ένωση εξακολουθεί να παραμένει ένα τεχνοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης».²⁷
2. Από μια μερίδα μελετητών υποστηρίζεται ότι δεν υπάρχουν επαρκείς προοπτικές εξευρωπαϊσμού του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Δε μπορεί να σφυρηλατηθεί «μια ολοκληρωμένη αίσθηση της ευρωπαϊκής ταυτότητας, λόγω ανυπαρξίας κοινής ευρωπαϊκής γλώσσας και κοινών καταβολών». Προς αυτήν την κατεύθυνση συντελεί και η γεωγραφική ανομοιογένεια της γηραιάς Ηπείρου.²⁸
3. Ο υπερβολικά μεγάλος όγκος του Συνταγματικού Σχεδίου και οι εξαντλητικές αναφορές σε τεχνικές λεπτομέρειες, καθιστούν το Ευρωσύνταγμα ένα κείμενο περισσότερο τεχνοκρατικό και λιγότερο πολιτικό, με αποτέλεσμα να εμφανίζει μικρό βαθμό ελκυστικότητας και να είναι δυσανάγνωστο για το μέσο Ευρωπαίο πολίτη.
4. Η ρητή κατοχύρωση στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος της υπεροχής του Ενωσιακού Δικαίου σε σχέση με τις εθνικές έννομες τάξεις, υπήρξε ισχυρό επιχείρημα για την ενίσχυση του ρεύματος των ευρωσκεπτικιστών, οι οποίοι διατύπωναν φόβους για σταδιακή

²⁷ Βλ. Fossum J. E., Trenz H. G., When the people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union European Governance Papers, No.C-06-03, σελ.8, EUROGOV

²⁸ Βλ. Fossum J. E., Trenz H. G., όπως παραπάνω, σελ.11.

μετουσίωση της ΕΕ σε υπερκράτος, που θα επισκίαζε τελείως την εθνική υπόσταση των κρατών.²⁹

5. Τέλος, η απορριπτική απάντηση του 55% των Γάλλων και του 61,6% των Ολλανδών ψηφοφόρων ήταν το μόνο ισχυρό όπλο που διέθεταν, προκειμένου να εκδηλώσουν κατά τρόπο αποτελεσματικό την απογοήτευση έναντι των κυβερνήσεων τους, καθώς και την αντίθεση τους στην επικείμενη διεύρυνση, ιδίως με την ενδεχόμενη ένταξη της Τουρκίας στους κόλπους της Ένωσης.

Όπως έδειξε η εξέλιξη των γεγονότων, η απόπειρα για τη θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, έληξε με έναν μάλλον άδοξο τρόπο, αφού αποδείχθηκε για μια ακόμα φορά στην ιστορία, ότι πολλές φορές υπάρχει διάσταση μεταξύ της βούλησης των κυβερνόντων και των κυβερνωμένων, αλλά κυρίως ότι οι συνθήκες δεν είχαν ακόμη ωριμάσει για να επιχειρήσει η Ευρώπη μια τέτοια αλματώδη πρόοδο προς την ολοκλήρωση.

²⁹ Για εκτενέστερη ανάλυση σχετικά με την υπεροχή του Δικαίου της Ένωσης έναντι των εθνικών δικαιοκίνων συστημάτων βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδη Γ., οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, εκδ. Αντ. Σάκουλα, Αθήνα, 2008.

ΜΕΡΟΣ Α

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας

1. Η διαδικασία αναθεώρησης στη Λισσαβώνα

1.1. Το προπαρασκευαστικό στάδιο

Μετά την περίοδο αμηχανίας και περισυλλογής (και ενδεχομένως εσωστρέφειας) που κυριάρχησε για ένα διάστημα στο Ευρωπαϊκό περιβάλλον, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ άρχισαν να λαμβάνουν πρωτοβουλίες για την όσο το δυνατό πιο άμεση απεμπλοκή από το πολιτικό αδιέξοδο που είχε προκαλέσει η απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης. Ειδικότερα, η Επιτροπή παρουσίασε στις 13 Οκτωβρίου του 2005 «ένα Σχέδιο για τη Δημοκρατία, το Διάλογο και τη Συζήτηση στην Ευρώπη» (plan for the Democracy, Dialogue and Debate),³⁰ με στόχο να θέσει εκ νέου τις βάσεις για μια ευρύτερη συζήτηση γύρω από το μέλλον της Ευρώπης, η οποία επρόκειτο να διεξαχθεί μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των πολιτών.

³⁰ Βλ. COM(2005) 494

Αν λοιπόν θεωρηθεί μέσα σε αυτά τα πλαίσια ότι η δημοκρατία είναι μια «κατάσταση σκέψης»,³¹ τότε η εν λόγω συζήτηση εγκαινιάζει ένα νέο στάδιο εμβάθυνσης δημοκρατίας στην ΕΕ. Υπό αυτό το πρίσμα, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην κοινωνικοψυχολογική διάσταση της Δημοκρατίας, δηλαδή στον τρόπο που οι πολίτες αντιλαμβάνονται την υπόσταση και τις λειτουργίες αυτού του όρου, σε συνδυασμό με «τη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας και τη διάπλαση ενός σύνθετου ευρωπαϊκού δήμου»³² και όχι στη θεσμική, δηλαδή στην ενίσχυση της δημοκρατικής λογοδοσίας στο επίπεδο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Επιπρόσθετα, η Επιτροπή εξέδωσε στις αρχές του 2006 μια «λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή επικοινωνία»,³³ διαρθρωμένη σε δυο θεματικούς άξονες. Στο πρώτο μέρος αποτυπώνονταν ανάγλυφα το όραμα και οι στόχοι της Ένωσης για μια ουσιαστική πολιτική επικοινωνία μεταξύ των πολιτών και της ίδιας, ενώ στο δεύτερο μέρος καθορίζονταν οι βασικοί τομείς διαβούλευσης και μελλοντικής δράσης.

Ως σημείο εκκίνησης της διαπραγμάτευσης που κατέληξε τελικά στη γνωστή Συνθήκη της Λισσαβώνας, θεωρείται η υπογραφή από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της διακήρυξης του Βερολίνου στις 25 Μαρτίου του 2007. Ειδικότερα: «Η παραδοσιακή διακυβερνητική συνδιάσκεψη αντικαταστάθηκε από μια άμεση διαρκή διαβούλευση μεταξύ των κεντρικών κυβερνητικών υπηρεσιών των κρατών-μελών, με τη συμμετοχή των προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής».³⁴

Η ad hoc αυτή «επιτροπή σοφών» που είχε δημιουργηθεί, παρουσίασε τα πορίσματα της με τη μορφή γραπτού υπομνήματος στις 6 Ιουνίου του 2007 στη Γερμανική προεδρεία, προτείνοντας την αντικατάσταση της αποθανούσης συνταγματικής Συνθήκης από μια νέα Συνθήκη, η οποία θα ήταν πιο συνοπτική, κατανοητή και αναγνώσιμη από τους Ευρωπαίους πολίτες.

1.2. Το στάδιο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης

³¹ Βλ.Χρυσόχου Δ., η θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003.

³² Βλ.Χρυσόχου Δ., The European synarchy: New discourses on sovereignty, σελ.118, Journal of International Law 1, 2009.

³³ Βλ. COM(2006) 35 τελικ.

³⁴ Βλ.Χίου – Μανιατοπούλου Θ., η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ.14 εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008.

Το σχέδιο Συνθήκης υπεβλήθη προς επεξεργασία στη νομική υπηρεσία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και οι διαπραγματεύσεις της Διακυβερνητικής Διάσκεψης με αντικείμενο τη «Νέα Συνθήκη» ξεκίνησαν στις 23 Ιουλίου του 2007 επί Πορτογαλικής προεδρίας. Πιο συγκεκριμένα, «Η αναθεωρημένη Συνθήκη της ΕΕ στην ενοποιημένη απόδοση της αντιστοιχεί ουσιαστικά στο μέρος 1 της Συνταγματικής Συνθήκης».³⁵ Περιλαμβάνει έτσι το σύνολο σχεδόν των καινοτομιών της δεύτερης, αναφορικά με τις αξίες, τους στόχους και τις αρχές της Ένωσης, ενώ απουσιάζει από το κείμενο της Συνθήκης η πλήρης παράθεση του Χάρτη των θεμελιωδών Δικαιωμάτων, αν και προβλέπεται ότι θα έχει νομικά δεσμευτική ισχύ.

Λόγω του περιορισμένου όγκου της, η Νέα Συνθήκη είναι πιο αναγνώσιμη από το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης. «Συνιστά υπό αυτήν την έννοια τη μικρότερη Συνθήκη, κάτι που οραματιζόταν ο Γάλλος πρόεδρος Σαρκοζί».³⁶ Στην αναγνωσιμότητά της συμβάλλει επίσης «η αποτύπωση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σ' έναν κατάλογο στο πρότυπο των Ομοσπονδιακών Συνταγμάτων, καθώς και η καθιέρωση της διαδικασίας της συναπόφασης, ως συνήθους νομοθετικής διαδικασίας με διευρυμένο πεδίο εφαρμογής».³⁷

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, που υπεγράφη τελικά στην ομώνυμη πόλη στις 13 Δεκεμβρίου του 2007, περιλαμβάνει δύο επιμέρους συνθήκες σε ένα ενιαίο κείμενο. Η μια έχει τίτλο «Συνθήκη για την τροποποίηση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Συνθ.ΕΕ) και η άλλη ονομάζεται «Συνθήκη για τη λειτουργία της Ένωσης» (ΣΛΕ). Πρόκειται για μια συνθήκη τροποποιητικού χαρακτήρα, στην οποία εμπεριέχονται οι βασικές καινοτομίες του Ευρωσυντάγματος.

Η ΕΕ αποκτά ρητά πλέον νομική προσωπικότητα, καταργούνται οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ενώ η Εκ απορροφάται από την ΕΕ., με αποτέλεσμα η νέα συνθήκη να είναι πιο αναγνώσιμη, αφού ο ιδιόμορφος αυτός δυισμός που υπήρχε από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ήταν εν πολλοίς ακατανόητος και καθιστούσε το ενωσιακό οικοδόμημα δυσπρόσιτο για το μέσο Ευρωπαίο πολίτη.

³⁵ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδη Γ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.12, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

³⁶ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδη Γ., οπ.

³⁷ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδη Γ. σελ.15 οπ.

Ορισμένες ακόμη καινοτομίες που επήλθαν με το νέο καθεστώς της ΕΕ είναι ενδεικτικά οι ακόλουθες:

Διορίζεται μόνιμος πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καθώς και ύπατος εκπρόσωπος για θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας της Ένωσης, ενώ περιορίζεται ο αριθμός των μελών της Επιτροπής από το 2014 και επεκτείνεται το καθεστώς της ειδικής πλειοψηφίας σε νέες πολιτικές.³⁸

Οι δύο βασικότερες διαφορές ως προς το περιεχόμενο της Συνθήκης της Λισσαβώνας σε σχέση με εκείνο του σχεδίου του Ευρωσυντάγματος, είναι η μη παράθεση σε αυτήν των διατάξεων του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η μη ρητή υπεροχή της Ευρωπαϊκής Δικαιοταξίας έναντι των εθνικών εννόμων τάξεων στο κείμενο της Συνθήκης: «Η ρητή πρόβλεψη της υπεροχής στη Συνταγματική Συνθήκη είχε προκαλέσει αντιδράσεις. Έτσι η διάταξη αυτή δεν περιλήφθηκε στη Συνθήκη της Λισσαβώνας και αντ' αυτής προσαρτήθηκε στη Συνθήκη η δήλωση 17³⁹ σχετικά με την υπεροχή».⁴⁰ Γίνεται αντιληπτό ότι ο κυριότερος λόγος της μη κατοχύρωσης της αρχής της υπεροχής του Ενωσιακού Δικαίου στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, ήταν «η αποφυγή ενός ισχυρού συμβόλου πολιτειακού/ομοσπονδιακού χαρακτήρα της Ενωσιακής Δικαιοταξίας».⁴¹ Συνεπώς μπορούμε να πούμε ότι η απάλλειψη της αρχής από το κείμενο της Συνθήκης, εντάσσεται στη λογική της απάλειψης των πολιτειακών συμβόλων.

Βέβαια με τη μη συμπερίληψη της αρχής της υπεροχής στο κείμενο της Συνθήκης, είναι πολύ πιθανό να υφίσταται αυτή η δυσκαμψία των Ανωτάτων εθνικών Δικαστηρίων, τα οποία ορισμένες φορές θεωρούν ότι η εθνική τους δικαιοταξία υπερέχει της ευρωπαϊκής, ακόμη και στα πεδία που έχει εκχωρηθεί η αρμοδιότητα στην ΕΕ. Άλλα σύμβολα που αφαιρέθηκαν είναι το

³⁸ Για ρυθμίσεις που συμβάλλουν στον εκδημοκρατισμό της ΕΕ βλ. την εισαγωγή της παρούσας εργασίας και αναλυτικότερα στο κεφ.2 παρακάτω.

³⁹ Οι Δηλώσεις που προσαρτώνται στις Συνθήκες δεν υπέχουν θέση πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου όπως τα Πρωτόκολλα, αλλά συνιστούν πολιτική δέσμευση για τα κράτη μέλη που τις διατυπώνουν, ενώ οι κοινές δηλώσεις προετοιμάζουν τη λήψη πολιτικών αποφάσεων, βλ. Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Θεσμοί και Έννομες Τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σελ. 319.

⁴⁰ Βλ. Στεφάνου Κ., Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σ' αυτήν πρωτόκολλα και δηλώσεις, Ευρ.Πολ., Τεύχος 1/2008, σελ.41.

⁴¹ Βλ. Στεφάνου Κ., οπ.

έμβλημα της Ένωσης, ο ύμνος της ΕΕ (η Ωδή στη χαρά του Beethoven), καθώς και η ρητή αναφορά στον όρο «συμμετοχική Δημοκρατία».

Ένα βασικό πλεονέκτημα για τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, σε σχέση με την ατυχή κατάληξη για την υιοθέτηση εκ μέρους των Ευρωπαίων ενός κοινού συνταγματικού πλαισίου, είναι ότι η εν λόγω συνθήκη επικυρώνεται από τα κοινοβούλια των κρατών-μελών, αποφεύγοντας το σκόπελο της τυχόν απόρριψης μέσω δημοψηφισμάτων. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί η Ιρλανδία, της οποίας το Σύνταγμα επιτάσσει τη διενέργεια δημοψηφίσματος, ακόμη και για την επικύρωση των απλών αναθεωρητικών Συνθηκών.

Στη συνέχεια της μελέτης, θα επιχειρηθεί μια όσο το δυνατόν πιο σφαιρική και αναλυτική προσέγγιση των πτυχών της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης που συμβάλλουν στον εκδημοκρατισμό του ενοποιητικού εγχειρήματος, ενισχύοντας την εδραίωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης στους κόλπους της Ένωσης.⁴²

2. Τα δημοκρατικά θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, προκειμένου να επιτευχθεί ένας αμοιβαίος συμβιβασμός μεταξύ των κρατών-μελών και να επικυρωθεί από το σύνολο των χωρών η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, απαλείφθηκε τελικά ο ορισμός της έννοιας της «δημοκρατίας». Υπό αυτήν την έννοια μπορεί να υποστηριχθεί ότι έγινε ένα βήμα πίσω ως προς την εδραίωση της πολιτικής ολοκλήρωσης, σε σχέση με την Συνταγματική Συνθήκη.

Από την άλλη πλευρά, καθίσταται σαφές, ότι από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μέχρι σήμερα, υπάρχει μια σταδιακή αναβάθμιση και μια αξιοπρόσεκτη εξελικτική πορεία των πτυχών που εγκλείονται στον όρο «δημοκρατία», με αποτέλεσμα την επίτευξη της δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και τη δημοκρατική διακυβέρνηση των πολιτών.

Δε θα μπορούσε άλλωστε να είχε ακολουθηθεί διαφορετική οδός, δεδομένου ότι η δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα

⁴² Για μια συνοπτική αναφορά στις επιμέρους παραμέτρους βλ. την εισαγωγή της παρούσας εργασίας.

αποτελούν το τρίπτυχο των θεμελιωδών αξιών της ευρωπαϊκής δικαιοταξίας, που την καθιστούν ένα ιδιαίτερο μόρφωμα, αποδίδοντας της προστιθέμενη αξία και δίνοντας της μια ξεχωριστή θέση στο διεθνές περιβάλλον.

Ειδικότερα, στις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η δημοκρατική αρχή ήταν απύσπαστη, τόσο ως οργανωτική βάση των νέων μορφωμάτων, όσο και ως προγραμματικό πλαίσιο των στόχων και των αξιών που πρέσβευαν.⁴³ Η ηχηρή αυτή απουσία ενδεχομένως οφείλεται, αφενός στη διάχυτη ανασφάλεια που υπήρχε αρχικά για την επιτυχή έκβαση του πρωτόγνωρου αυτού εγχειρήματος της ενοποιητικής διαδικασίας και αφετέρου στο γεγονός ότι τότε πρωταρχικό μέλημα των ευρωπαίων ηγετών και προεξάρχων στόχος τους ήταν η επίτευξη της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Η κατάσταση άρχισε να μεταβάλλεται ουσιαστικά με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), όπου γίνεται αναφορά στο προοίμιο της στην από κοινού προώθηση της δημοκρατίας από τα κράτη μέλη.⁴⁴

Στη συνέχεια, η επιτάχυνση της διαδικασίας ενοποίησης, όπως αντικατοπτρίστηκε στις μεταγενέστερες τροποποιήσεις των Συνθηκών (Μάαστριχτ, Άμστερνταμ, Νίκαια), σε συνδυασμό με τις αλληλεπάλλινες διευρύνσεις, επέτρεψαν την καλλιέργεια της δημοκρατικής προοπτικής στο πεδίο της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που σήμερα αποκαλείται Ευρωπαϊκή Ένωση. Γίνεται όμως αντιληπτό ότι η προοπτική αυτή πρέπει να υπερβεί τα εγγενή προβλήματα των διαφορών ανάμεσα, «από τη μια πλευρά, στη δημοκρατία ως πολίτευμα σύμφυτο με μια κρατική οντότητα όπου κυρίαρχος και πηγή της κρατικής εξουσίας είναι ο λαός και, από την άλλη, στο ιδιόμορφο μετακρατικό-μεταεθνικό σχήμα διακυβέρνησης που είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση».⁴⁵

Στο προοίμιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας, διαβεβαιώνεται η «έμπνευση» των συμβαλλομένων από τη δημοκρατία και το Κράτος Δικαίου, καθώς και η προσήλωση τους στις ίδιες αρχές. Μέσα από το αρ.2 Συνθ.ΕΕ κατοχυρώνονται ρητά αξίες που προσδίδουν στην Ένωση μια νέα δυναμική

⁴³ Για εκτενέστερη ανάλυση των μοντέλων της δημοκρατικής αρχής ως οργανωτικής βάσης βλ. το Μέρος Β της παρούσας εργασίας.

⁴⁴ Υπήρξε, βέβαια, προηγουμένως η Διακήρυξη για τη Δημοκρατία που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη σύνοδο της Κοπεγχάγης της 7.4.1978 (*Bull. E.C.* 3-1978, Preliminary Chapter).

⁴⁵ Βλ. Φραγκάκης Ν., Δημοκρατία και κράτος Δικαίου στην ΕΕ.: Μια ελλειμματική (;) σχέση, σελ.2, διαθέσιμο στο <http://www.frankakis.gr>.

διάσταση, «εκείνη της ένωσης κρατών βασιζόμενη σε παγκόσμιες αξίες».⁴⁶ Συγκεκριμένα κατοχυρώνονται «ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρεπείας, η ελευθερία, η δημοκρατία, το κράτος Δικαίου, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των μειονοτήτων».⁴⁷ Οι κοινές αυτές αξίες, σύμφωνα με την παρ.2 του εν λόγω άρθρου, είναι ενταγμένες «σε μια κοινωνία που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, την αλληλεγγύη, την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».⁴⁸

Η αναβάθμιση του ρόλου των πολιτών στην Ένωση αποτυπώνεται ανάγλυφα και εξειδικεύεται σε μια σειρά νέων ρυθμίσεων, βάσει των οποίων δημιουργείται ένα πιο ευέλικτο και διαδραστικό πλαίσιο για τη συμμετοχή των πολιτών στο διαρκώς μεταβαλλόμενο ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Αξιοσημείωτη καινοτομία της νέας Συνθήκης είναι ότι διατυπώνονται για πρώτη φορά οι θεμελιώδεις πολιτευματικές αρχές της Ένωσης και κωδικοποιούνται με τρόπο κατανοητό, ώστε να είναι προσιτές από το μέσο Ευρωπαϊό πολίτη. Οι αρχές της δημοκρατικής ισότητας, της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της συμμετοχικής δημοκρατίας «προστίθενται στις ήδη διακηρυγμένες ομοσπονδιακές αρχές της απονομής αρμοδιοτήτων και της επικουρικότητας».⁴⁹ Οι δύο πρώτες αρχές δεν απαντώνται για πρώτη φορά στο σύνθετο πλέγμα της Ευρωπαϊκής δικαιοταξίας, προσδιορίζουν όμως σαφέστερα τα δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών και ενισχύουν τη θέση και το ρόλο τους στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Με την αρχή της «συμμετοχικής Δημοκρατίας», η οποία τελικά δεν επικράτησε ως όρος, υιοθετούνται νέοι τρόποι δράσης και παρέμβασης των πολιτών, ώστε να είναι και στην πράξη συνδιαμορφωτές των ευρωπαϊκών εξελίξεων.

Στο σημείο αυτό μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αρχή της δημοκρατικής ισότητας εκδηλώνεται με δύο εκφάνσεις. Στην παρούσα συνθήκη κατοχυρώνεται τόσο η ισότητα των κρατών-μελών απέναντι στις συνθήκες,

⁴⁶ Βλ. Χίου Μανιατοπούλου Θ., Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ.23, εκδ. Παπαζήση, 2008.

⁴⁷ Βλ. σχετικά αρ.2 παρ.1 συνθ.ΕΕ.

⁴⁸ Βλ. αρ.2 παρ.3 συνθ.ΕΕ.

⁴⁹ Βλ. Στεφάνου κ., Καταπόδης Γ., οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.16, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

όσο και η ισότητα των πολιτών ως προς τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

Συγκεκριμένα στο αρ.3 παρ.2 ορίζεται ότι «Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών-μελών ενώπιον των συνθηκών. Σύμφωνα με την ανωτέρω αρχή, τα κράτη μέλη απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα και δεσμεύονται από τις ίδιες υποχρεώσεις, «οι δε αποκλίσεις εντάσσονται στη λογική της αναλογικής ισότητας».⁵⁰

Η κατάσταση άρχισε να περιπλέκεται, όταν, προκειμένου να μη ναυαγήσει εκ νέου η ενοποιητική διαδικασία, τα κράτη αποδέχθηκαν τη δυνατότητα χρήσης αυτοεξαιρέσεων μέσω πρωτοκόλλων και δηλώσεων που προσαρτήθηκαν στη Συνθήκη, από χώρες που διαφωνούσαν με ορισμένες ρυθμίσεις της. Η πρακτική αυτή αντανάκλα με γλαφυρό τρόπο τις επιφυλάξεις ορισμένων κρατών-μελών απέναντι στην εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τις επιπτώσεις στην κυριαρχία.

Αλλωστε υπό την τυπική νομική εκδοχή της κυριαρχίας, που δίνει έμφαση στις διεθνείς δεσμεύσεις, κυρίαρχα έχουν μείνει τα κράτη που έκαναν χρήση αυτοεξαιρέσεων. Υπό την ουσιαστική πολιτική εκδοχή της κυριαρχίας, «που δίνει έμφαση στη συνάσκηση της κυριαρχίας, κυρίαρχα είναι τα κράτη που συνδιαμορφώνουν τις ευρωπαϊκές πολιτικές».⁵¹

Η έννοια της «συνδιαμόρφωσης των ευρωπαϊκών πολιτικών» εξειδικεύεται στο γεγονός ότι οι περιορισμοί που τα ίδια τα κράτη υιοθετούν μέσα από τη συμμετοχή τους στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα αποτελούν σε πρώτο χρόνο αντικείμενο συναινετικών αποφάσεων, και λαμβανομένης υπόψη της νέας δυναμικής της «συνδιάθεσης», παρέχεται πλέον η δυνατότητα στα κράτη να συνδιαχειρίζονται τις κυριαρχίες τους μέσα από τη θεσμοθετημένη σύμπραξή τους στις τελικές αποφάσεις.⁵²

Με άλλα λόγια, κυρίαρχα είναι «τα κράτη που προσαρμόζονται στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, συνασκώντας εξουσίες με άλλα κράτη στο πλαίσιο

⁵⁰ 1 Βλ. STEPHANOU, C. «Le principe d'égalité statutaire des Etats» in Melanges Jean Raux, Editions Apogee, Rennes, 2006, σελ. 373 επ.

⁵¹ Βλ. Στεφάνου Κ., Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σε αυτήν πρωτόκολλα και δηλώσεις, Ευρωπαϊών πολιτεία, Τεύχος 1/2008, σελ.40.

⁵² Για την έννοια της «συνδιάθεσης» «co-determination» των επιμέρους κυριαρχιών βλ. αναλυτικότερα Χρυσόχοου Δ., Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες μορφές κυριαρχίας και συναρχίας, σελ.12 επ. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2006.

του συλλογικού συστήματος, αφού με αυτόν τον τρόπο είναι σε θέση να παρέχουν πιο αποτελεσματικά τις υπηρεσίες τους στους πολίτες τους, παρά εάν δρούσαν μεμονωμένα». ⁵³

Από την τυπική σκοπιά του θέματος, αντλώντας έρεισμα από την ορολογία του Διεθνούς Δικαίου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι αυτοεξαιρέσεις των κρατών-μελών προσομοιάζουν με τις επιφυλάξεις που διατυπώνουν τα συμβαλλόμενα μέρη κατά τη σύναψη διεθνούς συνθήκης. Από την ουσιαστική, πολιτική σκοπιά, οι αυτοεξαιρέσεις αποτελούν έκφανση του «νεοβολονταρισμού», ⁵⁴ που χαρακτηρίζει την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ. ⁵⁵

Δεδομένου πάντως ότι με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας ενισχύονται σε μεγάλο βαθμό τα πολιτειακά χαρακτηριστικά του ενοποιητικού εγχειρήματος, με την εδραίωση των δημοκρατικών θεμελίων της ΕΕ, την αναβάθμιση του ρόλου του ΕΚ, αλλά και την ενεργό συμμετοχή των εθνικών Κοινοβουλίων στην παραγωγή των ευρωπαϊκών πολιτικών, θεωρείται εν πολλοίς ότι η χρήση αυτοεξαιρέσεων από ορισμένα κράτη και μάλιστα όταν αυτή γίνεται κατά τρόπο συστηματικό, αντιτάσσεται στην αρχή της δημοκρατικής ισότητας.

Στον αντίποδα υποστηρίζεται, ότι οι αυτοεξαιρέσεις μπορούν να ενταχθούν στο πλέγμα των δημοκρατικών αρχών της Ένωσης, αφού η χρήση τους αποτελεί το μόνο τρόπο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων της μειοψηφίας σε ζητήματα ζωτικής σημασίας για τα κράτη-μέλη και τους λαούς τους.

Σύμφωνα με την αρχή της δημοκρατικής ισότητας των πολιτών, η οποία κατοχυρώνεται στο αρ.9 της Συνθήκης, δηλώνεται ότι «Σε όλες τις δραστηριότητες της η Ένωση σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της, οι οποίοι τυγχάνουν ίσης προσοχής από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της». ⁵⁶ Η ανωτέρω αρχή συνδέεται και με την απαγόρευση των διακρίσεων και τυγχάνει εφαρμογής σε ορισμένες δραστηριότητες της

⁵³ Για εκτενέστερη ανάλυση βλ. επίσης Chryssochoou D., *The European Synarchy: New Discourses on Sovereignty*, Göttingen Journal of International Law 1/2009, σελ.128 επ.

⁵⁴ Βλ. σχετικά 2 STREECK, W. "Neo-voluntarism: A European Social Policy Regime?" in Marks et al.

(eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996.

⁵⁵ Για μια αναλυτικότερη προσέγγιση των αυτοεξαιρέσεων βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ. οπ., Σελ.12.

⁵⁶ Βλ. αρ.9 συνθ.ΕΕ και 145 της Συνταγματικής Συνθήκης.

Ένωσης και σε φυσικά πρόσωπα που διαβιούν στο έδαφος ενός κράτους μέλους χωρίς να έχουν την ιθαγένεια του και κατά συνέπεια την ιθαγένεια του Ευρωπαίου πολίτη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των οργάνων και των οργανισμών της Ένωσης.

Η κατοχύρωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας ως θεμελιώδους αρχής για τη δημοκρατική λειτουργία της ΕΕ συνιστά ισχυρό συμβολισμό του πολιτειακού χαρακτήρα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, ενώ παράλληλα ότι υιοθετείται «η ομοσπονδιακή αρχή της διττής νομιμοποίησης»,⁵⁷ αφού αναγνωρίζεται στην ΕΕ η διφυής της διάσταση, ως Ένωσης κρατών και ως Ένωσης λαών, που τώρα έχει μετονομαστεί σε Ένωση πολιτών. Με βάση την ομοσπονδιακή αρχή, οι πολίτες εκπροσωπούνται μέσω των Ευρωβουλευτών, που οι ίδιοι εκλέγουν και στέλνουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και τα κράτη-μέλη εκπροσωπούνται στο μεν Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων, στο δε Συμβούλιο από τους αρμόδιους Υπουργούς. Η αρχή της διττής νομιμοποίησης (dual legitimacy), όπως εκφράζεται θεσμικά με την αρχή της διττής εκπροσώπησης (dual representation), έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στα πλαίσια απόδοσης στην ΕΕ ομοσπονδιακών χαρακτηριστικών, αφού αποτελεί εφαρμογή της αρχής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στα ομοσπονδιακά καθεστώτα.

Σύμφωνα με την αρχή, ο λαός εκπροσωπείται είτε ως σύνολο είτε ως μέρος και ισχύει το δικοινοβουλευτικό σύστημα, βάσει του οποίου υπάρχουν δύο νομοθετικά σώματα, ένα που εκπροσωπεί τους πολίτες κι ένα που εκπροσωπεί τα συστατικά μέρη της ομοσπονδίας.⁵⁸ Η αρχή της διττής νομιμοποίησης στα πλαίσια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας κατοχυρώνεται στο αρ.10 συνθ.ΕΕ, το οποίο προβλέπει: «Η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Οι πολίτες εκπροσωπούνται άμεσα στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες».⁵⁹

⁵⁷ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδη Γ., σελ.29 σπ.

⁵⁸ Για μια εκτενέστερη αναφορά σχετικά με την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης στα ομοσπονδιακά συστήματα, βλ. Χρυσόχου Δ., Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, σελ.95 επ., εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003.

⁵⁹ Βλ. αρ.10 συνθ.ΕΕ και αρ.146 της Συνταγματικής Συνθήκης.

Σημαντικό ρόλο ως προς την ενδυνάμωση της ως άνω αρχής, σε σχέση με τις προϊσχύσασες συνθήκες, διαδραματίζει η σημαντική αναβάθμιση του ευρωκοινοβουλίου και η δυναμική πλέον εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, αφού τα εν λόγω αντιπροσωπευτικά σώματα εκλέγονται απευθείας από τους Ευρωπαίους πολίτες, αντλώντας έτσι αναμφίβολα τη λαϊκή δημοκρατική νομιμοποίηση. Αλλά και οι αρχηγοί και τα μέλη των κυβερνήσεων που εκπροσωπούν τα κράτη στο Συμβούλιο «είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους».⁶⁰

Η αντικατάσταση του όρου «λαοί» από τον όρο «πολίτες» σε πολλά σημεία της Συνθήκης, καταδεικνύει τη βούληση των συντακτών της να ενισχυθεί σημαντικά η θέση των Ευρωπαίων πολιτών. Αποδίδονται στον πολίτη απευθείας πολιτικά δικαιώματα, «ενώ ανάγεται το σύνολο των πολιτών σε νομικό δῆμο».⁶¹ Η αναγωγή αυτή αντλεί το νομικό και το πολιτικό της έρεισμα, από το χαρακτήρα της ΕΕ ως μιας δικαίως συντεταγμένης Ένωσης και ενδεχομένως ενός οιονεί συνταγματικού χώρου, στα πλαίσια του οποίου αναγνωρίζονται δικαιώματα και υποχρεώσεις απευθείας στους πολίτες. Η συζήτηση σχετικά με την ύπαρξη ή μη πολιτικού δήμου, θα αναλυθεί σε επόμενη ενότητα της παρούσας εργασίας.

Επιπλέον γίνεται αναφορά στο ρόλο που διαδραματίζουν τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα «ως φορείς διαμόρφωσης της Ευρωπαϊκής πολιτικής και έκφρασης των Ευρωπαίων πολιτών».⁶²

Στα πλαίσια της υλοποίησης της αρχής της συμμετοχικής δημοκρατίας, «τα θεσμικά όργανα της ΕΕ οφείλουν να διατηρούν και να επιδιώκουν ανοικτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών».⁶³ Ως κοινωνία των πολιτών νοείται ένα ευρύ φάσμα εκπροσώπησης των οργανωμένων συμφερόντων των πολιτών της Ένωσης, όπως οικονομικοί και ακαδημαϊκοί κύκλοι, κοινωνικοί εταίροι, περιβαλλοντικές και άλλες μη κυβερνητικές οργανώσεις κλπ. Η κοινωνία των πολιτών αποκτά πλέον και τυπικά τη δυνατότητα να επηρεάζει την παραγωγή

⁶⁰ Βλ. Στεφάνου Κ. Καταπόδης Γ. σελ.29 οπ.

⁶¹ Βλ. σχετικά Στεφάνου Κ., καταπόδης Γ., οπ.

⁶² Βλ. Τσάκωνα Αθ., Το Ευρωπαϊκό θεσμικό Δίκαιο. Ο Συνταγματικός Χάρτης της ΕΕ και η τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ.133, εκδ.Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009.

⁶³ Βλ. αρ.11 παρ.2 συνθ.ΕΕ.

και τη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών σε θέματα αρμοδιότητας της, στην προνομοθετική και τη νομοθετική φάση, με συνεχείς διαβουλεύσεις σε όλα τα επίπεδα, παρά τον κίνδυνο για μια ενδεχόμενη ενίσχυση της συντεχνιακής λοξοδρόμησης.⁶⁴ Έχει βάσιμα υποστηριχθεί ότι τα δίκτυα των δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων στο πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, μπορούν να ευνοήσουν τα κατεστημένα και τα διαπλεκόμενα συμφέροντα. Πρέπει λοιπόν οι μηχανισμοί διαβούλευσης να μην είναι επιρρεπείς σε παρόμοιες παθογένειες.

Ιδιαίτερη βαρύτητα για την επίτευξη της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών στο βίο της Ένωσης, δίνεται στην ενίσχυση της δημοσιότητας και της διαφάνειας. Σε αυτό το πνεύμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα συνεδριάζει πάντα δημόσια, όπως και το Συμβούλιο όταν νομοθετεί. Επιπρόσθετα, θεμελιώνεται «το δικαίωμα πρόσβασης κάθε πολίτη καθώς και κάθε φυσικού ή νομικού προσώπου που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε κάποιο κράτος μέλος, στα έγγραφα όλων των οργάνων και των οργανισμών της Ευρώπης».⁶⁵

Η σημαντικότερη όμως καινοτομία που είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το εγχείρημα της συμμετοχικής δημοκρατίας είναι ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας προσκαλεί τους πολίτες να συμμετέχουν στις πολιτικές της Ένωσης χάρη στην πρωτοβουλία των πολιτών, με την οποία «ένα εκατομμύριο πολίτες, από έναν αριθμό χωρών μελών θα μπορούν 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».⁶⁶ Κατοχυρώνεται επίσης ο σεβασμός στο καθεστώς των εκκλησιών και των θρησκευτικών πεποιθήσεων και ενισχύεται η προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των Ευρωπαίων πολιτών.

⁶⁴ Αν και η διαβούλευση συμβάλλει στον εκδημοκρατισμό ως προς τη λήψη των αποφάσεων, παρέχει ταυτόχρονα στους συμμετέχοντες την ευκαιρία να μεγιστοποιούν τα οφέλη τους, χωρίς να μεριμνούν στο βαθμό που θα όφειλαν για το γενικό συμφέρον της ομάδας που εκπροσωπούν.

⁶⁵ Βλ. αρ.15 της συνθ.ΛΕ καθώς και το αρ.42 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

⁶⁶ Βλ. σχετικά αρ.11 της συνθ.ΕΕ και 147 της Συνταγματικής Συνθήκης. Το ζήτημα της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας θα εξεταστεί αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 5 του Μέρους Α της παρούσας εργασίας.

Από την ανάλυση των ανωτέρω αρχών, γίνεται αντιληπτό ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας συμβάλλει αναμφίβολα στη διαμόρφωση ενός νέου ευρωπαϊκού πολιτικού και νομικού πολιτισμού. Έτσι αρχίζουν σταδιακά να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για τη διάπλαση ενός ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου, καθώς τόσο σε συμβολικό, όσο και σε ουσιαστικό επίπεδο, υπογραμμίζονται οι αξιολογικές βάσεις πάνω στις οποίες οικοδομείται η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Από την άλλη πλευρά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι τρεις θεμελιώδεις αυτές αρχές συνιστούν ρυθμίσεις διακηρυκτικού κυρίως χαρακτήρα, με ελάχιστο πρακτικό αντίκρυσμα για τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό της Ένωσης.

Στα επόμενα κεφάλαια του πρώτου μέρους της εργασίας, θα αναλυθούν οι επιμέρους ρυθμίσεις της Συνθήκης, που συμβάλλουν σε πρακτικότερο επίπεδο στην ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της Ένωσης και απαντούν στα ερωτήματα που τέθηκαν με τη δήλωση του Λάακεν.⁶⁷

3. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

3.1. Ιστορική εξέλιξη

Όπως έχει ήδη τονιστεί, μεταξύ των σημαντικότερων καινοτομιών που εισήχθησαν στο σύστημα της ευρωπαϊκής δικαιοταξίας με την υιοθέτηση της νέας Συνθήκης, συγκαταλέγεται και η απόδοση πλήρους νομικής δεσμευτικότητας στο κείμενο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (εφεξής Χάρτης). Εξετάζοντας το ζήτημα της κατοχύρωσης της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, από τις απαρχές της δημιουργίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθίσταται εμφανές ότι στα κείμενα των ιδρυτικών συνθηκών, δεν γίνεται καμία σχετική αναφορά, με αποτέλεσμα να υφίσταται νομικό κενό ως προς τις αρμοδιότητες της τότε ΕΟΚ σε αυτόν τον τομέα.

⁶⁷ Για τα ερωτήματα που τέθηκαν με τη συνημμένη δήλωση στο Λάακεν βλ. αναλυτικότερα την Ιστορική Αναδρομή της παρούσας εργασίας.

Η απουσία ενός ολοκληρωμένου συστήματος προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο καταδεικνύει μάλλον την απροθυμία εκ μέρους των κρατών μελών να προωθήσουν την κατοχύρωση του συγκεκριμένου πεδίου πολιτικής.

Στην πρώτη φάση, συνεπώς, της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, τα ανθρώπινα δικαιώματα προστατεύονταν σε εθνικό επίπεδο, μέσα από τα Συντάγματα των κρατών-μελών, και σε διεθνές επίπεδο, κυρίως στο πλαίσιο της συμμετοχής των εταίρων της Ένωσης στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕυρΣΔΑ) αλλά και μέσα από άλλα διεθνή κείμενα.⁶⁸

Στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, όσον αφορά κατ' αρχάς στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), στο προοίμιό της γινόταν ρητή αναφορά στα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά καταγράφονται στα εθνικά συντάγματα, την ΕυρΣΔΑ και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη.

Οι βάσεις για την αναγνώριση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία τέθηκαν το 1992 με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣυνΘΕΕ), η οποία εισήγαγε για πρώτη φορά την έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ή ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης (citizenship) και αναγνώρισε ορισμένα ειδικά δικαιώματα στον ευρωπαίο πολίτη, όπως το δικαίωμα συμμετοχής στις ευρωεκλογές, τις τοπικές-περιφερειακές εκλογές, το δικαίωμα αναφοράς και άλλα.⁶⁹

Κομβικό σημείο στην εξελικτική διαδικασία ενοποίησης της ΕΕ αποτελεί η θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, (1997) η οποία εισάγει σημαντικές καινοτομίες θέτοντας τον άνθρωπο στο επίκεντρο των στόχων και των αξιών της Ένωσης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 της ΣυνΘΕΕ, «η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη-μέλη». Η δεύτερη παράγραφος του ίδιου άρθρου ορίζει ότι «η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την ΕυρΣΔΑ και όπως

⁶⁸ Τέτοια κείμενα συνιστούν το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, το Διεθνές Σύμφωνο για την προστασία των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων (ΟΗΕ 1966) και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης.

⁶⁹ Βλ. Περράκης Στ., ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ασκήσεις επί χάρτου ή ένα νέο εργαλείο πολιτικής για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου;, σελ. 22.

προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου».

Η ιδέα της κατάρτισης ενός Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που θα συγκέντρωνε σε ένα ενιαίο κείμενο τα θεμελιώδη δικαιώματα που ίσχυαν σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να καταστούν περισσότερο ορατά στους ευρωπαίους πολίτες, τέθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κολωνίας (3-4 Ιουλίου 1999), «αφήνοντας πάντως ανοικτό το θέμα της ενδεχόμενης συνταγματοποίησης του».⁷⁰

Η διαδικασία της διαβούλευσης είχε αίσια έκβαση, αφού ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υιοθετήθηκε πανηγυρικά στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας, (7-9 Δεκεμβρίου 2000), ως κοινή πολιτική διακήρυξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Ωστόσο, μολοντί ο Χάρτης συνιστούσε μια πολιτική δέσμευση που είχε μάλιστα υιοθετηθεί από ένα σώμα με ευρεία νομιμοποίηση, (θεσμικά όργανα της ΕΕ, εκπρόσωποι εθνικών κοινοβουλίων και κυβερνήσεων, διακεκριμένοι επιστήμονες) εν τούτοις ο χαρακτήρας του παρέμενε ακόμη διακηρυκτικός, αφού δεν είχε αποκτήσει ακόμη νομική δεσμευτικότητα.

Ένα ποιοτικό άλμα προς μια ουσιαστική αναβάθμιση του Χάρτη συντελέστηκε με την ενσωμάτωση του Χάρτη στην υπογραφείσα αλλά μηδέποτε επικυρωθείσα Συνταγματική Συνθήκη.

3.2. Νομική φύση και πεδίο εφαρμογής του Χάρτη

Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας, με προεξέχουσα βαρύτητα για την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ, είναι η ποιοτική αναβάθμιση του Χάρτη σε ένα πλήρως νομικά δεσμευτικό κείμενο. Σε αντίθεση με τη Συνταγματική Συνθήκη, της οποίας ο Χάρτης αποτελούσε το δεύτερο μέρος, παρατηρούμε ότι το εν λόγω κείμενο δεν ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Ως αντιστάθμισμα στη διαφαινόμενη αυτή οπισθοχώρηση προβλέπεται στο αρ.6 παρ.1 της

⁷⁰ Βλ.Ηλιοπούλου Στράγγα ΤΖ., Ο Χάρτης των θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα, ευρ. Πολ. 1/2008, σελ.94.

Συνθήκης, ότι στο κείμενο του Χάρτη θα προσδίδεται στο εξής το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.⁷¹ Συνεπώς ο Χάρτης, που είναι «το κείμενο που απευθύνεται κατ' εξοχήν στους πολίτες της Ένωσης»,⁷² θεωρείται ισόκυρος με τις Συνθήκες βάσει της σχετικής διάταξης: «1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7^{ης} Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε 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».⁷³

Στις 12 Δεκεμβρίου 2007, μία ημέρα δηλαδή πριν την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβόνας, υπεγράφη στο Στρασβούργο ο ΧΘΔ της ΕΕ από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τον προεδρεύοντα του Συμβουλίου. Από την επικύρωση της νέας Συνθήκης από τα κράτη μέλη, ο Χάρτης απέκτησε δεσμευτική ισχύ.

Η απόδοση δεσμευτικής ισχύος στις διατάξεις του Χάρτη, δηλαδή η ποιοτική αναβάθμισή τους σε δέσμη κανόνων δικαίου, σήμαινε την πλήρη ενεργοποίησή τους.

Από τη νομική αυτή υποχρέωση των κρατών για πλήρη δεσμευτικότητα ως προς τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το Χάρτη, εξαιρέθηκαν με σχετικά πρωτόκολλα και δηλώσεις που προσαρτήθηκαν στη Συνθήκη το Ηνωμένο Βασίλειο και η Πολωνία. Σύμφωνα με την παρ.1 του αρ.1 του οικείου πρωτοκόλλου: «Ο Χάρτης δε διευρύνει την ευχέρεια του Δικαστηρίου της ΕΕ ή οποιουδήποτε δικαστηρίου της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, να κρίνει ότι οι νόμοι, οι κανονιστικές πράξεις, οι

⁷¹ Περιλαμβάνεται σε κοινή δήλωση των τριών θεσμικών οργάνων της ΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την υπογραφή του κειμένου.

⁷² Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδη Γ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβόνας, σελ.11, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

⁷³ Βλ. σχετικά αρ.6 παρ.1 συνθ.ΕΕ.

διοικητικές διατάξεις οι πρακτικές ή δράση της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου δε συνάδουν με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ελευθερίες και αρχές που επιβεβαιώνει». ⁷⁴

Προς αποφυγή κάθε άλλης ερμηνευτικής προσέγγισης, διευκρινίζεται στην παρ.2 του αρ.1, ότι «Με τον τίτλο Ιν του Χάρτη δεν παράγονται αγώγιμα δικαιώματα, που να ισχύουν στην Πολωνία ή στο Ηνωμένο Βασίλειο, εκτός αν η Πολωνία ή το Ηνωμένο Βασίλειο προβλέπουν τέτοια δικαιώματα στο εθνικό τους δίκαιο». ⁷⁵ Στο άρθρο 2 του πρωτοκόλλου ορίζεται τέλος, ότι «Όταν μια διάταξη του Χάρτη αναφέρεται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, εφαρμόζεται στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο μόνο στο βαθμό που τα δικαιώματα ή οι πρακτικές που περιέχει, αναγνωρίζονται στο Δίκαιο ή τις πρακτικές της Πολωνίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου». ⁷⁶

Από την προεκτεθείσα αναφορά των διατάξεων του πρωτοκόλλου καθίσταται σαφές ότι ουσιαστικά περιέχονται σ' αυτό τρεις επιφυλάξεις που αφορούν την εφαρμογή του Χάρτη στα δύο αυτά κράτη-μέλη:

1. Ως προς την έκταση της αρμοδιότητας του ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ) και των δικαστηρίων των κρατών-μελών.
2. Ως προς τη νομική ισχύ στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο των δικαιωμάτων που περιέχονται στο κεφάλαιο «Αλληλεγγύη».
3. Ως προς τις προϋποθέσεις εφαρμογής στα δύο αυτά κράτη-μέλη, διατάξεων του Χάρτη που αναφέρονται στις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές. ⁷⁷

Στο σημείο αυτό πρέπει χάριν πληρότητας να αναφερθεί, 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

⁷⁴ Βλ. το αρ.1 παρ.1 του πρωτοκόλλου «σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία».

⁷⁵ Βλ. την παρ.2 του αρ.1 του ανωτέρω πρωτοκόλλου.

⁷⁶ Βλ. το αρ.2 του ανωτέρω πρωτοκόλλου.

⁷⁷ Για εκτενέστερη ανάλυση ως προς την εφαρμογή του Χάρτη στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο, βλ. Ηλιοπούλου – Στράγγα Τζ., Ο Χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, ευρ.πολ. Τεύχος 1/2008, σελ.117 επ.

προς τα κοινωνικά δικαιώματα του Χάρτη, αλλά για θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία θα μπορούσαν να έχουν επιδράσεις στο οικογενειακό Δίκαιο».⁷⁸

Ωστόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε το ψήφισμα της 29/11/2007, με το οποίο αφενός ενέκρινε το δεσμευτικό νομικό καθεστώς του Χάρτη και αφετέρου ζήτησε από τα δύο κράτη να προσπαθήσουν να τον εφαρμόσουν.

Με το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, που από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας συνιστά πλέον πρωτογενές Δίκαιο της Ένωσης, κατοχυρώνονται για πρώτη φορά σε Ενωσιακό επίπεδο από κοινού σε ενιαίο κείμενο, ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες, πολιτικά δικαιώματα, αλλά και οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και εγγυήσεις.

Ως προς τη δομή του, ο Χάρτης διαρθρώνεται σε ένα εισαγωγικό προοίμιο και σε 54 άρθρα, τα οποία εντάσσονται σε επτά θεματικές ενότητες. Ειδικότερα στο προοίμιο ορίζεται ότι «Η Ένωση εδράζεται στις αδιαίρετες οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης».⁷⁹ Επιπλέον προβλέπεται ότι ο Χάρτης ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του Κράτους Δικαίου.

Τα δικαιώματα που προστατεύονται από το Χάρτη εκτίθενται σε έξι γενικά κεφάλαια (Αξιοπρέπεια, Ελευθερίες, Ισότητα, Αλληλεγγύη, Δικαιώματα των πολιτών, Δικαιοσύνη), ενώ σε ένα έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι γενικές διατάξεις.

Το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη οριοθετείται στο άρθρο 51 παρ. 1 αυτού, σύμφωνα με το οποίο: «Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους».⁸⁰

Στο πλαίσιο του σεβασμού της αρχής της καθολικότητας, τα δικαιώματα που περιλαμβάνονται στον Χάρτη ισχύουν, ως επί το πλείστον,

⁷⁸ Βλ. Ηλιοπούλου – Στράγγα Τζ. Οπ. Σελ.120

⁷⁹ Βλ. το προοίμιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης.

⁸⁰ Βλ. το αρ.52 παρ.1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

για κάθε άτομο που βρίσκεται στην επικράτεια κράτους-μέλους της ΕΕ, ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς του ή του τόπου διαμονής του.⁸¹

Ο Χάρτης αποβλέπει αποκλειστικά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων έναντι πράξεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ καθώς και των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του Δικαίου της Ένωσης. Ο Χάρτης δεν επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου ούτε δημιουργεί νέα αρμοδιότητα ή νέο καθήκον για την Ένωση.

Όσον αφορά την τήρησή των διατάξεων του, σε όλες τις πράξεις της Ένωσης, ανατίθεται στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Ως πηγές έμπνευσης κατά τις διαπραγματεύσεις για την κατάρτιση του Χάρτη θεωρούνται κατά κύριο λόγο, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), η νομολογία του Δικαστηρίου και οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών.

Επιπρόσθετα, ως προς τα ατομικά δικαιώματα, τις θεμελιώδεις ελευθερίες και τα πολιτικά δικαιώματα, κατοχυρώθηκαν κατά μείζονα λόγο, αυτά που αναγνωρίζονταν ήδη από τις Συνθήκες.

Για τη διασφάλιση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων, καταλυτική υπήρξε η συμβολή του Κοινοτικού Χάρτη των θεμελιωδών Δικαιωμάτων των εργαζομένων (1989) και του Αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης (1996).

Τέλος για τη συμπερίληψη στο Χάρτη και ορισμένων μεμονωμένων δικαιωμάτων, έγινε χρήση και άλλων πηγών ακόμη και διεθνούς εμβελείας, όπως η Διεθνής Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού, ο κανονισμός του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, αλλά και ειδικότερες συμφωνίες ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος, όπως η συνθήκη Schengen και η Europol.⁸²

⁸¹ Συνήθως τα ατομικά δικαιώματα εκτείνονται σε όλους όσους διαμένουν στην επικράτεια της ΕΕ, ενώ τα πολιτικά αφορούν Ευρωπαίους πολίτες.

⁸² Για μια πιο λεπτομερή ανάλυση του ζητήματος βλ. Παπαδοπούλου Λ., Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη, το Σύνταγμα, Τεύχος 6/2001.

3.3. Η σχέση του Χάρτη με άλλες πηγές του Δικαίου της Ένωσης

Με την αναγνώριση στο Χάρτη του ίδιου νομικού κύρους με τις Συνθήκες, εγείρεται το ζήτημα της σχέσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Χάρτη, με εκείνα που αντλούν τη νομική τους ισχύ από άλλες πηγές του ενωσιακού Δικαίου, όπως Συνθήκες, την ΕΣΔΑ, τη σχετική νομολογία ή ακόμα και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις.

Στην παρ.2 και 3 του αρ.52 του Χάρτη, ρυθμίζεται η εμβέλεια και η συνύπαρξη των πολλαπλώς διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων, δηλ. των δικαιωμάτων του Χάρτη με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στις Συνθήκες (παρ.2) και των δικαιωμάτων του Χάρτη με τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ (παρ.3).

Ειδικότερα, στο αρ.52 παρ.2 γίνεται αναφορά σε δικαιώματα που αναγνωρίζονται από το Χάρτη, τα οποία παράλληλα αποτελούν αντικείμενο διατάξεων των Συνθηκών.

Τα ζητήματα που εγείρονται στο σημείο αυτό, σχετίζονται «αφενός με τη διάκριση μεταξύ ελευθεριών της εσωτερικής αγοράς και άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία ήταν ήδη κατοχυρωμένα στις Συνθήκες και αφετέρου με τη διπλή κατοχύρωση ορισμένων δικαιωμάτων στο Χάρτη και στη Συνθήκη».⁸³

Ιδιαίτερης σημασίας θεωρείται η παρ.3 του αρ.52 του Χάρτη, στην οποία ρυθμίζονται οι σχέσεις μεταξύ των δικαιωμάτων, ελευθεριών που κατοχυρώνονται στο Χάρτη και των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών της ΕΣΔΑ και των πρωτοκόλλων της, έχει ως ακολούθως: «Στο βαθμό που ο Χάρτης περιλαμβάνει δικαιώματα που αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται στην ΕΣΔΑ, η έννοια και η εμβέλειά τους είναι ίδιες με εκείνες

⁸³ Βλ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ Τζ., Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα, Ευρωπαϊών Πολιτεία 1/2008, σελ. 105.

που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της ΕΕ να παρέχει ευρύτερη προστασία». ⁸⁴

Συγκεκριμένα, στο κείμενο του Χάρτη περιέχονται «μια σειρά από διατάξεις προστασίας, όπου δώδεκα προστατευόμενα δικαιώματα έχουν την ίδια εννοιολογική υφή και το ίδιο πεδίο εφαρμογής με αυτά της Ευρωπαϊκής Σύμβασης, ενώ επτά έχουν την ίδια εννοιολογική υφή, αλλά η έκταση προστασίας είναι διευρυμένη». ⁸⁵ Επίσης, η παραπομπή του Χάρτη στην ΕΣΔΑ και στο ΕΔΔΑ γίνεται και επειδή ο Χάρτης δεν προβλέπει κατά κανόνα ειδικούς περιορισμούς στα κατ' ιδίαν δικαιώματα. Συνεπώς, δικαιώματα του Χάρτη που αντιστοιχούν σε δικαιώματα της ΕΣΔΑ έχουν την ίδια σημασία και έκταση την οποία τους αναγνωρίζει η ΕΣΔΑ.

Η παρ.4 του ίδιου άρθρου αναφέρεται σε θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη, που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, ορίζοντας ότι «τα εν λόγω δικαιώματα πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τις παραδόσεις αυτές». ⁸⁶ Επίσης, η παρ.6 ορίζει ότι «πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές, όπως καθορίζονται στο Χάρτη» και η παρ.7 προβλέπει ότι «τα δικαστήρια της Ένωσης και των κρατών-μελών λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις επεξηγήσεις, οι οποίες έχουν εκπονηθεί, με σκοπό την παροχή κατευθύνσεων για την ερμηνεία του Χάρτη». ⁸⁷ Τέλος, στο αρ.53 του Χάρτη, ρυθμίζεται το επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ορίζοντας ότι «Καμία διάταξη του Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής και μεταξύ άλλων τα Συντάγματα των κρατών-μελών». ⁸⁸

3.4. Η θέση της νομολογίας

⁸⁴ Βλ.αρ.52 παρ.3 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

⁸⁵ βλ. ΡοζάκηςΧ., Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ΕΕ, ΕΕΕυρΔ Ειδικό Τεύχος, 2001, σελ. 432 επ.

⁸⁶ Βλ.αρ.52 παρ.4 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

⁸⁷ Βλ.αρ.52 παρ.6 και παρ.7 του Χάρτη.

⁸⁸ Βλ.αρ.53 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Μολονότι, όπως έχει αναφερθεί, ο Χάρτης απέκτησε το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες μόλις μετά τη θέση σε ισχύ της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι είχε ήδη αναπτύξει «μια ακτινοβολία και μια οίονοι νομική προενέργεια, οι οποίες ξεπερνούν κατά πολύ τις επιδράσεις μιας πολιτικής διακήρυξης».⁸⁹ Παρ' όλο που ο Χάρτης συνιστούσε αρχικά ένα κείμενο διακηρυκτικού χαρακτήρα χωρίς να αναγνωρίζεται στις διατάξεις του «τυπική δεσμευτικότητα», εν τούτοις σύμφωνα με μερίδα υποστηρικτών της θεωρίας, αλλά και τη νομολογία του Δικαστηρίου, φαίνεται τα δικαιώματα που προστατεύονται από τις διατάξεις του να αναπτύσσουν κάποιο βαθμό «ενδικοασιμότητας» (justifiability).⁹⁰

Προς αυτήν την κατεύθυνση κεφαλιώδους σημασίας υπήρξε ο ρόλος του ΔΕΚ, του ΠΕΚ και του ΕΔΔΑ. Ως εκ τούτου εύλογα παρατηρεί κανείς, ότι αναδεικνύεται σε μείζονα παράμετρο ο δικαιοθετικός ρόλος του Ευρωπαϊού Δικαστή και ότι η συμβολή της νομολογίας υπήρξε καταλυτική, προκειμένου να καλυφθεί το νομικό κενό που υπήρχε μέχρι το Δεκέμβριο του 2009, της μη τυπικής δεσμευτικότητας των διατάξεων του Χάρτη.

Αρχικά ο Χάρτης κατέστη αντικείμενο αναφοράς αμέσως μετά την υιοθέτηση από τους Γενικούς Εισαγγελείς του ΔΕΚ. Ενδεικτικά αξίζει να αναφερθούν τα ακόλουθα δικαιώματα, των οποίων έγινε επίκληση. Το δικαίωμα των εργαζομένων για υγιείς, ασφαλείς και αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας (αρ.31 παρ.1), καθώς και για περιόδους ανάπαυσης και αμειβόμενες διακοπές (αρ.31 παρ.2), το δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος (αρ.36ζ), το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση (αρ.41), το δικαίωμα της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και ακεραιότητας του ατόμου (αρ.1 και αρ.3) και το δικαίωμα των πολιτών για προστασία του περιβάλλοντος (αρ.37). Παρά τις επικλήσεις των γενικών εισαγγελέων το ΔΕΚ δεν έκανε αναφορά στο Χάρτη, κατά την έκδοση των εν λόγω αποφάσεων.

⁸⁹ Βλ. Ηλιοπούλου Στράγγα Τζ., Η κοινωνική διάσταση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 2/2008, σελ.339 επ.

⁹⁰ Ενδικοάσιμο θεωρείται κάθε ζήτημα που είναι δεκτικό δικαστικής κρίσης. Η ενδικοασιμότητα επαφύεται στην κυριαρχική εκτίμηση του Ευρωπαϊού Δικαστή, αφού αποτελεί έννοια συνυφασμένη με την εμβέλεια της κοινοτικής νομιμότητας και την έκταση του δικαστικού ελέγχου κατά την απονομή της δικαιοσύνης. Βλ. αναλυτικότερα Κατσούφρος Θ., Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κοινοτικός Δικαστής, ΔτΑ 20/2003, σελ.1109 επ.

Το ΔΕΚ έκανε αναφορά στο Χάρτη στην απόφαση της 27^{ης} Ιουνίου 2006, επικαλούμενο το δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (αρ.7 του Χάρτη) και τα δικαιώματα του παιδιού (αρ.24 του Χάρτη). Η υπόθεση αφορούσε την οδηγία για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, δεδομένου ότι στη δεύτερη αιτιολογική της σκέψη, γίνεται ρητή αναφορά στις γενικές αρχές του Δικαίου που αναγνωρίζει ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Το ΔΕΚ επικαλέστηκε το αρ.7 του Χάρτη, με το οποίο αναγνωρίζεται το κατά πάγια νομολογία προστατευόμενο δικαίωμα του σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Επιπλέον ερμηνεύοντας το αρ.7 σε συνδυασμό με το αρ.24 του Χάρτη, κατέληξε στην κρίση ότι η διάταξη του αρ.7 πρέπει να αναγνωστεί υπό το πρίσμα, ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το υπέρτατο συμφέρον του παιδιού, σύμφωνα με το αρ.24 παρ.2 του Χάρτη.

Το Δικαστήριο επίσης σε δύο αποφάσεις του το Δεκέμβριο του 2007, επικαλέστηκε το δικαίωμα συλλογικής δράσης των εργαζομένων (αρ.28), συμπεριλαμβανομένης και της απεργίας. Το ΔΕΚ επικαλέστηκε το Χάρτη από κοινού με άλλα διεθνή κείμενα, όπως τον Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των εργαζομένων, ως νομική βάση θεωρώντας ότι το εν λόγω δικαίωμα συγκαταλέγεται στις γενικές αρχές του Κοινοτικού Δικαίου.

Αντίθετα, πολύ νωρίτερα, σημειώνονται τα πρώτα δείγματα επίκλησης του Χάρτη σε επίπεδο ατομικών προσφυγών από φυσικά και νομικά πρόσωπα ενόπιοι του ΠΕΚ (πρώην ΠΕΚ, νυν Πρωτοδικείο). Η πρώτη απόφαση εκδόθηκε στις 20 Φεβρουαρίου 2001 για την υπόθεση T-112/98, στα πλαίσια της οποίας η προσφεύγουσα εταιρεία προέβαλε ενόπιοι του ΠΕΚ το επιχείρημα, ότι Ο Χάρτης αποτελεί νέο νομικό στοιχείο για την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς.

Η Επιτροπή αντέκρουσε τη σχετική επιχειρηματολογία, υποστηρίζοντας ότι ο Χάρτης δεν αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο και δεν ασκεί καμία επιρροή συναφώς. Το ΠΕΚ υπενθυμίζοντας την ημερομηνία της διακήρυξης του Χάρτη (7/12/2000), έκρινε ότι εξ' αυτού απορρέει ότι «Ουδμία μπορεί να ασκεί επιρροή επί της εκτιμήσεως της προσβαλλόμενης πράξεως, η έκδοση της οποίας είχε προηγηθεί της διακήρυξης του Χάρτη». ⁹¹ Συνεπώς

⁹¹ Βλ. σχετικά την υπόθεση Tα-112/98 του ΠΕΚ.

το ΠΕΚ απέρριψε την προσφυγή, επειδή δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις για να λάβει υπόψη του τις διατάξεις του Χάρτη.⁹²

Επίκληση των δικαιωμάτων του Χάρτη πριν αποκτήσει νομική δεσμευτική ισχύ, έχει γίνει και από τους Δικαστές του Στρασβούργου. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η πρώτη διάταξη που έγινε αντικείμενο επίκλησης ενόπιον του ΕΔΔΑ είναι το αρ.37 του Χάρτη, το οποίο κατοχυρώνει το κοινωνικό δικαίωμα της προστασίας του περιβάλλοντος.

Ο Γάλλος Δικαστής επικαλέστηκε την ως άνω διάταξη, για να υποστηρίξει τη φιλική για την προστασία του περιβάλλοντος νομολογία του ΕΔΔΑ. Άλλα προστατευόμενα από το Χάρτη δικαιώματα που έγιναν αντικείμενο επίκλησης από το ΕΔΔΑ είναι, μεταξύ άλλων το δικαίωμα σύναψης γάμου ανεξάρτητα από το φύλο των προσώπων (αρ.9 του Χάρτη)⁹³ και το δικαίωμα της αρνητικής συνδικαλιστικής ελευθερίας σε συνδυασμό με το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι (αρ.12 του Χάρτη).

Από τις προεκτεθείσες αποφάσεις καθίσταται σαφές, ότι ο Χάρτης είχε αναπτύξει μια δυναμική εμβέλεια και ακτινοβολία πολύ πριν καταστεί νομικά δεσμευτικός, αφού σε πολλές περιπτώσεις οι διατάξεις του έγιναν αντικείμενο επίκλησης από ευρωπαϊκά και διεθνή δικαιοδοτικά όργανα. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, ως προς τη νομική δεσμευτικότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από το Χάρτη, ο Δικαστής υπήρξε πρωτοπόρος σε σχέση με τον Ευρωπαϊό Νομοθέτη, καταδεικνύοντας συνεχώς ότι έπρεπε να καλυφθεί το νομικό κενό και ότι ο Χάρτης έπρεπε να αναχθεί σε πρωτογενές Ενωσιακό Δίκαιο.

4. Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

4.1. Η ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών κοινοβουλίων

4.1.1. Ιστορική εξέλιξη

⁹² Για περετέρω ανάλυση της απόφασης βλ. σχετικά Κατσούφρος Θ. οπ. Σελ.1126 επ.

⁹³ Το αρ.9 του Χάρτη διασφαλίζει ευρύτερο επίπεδο προστασίας σε σχέση με το αντίστοιχο αρ.12 της ΕΣΔΑ, στο οποίο συγκεκριμενοποιείται ότι οι φορείς του δικαιώματος πρέπει να ανήκουν σε διαφορετικό φύλο.

Από τις Ιδρυτικές Συνθήκες, που σηματοδοτούν και την έναρξη της πορείας του ενοποιητικού εγχειρήματος, μέχρι και την Ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη, δε γίνεται κάποια ουσιαστική αναφορά για το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ενωσιακή έννομη τάξη, πέρα από την επικύρωση των εκάστοτε ισχυουσών Συνθηκών – των Ιδρυτικών Συνθηκών και των αναθεωρήσεων τους.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία προέβλεπε την εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών στην ΕΕ, με τη συνεπαγόμενη αποδυνάμωση της επιρροής των Εθνικών Κοινοβουλίων, άρχισε να αναδύεται σταδιακά η ανάγκη για επαναπροσδιορισμό του ρόλου τους, με σκοπό την πιο ενεργή εμπλοκή τους στο ενωσιακό σύστημα. Η εν λόγω τάση εντάχθηκε στη γενικότερη συζήτηση γύρω από την εμβάθυνση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και την ενίσχυση της διαφάνειας της ΕΕ, και την ενίσχυση των σχέσεων της με τους πολίτες. Η ανάγκη αυτή υπογραμμίστηκε στη Δήλωση υπ' αριθ. 13 «σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση», η οποία επισυνάφθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Σύμφωνα με τη Δήλωση, θα έπρεπε «να ενισχυθεί η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και οι εθνικές κυβερνήσεις καλούνταν να διαβιβάζουν εγκαίρως στα Εθνικά τους Κοινοβούλια τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής για ενημέρωση και ενδεχόμενη εξέταση».⁹⁴ Η ίδια Δήλωση περιείχε επίσης σύσταση για περαιτέρω ενδυνάμωση των επαφών μεταξύ των Κοινοβουλίων των κρατών – μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως με την αμφίπλευρη παροχή των κατάλληλων διευκολύνσεων και τη διοργάνωση τακτικών συναντήσεων μεταξύ κοινοβουλευτικών μελών που ενδιαφέρονται για τα ίδια θέματα.

Επιπλέον, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, προσαρτήθηκε και η Δήλωση υπ' αριθ. 14 «σχετικά με τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων», που όριζε ότι «Η Συνδιάσκεψη καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα Εθνικά Κοινοβούλια να συνέρχονται, όταν χρειάζεται, ως Διάσκεψη των Κοινοβουλίων».⁹⁵

⁹⁴ Βλ. σχετικά και τη δήλωση υπ' αριθ. 13 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

⁹⁵ Βλ. αναλυτικότερα τη Δήλωση υπ' αριθ. 14.

Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό γίνεσθαι αναβαθμίστηκε ουσιαστικά με το σχετικό πρόσθετο πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το οποίο προέβλεπε τα εξής:

- «1. Όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται αμέσως στα Εθνικά Κοινοβούλια των κρατών μελών.
2. Οι προτάσεις της Επιτροπής για νομοθεσία διαβιβάζονται εγκαίρως ώστε η Κυβέρνηση εκάστου κράτους μέλους να είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι το Εθνικό της Κοινοβούλιο τις παρέλαβε δεόντως.⁹⁶
3. Από τη στιγμή κατά την οποία μια νομοθετική πρόταση ή πρόταση για τη λήψη μέτρου βάσει του Τίτλου VI της ΣΕΚ (για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις), τίθεται στη διάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, από την Επιτροπή, σε όλες τις γλώσσες, παρέρχεται περίοδος έξι εβδομάδων έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτή εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου προς λήψη αποφάσεως, είτε για την υιοθέτηση πράξης, είτε για την υιοθέτηση κοινής θέσης, εκτός εξαιρέσεων για λόγους επείγουσας ανάγκης, οι οποίοι και θα πρέπει να αναφέρονται στην πράξη ή την κοινή θέση.
4. Η διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, καλούμενη εφεξής COSAC, η οποία συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989, δύναται να υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως βάσει σχεδίων νομοθετικών κειμένων, τα οποία ενδέχεται οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών να αποφασίσουν με κοινή συμφωνία να διαβιβάσουν στην COSAC λόγω της φύσεως του αντικειμένου τους.

⁹⁶ Ιδιαίτερα εντυπωσιακή, και ενδεικτική της ενίσχυσης της παρουσίας των εθνικών κοινοβουλίων, είναι η διαφοροποίηση της διάταξης αυτής από την πρώτη χρονολογικά αναφορά στην ανάγκη ενημέρωσής τους, που περιείχε η Δήλωση υπ' αριθ. 13 της Συνθήκης του Μάαστριχτ: στη Δήλωση αυτή, η «έγκαιρη» ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων για τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής συνιστούσε χαλαρή φύσης αυτοδέσμευση των κρατών μελών και όχι υποχρέωση της ίδιας της Επιτροπής («οι κυβερνήσεις των κρατών μελών μεριμνούν ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν εγκαίρως στη διάθεσή τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν»).

5. Η COSAC δύναται να εξετάζει κάθε νομοθετική πρόταση ή πρωτοβουλία σχετικά με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η οποία ενδέχεται να έχει άμεσες επιπτώσεις επί των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενημερώνονται σχετικά με κάθε εισήγηση της COSAC δυνάμει του παρόντος σημείου.
6. Η COSAC δύναται να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή κάθε εισήγηση που κρίνει σκόπιμη σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και ζητήματα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα.
7. Οι εισηγήσεις της COSAC δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά Κοινοβούλια ούτε και προδικάζουν τη θέση τους».⁹⁷

Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Νίκαιας δεν επέφερε ουσιώδεις μεταβολές στη θέση των Κοινοβουλίων των κρατών-μελών στο σύστημα της ενωσιακής δικαιοταξίας.

Οι ριζικές καινοτομίες ως προς τη συμμετοχή τους στο ενωσιακό σύστημα της νομοθετικής και δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας επήλθαν με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η οποία ουσιαστικά περιείχε τις αλλαγές που είχαν προταθεί με το Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης.

4.1.2. Η συμβολή της Συνθήκης της Λισσαβώνας

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την ενδυνάμωση της εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων, «τόσο σε συμβολικό όσο και σε ουσιαστικό επίπεδο».⁹⁸ Ως προς τη συμβολική πτυχή της αναβάθμισης του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων, ξεχωριστή θέση κατέχει μια νέα διάταξη, η οποία προστέθηκε στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη ενώ δεν υπήρχε στο

⁹⁷ Βλ. και πρωτόκολλο «σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ΕΕ».

⁹⁸ Βλ. Louis J., National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits, *European Constitutional Law Review*, vol. 4, 2008, σελ. 430.

Ευρωσύνταγμα, αφού η Γερμανική προεδρία θεώρησε ύψιστης σημασίας τη συμπερίληψη της στη νέα Συνθήκη.

Το γεγονός ότι, παρά την ύπαρξη δύο αναλυτικών πρωτοκόλλων, στα οποία διακηρύσσεται ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων, η Συνθήκη αφιερώνει διακριτή διάταξη, στην οποία παραθέτει τους τρόπους με τους οποίους αυτά συμμετέχουν στη λειτουργία της ΕΕ, καταδεικνύει την τάση να αντιμετωπίζονται πλέον τα Κοινοβούλια των κρατών ως «οιονεί θεσμικά όργανα της Ένωσης» και να ενταχθούν πλήρως στο σύνθετο ενωσιακό σύστημα.

Πρόκειται για τη διάταξη του αρ.12 συνθ.ΕΕ, με την οποία επιχειρείται να δοθεί έμφαση στον ευρωπαϊκό ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων και προβλέπονται τα ακόλουθα:

«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.
- β) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρώτοκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας,
- γ) συμμετέχοντας, στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτόν τον τομέα και συμπράττοντας στον πολιτικό έλεγχο της Ευροpol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust,⁹⁹
- δ) συμμετέχοντας στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών, τόσο στη συνήθη (άρθρο 48 παρ. 2-5), όσο και στην απλοποιημένη (άρθρο 48 παρ. 6-7),
- ε) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης νέων κρατών στην Ένωση,¹⁰⁰
- στ) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ Εθνικών Κοινοβουλίων και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το

⁹⁹ Η αρμοδιότητα αυτή εξειδικεύεται περαιτέρω στα άρθρα 70, 85 και 88 ΣΛΕΕ

¹⁰⁰ Σε συνδυασμό με το άρ.49 Συνθ.ΕΕ

Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

Από την αναλυτική παράθεση του οικείου άρθρου, καθίσταται εμφανές, ότι η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη αναγνωρίζει εμμέσως τα Εθνικά κοινοβούλια «ως παράγοντα που αναμένεται να προσδώσει στην Ένωση το στοιχείο της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ειδικότερα, η συμβολή των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ, συνίσταται στην αναγωγή τους σε «θεσμικά μέσα ελέγχου της υπερεθνικής εξουσίας» και υλοποιείται μέσω της ενεργής συμμετοχής τους στη νομοπαραγωγική διαδικασία της Ένωσης, της άσκησης πολιτικού ελέγχου και αξιολόγησης στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, (ΧΕΑΔ) και άλλα και συμμετέχοντας στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών και διεύρυνσης της ΕΕ με νέα κράτη-μέλη.

Η ουσιαστική συνεισφορά όμως της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης έγκειται στο πρωτόκολλο που τη συνοδεύει, σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με το αρ.1 του πρωτοκόλλου «σχετικά με το ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων», τα Κοινοβούλια των κρατών – μελών ενημερώνονται άμεσα για όλες τις νομοθετικές πράξεις της Ένωσης και τους παρέχεται η δυνατότητα να καταθέσουν αιτιολογημένη γνώμη εντός οκτώ εβδομάδων, σχετικά με τη συμβατότητα των εν λόγω πράξεων με την αρχή της επικουρικότητας.

Η ενημέρωση παρέχεται στα Κοινοβούλια από τους Υπουργούς των κυβερνήσεων τους που μετέχουν στο Συμβούλιο.

Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής, διαβιβάζονται απευθείας από εκείνη στα Εθνικά Κοινοβούλια.¹⁰¹ Ήδη από τη Συνταγματική Συνθήκη είχε καθιερωθεί μια διαδικασία, μέσω της οποίας τα Εθνικά Κοινοβούλια μπορούν να ελέγχουν αν οι εκάστοτε νομοθετικές πράξεις είναι συμβατές με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.¹⁰² Η διαδικασία προβλέπει τη δημιουργία ενός μηχανισμού υποχρεωτικής έγκαιρης προειδοποίησής τους (early warning mechanism), βάσει του οποίου τα Εθνικά Κοινοβούλια καθίστανται πλέον ελεγκτές της τήρησης της αρχής της

¹⁰¹ Τα ως άνω σχέδια πρέπει να περιλαμβάνουν εμπεριστατωμένη έκθεση, βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, λαμβανομένων υπόψη ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών.

¹⁰² Βλ. και αρ.4 του Πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών Κοινοβουλίων στην Ένωση.

επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και άρα των εθνικών κυριαρχικών δικαιωμάτων έναντι της Ένωσης, δεδομένου ότι μπορούν να απευθύνουν στους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εντός οκτώ εβδομάδων από τη λήψη ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, αιτιολογημένη γνώμη για τη μη συμβατότητα αυτού με την αρχή της επικουρικότητας.¹⁰³

Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα Εθνικά Κοινοβούλια¹⁰⁴, η Επιτροπή θα πρέπει να επανεξετάσει την πρότασή της και να αποφασίσει αν θα τη διατηρήσει, θα την τροποποιήσει ή θα την αποσύρει. Εάν η Επιτροπή εμμένει στην πρότασή της, αλλά η απλή πλειοψηφία των Εθνικών Κοινοβουλίων στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, συνεχίζει να προβάλλει αντιρρήσεις, τότε τόσο η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, όσο και οι αιτιολογημένες γνώμες των Κοινοβουλίων, διαβιβάζονται στο νομοθέτη της Ένωσης, ο οποίος, πριν την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης και αφού λάβει υπόψη του τους λόγους που προτάσσουν τόσο η Επιτροπή όσο και η πλειοψηφία των Εθνικών Κοινοβουλίων, μπορεί με πλειοψηφία 55% των μελών του Συμβουλίου ή την πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, να σταματήσει την εξέταση της νομοθετικής πρότασης και συνεπώς να αναστείλει τη νομοθετική διαδικασία.

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.¹⁰⁵

Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι ο κεντρικός ρόλος που αναλαμβάνουν τα Εθνικά Κοινοβούλια ως θεσμικός μοχλός ελέγχου της αρχής της

¹⁰³ Άρθρο 6 του υπ' αριθ. 2 Πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

¹⁰⁴ Κάθε Εθνικό Κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους

¹⁰⁵ Βλ. Φραγκάκης Ν., Από τη Συνταγματική στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα, Διεθνής και Ευρωπαϊκή πολιτική, Τεύχος 1/2008.

επικουρικότητας εκδηλώνεται και στο άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου, το οποίο προβλέπει ότι είναι δυνατόν να ασκηθούν ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγές κατά πράξεων της Ένωσης για παραβίαση της αρχής αυτής, οι οποίες διαβιβάζονται από τα κράτη μέλη «σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη τους εξ ονόματος των Εθνικών Κοινοβουλίων τους». Πρόκειται ουσιαστικά για «την αναγνώριση μιας έμμεσης ενεργητικής νομιμοποίησης των εθνικών κοινοβουλίων ενώπιον του ΔΕΚ». ¹⁰⁶

Επιπλέον, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη προβλέπει νέες απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης στα πλαίσια των οποίων ενισχύεται ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων μέσω των εκπροσώπων τους στην οικεία συνέλευση. Τέλος, τα Εθνικά Κοινοβούλια θα ενημερώνονται υποχρεωτικά για τις αιτήσεις προσχώρησης νέων κρατών.

Από όσα εκτέθηκαν ανωτέρω, συνάγεται το συμπέρασμα ότι με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σε αυτή σχετικά 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 περιγράφησαν παραπάνω και στους οποίους καλούνται να συμμετάσχουν τα Εθνικά Κοινοβούλια, ώστε να αποσαφηνιστεί και εν τοις πράγμασι ο ρόλος που θα διαδραματίσουν. Η Παπαδοπούλου συνοψίζει τη σχετική συζήτηση: «Θα λειτουργήσουν εντός μιας λογικής λειτουργικού αναδιπλασιασμού, σύμφωνα με την οποία, πέραν του εθνικού τους ρόλου, θα δρουν και ως οιοιδήποτε όργανα της Ένωσης, ή αντίθετα, θα παραμείνουν περιχαρακωμένα στο εθνικό πλαίσιο, υιοθετώντας μια στάση επιλεκτικής ανάμειξης στην ενοποιητική διαδικασία με αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα του οικείου κράτους-μέλους;» ¹⁰⁷

4.2. Η αναβάθμιση του Ευρωκοινοβουλίου

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έχει θεωρηθεί από την πλειοψηφία των μελετητών του ενωσιακού φαινομένου, ως

¹⁰⁶ Βλ. Παπαδοπούλου Ρ.Ε., Τα Εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ευρ. Πολ., Τεύχος 1/2009, σελ.140 επ.

¹⁰⁷ Βλ. Παπαδοπούλου Ρ.Ε. όπ. Σελ.150.

ο πιο άμεσος και πρόσφορος τρόπος για να περισταλεί το δημοκρατικό έλλειμμα που ενδεχομένως παρατηρείται στους κόλπους της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο νομιμοποιείται να μετέχει ενεργά στις ευρωπαϊκές διαδικασίες αντιπροσωπεύοντας τους πολίτες, αφού «η ευρωπαϊκή Συμπολιτεία ως ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς εκφράζεται σε θεσμικό επίπεδο κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».¹⁰⁸

Το πεδίο των αρμοδιοτήτων και των δραστηριοτήτων ενισχύεται σταδιακά σε κάθε αναθεωρητική διαδικασία.

Στις ιδρυτικές Συνθήκες ο ρόλος του ευρωπαϊκού αντιπροσωπευτικού σώματος των πολιτών ήταν ιδιαίτερα περιορισμένος. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη συνέβαλε καθοριστικά στην ενίσχυση του νομοθετικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζοντας τη διαδικασία συνεργασίας και προβλέποντας τη σύμφωνη γνώμη στην περίπτωση ένταξης νέων μελών και στη σύνδεση Κρατών με την Κοινότητα.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ καθιερώνεται η διαδικασία της συναπόφασης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρείται πλέον σε κάποιους τομείς πολιτικής «συννομοθέτης» με το Συμβούλιο. Η διαδικασία αυτή διευρύνθηκε σε περισσότερα πεδία πολιτικής με τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας το Ευρωκοινοβούλιο αντιμετωπίζεται πλέον σε ισότιμη βάση με το Συμβούλιο ως προς τη νομοθετική διαδικασία. Η διαδικασία της συναπόφασης «χαρακτηρίζεται πλέον ως συνήθης νομοθετική διαδικασία»¹⁰⁹ και επεκτείνεται και σε άλλους τομείς δράσης της ΕΕ, όπως την κοινή εμπορική και την κοινή αγροτική πολιτική, στις οποίες μέχρι τώρα «δεν εφαρμοζόταν η διαδικασία συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».¹¹⁰ Ενισχύεται επίσης ο δημόσιος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως με την κατάργηση της διάκρισης των υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών, στα πλαίσια της διαδικασίας ψήφισης του προϋπολογισμού της ΕΕ.

¹⁰⁸ Βλ. Τσάτσος Δ., Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, σελ. 146, εκδ. Λιβάνη, Αθήνα, 2007.

¹⁰⁹ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ. 31, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

¹¹⁰ Βλ. Χίου Μανιατοπούλου Θ., Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ. 26, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008.

Ως προς τη διαδικασία ανάδειξης του προέδρου της Επιτροπής, το ΕΚ έχει αποκτήσει αυξημένο ρόλο, αφού πλέον δεν τον εγκρίνει αλλά ουσιαστικά τον εκλέγει.

Ειδικότερα, ορίζεται: «Λαμβάνοντας υπόψη των αποτελεσμάτων για τις ευρωεκλογές και αφού προβεί στις κατάλληλες διαβουλεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζοντας με τη διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας, προτείνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν υποψήφιο για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής. Αυτός εκλέγεται από το ΕΚ με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν. Εάν ο υποψήφιος δε συγκεντρώσει τη νόμιμη πλειοψηφία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία προτείνει εντός μηνός νέο υποψήφιο, ο οποίος εκλέγεται από το ΕΚ με την ίδια διαδικασία.»¹¹¹

Σύμφωνα με τη δήλωση υπ' αριθ.11 που προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας: «Οι διαβουλεύσεις θα έχουν ως αντικείμενο τα προσόντα των υποψηφίων για το αξίωμα του προέδρου της Επιτροπής, λαμβάνοντας υπόψη τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».¹¹²

Με τον τρόπο αυτό αποτυπώνεται «μια ισότιμη νομιμοποίηση της εκλογής του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τόσο από την Ευρώπη των Κρατών, (Συμβούλιο) όσο και από την Ευρώπη των λαών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)».¹¹³ Η σύνδεση της ανάδειξης του προέδρου της Επιτροπής με τη διαδικασία και τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών, αποσκοπεί στη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος στους κόλπους της Ένωσης.

Παρά τις συνεχείς προσπάθειες προς αυτήν την κατεύθυνση, υποστηρίζεται ότι «το πολιτικό έλλειμμα δε θα συρρικνωθεί όσο καιρό η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δε σχηματίζεται με βάση τους συσχετισμούς δυνάμεων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δεν αποτυπώνει μια σχέση πλειοψηφίας – μειοψηφίας».¹¹⁴ Έχει διατυπωθεί επίσης και η άποψη να εκλέγεται ο πρόεδρος της Επιτροπής απευθείας από το εκλογικό σώμα των Ευρωπαίων πολιτών.

¹¹¹ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ., οπ. Σελ.31.

¹¹² Βλ. τη δήλωση της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης υπ' αριθ.11.

¹¹³ Βλ. Τσάτσος Δ. οπ.

¹¹⁴ Βλ. Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ. οπ. Σελ.32 επ.

Ορισμένες ακόμη αρμοδιότητες που αποκτά το Ευρωκοινοβούλιο με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, είναι η διεύρυνση της διαδικασίας σύναψης των διεθνών συμφωνιών, όπου απαιτείται η έγκριση του ΕΚ και η υιοθέτηση νέας σύμβασης για την αναθεώρηση των Συνθηκών, όπου βασική προϋπόθεση αποτελεί πλέον και η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ανταποκρίνεται στη φύση του ως άνω Ευρωπαϊκού θεσμού, ως το άμεσα δημοκρατικά νομιμοποιημένο όργανο της Ένωσης, αφού η σύνθεση του προκύπτει μετά από άμεση και καθολική ψηφοφορία και αντιπροσωπεύει το σύνολο των Ευρωπαίων πολιτών.

5. Το δικαίωμα της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας

Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες που θεσπίζονται με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, 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.

Σύμφωνα με το αρ.11 της συνθ. ΕΕ, που αποτελεί αυτούσια μεταφορά του αρ.147 του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης, παρέχεται το δικαίωμα σε ένα εκατομμύριο πολίτες της ΕΕ από ένα σημαντικό αριθμό κρατών-μελών, να καλέσουν την Επιτροπή να νομοθετήσει για κάποιο ζήτημα που οι ίδιοι θεωρούν σημαντικό και εμπίπτει στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της.¹¹⁵ Με τη δημιουργία του νέου αυτού πανευρωπαϊκού μηχανισμού συμμετοχικής Δημοκρατίας, ενισχύεται ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ΕΕ, αφού διασφαλίζεται η άμεση συμμετοχή των πολιτών στη χάραξη των πολιτικών της.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ότι, μπορεί η εκχώρηση ενός τόσο ριζοσπαστικού δικαιώματος στους πολίτες να ωρίμασε σχετικά πρόσφατα και να επετεύχθη με τη θέση σε ισχύ της μεταρρυθμιστικής

¹¹⁵ Βλ. σχετικά και Στεφάνου Κ. Καταπόδης Γ., Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.29, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008. βλ. επίσης και Τσάκωνα Αθ., Το Ευρωπαϊκό Θεσμικό Δίκαιο. Ο Συνταγματικός Χάρτης της ΕΕ και η τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβώνας, σελ.134, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2009.

Συνθήκης, η σχετική συζήτηση όμως είχε απασχολήσει αρκετές φορές τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (και πρώην Κοινότητας) εδώ και μια εικοσαετία.

Η αφετηρία της συζήτησης τοποθετείται στο 1988, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε να εισαχθεί ένας μηχανισμός λαϊκής πρωτοβουλίας, πρόταση που την επαναδιατύπωσε και το 1993, χωρίς όμως το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Μερικά χρόνια αργότερα, στα πλαίσια της διακυβερνητικής διάσκεψης του Άμστερνταμ ο Αυστριακός και ο Ιταλός πρωθυπουργός κατέθεσαν στην ημερήσια διάταξη πρόταση για κατοχύρωση στη νέα Συνθήκη του δικαιώματος λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Τελικά η πρώτη ριζική καινοτομία επήλθε τον Ιούνιο του 2003, όταν η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, αποφάσισε να εντάξει στο σχέδιο του Ευρωσυντάγματος, σχετική διάταξη που θα κατοχυρώνει τη δυνατότητα σε ένα εκατομμύριο Ευρωπαίους πολίτες να καλέσουν την Επιτροπή να προβεί σε νομοθετική πράξη για κάποιο ζήτημα. Το δικαίωμα αυτό ονομάστηκε πρωτοβουλία πολιτών (ΠΕΠ) και η διάταξη που το προέβλεπε μεταφέρθηκε στο ακέραιο στη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

Οι διεργασίες για την κατοχύρωση του εν λόγω δικαιώματος είχαν ήδη ξεκινήσει από τον Ιούνιο του 2002, οπότε και δημιουργήθηκε ένα φόρουμ ηλεκτρονικής διαβούλευσης, μέσω του οποίου οι πολίτες κατέθεταν τις προτάσεις τους, σχετικά με την εξεύρεση μεθόδων, ώστε η ΕΕ να αποτελεί ένα ελκυστικό πρότυπο άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας. Οι προτάσεις που κυριάρχησαν συνίσταντο αφενός στη διεξαγωγή ενιαίου δημοψηφίσματος σε πανευρωπαϊκό επίπεδο με αντικείμενο την επικύρωση του Ευρωσυντάγματος και αφετέρου στην κατοχύρωση στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης του δικαιώματος της πρωτοβουλίας των Ευρωπαίων πολιτών.

Στη συνέχεια, μετά από μια σειρά διαβουλεύσεων που ακολούθησε μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων της κοινωνίας των πολιτών και μελών του Ευρωκοινοβουλίου, αναδείχθηκε μια άτυπη ομάδα εργασίας στα πλαίσια της συνέλευσης, της οποίας στόχος ήταν η προώθηση των ανωτέρω προτάσεων, η επεξεργασία τους και η ενσωμάτωση τους στη Συνταγματική Συνθήκη.

Το εν λόγω εγχείρημα συνάντησε πολλαπλές και έντονες 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, ενώ αντίθετα, η ιδέα του ενιαίου ευρωπαϊκού δημοψηφίσματος δεν ευδοκίμησε.

Τελικά η ενσωμάτωση της πρότασης για το δικαίωμα λήψης νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας έγινε δεκτή στην τελευταία συνάντηση του προεδρείου της Συντακτικής Συνέλευσης, αφήνοντας την περαιτέρω διευθέτηση των επιμέρους λεπτομερειών σε σχετικό Κανονισμό που θα εκδοθεί από τα αρμόδια θεσμικά όργανα της Ένωσης.¹¹⁶

Το νέο αυτό εργαλείο δημόσιας συμμετοχής στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών, κατοχυρώνεται πλέον στο αρ.11 της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, το οποίο έχει ως ακολούθως: «πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών-μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την 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 της Συνθήκης».¹¹⁷

Η νομοθετική πρωτοβουλία των Ευρωπαίων πολιτών συμβάλλει στην προώθηση της ενημέρωσης, της δημοκρατικής επιμόρφωσης, καθώς βέβαια και της εποικοδομητικής δράσης και της άσκησης επιρροής των πολιτών επί αποφάσεων που τους αφορούν.

Ο νέος αυτός καινοτόμος θεσμός συνιστά ένα εργαλείο κεφαλαιώδους σημασίας στα χέρια των πολιτών 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.

¹¹⁶ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία διαβούλευσης για το δικαίωμα της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας, αλλά και για τη σχετική συζήτηση για τη διενέργεια ενιαίου πανευρωπαϊκού δημοψηφίσματος βλ.<http://www.european.referendum.eu>.

¹¹⁷ Το δικαίωμα πρωτοβουλίας Ευρωπαίων πολιτών να καλούν την Επιτροπή να νομοθετεί παρομοιάζεται με τη δυνατότητα που εκχωρείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δυνάμει του αρ.225 της συνθ.ΛΕ και στο Συμβούλιο δυνάμει του αρ.241 Συνθ.ΛΕ.

Προκειμένου να καταρτιστεί ο σχετικός κανονισμός, που προβλεπόταν από τη Συνθήκη, η Επιτροπή πραγματοποίησε από τις 11 Νοεμβρίου 2009 έως την 31 Ιανουαρίου 2010 ευρεία δημόσια διαβούλευση, με στόχο να κατατεθούν οι απόψεις και οι προτάσεις όλων των εμπλεκομένων φορέων, αλλά και των μεμονωμένων πολιτών, σχετικά με τον τρόπο και τη διαδικασία που θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη η ΠΕΠ. Μετά την ολοκλήρωση της ως άνω διαδικασίας, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο την 31^η Μαρτίου του ίδιου έτους Πρόταση Κανονισμού.

Οι διαπραγματεύσεις ολοκληρώθηκαν το Δεκέμβριο και ο Κανονισμός που ρυθμίζει τη διαδικασία και τους όρους άσκησης του εν λόγω δικαιώματος, εγκρίθηκε στις 16 Φεβρουαρίου 2011.¹¹⁸

Σύμφωνα με τον κανονισμό 211 της 16^{ης} Ιανουαρίου 2011, οι πολίτες που δηλώνουν τη στήριξη τους σε μια ΠΕΠ πρέπει να προέρχονται από το ένα τέταρτο των κρατών-μελών της Ένωσης, δηλ. με τη σημερινή σύνθεση της ΕΕ πρέπει να μετέχουν στην εν λόγω πρωτοβουλία, πολίτες από τουλάχιστον επτά κράτη-μέλη της Ένωσης.¹¹⁹

Ο ελάχιστος αριθμός των υπογραφόντων από κάθε χώρα είναι ανάλογος του μεγέθους της και προκύπτει από το γινόμενο του αριθμού των αντιπροσώπων της στο Ευρωκοινοβούλιο επί του συνολικού αριθμού των Ευρωβουλευτών.¹²⁰

Ως εκ τούτου απαιτούνται 4.500 υπογραφές για τις τέσσερις μικρότερες χώρες και μέχρι 72.000 για τη Γερμανία που είναι η μεγαλύτερη. Μόλις συγκεντρωθούν τουλάχιστον 300.000 δηλώσεις υποστήριξης από τουλάχιστον τρία κράτη-μέλη, η αναφορά θα καταχωρίζεται σε μητρώα της Επιτροπής και θα αποφασίζεται εάν η πρωτοβουλία εμπίπτει στο πεδίο των αρμοδιοτήτων της. Στη συνέχεια συγκροτείται Επιτροπή Πολιτών, η οποία θα απαρτίζεται από επτά πολίτες της Ένωσης, κατοίκους επτά διαφορετικών κρατών-μελών, για να διασφαλίζεται η δημοκρατικότητα και το ευρύ Ευρωπαϊκό βεληγκεές της πρωτοβουλίας, η οποία δεν πρέπει να αποσκοπεί στην ικανοποίηση μεμονωμένων εθνικών συμφερόντων.

¹¹⁸ Οι ανωτέρω πληροφορίες αναφορικά με την πορεία προς το σχετικό Κανονισμό αντλήθηκαν από τον επίσημο δικτυακό κόμβο της Επιτροπής <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/>.

¹¹⁹ Για τον κανονισμό 211 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2011 βλ. στην ιστοσελίδα <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32011R0211&from=doctrinal>.

¹²⁰ Για παράδειγμα για την Ελλάδα απαιτούνται 16,500 δηλώσεις υποστήριξης που είναι το γινόμενο του 22*750.

Οι διοργανωτές της Πρωτοβουλίας θα έχουν στη διάθεση τους 12 μήνες για να συγκεντρώσουν τις αναγκαίες δηλώσεις υποστήριξης, οι οποίες θα καταχωρούνται σε ειδικό γι' αυτό το σκοπό δικτυακό κόμβο, που θα έχει παραχωρήσει η Επιτροπή. Μετά το πέρας της ανωτέρω προθεσμίας, η Επιτροπή θα πρέπει μέσα σε ένα τρίμηνο να εξετάσει την ΠΕΠ και να αποφασίσει αν θα προβεί στη θέσπιση κατάλληλης νομοθετικής ρύθμισης, αν θα ζητήσει την εκπόνηση σχετικής μελέτης, ή αν θα απέχει από κάθε περαιτέρω ενέργεια, ενώ η απόφαση θα πρέπει να είναι δημοσίως και επαρκώς αιτιολογημένη. Τέλος, στον ίδιο τον Κανονισμό σχετικά με την ΠΕΠ προβλέπεται η έναρξη ισχύος του την 1^η Απριλίου του 2012.

Αναμφίβολα, η εκχώρηση του δικαιώματος της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας, αποτελεί ένα εργαλείο κυρίως συμμετοχικής και λιγότερο άμεσης Δημοκρατίας 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).

Επιπλέον, θα μπορούσε ίσως να υποστηριχθεί ότι με την κατοχύρωση του ισχυρού αυτού εργαλείου στα χέρια των Ευρωπαίων πολιτών, τίθενται πιο γερές βάσεις και ανακύπτει πιο επιτακτική η ανάγκη για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού δήμου. Απομένει να διαπιστωθεί και στην πράξη η αποτελεσματικότητα και η ευελιξία του εν λόγω δικαιώματος.

Στο σημείο αυτό, ολοκληρώθηκε μια όσο το δυνατό πιο αναλυτική προσέγγιση των ειδικών παραμέτρων της Συνθήκης της Λισσαβώνας, που συμβάλλουν στην ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ και της προσδίδουν μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση. Στη συνέχεια θα επιχειρηθεί μια εμπεριστατωμένη ανάλυση του όρου του «δημοκρατικού ελλείμματος» της ΕΕ και με ποιους τρόπους αυτό περιορίζεται μέσα από το νέο μοντέλο δημοκρατικής διακυβέρνησης στην ενωσιακή δικαιοταξία.

Μετά τη λήξη των διεργασιών για τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης, από τη μια πλευρά ενισχύονται τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της ΕΕ, αφού ανατροφοδοτείται η συζήτηση για τη διάπλαση ενός πολιτικού δήμου και από την άλλη παρατηρεί κανείς την ενίσχυση των επιμέρους συστατικών μερών, με τη ρητή κατοχύρωση στη Συνθήκη του σεβασμού των χωριστών

εθνικών ταυτοτήτων, αναγνωρίζοντας ότι στο Ευρωπαϊκό περιβάλλον κυριαρχεί έντονα το στοιχείο του πλουραλισμού και της διαπολιτισμικότητας.

Μέρος Β

Η Δημοκρατία ενταγμένη σε ένα σύστημα ετερότητας

1. Η δημοκρατική αρχή στο ενωσιακό σύστημα

1.1 Η προβληματική του δημοκρατικού ελλείματος στην ΕΕ και μέθοδοι υπέρβασης του

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η έννοια της δημοκρατίας σε ενωσιακό επίπεδο εκδηλώνεται με δύο εκφάνσεις, τη θεσμική και την κοινωνικοψυχολογική. Η θεσμική διάσταση αναφέρεται στις εγγενείς δυσχέρειες του σύνθετου ευρωπαϊκού οικοδομήματος να προβάλλει ως αντιστάθμισμα στη συνεχή εξασθένηση των εθνικών κοινοβουλίων, την ενίσχυση της λογοδοσίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.¹²¹

Εξ' αιτίας της σταδιακά μειούμενης συμμετοχής των εθνικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών,

¹²¹ Για τη διάκριση των εκφάνσεων της δημοκρατίας βλ. Chryssochoou D., *The European synarchy: New discourses on sovereignty*.

άρχισε σταδιακά να αναφύεται το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος στους κόλπους της Ένωσης.

Η κριτική που αναπτύσσεται την τελευταία δεκαετία, τόσο στη διεθνή βιβλιογραφία, όσο και από Ευρωπαίους πολίτες, έγκειται στο γεγονός, ότι με τις διαδοχικές 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 την εξαίρεση του Ευρωκοινοβουλίου– στερούνται άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, αφού ούτε η Επιτροπή, ούτε το Συμβούλιο εκλέγονται από τους πολίτες.

Οι μειωμένες αρμοδιότητες του Ευρωκοινοβουλίου σε σχέση με το Συμβούλιο (ακόμη και μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας), η αποδυνάμωση των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων με τη συρρίκνωση της εθνικής κυριαρχίας προς χάριν της εμβάθυνσης, ο αυξημένος ρόλος της Επιτροπής (που δεν αποτελεί άμεσα νομιμοποιημένο όργανο), η συνθετότητα και πολυπλοκότητα των διαδικασιών στη λήψη των αποφάσεων, σε συνδυασμό με την περιορισμένη διαφάνεια, καθιστούν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα ένα μάρφωμα δυσπρόσιτο στον πολίτη και συνεπώς λιγότερο δημοκρατικό.¹²²

Οι επιμέρους συνιστώσες που συγκροτούν το πλέγμα του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ, αναλύθηκαν σε προγενέστερο κεφάλαιο της εργασίας,¹²³ γι' αυτό στο σημείο αυτό θα γίνει αναφορά στην διάκριση του ελλείμματος σε τέσσερις κατηγορίες, όπως αυτή προκύπτει μέσα από τη διεθνή βιβλιογραφία.

Υπό αυτό το πρίσμα, σύμφωνα με τον Goodhart το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ένωση θα μπορούσε να κατηγοριοποιηθεί στους εξής τύπους: Θεσμικό, εκτελεστικό, δευτερεύον και δομικό.¹²⁴

¹²² Για περαιτέρω ανάλυση βλ. και ¹²² Follesdal A, Hix., Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik, European Governance Paper EUROGOV, 2005, No. C-05-02 (online), Available at: <http://www.eurogov.org/workingpapers/2005-02-02.pdf>

¹²³ Βλ. σχετικά την ιστορική αναδρομή, το κεφ.2 της παρούσας εργασίας, όπου αναλύονται οι βασικές παράμετροι του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ.

¹²⁴ Βλ. σχετικά Goodhart am., Europe's Democratic Deficits through the Looking Glass: The European Union as a Challenge for Democracy, Perspectives on Politics, Vol. 5, No. 3, 2007 σελ. 568

Ειδικότερα, ως θεσμικό έλλειμμα ορίζεται η ύπαρξη παραλείψεων και ατελειών στο σχεδιασμό και τη λειτουργία των οργάνων και των οργανισμών της Ένωσης. Η ασκούμενη κριτική αφορά στη μειωμένη δυνατότητα του πολίτη για ουσιαστική παρέμβαση στη χάραξη των ευρωπαϊκών πολιτικών και στην αδυναμία των ανώτατων θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Επιτροπή, Συμβούλιο, Ευρωκοινοβούλιο) να αφουγκραστούν και να μετουσιώσουν λόγω και έργω τη συνολική βούληση των ευρωπαίων πολιτών, τόσο σε θέματα χαμηλής πολιτικής, όσο και σε ζητήματα που αφορούν το μέλλον της ενοποιητικής διαδικασίας.

Το εκτελεστικό έλλειμμα (ή έλλειμμα επιδόσεων) αποτελεί ουσιαστικά τη συμπύκνωση των θέσεων που διατύπωσε ο Scharpf, ο οποίος διαπιστώνει ότι «η αρνητική ενσωμάτωση των κρατών-μελών υπό ενιαίες πολιτικές και η τάση που κυριαρχεί για παγκοσμιοποίηση των θεσμών υπό το πρίσμα ενός νεοφιλελεύθερου μοντέλου επηρεάζουν τη συμπεριφορά τους».¹²⁵

Οι εθνικές κυβερνήσεις, στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της ΕΕ σε δημοσιονομικά, φορολογικά, κοινωνικά και άλλα ζητήματα, περιορίζουν το κοινωνικό Κράτος και δεν επιτυγχάνεται η λήψη των αποφάσεων με τη μέγιστη δυνατή δημοκρατικότητα. Για την αντιμετώπιση του εκτελεστικού ελλείμματος ο Scharpf προτείνει «την απορρόφηση των κραδασμών που δημιουργούνται από τις πολιτικές της ΕΕ, από τα ίδια τα θεσμικά της όργανα, ώστε να επιτευχθεί ένα Κράτος πρόνοιας εγγύτερα στους πολίτες».

Δευτερεύοντα χαρακτηρίζονται τα ελλείμματα, τα οποία δεν εντοπίζονται σε πρώτο βαθμό στα θεσμικά όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης, αλλά παρατηρούνται στο εσωτερικό των κρατών-μελών. Συνεπώς το δευτερεύον (ή εγχώριο) έλλειμμα αποτελεί απόρροια του πολυεπίπεδου μοντέλου διακυβέρνησης της ΕΕ και μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της λογοδοσίας των εθνικών κυβερνήσεων προς τους πολίτες των κρατών-μελών, οι οποίες συχνά επικαλούνται τις επιταγές και τις δεσμεύσεις προς την ΕΕ, όταν είναι αναγκασμένες να λαμβάνουν αντιδημοφιλείς αποφάσεις.

Ως δομικό (ή διαρθρωτικό) χαρακτηρίζεται το έλλειμμα που προκύπτει από προβλήματα που δημιουργούνται στη βάση εννοιολογικών και

¹²⁵ Βλ. σχετικά Goodhart οπ.

διαρθρωτικών διαφορών μεταξύ της πολιτικής που ασκείται από την ΕΕ και των πολιτικών που υιοθετούνται από τα κράτη-μέλη.

Στον αντίποδα της ως άνω προβληματικής, υποστηρίζεται ότι η ΕΕ δεν πάσχει από έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ειδικότερα, ο Majone θεωρεί την ΕΕ ως ένα ρυθμιστικό κράτος, που ασκεί τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρήσει τα κράτη-μέλη.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα του ρυθμιστικού κράτους, επομένως και της ΕΕ είναι «η ανάθεση αρμοδιοτήτων σε ανεξάρτητους, υπερεθνικούς φορείς, που δεν είναι υπόλογοι σε κάποιο εκλογικό σώμα, διαθέτουν όμως την απαιτούμενη εμπειρογνωμοσύνη για την άσκηση της διοίκησης και τη λήψη αποφάσεων που χρειάζονται εξειδικευμένες γνώσεις».¹²⁶

Όπως αναφέρει ο Majone: «Ένα τέτοιο σώμα που δεν αντλεί άμεση τη δημοκρατική του νομιμοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι κατά κύριο λόγο η Επιτροπή. Στα πλαίσια αυτού του οργάνου υπάρχει μεγαλύτερη εμπειρογνωμοσύνη, άρα και αξιοπιστία, απ' ό,τι υπάρχει σε διακυβερνητικό επίπεδο».¹²⁷ Συνεπώς ανατίθενται αρμοδιότητες σε ανεξάρτητους, μη πλειοψηφικούς οργανισμούς, που διαθέτουν την αναγκαία τεχνογνωσία, όπως είναι π.χ. οι ανεξάρτητες ρυθμιστικές αρχές.

Το πρόβλημα έγκειται στο ότι δεν αναγνωρίζεται στους φορείς αυτούς και στα περισσότερα όργανα της ένωσης, που είναι αρμόδια για τη λήψη αποφάσεων, η κλασική νομιμοποίηση.

Για το λόγο αυτό ο Majone προτείνει νέες μορφές νομιμοποίησης, όπως είναι η νομιμοποίηση των υπερεθνικών οργάνων της Ένωσης, για την επίτευξη των στόχων που τους αναθέτουν οι συνθήκες. Προβαίνει στην οξύμωρη διαπίστωση, ότι το δημοκρατικό έλλειμμα είναι «δημοκρατικά νομιμοποιημένο» στην ΕΕ, δεδομένου του γεγονότος ότι δεν έχει ακόμη επιτευχθεί απόλυτα ο εξευρωπαϊσμός των λαών, αφού το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης συναντά ακόμη αντιστάσεις σε κάποια κράτη-μέλη. Επιπλέον θεωρεί το δημοκρατικό έλλειμμα ως έκφραση των προτιμήσεων των ηγετικών ομάδων και προβάλλει ως χαρακτηριστικό παράδειγμα τη μειωμένη συμμετοχή των πολιτών στις ευρωεκλογές.

¹²⁶Βλ. Majone G. Europe's "democratic deficit": The question of standards, *European Law Journal*, 1998, σελ.8.

Βλ. Follesdal A, Hix S, οπ.

Για τον Majone το πρόβλημα δεν εστιάζεται τόσο στην ύπαρξη του δημοκρατικού ελλείμματος, αλλά στην αίσθηση υπευθυνότητας που πρέπει να αποκτήσει η ΕΕ, ώστε να υπάρχει λογοδοσία των οργάνων της και να λαμβάνονται όλες οι αποφάσεις τους με πλήρη διαφάνεια: «Οι αποφάσεις των υπερεθνικών οργάνων και των ανεξάρτητων οργανισμών της ΕΕ θα πρέπει να αιτιολογούνται επαρκώς και να αξιολογούνται εκ των υστέρων από τα κράτη-μέλη, τους πολίτες καθώς και να διενεργείται έλεγχος από τα δικαστήρια όπου απαιτείται».¹²⁸

Από τα προεκτεθέντα καθίσταται σαφές ότι για τον Majone το πρόβλημα οφείλεται περισσότερο σε μια κρίση αξιοπιστίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρά στην ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος και προτάσσει τη λύση της διαδικαστικής νομιμοποίησης των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Επομένως μεταξύ άλλων μέτρων απαιτείται μεγαλύτερη διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων, εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος, θέσπιση νόμων που να προστατεύουν τα δικαιώματα των μειονοτήτων και τα ανθρώπινα δικαιώματα εν γένει, καθώς και πιο ενδελεχής και αποτελεσματικός έλεγχος των ιδιωτικών φορέων, των μέσων ενημέρωσης και των βουλευτών, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Συνεπώς αν μπορούσε η Ευρωπαϊκή ένωση να αυξήσει την αξιοπιστία της, μέσω των μηχανιστικών αυτών προσεγγίσεων, δε θα γινόταν πλέον λόγος για δημοκρατικό έλλειμμα στους κόλπους της.

Πιο κατηγορηματικός για τη μη ύπαρξη δημοκρατικού ελλείμματος, εμφανίζεται ο Moravcsik, ο οποίος δίνει σαφείς απαντήσεις διατυπώνοντας την άποψη ότι τα θεσμικά όργανα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δε στερούνται δημοκρατικής νομιμοποίησης.

Σύμφωνα με το Moravcsik «η διαφάνεια που επήλθε στους θεσμούς με τη δημιουργία του συστήματος της ΕΕ, είναι πολύ μεγαλύτερη από ότι στα εθνικά συστήματα διακυβέρνησης».¹²⁹

Αποτελεί πλέον αδιαμφισβήτητο γεγονός, ότι η ΕΕ στη διαδικασία χάραξης πολιτικής, είναι πολύ πιο διαφανής και πιο κοντά στον πολίτη από τα περισσότερα εθνικά κράτη. Οι ομάδες των οργανωμένων συμφερόντων και

¹²⁸ Βλ. Majone G., *οπ.*

¹²⁹ Βλ. Moravcsik A, In defence of the "democratic deficit" – Reassessing legitimacy in the European Union, *JCMS*, 40(4): 2002, σελ.605.

της κοινωνίας των πολιτών, τα ΜΜΕ, αλλά και ο κάθε πολίτης, έχουν πλέον εύκολη πρόσβαση στην πλειονότητα των εγγράφων του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Επίσης οι τεχνοκράτες που λαμβάνουν τις αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αναγκάζονται όλο και περισσότερο να προσμετρούν τα πολλαπλά κοινωνικά συμφέροντα.

Το Δικαστήριο της Ένωσης και τα εθνικά δικαστήρια ασκούν εκτενή δικαστικό έλεγχο στις αποφάσεις της, ενώ το Ευρωκοινοβούλιο και τα εθνικά Κοινοβούλια, διαθέτουν πλέον αυξημένες δυνατότητες κοινωνικού ελέγχου. Έτσι, ενάντια στο επιχείρημα ότι η πολιτική της Ένωσης τάσσεται υπέρ της νεοφιλελεύθερης αντίληψης και της απορρύθμισης, ο Moravcsik υποστηρίζει ότι «το σύστημα της ΕΕ, ενώ αποφασίζει κατά κύριο λόγο με συναίνεση, λαμβάνει υπόψη όλα τα είδη των συμφερόντων όπως εκφράζονται από τις οργανωμένες ομάδες της κοινωνίας των πολιτών».¹³⁰

Κανένα σύνολο ιδιωτικών συμφερόντων δε μπορεί να κυριαρχήσει στη διαδικασία πολιτικής της ΕΕ, δεδομένου ότι η Επιτροπή προωθεί συνειδητά τη συνεργασία με όλες τις ενδιαφερόμενες πλευρές. Συνεπώς οι πολιτικές της ΕΕ είναι το προϊόν ενός διαρκώς επιδιωκόμενου συμβιβασμού μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.

Επίσης, σε σχέση με το επιχείρημα ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εμφανίζεται με μειωμένες αρμοδιότητες, αν και είναι το μόνο δημοκρατικά νομιμοποιημένο όργανο, ο Moravcsik επισημαίνει ότι τις τελευταίες δεκαετίες το Ευρωκοινοβούλιο απέκτησε σημαντική εξουσία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με αποτέλεσμα να αντικαθιστά την Επιτροπή στο νομοθετικό της ρόλο. Ως εκ τούτου, λαμβάνοντας υπόψη το Ευρωκοινοβούλιο ως πηγή νομιμοποίησης για την ΕΕ, η θεώρηση του Moravcsik δε συμμορφώνεται πλήρως με τη διακυβερνητική συνεργασία, σύμφωνα με την οποία, η μοναδική πηγή νομιμοποίησης είναι το εθνικό κράτος και τα εθνικά κοινοβούλια, ειδικότερα, με αναφορά στον δημοκρατικό έλεγχο.

Οι ως άνω θεωρητικοί προβληματισμοί αποτελούν την αφετηριακή βάση για να υποστηριχθεί ότι αφού η ΕΕ αποτελεί ένα σύνθετο και πολυεπίπεδο μόρφωμα, είναι εύλογο το περιεχόμενο των εννοιών της δημοκρατίας και της δημοκρατικής διακυβέρνησης να εγκλείει διαφορετικά

¹³⁰ Βλ. Moravcsik A., οπ.

δομικά συστατικά, από αυτά που μέχρι σήμερα γνωρίζαμε στα κυρίαρχα κράτη.¹³¹ Η δημοκρατική ταυτότητα της ΕΕ αποτελεί μετεξέλιξη των δημοκρατικών αρχών και αξιών που προέβαλε το Συμβούλιο της Ευρώπης, το οποίο υπήρξε ο πρώτος πανευρωπαϊκός, πολιτικός οργανισμός, που ανέδειξε τη σημασία της δημοκρατικής και δικαιοκρατικής συνείδησης.¹³²

Είναι προφανές ότι προκειμένου να εξαλειφθεί το όποιο δημοκρατικό έλλειμμα υφίσταται στην ΕΕ, δε μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα ίδια υλικά εκδημοκρατισμού που συναντώνται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία, είτε πρόκειται για ενιαίο κράτος, είτε για ομοσπονδιακό κράτος, είτε ακόμη και για συνομοσπονδία κρατών.

Οι κρατικογενείς θεωρίες κρίνονται ανεπαρκείς, γιατί στο ενωσιακό σύστημα, απουσιάζουν ένα ενιαίο εκλογικό σώμα (που θα αντιστοιχούσε στον ευρωπαϊκό λαό), μια ενιαία ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, (αντίθετα υπάρχουν πολλαπλές ευρωπαϊκές σφαίρες) και η ουσιαστική λειτουργία των ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων.

Συνεπώς, κρίνεται ανεπαρκής η σύγκριση του τρόπου δημοκρατικής διακυβέρνησης της ΕΕ με ένα ιδεατό πρότυπο κοινοβουλευτικής δημοκρατίας που κυριαρχεί στα εθνικά κράτη καθώς και η συνεπαγόμενη μηχανιστική μεταφορά αυτού του προτύπου στο ευρωπαϊκό περιβάλλον.

Σύμφωνα με μια πρώτη άποψη, «το δημοκρατικό έλλειμμα αποτελεί γενετικό χαρακτηριστικό και δομικό στοιχείο της θεσμικής οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο έχει αποτυπωθεί στα καταστατικά της κείμενα»¹³³ Κατά την ως άνω άποψη, το δημοκρατικό έλλειμμα αποτελεί απόρροια της εξελικτικής πορείας της εμβάθυνσης και για να αντιμετωπιστεί, θα πρέπει να ανασταλεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη στην Ένωση.

Σύμφωνα με μια δεύτερη άποψη, υποστηρίζεται ότι «η κατά βαθμίδες εξέλιξη της δημοκρατικής διάρθρωσης των ευρωπαϊκών θεσμών, κατά τρόπο

¹³¹ Κατά την κρατούσα άποψη, δημοκρατία στα κυρίαρχα κράτη, είναι το πολίτευμα, στο οποίο κυρίαρχος είναι ο λαός, ως πηγή και φορέας της κρατικής εξουσίας. α

¹³² Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1949. Είναι ο παλαιότερος υπερεθνικός οργανισμός, που έχει ως σκοπό την Ευρωπαϊκή ενοποίηση, με ιδιαίτερη έμφαση στα νομικά πρότυπα και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη δημοκρατική ανάπτυξη καθώς και την πολιτισμική συνεργασία στην Ευρώπη.

¹³³ Βλ. RANDELZHOFFER, *Zum behaupteten Demokratiedefizit in der Europäischen Gemeinschaft*, στον τόμο: P. Hommelhoff/P. Kirchhof (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, Heidelberg 1994, σελ. 39 επ.

ώστε να ενισχύονται οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε βαθμό ανάλογο των μεταφερόμενων από τα εθνικά κράτη αρμοδιοτήτων». ¹³⁴ Κατά την ανωτέρω άποψη, γίνεται δεκτό ότι η ενωσιακή θεσμική οργάνωση μπορεί σταδιακά να προσαρμοστεί στο πρότυπο της συνταγματικής δημοκρατίας, στο σύστημα δηλαδή δημοκρατικής διακυβέρνησης που έχουν υιοθετήσει τα εθνικά κράτη, είτε αυτά είναι ενιαία, είτε ομοσπονδιακά.

Μια τρίτη άποψη σχετικά με την υπέρβαση του δημοκρατικού ελλείμματος εκκινεί από την κριτική προσέγγιση της προηγούμενης αντίληψης, υποστηρίζοντας ότι δεν είναι δομικά εφικτός ένας συμψηφισμός ανάμεσα στις παραχωρούμενες από τα εθνικά κοινοβούλια αρμοδιότητες και στη θεσμοθέτηση δημοκρατικών εγγυήσεων σε ενωσιακό επίπεδο ¹³⁵

Συνεπώς η έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης δε μπορεί να αρθεί από το Ευρωκοινοβούλιο, επειδή το δημοκρατικό έλλειμμα δεν ταυτίζεται με το κοινοβουλευτικό έλλειμμα, αφού οφείλεται κατά κύριο λόγο στην απουσία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού λαού με κοινωνικοπολιτισμική ομοιογένεια. ¹³⁶

Τέλος, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, για να εξετάσουμε αν η ΕΕ έχει αποκτήσει ένα αξιόπιστο μοντέλο δημοκρατικής διακυβέρνησης, θα πρέπει να αποσυνδεθεί από το ιδεατό πρότυπο της δημοκρατίας που ισχύει στα κοινοβουλευτικά κράτη.

Όπως είναι γνωστό η ΕΕ δε μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε κράτος, ούτε διεθνείς οργανισμός, ¹³⁷ αλλά αποτελεί ένα *sui generis* μόρφωμα και ως τέτοιο πρέπει να αντιμετωπίζεται και από την πολιτική επιστήμη και από την πολιτική πρακτική.

Ως εκ τούτου, αποτελεί επιτακτική ανάγκη, να επιχειρηθεί μια νέα προσέγγιση του όρου «δημοκρατία», ώστε να συναρμόζεται με τις ιδιαιτερότητες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, γεγονός που καθιστά σκόπιμη

¹³⁴ Βλ. Κοντιάδης Ξ. Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, Το Σύνταγμα, Διμηνιαία Επιθεώρηση Συνταγματικής θεωρίας και πράξης, Τεύχος 4/2003.

¹³⁵ Αναλυτικότερα γι' αυτήν την άποψη βλ. KIELMANSEGG P. G., *Integration und Demokratie*, στον τόμο: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, σελ. 58 επ.

¹³⁶ Βλ. σχετικά και Κοντιάδης Ξ., οπ.

¹³⁷ Γίνεται δεκτό ότι οι διεθνείς οργανισμοί στερούνται δημοκρατικής νομιμοποίησης. Ο R. Dahl υποστηρίζει, ότι «οι διεθνείς οργανισμοί δε μπορούν να είναι εξ' ορισμού δημοκρατικοί» και ως εκ τούτου, προσπαθεί να αποδείξει ότι το δημοκρατικό έλλειμμα δε μπορεί να αξιολογηθεί αντικειμενικά.

τη χρήση ορισμένων σύνθετων, νεωτερικών όρων, όπως «μεταεθνική»¹³⁸ ή «ενωσιακή» δημοκρατία.

Από την άλλη πλευρά, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ότι η ΕΕ αποτελεί μια πλουραλιστική, πολυπολιτισμική κοινωνία, στην οποία κάθε κράτος-μέλος οφείλει να διατηρήσει και να διαφυλάξει την εθνική του ταυτότητα, με τις δικές του πολιτισμικές ιδιαιτερότητες.¹³⁹ Υπό αυτό το πρίσμα, ο Τσάτσος θεωρεί, ότι για να επιτευχθεί η δημοκρατική λειτουργία στο ενωσιακό σύστημα, πρέπει να πληρούνται οι εξής δύο προϋποθέσεις: «Η διασφάλιση της θεσμικής έκφρασης του συνόλου των Ευρωπαίων πολιτών και η διασφάλιση της θεσμικής εθνικής υπόστασης των λαών της Ευρώπης».¹⁴⁰

Προσανατολισμένη προς αυτήν την κατεύθυνση, η Συνθήκη της Λισσαβώνας, όπως αναλυτικά εκτέθηκε στο πρώτο μέρος της εργασίας, επιχειρεί να συγκεράσει τις δύο αυτές εκφάνσεις, ώστε να βρεθεί το σημείο εξισορρόπησης για την όσο το δυνατόν δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης.

Η διεύρυνση του πεδίου των δραστηριοτήτων του Ευρωκοινοβουλίου, η εφάμιλλη κανονιστική ισχύ με τις Συνθήκες του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και ιδίως το δικαίωμα της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας, συμβάλλουν καθοριστικά στη διασφάλιση της θεσμικής έκφρασης των πολιτών της Ένωσης.

Από την άλλη πλευρά η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων με την παράλληλη παροχή σε αυτά της δυνατότητας προληπτικού ελέγχου στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ως προς τη νομοθετική τους λειτουργία, αλλά και η κατοχύρωση στην ίδια τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη διάταξης για την προστασία των εθνικών ταυτοτήτων (όπως θα εξεταστεί παρακάτω), αποσκοπούν στη διασφάλιση της θεσμικής εθνικής υπόστασης των λαών της Ευρώπης.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί ότι η Επιτροπή επιχείρησε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ως

¹³⁸ Για τον όρο «μεταεθνική δημοκρατία» βλ. μεταξύ άλλων Χρυσόχου Δ., *Caritas rei publicae*, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα, 2010.

¹³⁹ Για το ζήτημα του σεβασμού των χωριστών εθνικών ταυτοτήτων βλ. το κεφ.2 του Μέρους Β της παρούσας εργασίας.

¹⁴⁰ Βλ. Τσάτσος Δ., οπ. Σελ.135 επ.

προς το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης, πολύ πριν τεθεί σε ισχύ η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, με την έκδοση της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση το 2001, η οποία εδράζεται στις αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής, της αποτελεσματικότητας, της ευθύνης και της συνοχής.¹⁴¹

Τέλος, το έλλειμμα αξιοπιστίας προς τα ενωσιακά θεσμικά όργανα, μπορεί να θεραπευθεί και με τη συμβολή των νέων μεθόδων διακυβέρνησης, όπως είναι η δημιουργία ανεξάρτητων υπερεθνικών αρχών, η διαβούλευση της Επιτροπής με φορείς της κοινωνίας των πολιτών κλπ.

Από την προβληματική που αναπτύχθηκε ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό, ότι η ΕΕ αποκτά μια ξεχωριστή θέση στο διεθνές περιβάλλον, επειδή έχει αναπτύξει ένα δικό της πρότυπο δημοκρατίας, το οποίο προβάλλει διεθνώς. Θεωρεί απαραίτητη προϋπόθεση ως προς τις εξωτερικές σχέσεις της με τα άλλα κράτη, ότι πρέπει κι εκείνα να προσπαθούν ενεργά να συμμορφωθούν με το τρίπτυχο της δημοκρατίας, του Κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.¹⁴²

Για την πληρότητα της παρούσας μελέτης θα πρέπει να επισημανθεί ότι όταν εξακολουθούν να διαπιστώνονται κενά ως προς τη δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων της Ένωσης, γίνεται χρήση νέων εργαλείων, που είναι γνωστά ως «υποκατάστατες μορφές νομιμοποίησης στην ΕΕ», τα οποία θα αναλυθούν αμέσως κατωτέρω.¹⁴³

1.2. Υποκατάστατες μορφές νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

¹⁴¹ Βλ. σχετικά τη Λευκή Βίβλο για τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης του 2001.

¹⁴² Για παράδειγμα, προκειμένου η ΕΕ να χορηγήσει αναπτυξιακή βοήθεια σε αναπτυσσόμενες χώρες, να συνάψει συμφωνίες σύνδεσης ή άλλου είδους συμφωνίες με τρίτα κράτη και ακόμη περισσότερο όταν ξεκινά με κάποιο κράτος το διάλογο για την ένταξη του στους κόλπους της, θέτει ορισμένες προϋποθέσεις για να ανταποκρίνονται οι εν λόγω χώρες στα ανωτέρω κριτήρια.

¹⁴³ Η χρήση των υποκατάστατων μορφών νομιμοποίησης στην ΕΕ ήταν ευρέως διαδεδομένη κυρίως πριν τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, όταν τα κενά της δημοκρατικής νομιμοποίησης στην Ένωση ήταν μεγαλύτερα και πιο δυσλειτουργικά. Επειδή όμως η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη τέθηκε σχετικά πρόσφατα σε ισχύ και το εν λόγω ζήτημα εξακολουθεί να συγκεντρώνει θεωρητικό και σε κάποιο βαθμό και πρακτικό ενδιαφέρον, κρίνεται σκόπιμη μια αναλυτική αναφορά στις διακρίσεις της νομιμοποίησης σύμφωνα με τους θεωρητικούς μελετητές.

Όπως εύκολα μπορεί να διαπιστωθεί από τα προεκτεθέντα, το δημοκρατικό έλλειμμα οφείλεται στις κρίσεις νομιμοποίησης, που έχουν προκληθεί στους κόλπους της ΕΕ. Σύμφωνα με τον Παπάζογλου, «το πρόβλημα έγκειται στο γεγονός, ότι δε διασφαλίζεται η ουσιαστική κοινωνική και πολιτική νομιμοποίηση, ώστε να αντιμετωπιστούν οι ενδεχόμενες αντιθέσεις νομικού και πολιτικού χαρακτήρα, που δημιουργούνται μεταξύ εθνικού και κοινοτικού πλαισίου». ¹⁴⁴ Με βάση αυτή την προβληματική, γίνεται σήμερα λόγος στη διεθνή βιβλιογραφία, για ορισμένες «υποκατάστατες μορφές νομιμοποίησης» στην ΕΕ, που θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν για τη συστηματικότερη μελέτη τους στις εξής τρεις κατηγορίες: διαδικαστική νομιμοποίηση, αποτελεσματικότητα και κοινωνική νομιμοποίηση.

Η διαδικαστική νομιμοποίηση μπορεί να γίνει κατανοητή μέσα από δύο υπο-ομάδες: το εκλογικό σώμα και το κυβερνητικό σώμα.

Στην πρώτη περίπτωση, οι μελετητές θεωρούν πως οφείλεται στη θεμελιώδη έλλειψη κατάλληλων εκλογικών θεσμών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Για παράδειγμα, ο Decker αποδίδει το δημοκρατικό έλλειμμα στις θεσμικές ελλείψεις του σημερινού εκλογικού και πολιτικού συστήματος, καθώς και στην έλλειψη ενός Ευρωπαϊκού δήμου. ¹⁴⁵

Με τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα υπερεθνικά χαρακτηριστικά της ΕΕ δε βρίσκουν ανταπόκριση στην κοινωνική βάση μεταξύ των κομμάτων και των ψηφοφόρων. Οι Follesdal και Hix θεωρούν την έλλειψη ενός πανευρωπαϊκού κομματικού συστήματος και την απουσία μιας κυβερνώσας πλειοψηφίας και μιας σαφούς αναγνωρισμένης κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης σε επίπεδο ΕΕ ως το μεγαλύτερο εμπόδιο για την ανάπτυξη της δημοκρατίας σε αυτό. ¹⁴⁶

Στη δεύτερη περίπτωση, διερευνάται η ύπαρξη πολλαπλών δημοσίων σφαιρών εντός της ΕΕ, όταν οι πολίτες συζητούν για ένα κοινό ζήτημα αποδίδοντας του τα ίδια χαρακτηριστικά. Από αυτή τη σκοπιά, οι Jorge και

¹⁴⁴ Βλ. Παπάζογλου Μ., Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα: Η έννοια της κρίσης νομιμοποίησης, Νο9/2010, Ελιαμεπ, διαθέσιμο στο <http://www.eliamep.gr/>

¹⁴⁵ Βλ. Decker F, *Democracy beyond the nation-state: Reflections on the democratic deficit of the European Union*, *Journal of European Public Policy* 2002.

¹⁴⁶ Βλ. σχετικά Follesdal & Hix, οπ.

Neyer¹⁴⁷ διερευνούν το ζήτημα της επιτροπολογίας ως καινοτόμου λύσης για τα προβλήματα νομιμοποίησης σε υπερεθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.¹⁴⁸ Οι επιτροπές επιτροπολογίας είναι παραδείγματα μη ιεραρχικών δομών διακυβέρνησης, που λειτουργούν βάσει της πειθούς, της επιχειρηματολογίας και παρόμοιων διαδικασιών.

Έτσι, από την άποψη αυτή, η παρέμβαση της ΕΕ σε τομείς εθνικής αυτονομίας αντισταθμίζεται από αυτή τη μορφή της πλουραλιστικής νομιμοποίησης σε υπερεθνικό επίπεδο, αν και η πρόσβαση σε αυτές τις επιτροπές περιορίζεται στις πολιτικές ηγετικές ομάδες.

Ένας τρόπος για να ξεπεραστεί αυτό το πρόβλημα θα ήταν να αναπτυχθεί το λαϊκό στοιχείο του πολιτικού συστήματος, μέσω μικρών πρόσθετων μέτρων, όπως είναι η εισαγωγή περισσότερης άμεσης και έμμεσης ευθύνης, η ενίσχυση του ρόλου των διακρατικών κομμάτων και οργανισμών, καθώς και η περισσότερο άμεση δημοκρατία. Με άλλα λόγια, προτείνεται η λύση του ομοσπονδιακού κράτους, το οποίο θα είναι οργανωμένο στη βάση μιας «διττής κυριαρχίας» (κράτους και Ένωσης).¹⁴⁹ Σύμφωνα με τον Στεφάνου: «Η εκλογή του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία, η ουσιαστική ενίσχυση των εξουσιών του, η καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η πρόσβαση των πολιτών στα έγγραφα των οργάνων της Ένωσης, συντελούν ώστε να διαμορφωθεί μια ομοσπονδία γενικών σκοπών, βασισμένη στη διττή νομιμοποίηση κρατών και λαών».¹⁵⁰

Η δεύτερη υποκατάστατη μορφή νομιμοποίησης της ΕΕ αποκαλείται «η Ευρώπη των αποτελεσμάτων», όπου οι πολίτες εφόσον είναι ικανοποιημένοι από τα αποτελέσματα των πολιτικών που παράγονται στην Ένωση, δεν τους ενδιαφέρει να συμμετέχουν και στη διαμόρφωσή τους, αφού παρέχεται η εκ των υστέρων συναίνεση τους.

¹⁴⁷Βλ. σχετικά Jorge C. Neyer J., *From Institutional Disputes to Deliberative Politics: The Constitutionalization of Conflicts*, *European Law Journal* 3: 1997, σελ. 275..

¹⁴⁸ Η Επιτροπολογία καταργήθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας και την περίοδο αυτή η Ένωση διέρχεται μια μεταβατική φάση.

¹⁴⁹ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με το ομοσπονδιακό κράτος βλ. το κεφ.2 του Μέρους Α της παρούσας εργασίας.

¹⁵⁰ Βλ. Στεφάνου Κ., Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002.

Κλασικό παράδειγμα προς αυτήν τη μορφή αποτελεί το μοντέλο της οικονομικής κοινότητας, η οποία κάνει σαφή διαχωρισμό της αγοράς από το κράτος. Εδώ συνυπάρχει η ευρωπαϊκή αγορά με τα κράτη χωρίς έναν ισχυρό πολιτικό έλεγχο πάνω στην ολοκλήρωση.

Το υπερεθνικό επίπεδο αντλεί τη νομιμοποίησή του από την οικονομική αποδοτικότητα και τον σεβασμό της ατομικής ελευθερίας. Το υπερεθνικό επίπεδο αντιπροσωπεύεται από μη-πλειοψηφικούς θεσμούς, όπως τους ανεξάρτητους ρυθμιστικούς οργανισμούς.

Καθώς η οικονομική κοινότητα νομιμοποιείται από την αποδοτικότητα και τον φιλελευθερισμό, δεν υπάρχει ανάγκη για δημοκρατία σε επίπεδο ΕΕ.

Τέλος, ένα κρίσιμο ερώτημα για τη δυνατότητα εκδημοκρατισμού της ΕΕ αφορά στο ζήτημα της κοινωνικής νομιμοποίησης. Όπως επισημαίνει ο Cederman: «Η δημοκρατική διακυβέρνηση, αντί να είναι ένα απλό εκλογικό ζήτημα, προϋποθέτει ένα θεσμικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από έντονη επικοινωνία και κοινωνικο-πολιτισμική συνοχή.»¹⁵¹

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί, ότι μια μερίδα της θεωρίας, που συνεχώς κερδίζει έδαφος, υποστηρίζει ότι, συνδυάζοντας τις παραπάνω προσεγγίσεις σε ένα επιχείρημα «δημιουργούνται πολλαπλά σημεία νομιμοποίησης».¹⁵² Με όρους Heritier, «ο καλύτερος τρόπος για να γίνουν αντιληπτά τα διαφορετικά είδη νομιμοποίησης είναι με την έννοια του σύνθετου της δημοκρατίας».¹⁵³

Πιο συγκεκριμένα, η σύνθετη δημοκρατία αποτελείται από την κάθετη νομιμοποίηση μέσω της κοινοβουλευτικής εκπροσώπησης, την εκτελεστική εκπροσώπηση μέσω του Συμβουλίου των Υπουργών, τον οριζόντιο αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ των κρατών μελών, τη συνδυασμένη και εξειδικευμένη εκπροσώπηση στα δίκτυα της πολιτικής και τέλος, τα ατομικά δικαιώματα με βάση τη νομιμοποίηση. Αυτά τα στοιχεία συνδέονται στην ΕΕ με τέτοιο τρόπο ώστε οι οργανισμοί που διαθέτουν διαφορετικά είδη νομιμοποίησης να αποτελούν μέρος σε κάθε απόφαση που λαμβάνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

¹⁵¹ Βλ. Cederman LE, *Nations and Bounded Rationality: What I Would Take to Canada's European Project*, *European Journal of International Relations* 7: 2001, σελ.174.

¹⁵² Βλ. σχετικά Follesdal and Hix, οπ.

¹⁵³ Βλ. Heritier A., *Democratic Democracy in Europe: The Role of Institutions and Access to Information*, *Journal of European Public Policy*, 2003, 10, σελ.816.

Από την άλλη πλευρά, οι Bellamy και Castiglione έχουν αναπτύξει ένα σύνθετο θεωρητικό πρότυπο, που υποδεικνύει το σημείο τομής μεταξύ της εσωτερικής και της εξωτερικής νομιμοποίησης σε σχέση με τη δημιουργία καθεστώτος και πολιτείας. Οι συγγραφείς θεωρούν την ΕΕ μια πολυδιάστατη πολιτεία σε ένα πολυεπίπεδο καθεστώς. Υποστηρίζουν ότι «η αύξηση της νομιμοποίησης απαιτεί μια σειρά από θεσμικές ισορροπίες σε συνδυασμό με την αυξημένη δύναμη αμφισβήτησης που αναγνωρίζεται στον πολίτη».¹⁵⁴ Επιπλέον, θεωρούν ότι η νομιμοποίηση λειτουργεί με τις τέσσερις διαστάσεις που υποστηρίζουν οι Lord και Magnette (άμεση, κοινοβουλευτική, τεχνοκρατική και διαδικαστική νομιμοποίηση), καθώς και ότι δεν υπάρχει ενιαία διάσταση που θα είναι επαρκής για την ΕΕ. Η εσωτερική νομιμότητα σχετίζεται με αξίες που κατέχουν οι πολιτικοί παράγοντες, ενώ η εξωτερική αναφέρεται σε αρχές που διέπουν την αξιολόγηση του πολιτικού συστήματος.

1.3. Η διαμόρφωση ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου

Η κοινωνικοψυχολογική διάσταση της δημοκρατίας συνίσταται στη διερεύνηση του ενδεχομένου της συγκρότησης ή διάπλασης ενός σύνθετου ευρωπαϊκού δήμου, ως κοινότητας πολιτών, ικανής να μεταβιβάζει τα δημοκρατικά της αιτήματα προς και από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, ενώ παράλληλα τα μέλη της θα έχουν αποκτήσει μια διακριτή αίσθηση ευρωπαϊκής πολιτικής (ή πολιτειακής) ταυτότητας.¹⁵⁵

Το πρόβλημα εδώ εστιάζεται κυρίως στο γεγονός ότι, ενώ οι ευρωπαϊκοί λαοί αφομοιώνουν εύκολα την εθνική τους ταυτότητα, δυσκολεύονται να ταυτιστούν με μια κοινή ευρωπαϊκή ταυτότητα, αποδεχόμενοι ότι ως πολίτες της Ένωσης θα πρέπει να ανήκουν σε μια ευρωπαϊκή συλλογικότητα πολλαπλών διακριτών δήμων.

Η ανάγκη για τη μετεξέλιξη της κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας στη διάπλαση ενός ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου, απορρέει αρχικά από την κατοχύρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, από την οποία πηγάζουν τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης, όπως δικαίωμα

¹⁵⁴ Βλ. Bellamy and Castiglione,

European Journal of Political Theory 2: 2003, σελ.10.

¹⁵⁵ Για την κοινωνικοψυχολογική διάσταση βλ. αναλυτικότερα, Chryssochoou D., οπ.

ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης, δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα, δικαίωμα συμμετοχής των Ευρωπαίων πολιτών στις ευρωεκλογές στο κράτος που κατοικούν, δικαίωμα αναφοράς στον Ευρωπαϊό διαμεσολαβητή κλπ.

Σκοπός της συγκρότησης ενός ευρωπαϊκού δήμου, ο οποίος θα συνιστά πλέον πηγή κοινωνικής νομιμοποίησης της ευρωπαϊκής δημόσιας εξουσίας, είναι να εκλαμβάνεται, «όχι ως σύνθεση διακριτών λαών, αλλά ως σώμα αποτελούμενο από δημοκρατικά πολιτικά υποκείμενα που υπάγονται σε ένα κοινώς αναγνωρίσιμο όλο».¹⁵⁶ Ο εν λόγω δήμος, χωρίς να αποτελεί μια ομογενοποιημένη μειονότητα, αλλά μια κοινότητα με σεβασμό στις παραδόσεις, τις αξίες, τις αντιλήψεις και τον πολιτισμό που έχει ο κάθε διακριτός δήμος-μέλος της Ένωσης, θα συγκροτεί παράλληλα μια μορφή πολιτικής ενότητας σε σχέση με τη δημοκρατία του όλου.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω προβληματισμών, το ερώτημα που εύλογα ανακύπτει είναι, εάν εντός του συστημικού πλαισίου της σύνθετης Ευρωπαϊκής Πολιτείας, που στις μέρες μας ακροβατεί ανάμεσα στον κόσμο του εθνικού κράτους κι εκείνον της μεταεθνικής διακυβέρνησης συντρέχουν οι απαιτούμενες προϋποθέσεις, ώστε να αναπτυχθεί ένας σύνθετος πολιτικός δήμος με κοινές δημοκρατικές αναφορές.

Από τη σκοπιά της σημασιολογικής ανάλυσης του όρου «δήμος» στις διάφορες φάσεις της μακραίωνης ιστορίας του, ο Τσάτσος υποστηρίζει ότι δεν πρόκειται για έναν όρο άκαμπτο και αμετάβλητο, αλλά το περιεχόμενό του διαπλάθεται και μεταβάλλεται ανάλογα με τα ιστορικά δεδομένα, προσαρμοζόμενο με την εξελικτική πορεία των δικαιοκτών μορφών κοινωνικής συμβίωσης.¹⁵⁷

Βασική προϋπόθεση για τη συγκρότηση ενός σύνθετου ευρωπαϊκού πολιτικού δήμου, αποτελεί η νομιμοποίηση του εξουσιαστικού ενωσιακού συστήματος στη βάση των θεσμικών και μορφολογικών του ιδιαιτεροτήτων. Όπως υποστηρίζει ο Τσάτσος: «Αρκεί δηλαδή ο δήμος να έχει την πολιτική ικανότητα, την αναγνωσιμότητα και την αποδοχή, ώστε να λειτουργεί νομιμοποιητικά ως προς όλους τους πραγματικούς ιστορικούς παράγοντες,

¹⁵⁶ Βλ. Χρυσόχου Δ. οπ., σελ. 125-126.

¹⁵⁷ Βλ. Τσάτσος, Δ. Θ., *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Πόλις, 2007, σελ. 92-93.

από τους οποίους συντίθεται». ¹⁵⁸ Μια τέτοια ιδιότυπη συλλογική οντότητα θα πρέπει να έχει συνείδηση της δημοκρατικής της υπόστασης, σε σχέση με το ευρύτερο σύστημα, δηλαδή την Ευρωπαϊκή Πολιτεία.

Αποσυνδέοντας τον όρο από τις όποιες ιστορικές του καταβολές, θα μπορούσε να ειπωθεί, όπως επισημαίνει ο Τσάτος, ότι «ως δήμος νοείται το συλλογικό υποκείμενο που αναδεικνύεται από την πολυμορφία, τη δυναμική και τις ιδιαιτερότητες όλης της κοινωνικής βάσης που συγκροτήθηκε σε θεσμικά οργανωμένη εξουσία». ¹⁵⁹

Επιπλέον, η ανάδυση ενός τέτοιου μετανεωτερικού μορφώματος, στη μορφή ενδεχομένως μιας *civitas composita*, ¹⁶⁰ θα πρέπει να αντλεί από το σεβασμό των ιδιαίτερων παραδόσεων και των ταυτοτήτων των επιμέρους συστατικών μερών, από τα οποία απαρτίζεται. Συνολικά, προκειμένου να υπάρξει ένας τέτοιος δήμος, τα συστατικά μέρη του «θα πρέπει να αναγνωρίσουν τη συλλογική τους υπόσταση ως τέτοια», ¹⁶¹ προσαρμοζόμενα στις συνθήκες του ευρωπαϊκού πλουραλισμού. ¹⁶²

«Κι αυτό γιατί η διάπλασή του ευρωπαϊκού δήμου αφορά την ανάδυση κοινών δημοκρατικών “τόπων”, τόσο στο πεδίο των δικαιωμάτων, όσο και σε εκείνο των δημόσιων δεσμεύσεων: την υπηρετήση της συλλογικότητας με άξονα τις θεμελιώδεις αξίες ενός κοινού δημόσιου πολιτισμού». ¹⁶³

Στο σημείο αυτό θα μπορούσε να επισημανθεί ότι ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο για τη διάπλωση ενός ευρωπαϊκού δήμου, βασισμένου σε κοινά πολιτικά και πολιτειακά χαρακτηριστικά, αποτελεί η συνεχώς εξελισσόμενη μέθοδος της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

¹⁵⁸ Τσάτσος, ο.π., σελ. 94.

¹⁵⁹ Τσάτσος, ο.π., σελ. 94.

¹⁶⁰ Τσάτσος, ο.π., σελ. 94.

¹⁶¹ Χρυσόχου, *Caritas rei publica*, σελ. 141.

¹⁶² Βλ. Λάβδας Κ. Α., ‘Πολιτισμικές Κοινότητες και Ομάδες Συμφερόντων: Η Πολυσήμαντη Μετάβαση στη Σκοποθετική Λειτουργία’, στο Δ. Χατζηδήμου και Χ. Βιτσιλάκη (επιμ.), *Το Σχολείο στην Κοινωνία της Πληροφορίας και της Πολυπολιτισμικότητας*, Αθήνα: Κυριακίδης, 2006, σελ. 69-85.

¹⁶³ Χρυσόχου Δ. ο.π., σελ. 141-142.

Με τη δημιουργία στοχευμένων πλατφορμών διενέργειας κοινωνικού διαλόγου και άσκησης πολιτικού ελέγχου, οι πολίτες συμμετέχουν με τις προτάσεις τους στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού γίνεσθαι, γεγονός που συμβάλλει στην ενίσχυση της συλλογικής τους υπόστασης και στην τόνωση της κοινής ευρωπαϊκής τους ταυτότητας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το φόρουμ που δημιουργήθηκε μέσω διαδικτύου κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης για την υιοθέτηση του Σχεδίου της Συνταγματικής Συνθήκης.

Η ΠΕΠ που κατοχυρώθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, αν εφαρμοστεί και στην πράξη, αποτελεί ένα ουσιαστικό πεδίο δράσης των πολιτών της Ένωσης από κοινού, προκειμένου να βελτιώσουν το ενωσιακό δικαιοπαγωγικό σύστημα, που ίσως μπορέσει να θεωρηθεί ως ένα καλό σημείο εκκίνησης για να τεθούν πιο σταθερές βάσεις για τον ευρωπαϊκό πολιτικό δήμο. Πάντως το ιδιότυπο αυτό μόρφωμα βρίσκεται ακόμη σε εμβρυακή φάση και απομένει να δούμε αν τελικά θα λειτουργήσει στην πράξη, προκειμένου να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα.

2. Ενότητα στην ετερότητα

Όπως έχει αναφερθεί σε αρκετά σημεία της παρούσας εργασίας, η δημοκρατία στο ενωσιακό σύστημα, εδραιώνεται εκτός των άλλων και στην ανάγκη σεβασμού της διαφορετικότητας και της πολυμορφίας των συστατικών μονάδων, γεγονός που προϋποθέτει την κατοχύρωση της συνομοσπονδιακής έμπνευσης αρχής της προάσπισης των ξεχωριστών και ήδη ιστορικά διαμορφωμένων εθνικών ταυτοτήτων, καθώς και των ιδιαίτερων πολιτισμικών τους χαρακτηριστικών.

Άλλωστε, το συνομοσπονδιακό πρότυπο ορίζεται ως ένωση κυρίαρχων κρατών, τα μέλη της οποίας ενώνουν τις δυνάμεις τους σε ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος σε ένα πλαίσιο συλλογικής διακυβέρνησης βάσει διεθνούς συνθήκης.¹⁶⁴ Εντάσσεται επίσης και στο γενικότερο πλαίσιο κατανόησης των κρατοκεντρικών (state-centric) ιδιοτήτων της ΕΕ, καθώς και του τρόπου με

¹⁶⁴ Πιο αναλυτικά για το εν λόγω πρότυπο, βλ. Χρυσοχόου Δ., Δοκίμιο για τη διεθνή θεωρία, νέες μορφές κυριαρχίας και συναρχίας, σελ. 73, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2006. Επίσης, σύμφωνα με τον Τσινισιζέλη, ό.π., συνομοσπονδία καλείται μια «ένωση κρατών υπό κοινή διακυβέρνηση σε περιορισμένους χώρους πολιτικής».

τον οποίο τα συστατικά μέρη επιδιώκουν να διασφαλίσουν την αυτονομία τους στο εσωτερικό ενός ευρύτερου συστήματος διακυβέρνησης.

Στη βάση της συνομοσπονδιακής προσέγγισης, η αρχή της ενότητας του όλου με σεβασμό όμως των επιμέρους εθνικών ταυτοτήτων –«ενότητα στην ετερότητα» (unity in diversity)– ενισχύεται σε ουσιαστικό βαθμό με τη θέση σε ισχύ της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης, ως αντιστάθμισμα στο συνεχώς διευρυνόμενο πεδίο δράσης και αρμοδιοτήτων της ΕΕ, καθώς και στην επέκταση της διαδικασίας συναπόφασης και της ειδικής πλειοψηφίας – στοιχεία, τα οποία περιορίζουν κατά έναν τρόπο την κρατική κυριαρχία.

Εδώ εντάσσεται και η δυνατότητα των συστατικών μερών να αυτοεξαιρούνται από ορισμένους τομείς πολιτικής, όπως η Οικονομική Νομισματική Ένωση και η Συνθήκη Schengen. Η χρήση των αυτοεξαιρέσεων γίνεται επίσης δεκτή, όταν τα μέλη επιδιώκουν τη διαφύλαξη ζωτικών εθνικών συμφερόντων,¹⁶⁵ καθώς και στο πεδίο της κοινής άμυνας.¹⁶⁶ Αναμφίβολα, στην ενίσχυση της προάσπισης των εθνικών ταυτοτήτων συμβάλλει και η αναβάθμιση των εθνικών κοινοβουλίων.¹⁶⁷

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να τονιστεί, ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν αρκείται στις ως άνω γενικού χαρακτήρα αναφορές, αλλά προβλέπει παράλληλα ειδική διάταξη, που αποσκοπεί στην υποχρέωση της ΕΕ για σεβασμό των επιμέρους εθνικών ταυτοτήτων των κρατών-μελών.

Σύμφωνα με τον Στεφάνου, μπορεί κανείς να διακρίνει δύο βασικές καινοτομίες, που απορρέουν από το αρ.4 παρ.2 της συνθ.ΕΕ, δηλ. τη σχετική διάταξη βάσει της οποίας κατοχυρώνεται η εν λόγω αρχή.

Ειδικότερα: «Η πρώτη καινοτομία αφορά στην εξειδίκευση της υποχρέωσης σε τρόπο ώστε να καθίσταται ευχερής η προσφυγή σ' αυτήν».¹⁶⁸ Ο χαρακτηρισμός της εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών «που είναι

¹⁶⁵ Σε αυτή τη λογική εμπίπτει και η αποδοχή των αυτοεξαιρέσεων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Πολωνίας, από την εφαρμογή ως προς τα κράτη αυτά ορισμένων διατάξεων του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Για περαιτέρω ανάπτυξη της ως άνω προβληματικής βλ. το κεφ. 3.2 του Μέρους Α της παρούσας εργασίας.

¹⁶⁶ Βλ. Στεφάνου Κ., Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σε αυτήν πρωτόκολλα και δηλώσεις, Ευρωπαϊκή πολιτεία, Τεύχος 1/2008, σελ.39-53.

¹⁶⁷ Για εκτενέστερη ανάλυση της συμβολής της Συνθήκης της Λισσαβώνας στην ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων βλ. σχετικά το κεφ. 4.1.2 του Μέρους Α της παρούσας εργασίας.

¹⁶⁸ Βλ. Στεφάνου, 'Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης'.

συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή,¹⁶⁹ στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση», οδηγεί στο συμπέρασμα «ότι η προστατευόμενη εθνική ταυτότητα δεν είναι η πολιτιστική αλλά η πολιτική».¹⁷⁰

Όπως σημειώνεται στην ίδια διάταξη, «Η Ένωση σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας».¹⁷¹

Οι ως άνω έννοιες, που μπορούν εύλογα να χαρακτηριστούν από μεγάλο βαθμό ευελιξίας, ενδεχομένως και αοριστίας, έχουν αποτελέσει στο παρελθόν αντικείμενο σχετικού προσδιορισμού από το ΔΕΚ. Κατά συνέπεια το Δικαστήριο θα κληθεί να ακολουθήσει την ίδια μέθοδο και με τις έννοιες της θεμελιώδους πολιτικής και συνταγματικής δομής, όταν τεθούν στην κρίση του. Ως προς τον προσδιορισμό του όρου «θεμελιώδης συνταγματική δομή», δεν υπάρχουν σημαντικά περιθώρια αμφιλεγόμενων ερμηνειών και αποκλίσεων, αφού η φύση της διατύπωσης του παραπέμπει απευθείας στις θεμελιώδεις αρχές για τη λειτουργία του πολιτεύματος, που συνήθως ορίζονται με σαφήνεια από τα εθνικά Συντάγματα.

Αντίθετα, ο όρος «θεμελιώδης πολιτική δομή» θεωρείται περισσότερο αόριστη νομική και πολιτική έννοια, με συνέπεια να αφήνονται στον ερμηνευτή μεγαλύτερα περιθώρια ευελιξίας και ερμηνειών.

Ορισμένες ιδιαιτερότητες ελληνικού ενδιαφέροντος πιθανόν να εμπίπτουν στους ως άνω εννοιολογικούς προσδιορισμούς και ενδεχομένως να κληθεί στο μέλλον να αποφανθεί το Δικαστήριο. Χαρακτηριστικά παραδείγματα συνιστούν οι σχέσεις μεταξύ Κράτους και Εκκλησίας, όπως προσδιορίζονται από το αρ.3 του Συντάγματος της χώρας,¹⁷² και ο δημόσιος χαρακτήρας της ανώτατης εκπαίδευσης, όπως κατοχυρώνεται από τη διάταξη της παρ.5 του αρ.16¹⁷³ του ελληνικού Συντάγματος.

¹⁶⁹ Βλ. αρ.4 παρ.2 συνθ.ΕΕ.

¹⁷⁰ Βλ. Στεφάνου Κ., οπ.

¹⁷¹ Βλ. αρ.4 συνθ.ΕΕ.

¹⁷² Βλ. αρ.3 παρ.1 και 2 του Συντάγματος της Ελλάδας.

¹⁷³ Βλ. αρ.16 παρ.5 Σ.

Η δεύτερη καινοτομία, όπως υποστηρίζει στη συνέχεια της ανάλυσής του ο Στεφάνου, «συνδέεται με το γεγονός, ότι η τήρηση της υποχρέωσης θα υπόκειται στο εξής σε δικαστικό έλεγχο, ενώ μέχρι σήμερα συγκαταλεγόταν στις εξαιρούμενες από παρόμοιο έλεγχο διατάξεις».¹⁷⁴

Μετά από μια προσεκτική ανάγνωση των σχετικών διατάξεων της συνθήκης, γίνεται αντιληπτό ότι μετατοπίζεται ελαφρώς το σημείο ισορροπίας, ανάμεσα στην κατοχύρωση της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών και τη διαφύλαξη της αρχής της διατήρησης της υποχρέωσης για σεβασμό των εθνικών ταυτοτήτων.

Προσανατολισμένο σε αυτό το πλαίσιο, το γαλλικό συνταγματικό Συμβούλιο, στην απόφαση του της 19/11/2004, είχε υπονοήσει, ότι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών εννόμων τάξεων, θα μπορούσε να καμφθεί αν αυτό επέβαλλε η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω απόφαση είχε εκδοθεί πολύ πριν τεθεί σε ισχύ η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, όταν δηλαδή θα ολοκληρώνονταν οι διαδικασίες για τη θέσπιση του Ευρωσυντάγματος, το οποίο προέβλεπε σαφώς στο σώμα του κειμένου την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης.¹⁷⁵

Με τη θέση σε ισχύ της συνθήκης της Λισσαβώνας υποχωρεί σε κάποιο βαθμό η αρχή της κατίσχυσης του δικαίου της Ένωσης σε σχέση με τις διακριτές συνταγματικές τάξεις των συστατικών μερών.

Αντίθετα από τη συλλογιστική της συνταγματικής Συνθήκης, η ισχύουσα συνθήκη δεν περιέχει στο σώμα του κειμένου της αντίστοιχη διάταξη, αλλά η σχετική αναφορά περιορίζεται στη δήλωση υπαριθμ.17, βάσει της οποίας κατοχυρώνεται η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών.¹⁷⁶

Η μετατόπιση αυτή του σημείου ισορροπίας προς όφελος των εθνικών δικαιικών συστημάτων αναμφίβολα θα παρέχει ισχυρά νομικά ερείσματα στο

¹⁷⁴ Βλ. Στεφάνου Κ., οπ.

¹⁷⁵ Για την υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου σε σχέση με τα εθνικά βλ. σχετικά στο Στεφάνου Κ., καταπόδης Γ., οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, σελ.15, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.

¹⁷⁶ Για περαιτέρω ανάλυση της δήλωσης υπαριθμ.17 της συνθ.ΕΕ σχετικά με την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου βλ. σχετικά το κεφ. 1.2 του Μέρους Α της παρούσας εργασίας.

μέλλον για την αμφισβήτηση της μέχρι πρόσφατα «οιονεί αδιαμφισβήτητης» για πολλούς, πρωτοκαθεδρίας της ενωσιακού έννομης τάξης.

Λαμβάνοντας υπόψη τα νέα δεδομένα, η ομοσπονδιακή λογική της υποταγής των συστατικών μονάδων στο κοινό συλλογικό συμφέρον, θα πρέπει πλέον να συμπορευθεί με τη συνομοσπονδιακή αρχή του σεβασμού των διακριτών συνταγματικών τάξεων των κρατών-μελών.

Απομένει να φανεί και στην πράξη με ποιο τρόπο το Δικαστήριο θα κάνει χρήση των ευέλικτων αυτών ερμηνευτικών εργαλείων.

Συμπερασματικά θα μπορούσε να πει κανείς ότι αρχίζουν πλέον να ωριμάζουν οι συνθήκες και αντί, όπως θα ήταν το αναμενόμενο στα πλαίσια της εμβάθυνσης, να οδηγούμασταν σε μια Ευρώπη απαγκιστρωμένη από εθνικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες, προτιμήθηκε ένα πιο ευέλικτο σχήμα, στο οποίο βρίσκουν θέση και οι επιμέρους εθνικές ιδιαιτερότητες.

Η Ευρώπη άλλωστε, ως πρότυπο πλουραλιστικής και πολυμορφικής κοινωνίας, δεν επιδιώκει να προβάλλει την αφομοίωση των επιμέρους εθνικών ταυτοτήτων και παραδόσεων, οι οποίες συνιστούν την ετερότητα του κάθε κράτους, αλλά να τις αποδεχθεί και να τις συνθέσει, έτσι ώστε να παράγει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα στη βάση του κοινού ευρωπαϊκού αγαθού.

Καταληκτικές παρατηρήσεις

Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται σαφές ότι η Ευρωπαϊκή Πολιτεία συνιστά ένα σύνθετο και πολυδιάστατο οικοδόμημα, το οποίο καλείται να συγκεράσει, και ταυτόχρονα να υπερκεράσει, τις μεμονωμένες εθνικές επιδιώξεις και τα συχνά αντικρουόμενα συμφέροντα των κοινωνικών ομάδων, αλλά και να διασφαλίσει τις απαραίτητες θεσμικές εγγυήσεις για τη διαφύλαξη ενός ελάχιστου επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών.

Το τρίπτυχο της δημοκρατίας, του Κράτους Δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συνθέτει το πλέγμα των βασικών κατευθυντηρίων γραμμών, βάσει του οποίου οριοθετούνται και προσδιορίζονται το αξιακό πρότυπο, οι προγραμματικοί στόχοι και οι επιμέρους δράσεις και πολιτικές της ΕΕ.

Ειδικότερα, μέσα από το ενωσιακό σύστημα προβάλλεται ένα νέο πρότυπο δημοκρατικής διακυβέρνησης, απαλλαγμένο από τις βεβαιότητες, αλλά και τη στατικότητα και την ακαμψία των δημοκρατικών αντιπροσωπευτικών συστημάτων που ισχύουν στα κυρίαρχα κράτη.

Το αναδυόμενο και πολυεπίπεδο αυτό πρότυπο χρησιμοποιεί νέα δομικά υλικά και βασίζεται, μεταξύ άλλων, στη «δημοκρατία της διεκδίκησης»,¹⁷⁷ προτείνοντας την αδιάλειπτη και επικοινωνιακή συνεργασία εθνικών και ενωσιακών θεσμών, ενώ ανάγει την κοινωνία των πολιτών αλλά

¹⁷⁷ Για την έννοια της δημοκρατίας της διεκδίκησης βλ. αναλυτικά Χρυσόχοου Δ., *Caritas rei publicae*, κεφ. IV, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα, 2010.

και κάθε πολίτη σε παράγοντα δράσης, που μπορεί να συγκαθορίσει, στο μέτρο του δυνατού, τις εξελίξεις στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτεία συγκροτεί ένα ιδιότυπο πολιτικό σύστημα, όπου «η πηγή και ο σχηματισμός της εξουσίας σημαίνουν ελεύθερη ανάπτυξη και συμμετοχή στο δημοκρατικό διάλογο και στις δημοκρατικές διαδικασίες, τόσο των ατόμων ως προσώπων και φορέων ανθρωπίνης αξίας, όσο και των επιμέρους εθνικών κρατών που την απαρτίζουν»¹⁷⁸

Με τη συνθήκη της Λισσαβώνας, αυτό το πολυσύνθετο και μεταεθνικής έμπνευσης σύστημα δημοκρατικής διακυβέρνησης φαίνεται να αποκτά σταθερά σημεία αναφοράς και πιο σαφή προσανατολισμό.

Ειδικότερα, οι θεμελιώδεις πολιτευματικές αρχές και αξίες της ΕΕ αποτελούν αναντίρρητα μια ισχυρή αφετηριακή βάση για τον πλήρη εκδημοκρατισμό της. Ομοίως, η θέση του πολίτη στο ενωσιακό σύστημα αναβαθμίζεται σημαντικά τόσο μέσω της κατοχύρωσης των θεμελιωδών του δικαιωμάτων, αφού ο Χάρτης αποκτά ισχύ πρωτογενούς δικαίου, όσο και μέσω της δυνατότητας συμμετοχής του στην παραγωγή των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Με την καθιέρωση της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας, ο Ευρωπαίος πολίτης απεκδύεται πλέον το μανδύα του παθητικού παρατηρητή και γίνεται αν όχι πρωταγωνιστής, τουλάχιστον ενεργός συμμετοχος άρα και συνυπεύθυνος για τις ευρωπαϊκές εξελίξεις.

Παρότι θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη η ΕΕ αποκτά έναν προσανατολισμό προς μια ομοσπονδιακού τύπου πολιτεία, εν τούτοις προς ένδειξη ισορροπίας παραμένουν ισχυρά και αρκετά διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, όπως η διατήρηση της ομοφωνίας σε μια σειρά σημαντικών ζητημάτων, η αρχή του σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων, ακόμη και η ουσιαστική διεύρυνση του πεδίου δράσης των εθνικών κοινοβουλίων.

Αν διανύαμε μια συνήθη περίοδο οικονομικής σταθερότητας και ασφάλειας, θα μπορούσε βάσιμα να υποστηριχθεί ότι με τη νέα Συνθήκη δημιουργούνται πλέον οι θεσμικές εγγυήσεις για μια ποιοτική μετεξέλιξη του

¹⁷⁸ Βλ. Κοντιάδης Ξ., Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, το Σύνταγμα, Διμηνιαία επιθεώρηση συνταγματικής θεωρίας και πράξης, Τεύχος 4/2003.

ευρωπαϊκού οικοδομήματος σε πρότυπο δημοκρατίας και αλληλεγγύης, με διαφάνεια, συμμετοχή και αποτελεσματικότητα.

Δεδομένης όμως της κρισιμότητας των στιγμών, η αισιοδοξία για την ενίσχυση της δημοκρατικής προοπτικής, μετριάζεται σε κάποιο βαθμό από ένα μείγμα επιφυλακτικότητας και περισυλλογής.

Το κεντρικό ερώτημα που απασχολεί ειδικούς και μη, είναι εάν και σε ποιο βαθμό η Ευρώπη θα καταφέρει να βγει αλώβητη από την παρούσα δυσχερή συγκυρία.

Πάντως, αποτελεί γεγονός αδιαμφισβήτητο, όσο και ελπιδοφόρο, ότι η εξηντάχρονη πορεία του ενοποιητικού εγχειρήματος, αλλά και το απώτερο παρελθόν της Γηραιάς Ηπείρου, καταδεικνύουν απερίφραστα, ότι τρεις είναι οι βασικές συνιστώσες της θεμελίωσης και της εδραίωσης του ευρωπαϊκού ονείρου, το όραμα, η ικανότητα, το αποτέλεσμα.

Κατά συνέπεια, αν η Ευρώπη εμπνέεται από ένα ισχυρό όραμα και έχει την πολιτική βούληση, θα καταφέρει να βρει ή να διαμορφώσει τα αναγκαία θεσμικά και λειτουργικά εργαλεία, ώστε να πετύχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, το οποίο συνίσταται αφενός στην υπέρβαση της κρίσης και αφετέρου στη συνέχιση της εξελικτικής πορείας της ενοποιητικής διαδικασίας, μέσα σε ένα ανθρωποκεντρικό σύστημα δημοκρατικής διακυβέρνησης, ισονομίας και αλληλοσεβασμού.

Ενδεικτική βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- ο Bale T., Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και αλληλεπιδράσεις, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2011.
- ο Ιωακιμίδης Π., «Η συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, 2008.
- ο Ιωακιμίδης Π., Η νέα διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, εκδ. Ι. Σιδέρη, 1996.
- ο Καζάκος Π., Η θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Ι. Σιδέρη, 1996.
- ο Λάβδας Κ. Α., Πολιτισμικές κοινότητες και ομάδες συμφερόντων: Η πολυσήμαντη μετάβαση στη σκοποθετική λειτουργία, στο Δ. Χατζηδήμου και Χ. Βιτσιλάκη, (επιμ.), το σχολείο στην κοινωνία της πληροφορίας και της πολυπολιτισμικότητας, Αθήνα, 2006.
- ο Μούσης Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση: Οικονομία, Θεσμοί, Δίκαιο, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008.
- ο Nugent N., Διακυβέρνηση και πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, 2009.
- ο Παπαδάκη Ο, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2004.
- ο Παπαδημητρίου Γ., Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα, 2003.
- ο ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ., Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2002.
- ο Πασσάς Α., «Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια »Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, τεύχος 8, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 2007.
- ο ΠΕΡΡΑΚΗΣ Στ., Διαστάσεις της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, τ. Α' (Πανεπιστημιακές παραδόσεις), β' έκδοση αναθεωρημένη, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1997

- ο Σκανδάμης Ν., Ευρωπαϊκό δίκαιο, θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ.319, Αθήνα, 1997.
- ο Στεφάνου Δ., Πετρουλάκης Γ., Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Βασικές καινοτομίες στη δομή και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2005.
- ο ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., ΚΑΤΑΠΟΔΗΣ Γ. (επιμ.), Οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, Εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα, 2008.
- ο Στεφάνου Κ., Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, γενικά και θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2002.
- ο ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., ΛΥΜΟΥΡΗΣ Ν. (επιμ.), Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρόλογος: Στ. Περράκης), Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2003.
- ο Τσάκωνας Αθ., Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο: Ο συνταγματικός Χάρτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβώνας, Αθήνα, 2009.
- ο Τσάτσος Δ.Θ., «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία», εκδ. Λυβάνη, Αθήνα, 2007.
- ο Τσάτσος Δ., Η έννοια της δημοκρατίας στην ευρωπαϊκή συμπολιτεία, Πόλις, Αθήνα, 2007.
- ο Χίου Μανιατοπούλου Θ., Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2008.
- ο Χρυσοχόου Δ., Δοκίμιο για τη διεθνή θεωρία: Νέες μορφές κυριαρχίας και συναρχίας, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2006.
- ο Χρυσοχόου Δ., Η θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2003.
- ο Χρυσοχόου Δ., Caritas rei publicae, εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα, 2010.
- ο Χρυσοχόου Δ., Για μια ευρωπαϊκή res publica (Παπαζήσης, 2005).

Ξενόγλωσση

- Chryssochoou D., Democracy in the European Union (I. B. Tauris, 1998).
 - Mancini G. F., Democracy and constitutionalism in the E.U., Oxford, 2000.
- Norton Ph., National parliaments and the European Union, London, 1996.
- Peters, J. National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice", European Constitutional Law Review, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- Pliakos, A.D. "National Parliaments and the European Union: Necessity of Assigning a Supranational Role", European Review of Public Law, vol. 19(3) 2000.
- Smith E., National parliaments as Cornerstones of European integration, Kluwerlaw International London 1996.
- Streeck W., neo-voluntarism: A European social policy regime; Governants in the European Union, London, Sage, 1996.
- Warleigh A., Democracy in the European Union: Theory, practice and reform, London 2003.

Αρθρογραφία

Ελληνόγλωσση

- ο Ηλιοπούλου – Στράγγα Τζ., Η κοινωνική διάσταση του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρ. Πολ. 2/2008, σελ.319-349.
- ο Ηλιοπούλου – Στράγγα Τζ., Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα, ευρ. Πολ. 1/2008, σελ.91-123.
- ο ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., Η απόφαση “Βόσπορος” του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το κοινοτικό δίκαιο, ΔτΑ 30/2006, σελ. 655-690
- ο ΚΑΤΣΟΥΦΡΟΣ Θ., Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Κοινοτικός Δικαστής, ΔτΑ 20/2003, σελ. 1107-1135
- ο Κοντιάδης Ξ., Η δημοκρατική αρχή ως οργανωτική βάση της ευρωπαϊκής ενωσιακής τάξης, το Σύνταγμα, Διμηνιαία επιθεώρηση συνταγματικής θεωρίας και πράξης, Τεύχος 4/2003.
- ο ΚΟΥΚΟΥΛΗ - ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ Σ., Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ανταποκρίνεται στο ευρωπαϊκό κεκτημένο;, ΔτΑ 9/2001, σελ. 203-221
- ο ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ., Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η κανονιστική λειτουργία του, ΕΕΕυρΔ 3:2001, σελ. 521-532
- ο ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Λ., Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ενωσιακή έννομη τάξη, ΤοΣ 6/2001, διαθέσιμο σε <http://www.legis.gr/legislation/legislation.asp?docid=11474&docid2=11474>

- ο Παπαδοπούλου Λ. «Τα εθνικά κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», περιοδικό "Ευρωπαϊών Πολιτεία"/2007, τεύχος 1, σελ. 137-156
- ο ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Ρ.-Ε., Από τη Νίκαια στη Λισσαβώνα. Η περιπλάνηση του Οδυσσέα (και η επιστροφή στην Ιθάκη;), ΔΤΑ 44/2009, σελ. 1193-1203
- ο Παπάζογλου Μ., Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα: Η έννοια της κρίσης νομιμοποίησης, σελ.5 Αθήνα, 2010, ΕΛΙΑΜΕΠ
- ο Πασσάς Α. , «Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια», Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Τεύχος 8/2007, σελ. 139-156
- ο ΠΕΡΡΑΚΗΣ Στ., Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Ασκήσεις επί χάρτου ή ένα νέο εργαλείο πολιτικής για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου;, ΔΤΑ 5/2000, σελ. 19-31
- ο ΠΕΡΡΑΚΗΣ Στ., Δημοκρατία και (ατομικά) δικαιώματα του ανθρώπου. Πόσο προασπίζουν τα δικαιώματα του ανθρώπου οι πτυχές δημοκρατίας που εγκλείει το σύστημα της Ένωσης;, Ευρωπαϊών Πολιτεία 2/2009, σελ. 405-416
- ο ΡΟΖΑΚΗΣ Χ., Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ στο πλέγμα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην ΕΕ, ΕΕΕυρΔ Ειδικό Τεύχος, 2001, σελ. 427-439
- ο ΣΚΟΥΡΗΣ Β., Η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αφορμή την Συνθήκη της Λισσαβώνας, Ευρωπαϊών Πολιτεία 1/2008, σελ. 125-136
- ο Στεφάνου Κ., Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας και τα προσαρτημένα σε αυτήν πρωτόκολλα και δηλώσεις, Ευρωπαϊκή πολιτεία, Τεύχος 1/2008, σελ.39-53.
- ο Φραγκάκης Ν., Δημοκρατία και Κράτος Δικαίου: Μια ελλειμματική (;) σχέση, η περίπτωση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, διαθέσιμο στο <http://www.ilex.gr>.

- ο Φραγκάκης Ν. «Από τη Συνταγματική στη 'Μεταρρυθμιστική' Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα», Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Τεύχος 1/2008.

Ξενόγλωσση

- ο Bowman J., "The European Union Democratic Deficit: Federalists, Skeptics, and Revisionists", European Journal of Political Theory 2006, σελ. 5- 191
- ο Bellamy R., Democracy without democracy; Can the Eu's democratic outputs be separated from democratic inputs provided by competitive parties and majority rule; Journal of European Public Policy.
- ο Bellamy R, Castiglione D, Legitimizing the Euro-Polity and Its Politics: The Normative Turn in EU Studies, European Journal of Political Theory, 2003. 2: 7-34.
- ο Bentham B, Lord C, Legitimacy and the European Union, In: Weale A, Nentwich M (eds), Political theory and the European Union, London, 1998.
- ο Cederman LE, Nationalism and Bounded Integration: What It Would Take to Construct a European Demos, European Journal of International Relations 2001, 7:139-174.
- ο Chryssochoou D., The European Synarchy: New Discourses on Sovereignty, Göttingen Journal of International Law 1, 2009, 1, 115-141.
- ο Chryssochoou D., 'Institutionalizing Democracy: Facing up to a Common Future', στο C. Rumford (επιμ.), Sage Handbook of European Studies, London: Sage, 2009: 173-190.
- ο Decker F, Governance beyond the nation-state – Reflections on the democratic deficit of the European Union, Journal of European Public Policy 2002,9: 256-72.

- Fatovic Cl., The Constitution of a European Demos
- Presentation for Workshop, "The New Face of Europe II," University of Florida,
- February 17-18, 2005.
- Fossum J. E., Trezz H. G., When the people come in: Constitution-making and the belated politicisation of the European Union European Governance Papers, No,C-06-03, EUROGOV

1

¹ Follesdal A, Hix., Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik, European Governance Paper EUROGOV, 2005, No. C-05-02 (online), Available at: <http://www.eurogov-network.org/eurogov/papers-conferences/2-05-02.pdf>

- Goodhart M, Europe's democratic deficits through the looking glass: The European Union as a challenge for democracy, Perspectives on politics vol. 5, No3, σελ.567 – 584.
- Heritier A., [Democratising Democracy in Europe: the Role of Transparency and Access to Information](#), Journal of European Public Policy 10: 814-33.
- Jensen T, The democratic deficit of the European Union, 2009, (online), Available at: <http://www.livingreviews.org/livingreviews/article/2009-1> (Living Reviews in Democracy, 1).
- Jorges C, Neyer J., [From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Committee](#), European Law Journal 1997, 3: 273-99.
- Louis J, National Parliaments and the principle of subsidiarity, legal options and practical limits, European Constitutional Law Review, vol. 4, 2008, σελ.430.
- Majone G., Europe's "democratic deficit": The question of standards, European Law Journal, 1998, 4(1): 5-28.
- Meny Y, De la democratie en Europe: Old concepts and new challenges, Journal of Common Market Studies, 2002, 41(1): 1-13.
- Moravcsik A, In defence of the "democratic deficit" – Reassessing legitimacy in the European Union, JCMS, 2002, 40(4):603-624.

- coexist harm

Διαδικτυακοί τόποι

- <http://www.pearsoncmg.com>
- <http://www.pearsoncmg.com>



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Τηλ. 210 - 92 01 001

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

--	--	--

ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ



002000107878

6