

# Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΑΓΝΩΣΙΑ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

---

Αργύρης Γ. Πασσάς

## 1. Το ζήτημα

Στην πορεία εξέλιξης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της οικοδόμησης του πολυεπίπεδου Ενωσιακού θεσμού, τα ζητήματα της δημοκρατικής του νομιμοποίησης και λειτουργίας αποτελούν κεντρικά θέματα του δημόσιου πολιτικού διαλόγου και προβληματισμού. Ενώ όμως ο επιστημονικός διάλογος καταγράφει και διερευνά τις διάφορες μορφές νομιμοποίησης<sup>1</sup> καθώς και τους τύπους δημοκρατικής οργάνωσης που θα μπορούσαν να εμπνεύσουν το Ενωσιακό οικοδόμημα, εντούτοις η πολιτική κυριαρχείται από την προσπάθεια, συχνά στερεοτυπική, επαναπροσαρμογής του κοινοβουλευτικού προτύπου ως της μόνης δυνατής απάντησης στο ζήτημα της δημοκρατίας στη Ευρωπαϊκή Ένωση.<sup>2</sup>

Διαμορφώθηκε έτσι μια απλουστευτική αντίληψη με δύο φαινομενικά συγκρουόμενες πτυχές. Από τη μια το αίτημα για την ανάπτυξη της θεσμικής θέσης και του πολιτικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ταυτίζεται με το στόχο για «περισσότερη» και δημοκρατικότερη Ευρώπη, ενώ από την άλλη, η ό-

---

1. Βλ. C. Lord & P. Maignette (2004), «E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU», *Journal of Common Market Studies*, 42(1): 183-202.

2. Για μια επισκόπηση των διαφόρων προσεγγίσεων και σχολών σχετικά με το ζήτημα της δημοκρατίας στην ΕΕ, βλ. B. Kohler-Koch & B. Rittberger (επιμ.) (2007), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

ποια εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα ισοδυναμεί με την επιδίωξη για «λιγότερη Ευρώπη». Η θεώρηση αυτή προτάσσει ένα υπεραπλουστευτικό κρατικογενές, ομοσπονδιακού τύπου, θεσμικό υπόδειγμα (κάθε επίπεδο διακυβέρνησης και ένας κοινοβουλευτικός θεσμός νομιμοποίησης και ελέγχου), το οποίο δεν λαμβάνει υπόψη του ούτε την αλληλοδιείσδυση και ετεραρχική σχέση των επιπέδων διακυβέρνησης, ούτε την αλληλεπίδραση των θεσμών τους σε ένα σύστημα ασαφούς κατανομής των αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, αγνοεί την πραγματικότητα του «ασύμμετρου πολιτικού συστήματος»<sup>3</sup> της ΕΕ, όπου οι φορείς της διάχυτης εκτελεστικής εξουσίας, εθνικής και Ενωσιακής, ενσωματώνονται σε ένα πυκνό δίκτυο τυπικών και άτυπων δομών και διαδικασιών, ενώ, αντίθετα, οι κοινοβουλευτικοί θεσμοί, φορείς της λαϊκής νομιμοποίησης, παραμένουν κατακερματισμένοι και απομονωμένοι. Αδύναμοι δηλαδή να συλλάβουν και, συνεπώς, να ελέγξουν πού και, κυρίως, πώς πράγματι παράγονται οι αποφάσεις, προσδίδοντας έτσι ορατότητα και διαφάνεια στις διαδικασίες και εντέλει δημοκρατική νομιμοποίηση στις αποφάσεις.

Ταυτοχρόνως, η παραπάνω αντίληψη αντανακλά τα ερωτήματα και τις υποθέσεις μιας παρωχημένης πλέον εποχής της ενοποιητικής διαδικασίας, όπου ο πολιτικός διάλογος περικλειόταν στο δίπολο περισσότερη/λιγότερη ολοκλήρωση, για την επίτευξη του πρωταρχικού σκοπού, δηλαδή την οικονομική ανάπτυξη και εδραίωση της ειρήνης στην Ευρώπη, επενδυμένος με την έμμεση και σιωπηρή αποδοχή, εκ μέρους των πολιτών, των επιλογών των εθνικών πολιτικών και κοινωνικών ηγεσιών για το περιεχόμενο και το ρυθμό εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Σε αυτή την περίοδο αντιστοιχεί και η εξαιρετικά περιοριστική αντίληψη του συστήματος του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων (ΕΘΚ), δηλαδή τη συνάρτησή του με την ποιότητα της σχέσης κυβέρνησης και Βουλής στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής της πρώτης (βλ. παρακάτω, κεφ. 2).

Η επιταχυμένη εξέλιξη του Ενωσιακού θεσμού στο νέο περιβάλλον της «παγκοσμιοποίησης» μετέβαλε όχι μόνο το χαρακτήρα του οικοδομήματος, από οργάνωση «ειδικού σκοπού» σε ένα αναδυόμενο πολιτικό σύστημα, αλλά και τα ερωτήματα της σύγχρονης πολιτικής αντιπαράθεσης για το περιεχόμενο (ιδεολογικό και πολιτικό), την κατεύθυνση καθώς και το ρυθμό και τα μέσα εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Η ανεπάρκεια του αρχικού ερωτήματος, «Πόση Ευρώπη;», φέρνει στο προσκήνιο το ευρύτερο και συνθετότερο, αλλά πραγματικό ερώτημα, όπως με ένταση ανέδειξε η περιπέτεια του «Ευρωσυντάγματος»: «Ποια

---

3. Βλ. P. Magnette (2003), *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, σελ. 89.

Ευρώπη;»<sup>4</sup> Η αυξημένη απαίτηση για «πολιτικοποίηση» του Ενωσιακού θεσμού και της περί την Ευρώπη συζήτησης αποτελεί και το πλαίσιο ερμηνείας του αναδυόμενου νέου ρόλου των ΕΘΚ της Συνθήκης της Λισαβόνας, δηλαδή την άμεση εμπλοκή των ΕΘΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία και τη δημιουργία των προϋποθέσεων και των ευκαιριών απεξάρτησης από τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων στην Ενωσιακή τους δράση (βλ. παρακάτω, κεφ. 3).

Η ελληνική Βουλή, δέσμια των χαρακτηριστικών του εγχώριου κομματικού συστήματος και της απόλυτης κυριαρχίας της κυβερνητικής πλειοψηφίας, βρίσκεται σε κατάσταση αδυναμίας είτε να αντιληφθεί είτε, πολύ περισσότερο, να ανταποκριθεί στα υπό διαμόρφωση νέα πεδία κοινοβουλευτικής δράσης. Εγκλωβισμένη σε μια συγκρουσιακή-πολωτική λογική μεταξύ της εξαρτημένης από την κυβέρνηση πλειοψηφίας και του «ιδεολογικοποιημένου» αρνητισμού της αντιπολίτευσης, μετατρέπεται σε χώρο παραγωγής παράλληλων μονολόγων με περιορισμένη τεκμηρίωση. Αδύναμη δηλαδή να παραγάγει λόγο που να ανταποκρίνεται στις στοιχειώδεις προϋποθέσεις για τη συμμετοχή σε μια διαδικασία διαβούλευσης βασισμένη στο επιχείρημα (argument) και την πειθώ (persuasion) (βλ. παρακάτω, κεφ. 4).

## 2. Το σύστημα της Συνθήκης του Άμστερνταμ

Η εξέλιξη του Ενωσιακού θεσμού κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990 ανέδειξε τα ελλείμματα της ελιτίστικής αυτής κατασκευής και, κυρίως, την απόσταση του θεσμού από τους πολίτες και τη συνεπαγόμενη κρίση δημοκρατικής του νομιμοποίησης. Η κρίση, κατά τη φάση της επικύρωσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση των αρχών της δεκαετίας του 1990, ανέδειξε αφενός το αίτημα για εκδημοκρατισμό του Ενωσιακού θεσμού σε μείζον πρόβλημα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και αφετέρου την ανεπάρκεια πλέον της λεγόμενης «συγκатаβατικής συναίνεσης» (permissive consensus), δηλαδή της έμμεσης και σιωπηρής αποδοχής από τους πολίτες των επιλογών των εθνικών πολιτικών και κοινωνικών ηγεσιών για το περιεχόμενο και το ρυθμό εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Έτσι, το «έλλειμμα δημοκρατίας»<sup>5</sup> του Ενωσια-

---

4. Α. Τσούκαλης (2004), *Ποια Ευρώπη;*, Αθήνα: Ποταμός.

5. Δ. Τσάτσος (2007), *Η έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Πόλις.

κού οικοδομήματος οδήγησε στην ανάπτυξη της συζήτησης, στην επιστήμη και την πολιτική, τόσο για τις μορφές νομιμοποίησης (δομική, εκ του αποτελέσματος, τεχνοκρατική κ.ά.), όσο και για τα πρότυπα δημοκρατίας προς τα οποία τείνει, ή θα μπορούσε να τείνει, η ΕΕ.

Ο σημερινός Ενωσιακός ρόλος των ΕΘΚ μπορεί να ταξινομηθεί σε τρεις κατηγορίες, εκ των οποίων οι δύο πρώτες αφορούν στην εξατομικευμένη δράση ενός εκάστου των ΕΘΚ σε Ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, ενώ η τρίτη στην προσπάθεια οργάνωσης μορφών συλλογικής, διακοινοβουλευτικής συνεργασίας.

Η *πρώτη κατηγορία* αφορά στις περιπτώσεις όπου οι ίδιες οι Συνθήκες προβλέπουν είτε (α) την άμεση εμπλοκή των ΕΘΚ στη θέσπιση κρίσιμων πράξεων της ΕΚ/ΕΕ που τροποποιούν άμεσα ή έμμεσα τις Συνθήκες (π.χ. αναθεώρηση των Συνθηκών, προσχώρηση νέου κράτους-μέλους κ.ά.), είτε (β) την έμμεση εμπλοκή των ΕΘΚ στην ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Ως προς το τελευταίο, πρέπει να σημειωθεί ότι η συνήθης πρακτική των κυβερνήσεων είναι η προσφυγή πρωτίτως στη χρήση των κανονιστικών πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, κατόπιν γενικών νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, και δευτερευόντως στον τυπικό νόμο.<sup>6</sup>

Η *δεύτερη κατηγορία* αφορά στη συμμετοχή και τον έλεγχο των κυβερνήσεων στη διαμόρφωση της εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής και διαπραγματευτικής τακτικής για την εκπροσώπηση στο Συμβούλιο της Ένωσης. Με τη Δήλωση 13 της Συνθήκης του Μάαστριχτ και το «Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων» του Άμστερνταμ συμφωνήθηκε να διαβιβάζονται εγκαίρως στα κοινοβούλια όλα τα έγγραφα διαβούλευσης (ανακοινώσεις, πράσινες και λευκές βίβλοι) καθώς και οι νομοθετικές προτάσεις. Επιπροσθέτως, παρέχεται στα ΕΘΚ περίοδος έξι εβδομάδων από την επίσημη κατάθεση μιας νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μέχρι την ημερομηνία εγγραφής της στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου για τη λήψη της απόφασης. Διασφαλίζεται έτσι ένα κρίσιμο διάστημα, κατά το οποίο τα κοινοβούλια μπορούν να εκφράσουν τις απόψεις τους προς την κυβέρνηση.

Το σύστημα ενημέρωσης των ΕΘΚ που θεμελίωσε το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ έχει δύο βασικά χαρακτηριστικά. Αφενός εξαιρεί ορισμένα έγγραφα, όπως αυτά που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ, και αφετέρου αναθέτει εμμέσως την ευθύνη διαβίβασης των εγγράφων και νομοθετικών προτάσεων στις κυβερνήσεις. Συναρτά, με άλλα λόγια, το εύρος και την ποιότητα της εμπλοκής των κοινοβουλίων στα θέματα της ΕΕ με τα τυπικά και ουσιαστικά χαρακτηριστικά που διέπουν τη σχέση της εκτελεστικής με τη νομοθετική εξουσία σε κάθε κράτος-μέλος.

---

6. D. Dimitrakopoulos (2001), «The Transposition of EU Law “Post Decisional Politics” and Institutional Autonomy», *European Law Journal*, 7(4): 442-458.

Η *τρίτη κατηγορία* αφορά στις μορφές συλλογικής, διακοινοβουλευτικής συνεργασίας, οι οποίες, με τη συμμετοχή και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, λειτουργούν περισσότερο ως χώροι ανταλλαγής πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και ανάπτυξης της εμπειρογνωμοσύνης παρά ως συλλογικά υποκείμενα συντονισμού της δράσης και της επιρροής των ΕΘΚ στο Ενωσιακό σύστημα.<sup>7</sup>

Η εφαρμογή του συστήματος του Άμστερνταμ βρήκε το σύνολο των ΕΘΚ να έχουν προχωρήσει σε σημαντικές εσωτερικές οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές. Κοινή συνισταμένη ήταν η ίδρυση ειδικευμένων σωμάτων –Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων– (π.χ. Ελλάδα, Πορτογαλία) ή η βελτίωση των διαδικασιών εκεί όπου ήδη υπήρχαν (π.χ. Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο) για την εξέταση των Ενωσιακών θεμάτων.

Η εισβολή του Ενωσιακού θεσμού στα εθνικά κοινοβούλια με έναν κατά κυριολεξία «καταιγισμό» εγγράφων<sup>8</sup> προϋπέθετε, για την άσκηση αποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, τόσο τη διαμόρφωση πολιτικών κριτηρίων και διοικητικών μηχανισμών και διαδικασιών για τη θέσπιση συστήματος επιλογής των θεμάτων και των εγγράφων, όσο και την ανάπτυξη της εξειδίκευσης του κοινοβουλευτικού έργου (π.χ. οργάνωση των σχέσεων των ΕΕΥ με τις Ειδικές Μόνιμες Επιτροπές), της επιστημονικής υποστήριξης και τεκμηρίωσης για τη διαχείριση του ελλείμματος εμπειρογνωμοσύνης και πληροφόρησης έναντι των κυβερνήσεων.

Οι κοινές αυτές προκλήσεις δεν οδήγησαν, ασφαλώς, στην ανάδειξη ενός ενιαίου προτύπου κοινοβουλευτικής οργάνωσης και λειτουργίας. Αντίθετα, όπως καταγράφεται στη σχετική βιβλιογραφία, μια σειρά μεταβλητών αιτιολογεί τη διαφοροποιημένη προσαρμογή των κοινοβουλευτικών συστημάτων και θεσμών και, κατ' επέκταση, τη μορφή, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του κοι-

---

7. Πρόκειται για τη Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC), την ετήσια Σύνοδο των Προέδρων των Κοινοβουλίων της ΕΕ καθώς και τις συναντήσεις των ειδικευμένων επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των ΕΘΚ. Βλ. αναλυτικά M. Larhant (2005), «La Coopération interparlementaire dans l'UE. L'heure d'un nouveau départ?», *Notre Europe*, Policy Paper, 16: 15.

8. Όπως αναφέρουν οι A. Maurer & W. Wessels (2001), «National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?», στο των ιδίων (επιμ.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos, σσ. 449-450, ο αριθμός των εγγράφων τα οποία εξετάστηκαν την περίοδο 1994-1998 κυμαίνεται από 136 στη βελγική Βουλή μέχρι 93.926 στο αυστριακό Κοινοβούλιο (2.387 στη γερμανική Βουλή των Αντιπροσώπων, 2.635 στη βρετανική Βουλή των Κοινοτήτων, 3.563 στη σουηδική Βουλή, 10.000 στη γαλλική Βουλή κ.ά.). Η διακύμανση οφείλεται, σύμφωνα με τους συγγραφείς, στη διαφοροποίηση των κριτηρίων επιλογής.

νοβουλευτικού ελέγχου στις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Οι μεταβλητές αφορούν, μεταξύ άλλων, στη θεσμική και χωρική οργάνωση του κράτους (ενιαίο, αποκεντρωμένο, ομοσπονδιακό), στις διαδικασίες και την παράδοση της οργάνωσης των κοινοβουλίων, καθώς και στις τυποποιημένες και τις πραγματικές σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, στο κομματικό σύστημα και τη συχνότητα ανάδειξης μονοκομματικών, πολυκομματικών, ή ακόμη και κυβερνήσεων μειοψηφίας (Δανία), στην ιδεολογική και πολιτική στάση της κοινής γνώμης και των κομμάτων έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, στα ευρύτερα πολιτικά χαρακτηριστικά του εθνικού πολιτικού συστήματος (συγκρουσιακό, συναινετικό), στην πολιτική κουλτούρα την οποία κάποιοι διακρίνουν σε βόρεια («northernness») και νότια («southernness») ή και τη συνδέουν ακόμη και με το κυρίαρχο θρησκευτικό δόγμα.<sup>9</sup> Δεν λείπουν επίσης και οι προσπάθειες ταξινόμησης των κοινοβουλίων και κατάταξής τους σε σχέση με την ένταση και την ποιότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου και τη δυνατότητα επιρροής τους επί της πολιτικής και διαπραγματευτικής τακτικής της κυβέρνησης στα ευρωπαϊκά θέματα, όπου στο ένα άκρο βρίσκονται τα κοινοβούλια που περιορίζονται σε μια εκ των υστέρων (ex post) πληροφόρηση (π.χ. Ελλάδα) και στο άλλο αυτά που διαθέτουν ακόμη και τη δυνατότητα παροχής δεσμευτικής εντολής προς την κυβέρνηση κατά την εκπροσώπηση της χώρας στο Συμβούλιο (π.χ. Δανία, Αυστρία). Ανάμεσα στα δύο άκρα βρίσκεται η μεγάλη πλειοψηφία των κοινοβουλίων τα οποία διαθέτουν τη δυνατότητα έκφρασης των απόψεών τους (π.χ. με την έκδοση σχετικών ψηφισμάτων), δίχως όμως να δεσμεύουν τις κυβερνήσεις.

Η συζήτηση αυτή για τον Ενωσιακό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, εγκλωβισμένη στη λογική και τη μεθοδολογία του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ, δηλαδή στην ποιότητα της σχέσης κυβέρνησης και Βουλής, έχει εξαιρετικά περιορισμένους ορίζοντες. Τα εμπειρικά και συγκριτικά δεδομένα επιτρέπουν δύο διαπιστώσεις. Πρώτον, ότι οι βασικοί παράγοντες στην εσωτερική-κρατική προδιαπραγμάτευση για τη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων ευρωπαϊκής πολιτικής είναι πρωτίστως οι κυβερνήσεις, η γραφειοκρατία και τα οργανωμένα συμφέροντα και δευτερευόντως τα κοινοβούλια και τα πολιτικά κόμματα. Δεύτερον, ότι, ανεξάρτητα από την έκταση και την ποιότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου στα ευρωπαϊκά θέματα, η θεσμική και πολιτική θέση των κοινοβουλίων και η σχέση τους με την κυβέρνηση δεν μεταβλήθηκε ουσιαδώς. Οι θεσμικές αλλαγές που επήλθαν ήταν αργές, σταδιακές και περιθωριακές, καθώς και συναρ-

---

9. Για τη συζήτηση αυτή, βλ. αντί πολλών T. Raunio (2005), «Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation», *Journal of Legislative Studies*, 11(3-4): 319-342.

τημένες με τους ήδη υπάρχοντες κανόνες, διαδικασίες και πρακτικές που χαρακτηρίζουν τον εκάστοτε κοινοβουλευτικό θεσμό.<sup>10</sup>

Εξάλλου η άσκηση ουσιαστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων δυσχεραίνεται τόσο από τα ίδια τα δομικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του Ενωσιακού οικοδομήματος, όσο και από την τεχνικότητα της πολιτικής που επιδεινώνει το έλλειμμα πληροφόρησης και εμπειρογνωμοσύνης των ΕΘΚ, και τη διευρυμένη αλλά άτυπη εφαρμογή του κανόνα της «συναίνεσης» στη λήψη των αποφάσεων<sup>11</sup> κ.ά. Η τελευταία είναι συχνά για τις κυβερνήσεις σημαντικότερη από το ίδιο το περιεχόμενο των πολιτικών, η γενικευμένη δε εφαρμογή της περιορίζει τη διαφάνεια και την ορατότητα ως προς το πραγματικά συμβαίνον, αναιρεί δηλαδή τις προϋποθέσεις της άσκησης του δημοκρατικού, κοινοβουλευτικού ελέγχου. Επιπλέον, η πραγματική λειτουργία του Συμβουλίου<sup>12</sup> προσδιορίζει τα πραγματικά πολιτικά όρια της πρακτικής και των πλέον προωθημένων προτύπων κοινοβουλευτικού ελέγχου (π.χ. Δανία, Αυστρία), ώστε η διατύπωση της τυπικά δεσμευτικής εντολής να αφήνει ευρέα περιθώρια διαπραγματεύσεως στην κυβέρνηση, αποφεύγοντας έτσι τον κίνδυνο περιθωριοποίησής της.<sup>13</sup>

Συμπερασματικά, ο Ενωσιακός θεσμός, στη σημερινή του κατάσταση, κυριαρχείται από τη δράση των φορέων, εθνικών και Ενωσιακών, της εκτελεστικής εξουσίας, οι οποίοι στη δράση τους αυτή παραμένουν χωρίς ουσιαστικό δη-

---

10. Βλ. D. Dimitrakopoulos (2001), «Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments», *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 405-422.

11. Βλ. D. Heisenberg (2005), «The Institution of “Consensus” in the European Union: Formal Versus Informal Decision-Making in the Council», *European Journal of Political Research*, 44: 65-90.

12. Όπως η «πακετοποίηση» των διαπραγματεύσεων (package deals), η κουλτούρα της συναίνεσης, η μυστικότητα των συνεδριάσεων, ο κεντρικός ρόλος της γραφειοκρατίας στις προνομοθετικές βαθμίδες του Συμβουλίου (COREPER και ομάδες εργασίας), όπου δομείται στην πράξη η απόφαση, η ταυτόχρονη συνεμπλοκή πολλών υπουργείων και διοικητικών υπηρεσιών κ.ά.

13. Βλ. αντί πολλών J. Pollak & P. Slominski (2003), «Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament», *Journal of Common Market Studies*, 41(4): 707-729. Για την περίπτωση του δανικού Κοινοβουλίου (Folketing), το οποίο και θεωρείται ως το πλέον ανεπτυγμένο πρότυπο, πρέπει να σημειωθεί ότι (α) η δανική ιδιαιτερότητα εδράζεται στο γεγονός της ύπαρξης κυβερνήσεων μειοψηφίας, και (β) η συζήτηση γίνεται στην αντίστοιχη ΕΕΥ σε συνεδρίες κεκλεισμένων των θυρών και συνεπώς εκτός δημοσιότητας: βλ. F. Laursen (2005), «The Role of National Parliamentary Committees in European Scrutiny: Reflections Based on the Danish Case», *Journal of Legislative Studies*, 11(3-4): 412-427.

μοκρατικό-κοινοβουλευτικό έλεγχο. Οι κυβερνήσεις, με άλλα λόγια, παρακάμπτουν ή και «αγνοούν» τους κοινοβουλευτικούς θεσμούς όταν ενεργούν ως μέτοχοι της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας, γεγονός το οποίο δεν συνέβαινε, και πάντως όχι σε αυτό το βαθμό, στο αντίστοιχο εθνικό επίπεδο.

### 3. Το σύστημα της Συνθήκης της Λισαβόνας

Η πρόσφατη ανοικτή και δημόσια πολιτική συζήτηση στη Γαλλία και την Ολλανδία, εν όψει των δημοψηφισμάτων για την επικύρωση του Συντάγματος για την Ευρώπη, ήταν αποκαλυπτική στο μέτρο που διεξήχθη και με όρους αντιπαράθεσης Δεξιάς/Αριστεράς, τους οποίους ο μέχρι τότε τεχνοκρατικός ευρωπαϊστικός λόγος των εθνικών και ευρωπαϊκών ελίτ απέφευγε να περιλάβει. Οι πολίτες, με άλλα λόγια, διεκδίκησαν και πέτυχαν την ανάγνωση του ενοποιητικού εγχειρήματος και του προτεινόμενου καταστατικού κειμένου με όρους προσφιλείς στην εσωτερική εθνική πολιτική και πάντως πιο πολιτικούς. Απαίτησαν δηλαδή η δημόσια αντιπαράθεση να επεκταθεί και στο πολιτικό και ιδεολογικό περιεχόμενο του τύπου της κοινωνικής οργάνωσης που επιχειρούσε να εγκαθιδρύσει η Συνταγματική Συνθήκη, θεωρώντας, και όχι άδικα, πως η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η μελλοντική της εξέλιξη πρέπει να προτάσσει με σαφήνεια τόσο τις επιλογές στο επίπεδο των αρχών και των αξιών,<sup>14</sup> όσο και τις πολιτικές και ιδεολογικές προτεραιότητες στο επίπεδο των σχεδιαζόμενων ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών, διότι, σε τελευταία ανάλυση, η διαδικασία δεν δημιούργησε μόνο «κερδισμένους», αλλά ανέδειξε και «χαμένους». Συνεπώς, το ερώτημα δεν είναι πλέον μόνο «πόση Ευρώπη» αλλά και «ποια Ευρώπη». Ερώτημα του οποίου η απάντηση προϋποθέτει τη δημόσια πολιτική αντιπαράθεση, τόσο για τη δημοκρατική ποιότητα της ίδιας της συγκρότησης και λειτουργίας του Ενωσιακού θεσμού και τη μελλοντική του εξέλιξη (αξιακή, θεσμική και γεωγραφική), όσο και για το περιεχόμενο της πολιτικής του δράσης, εσωτερικής και διεθνούς. Την «πολιτικοποίηση»,<sup>15</sup> με άλλα λόγια,

14. Βλ. Δ. Θ. Τσάτσος (2005), *Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Παπαζήσης.

15. Με τον όρο «πολιτικοποίηση» εννοείται η ανάπτυξη της δημόσιας πολιτικής αντιπαράθεσης (contestation) τόσο για τον καθορισμό της ευρωπαϊκής ατζέντας και του περιεχομένου των Ενωσιακών πολιτικών, όσο και για τη συγκρότηση και λειτουργία του Ενω-



τόσο της λειτουργίας του Ενωσιακού συστήματος όσο και της περί την Ευρώπη συζήτησης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>16</sup> περιλαμβάνει δύο μέρη: τη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» και τη «Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ», που τροποποιεί την ισχύουσα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ). Τα βασικά χαρακτηριστικά του σχεδίου μπορούν να συνοψιστούν σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη αφορά στην απάλειψη τόσο του όρου «Σύνταγμα» όσο και της επιδίωξης της Συνταγματικής Συνθήκης για την αντικατάσταση των ισχυουσών συνθηκών από ένα ενιαίο κείμενο. Απαλείφονται, επιπλέον, τα σύμβολα της Ένωσης, η νέα ονοματολογία των νομικών πράξεων και η αναφορά στην υπεροχή του δικαίου της Ένωσης, καθώς επίσης και όροι κρατικογενούς έμπνευσης, όπως ο «Ευρωπαίος Υπουργός Εξωτερικών» (πλέον Έπατος Εκπρόσωπος). Η δεύτερη αφορά στη διατήρηση της ουσίας της πλειονότητας των ρυθμίσεων της Συνταγματικής Συνθήκης, με ελάχιστες νέες ρυθμίσεις αλλά με αυξημένο αριθμό εξαιρέσεων (opt out) από την εφαρμογή κρίσιμων διατάξεων για ορισμένα κράτη-μέλη (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο, Πολωνία).

Στις ελάχιστες νέες ρυθμίσεις του σχεδίου της Συνθήκης της Λισαβόνας συγκαταλέγονται και αυτές που αφορούν στη θεσμική θέση και τον πολιτικό ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων. Στον νέο Τίτλο II της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση διατυπώνεται ότι η ΕΕ σέβεται την αρχή της ισότητας των πολιτών της και η λειτουργία της θεμελιώνεται στην *αντιπροσωπευτική δημοκρατία* (αρθρ. 8Α ΣΕΕ), στη *συμμετοχική δημοκρατία* (αρθρ. 8Β ΣΕΕ) και στα Εθνικά Κοινοβούλια, τα οποία «συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης» (άρθρ. 8Γ ΣΕΕ). Η θεσμική θέση και ο πολιτικός ρόλος των τελευταίων ρυθμίζεται τόσο από τις διατάξεις της ίδιας της Συνθήκης όσο και από τα προσαρτημένα πρωτόκολλα αριθ. 1, σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ στη ΕΕ, και αριθ. 2, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της Επικουρικότητας και της Αναλογικότητας. Μπορούν δε να ταξινομηθούν, κατά την ίδια συστηματική λογική που αναπτύχθηκε παραπάνω για το σύστημα του Άμστερνταμ, σε τέσσερις κατηγορίες, εκ των οποίων οι δύο πρώτες αφορούν στην εξατομικευμένη δράση ενός εκάστου των ΕΘΚ σε Ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, ενώ η τρίτη και η (νέα) τέταρτη στην προσπάθεια οργάνωσης μορφών διακοινοβουλευτικής συνεργασίας και συλλο-

---

σιακού θεσμικού συστήματος, η οποία, αν και δεν περιορίζεται μόνο στη διάσταση «Αριστερά/Δεξιά», εντούτοις διατηρεί την τελευταία ως κυρίαρχη διαιρετική τομή (cleavage). Βλ. S. Hix (2008), *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Cambridge: Polity.

16. Βλ. Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕΕ C 306 της 17ης Δεκεμβρίου 2007.

γικής δράσης για την άμεση συμμετοχή τους στην Ενωσιακή πολιτική και νομοπαγωγική διαδικασία.

Η *πρώτη κατηγορία* διευρύνεται σημαντικά σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, στο μέτρο που τα ΕΘΚ (α) καθίστανται συμμετοχοί στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών (συνήθης και απλοποιημένη διαδικασία),<sup>17</sup> (β) ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης νέων κρατών στη Ένωση, και (γ) τους απονέμεται πλέον ειδικός ρόλος στην αξιολόγηση των πολιτικών της Ένωσης στο πεδίο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς επίσης συμμετέχουν στον πολιτικό έλεγχο της Europol και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust.

Στη *δεύτερη κατηγορία*, που αφορά στη συμμετοχή και τον έλεγχο των κυβερνήσεων στη διαμόρφωση της «εθνικής» ευρωπαϊκής πολιτικής, με το νέο άρθρο 8Γ ΣΕΕ και το «Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων» θεμελιώνεται το δικαίωμα των ΕΘΚ να ενημερώνονται απευθείας από τα κοινοτικά όργανα δίχως τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων. Έτσι, για παράδειγμα, η Επιτροπή διαβιβάζει στα ΕΘΚ με τη δημοσίευσή τους όλα τα έγγραφα διαβούλευσης (ανακοινώσεις, πράσινες και λευκές βίβλους), το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο ΕΚ και στο Συμβούλιο. Τέλος, παρέχεται στα ΕΘΚ περίοδος *οκτώ εβδομάδων* από την επίσημη κατάθεση σχεδίου νομοθετικής πράξης στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μέχρι την ημερομηνία εγγραφής της στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου για τη λήψη της απόφασης, με την οποία διασφαλίζεται ένα διάστημα στα κοινοβούλια για να εκφράσουν τις απόψεις τους προς την κυβέρνησή τους και κατά τη διάρκεια του οποίου δεν επιτρέπεται να διαπιστωθεί συμφωνία εντός του Συμβουλίου.

Η *τρίτη κατηγορία* αφορά στη διακοινοβουλευτική συνεργασία, της οποίας η οργάνωση ανατίθεται από κοινού στα ΕΘΚ και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παράλληλα, αναγνωρίζεται ο ρόλος της COSAC ως χώρου ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών, με δικαίωμα υποβολής οποιασδήποτε εισήγησης κρίνει σκόπιμη στα κοινοτικά όργανα, δίχως όμως οι εισηγήσεις αυτές να δεσμεύουν τα ΕΘΚ. Τέλος, η COSAC μπορεί να οργανώνει διασκέψεις και για θέματα ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ.

---

17. Πρόκειται για το νέο άρθρο 33 (νυν 48) ΣΕΕ, το οποίο εισάγει μια νέα διάταξη «πασαρέλα» (§7) και παρέχει τη δυνατότητα σε κάθε ΕΘΚ να αντιταχθεί (veto) στην έκδοση ομόφωνης απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη διεύρυνση της εφαρμογής της ειδικής πλειοψηφίας και της συναπόφασης.

Η τέταρτη κατηγορία αφορά στη δυνατότητα που παρέχεται πλέον στα ΕΘΚ να παρεμβαίνουν ευθέως στην Ενωσιακή νομοπαραγωγική διαδικασία μέσω του συστήματος «έγκαιρης προειδοποίησης», ή, όπως συνηθίζεται να περιγράφεται με ποδοσφαιρικούς όρους, της διαδικασίας της «κίτρινης» και «πορτοκαλί κάρτας» για τον έλεγχο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

Συγκεκριμένα, κάθε ΕΘΚ μπορεί, εντός του διαστήματος των οκτώ εβδομάδων από τη διαβίβαση ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει «αιτιολογημένη γνώμη» προς τα όργανα της ΕΕ όπου να θεμελιώνονται οι λόγοι για τους οποίους το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτή η «αιτιολογημένη γνώμη» πρέπει να ληφθεί υπόψη από το Ενωσιακό όργανο που έχει την πρωτοβουλία. Εάν οι αρνητικές γνώμες αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα ΕΘΚ<sup>18</sup> (το ένα τέταρτο για τα θέματα στο πεδίο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης) το σχέδιο επανεξετάζεται. Μετά την επανεξέταση του σχεδίου νομοθετικής πράξης το αρμόδιο Ενωσιακό όργανο αιτιολογεί την απόφασή του να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή και να αποσύρει το εν λόγω σχέδιο (διαδικασία της «κίτρινης κάρτας»). Στην περίπτωση όπου για τη λήψη της απόφασης επί του προτεινόμενου σχεδίου νομοθετικής πράξης εφαρμόζεται η «συνήθης νομοθετική διαδικασία» (συναπόφαση), και οι «αιτιολογημένες γνώμες» αντιπροσωπεύουν την απλή πλειοψηφία των ψήφων των ΕΘΚ, το σχέδιο επανεξετάζεται από την Επιτροπή. Εάν η Επιτροπή αποφασίσει να διατηρήσει την πρότασή της, τότε οι «αιτιολογημένες γνώμες» των ΕΘΚ και της Επιτροπής διαβιβάζονται στον Ενωσιακό νομοθέτη. Ο τελευταίος, πριν την ολοκλήρωση της «πρώτης ανάγνωσης» και αφού λάβει υπόψη του τους λόγους που προτάσσουν τόσο η Επιτροπή όσο και η πλειοψηφία των ΕΘΚ, μπορεί με την 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 (διαδικασία της «πορτοκαλί κάρτας»). Τέλος, παρέχεται η δυνατότητα στα ΕΘΚ να προκαλούν προσφυγή του κράτους στο ΔΕΚ για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, η οποία κατατίθεται από το κράτος-μέλος, σύμφωνα με την εσωτερική έννομη τάξη, εξ ονόματος των ΕΘΚ.

Το νέο καινοτόμο, όσο και ιδιότυπο σύστημα άμεσης εμπλοκής των ΕΘΚ στην

---

18. Κάθε κοινοβούλιο διαθέτει δύο ψήφους. Στην περίπτωση που το κοινοβουλευτικό σύστημα συγκροτείται σε δύο σώματα, τότε το κάθε σώμα διαθέτει μία ψήφο. Στη σημερινή ΕΕ των 27 κρατών-μελών ο αριθμός των κοινοβουλίων ανέρχεται στα 40, δεδομένου ότι σε 13 χώρες υπάρχει σύστημα δύο Βουλών (bicameralism).

Ενωσιακή πολιτική διαδικασία δημιουργεί τις προϋποθέσεις και τις ευκαιρίες μιας πρώτης απεξάρτησης των κοινοβουλίων από τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων στην Ενωσιακή τους δράση. Τα ΕΘΚ, ως φορείς της λαϊκής κυριαρχίας, της ύπατης δηλαδή πηγής νομιμοποίησης, έχουν λόγο τόσο για την πορεία εξέλιξης του Ενωσιακού θεσμού όσο και στη λήψη των αποφάσεων και τον προσδιορισμό του περιεχομένου των Ενωσιακών δημόσιων πολιτικών. Με άλλα λόγια, αναδύεται σταδιακά και έμμεσα η παραδοχή ότι οι «λαοί» συγκροτούν θεμελιώδεις πολιτικές οντότητες του Ενωσιακού συστήματος διακριτές από τα κράτη στα οποία ανήκουν, και, συνεπώς, οι θεσμοί αντιπροσώπευσής τους (κοινοβούλια) δρουν αυτοτελώς και παράλληλα προς τις κυβερνήσεις, ως μια νέα πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης όχι μόνο των Ενωσιακών θεσμών αλλά και, κυρίως, των πολιτικών που αυτοί παράγουν. Η παραδοχή αυτή οδηγεί στην αναζήτηση νέων, πρωτόγνωρων μορφών συνάρθρωσης των εθνικών και Ενωσιακών θεσμών στην άσκηση και τον έλεγχο της ασαφούς και διάχυτης Ενωσιακής εκτελεστικής εξουσίας.

Στην προσπάθεια μιας πρώτης προσέγγισης των νέων δεδομένων πρέπει να σκιαγραφηθούν οι απαντήσεις σε δύο θεμελιώδη ερωτήματα, τα οποία αποτελούν τον πυρήνα του συστήματος της Συνθήκης της Λισαβόνας. Το πρώτο αφορά στο πεδίο εφαρμογής των νέων ρυθμίσεων και το δεύτερο στη φάση-στάδιο της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας στην οποία καλούνται να παρέμβουν τα εθνικά κοινοβούλια.

Στο πρώτο ερώτημα, δηλαδή τον ακριβή προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας της «κίτρινης και πορτοκαλί κάρτας», τόσο η Συνθήκη όσο και τα Πρωτόκολλα ρητά αναφέρονται στον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, αποκλείοντας, τυπικά τουλάχιστον, τον έλεγχο του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας. Τα ΕΘΚ καλούνται να συμμετάσχουν στον έλεγχο της βασιμότητας και της αιτιολόγησης για την ανάπτυξη μιας δράσης της Ένωσης, στα πεδία των «συντρεχουσών αρμοδιοτήτων», δίχως δικαίωμα ελέγχου της αναλογίας των επιλεγόμενων μέσων προς τους στόχους της δράσης, το κόστος των οποίων επιμερίζεται μεταξύ Ένωσης και κρατών. Με άλλα λόγια, τα ΕΘΚ έχουν λόγο σχετικά με το ερώτημα της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών και της ΕΕ (*ποιος πρέπει να παρέμβει*), όχι όμως και στο ερώτημα *ποια πρέπει να είναι η μορφή, η φύση και η έκταση της κοινοτικής παρέμβασης*. Το λογικό αυτό χάσμα δεν φαίνεται να συμμερίζονται τα ΕΘΚ, τα οποία στο πλαίσιο της COSAC διενήργησαν διαδοχικές «ασκήσεις» προσομοίωσης σε επιλεγμένα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής και όπου οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αντιμετωπίζονται κατά τρόπο ενιαίο. Στην πλειονότητά τους τα κοινοβούλια πιστεύουν πως η διάκριση των δύο αρχών είναι συχνά δυσχερής και σε σχέση με

το ουσιαστικό περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης, ενώ θεωρούν ότι ο έλεγχος πρέπει να επεκτείνεται και στη ίδια τη νομική βάση επί της οποίας θεμελιώνεται η πρόταση.<sup>19</sup>

Στο δεύτερο ερώτημα, δηλαδή του προσδιορισμού της φάσης της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας κατά την οποία παρεμβαίνουν τα ΕΘΚ, η απάντηση είναι εξίσου ασαφής. Ασφαλώς δεν πρόκειται για την τακτική νομοθετική διαδικασία αλλά για μια ιδιότυπη «προνομοθετική» φάση, η οποία εκτυλίσσεται μετά την τυπική κατάθεση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης και πριν την τυπική έναρξη της εξέτασής της από τον κοινοτικό νομοθέτη και διαρκεί μέχρι οκτώ εβδομάδες. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα αναπτύσσεται ένας διάλογος μεταξύ του οργάνου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία, κυρίως της Επιτροπής, και των ΕΘΚ, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει στο ενδεχόμενο της επανεξέτασης της νομοθετικής πρότασης από το πρώτο, μέχρι του σημείου της τροποποίησης και επανακατάθεσης, ή ακόμη και της απόσυρσής της. Στη δε περίπτωση της διαδικασίας της «πορτοκαλί κάρτας», τα επιχειρήματα και οι απόψεις τόσο της Επιτροπής όσο και των κοινοβουλίων συμμετέχουν με το ίδιο βάρος στην κρίση του νομοθέτη για την εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας.

Κατά συνέπεια, και επειδή το σύστημα της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν απονέμει στα ΕΘΚ κάποιας μορφής αρμοδιότητα ή τυπική εξουσία, αλλά μάλλον ένα δικαίωμα ελέγχου ή, καλύτερα, τη δυνατότητα άσκησης επιρροής στη διαμόρφωση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης, με όχημα τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, τότε:

*Πρώτον*, τα εθνικά κοινοβούλια, με το κύρος της αντιπροσώπευσης των λαών, έχουν κάθε λόγο αλλά και την πολιτική υποχρέωση να προσέλθουν στο διάλογο με τα Ενωσιακά όργανα και κυρίως την Επιτροπή, να αναπτύξουν τις απόψεις και τα επιχειρήματά τους, υπερβαίνοντας το εννοιολογικά προβληματικό όριο της διάκρισης της αρχής της επικουρικότητας από την αρχή της αναλογικότητας, ή ακόμη και επεκτείνοντας το συλλογισμό και στο ουσιαστικό περιεχόμενο της προτεινόμενης ρύθμισης. Εξάλλου ο στόχος είναι η άσκηση επιρροής και τα κοινοβούλια ενεργούν είτε ως αρωγοί των κυβερνήσεών τους, οι οποίες μετέχουν στην τακτική Ενωσιακή νομοθετική διαδικασία (αναμενόμενη συμπεριφορά σε πλειοψηφικά κοινοβουλευτικά συστήματα), είτε ως αυθεντικοί εκφραστές της βούλησης των λαών που αντιπροσωπεύουν, παράλληλα ή ακόμη και σε σύγκρουση προς τις κυβερνήσεις των χωρών τους.

*Δεύτερον*, η Επιτροπή, και κυρίως αυτή, έχει κάθε «συμφέρον» να περιλάβει

---

19. Βλ. ενδεικτικά XXXVII COSAC, *Seventh Biannual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, Βερολίνο 13-15 Μαΐου 2007.

τα εθνικά κοινοβούλια στους τακτικούς συνομιλητές της κατά την «προνομοθετική» φάση διαμόρφωσης της νομοθετικής της πρότασης, της οποίας έχει την απόλυτη ευθύνη, γεγονός που εντάσσεται στις προβλέψεις του Πρωτοκόλλου<sup>20</sup> για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αλλά αποτελεί και τη συνήθη πρακτική και πολιτική επιδίωξη της Επιτροπής (πολιτική για τη βελτίωση της νομοθεσίας).

Διαμορφώνεται έτσι ένα νέο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον όπου ο αναδυόμενος νέος και ιδιότυπος Ενωσιακός θεσμικός και πολιτικός ρόλος των ΕΘΚ υπερβαίνει τα όρια του γνωστού και παραδοσιακού τους ρόλου εντός του εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Οι κοινοβουλευτικοί θεσμοί δεν καλούνται να μετράσουν σε μια νομοθετική διαπραγμάτευση με στόχο τη διαμόρφωση της πλειοψηφίας που θα προσδιορίσει το τελικό περιεχόμενο της ρύθμισης. Αντιθέτως, προσέρχονται με τη «δύναμη» της θεσμικής και πολιτικής τους ταυτότητας και θέσης και με την ανάπτυξη του επιχειρήματος να ασκήσουν επιρροή με στόχο να «πείσουν» την Επιτροπή για το περιεχόμενο της νομοθετικής της πρότασης. Με μια άλλη διατύπωση, τα ΕΘΚ μετέχουν σε μία διαδικασία διαβούλευσης για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της νομοθετικής διαδικασίας και διαπραγμάτευσης η οποία έπεται και στην οποία μόνο έμμεσα μετέχουν. Εντέλει τα ΕΘΚ μετέχουν στην ανάδυση ιδιότυπων μορφών «διαβουλευτικής δημοκρατίας», οι οποίες, παράλληλα με τις αντιπροσωπευτικές και τις συμμετοχικές μορφές, συνθέτουν το πλουραλιστικό και δύσβατο τοπίο της δημοκρατικής συγκρότησης της πολιτικής Ευρώπης.

Ο νέος Ενωσιακός ρόλος, όπως σκιαγραφήθηκε παραπάνω, επιτρέπει τη διατύπωση δύο πρόσθετων υποθέσεων.

Η *πρώτη υπόθεση* αφορά στη διακοινοβουλευτική συνεργασία, η οποία αποκτά πλέον συγκεκριμένο περιεχόμενο και στόχο. Εξάλλου το ίδιο το Πρωτόκολλο για το ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ δεν κατοχυρώνει μόνο τις υπαρκτές μορφές συνεργασίας (COSAC), όπως το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, αλλά, επιπροσθέτως, αναθέτει στα ΕΘΚ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο την ικανότητα οργάνωσης και νέων μορφών συνεργασίας, οι οποίες μπορεί να προκύψουν από την εμπειρία εφαρμογής του νέου συστήματος.

Η *δεύτερη υπόθεση* αφορά στην επίδραση που ενδέχεται να έχει η άμεση εμπλοκή των κοινοβουλίων στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, στην ίδια τη θεσμική ταυτότητα, τις λειτουργίες καθώς και την εσωτερική τους οργάνωση στο επίπεδο του εθνικού θεσμικού και πολιτικού συστήματος. Τα κοινοβούλια κα-

---

20. «Η Επιτροπή προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν υποβάλει πρόταση νομοθετικής πράξης», άρθρο 2, πρώτο εδάφιο.

λούνται να αντιμετωπίσουν ένα κρίσιμο δίλημμα πολιτικής και θεσμικής στρατηγικής. Είτε θα στραφούν προς την κοινωνία και θα μετασχηματιστούν σε κεντρικούς θεσμούς ανάπτυξης του δημόσιου διαλόγου και της πολιτικής αντιπαράθεσης, προσφέροντας «χώρο» και ευκαιρίες συνάντησης των διάφορων φορέων, δημόσιων και ιδιωτικών, που συγκροτούν την εθνική δημόσια σφαίρα, θεσπίζοντας προς τούτο νέους και ευέλικτους κοινοβουλευτικούς θεσμούς, διαδικασίες και μέσα διαμεσολάβησης μεταξύ λαού και πολιτικής εξουσίας, ώστε να δημιουργηθούν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις αυθεντικής αντιπροσώπευσης στο νέο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον· είτε θα περιθωριοποιούνται, παραμένοντας προσκολλημένα στις τυπικές εξουσίες και τους παραδοσιακούς τρόπους άσκησης τους, αδύναμα δηλαδή να συλλάβουν και να συμμετάσχουν στους κοινωνικούς και πολιτικούς μετασχηματισμούς ως εγγυητές της συνοχής της κοινωνίας και της ουσιαστικής-πραγματικής δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτικού συστήματος (εθνικού και Ενωσιακού) στο σύνολό του.

Όμως αυτό που μέχρι τώρα περιγράφεται ως «εθνικά κοινοβούλια» δεν συγγροτεί κάποιο νέο και, πολύ περισσότερο, ενιαίο πολιτικό υποκείμενο. Αντιθέτως, τα ΕΘΚ διαφοροποιούνται μεταξύ τους τόσο όσο και τα πολιτικο-θεσμικά συστήματα τα οποία εκπροσωπούν. Με αποτέλεσμα τα κοινοβούλια να διαφοροποιούνται μεταξύ τους τόσο ως προς τη δυνατότητα και τον τρόπο πρόσληψης των νέων ευκαιριών, δηλαδή την αντίληψη που τα ίδια διαμορφώνουν για τον πολιτικό τους ρόλο και τις συνεπαγόμενες επιδιώξεις τους σε εθνικό και Ενωσιακό επίπεδο, όσο και ως προς το ρυθμό προσαρμογής τους στο νέο περιβάλλον. Εξάλλου η συζήτηση αφορά προς το παρόν στις τυπικές δυνατότητες που διαγράφονται για την Ενωσιακή πολιτική δράση των ΕΘΚ, και όχι στις πραγματικές συμπεριφορές.<sup>21</sup> Οι τελευταίες δέσμιες των πολιτικών (κομματικό σύστημα) και θεσμικών χαρακτηριστικών των εθνικών πολιτικών συστημάτων μάλλον υπαινίσσονται την αναπαραγωγή των παραδοσιακών εσωτερικών συμπεριφορών στο Ενωσιακό επίπεδο παρά την ανατροπή τους.<sup>22</sup> Οι προβολές αυτές αφορούν και αναφέρονται στο ισχύον σύστημα (Άμστερνταμ) και, παρότι α-

---

21. Βλ. K. Auel (2007), «Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs», *European Law Journal*, 13(4): 487-504.

22. Εξάλλου το έργο του ουσιαστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου στις ευρωπαϊκές υποθέσεις συνήθως βαρύνει την αντιπολίτευση. Σε κράτη-μέλη με κυβερνήσεις μειοψηφίας (Δανία) η αντιπολίτευση ασκεί ισχυρό και ουσιαστικό έλεγχο, σε κράτη με κυβερνήσεις συνασπισμού (π.χ. Γερμανία, Ολλανδία) ο έλεγχος ασκείται με λιγότερη ένταση και, τέλος, σε κράτη με πλειοψηφικές κυβερνήσεις ο έλεγχος είναι περιορισμένης έντασης και αποτελεσματικότητας· βλ. R. Holzhafer (2005), «The Power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny», *Journal of Legislative Studies*, 11(3-4): 428-445.

ποτελούν ισχυρό τεκμήριο, δεν ενσωματώνουν, και δεν θα μπορούσαν άλλωστε, τα υπό διαμόρφωση νέα δεδομένα καθώς και τους εξωγενείς παράγοντες των οποίων η επίδραση είναι αδύνατον να προβλεφθεί (λ.χ. νέες ευκαιρίες άσκησης επιρροής από τις συγκροτημένες ομάδες της κοινωνίας και της αγοράς, ανάπτυξη εντατικότερων σχέσεων των εθνικών πολιτικών κομμάτων με τα ευρωπαϊκά και τις πολιτικές ομάδες του ΕΚ, συστηματικοποίηση της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας κ.ά.).

Οι νέες διαρρυθμίσεις για τον θεσμικό και πολιτικό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο Ενωσιακό σύστημα, εφόσον τεθούν σε ισχύ, θα απαιτήσουν για τη διαπίστωση των πραγματικών αποτελεσμάτων τους μελέτη σε βάθος χρόνου, όπως απαιτείται και για κάθε θεσμική αλλαγή. Εξάλλου οι πάσης φύσεως και προελεύσεως υποστηρικτές των ρυθμίσεων αυτών μπορεί να συμφωνούν πως η ανάπτυξη του ρόλου των ΕΘΚ αποτελεί αναγκαίο μέτρο για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και την περιστολή του «ελλείμματος δημοκρατίας» του Ενωσιακού θεσμού, επενδύουν όμως διαφορετικές προσδοκίες από την επίδρασή τους στο ρυθμό ανάπτυξης, το εύρος (Πολιτική Ένωση) και τη θεσμική ποιότητα του Ενωσιακού οικοδομήματος. Άλλοτε ως μέσο για την ενίσχυση του εθνικού κράτους, με την επιβράδυνση και την ανάπτυξη του «εθνικού» ελέγχου της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας, και άλλοτε ως μέσο για την ενίσχυση της «πολιτικοποίησης» της δημόσιας περί την Ευρώπη αντιπαράθεσης, αναγκαίας προϋπόθεσης για την εξέλιξη του ενοποιητικού εγχειρήματος.<sup>23</sup>

Σε κάθε πάντως περίπτωση, η νέα θεσμική πραγματικότητα θα τροφοδοτήσει με νέα δεδομένα την πολιτική και επιστημονική συζήτηση για την εξέλιξη του κοινοβουλευτισμού στην Ευρώπη.<sup>24</sup> Εξάλλου η Ευρωπαϊκή Ένωση ως ένα νέο και ιδιάζον πολυεπίπεδο και πολυκεντρικό σύστημα διακυβέρνησης, δίχως να αναιρεί την κρατική οργάνωση ως συστατικό του στοιχείο, εντούτοις μεταβάλλει τον τρόπο άσκησης της κρατικής εξουσίας, «συμπαρασύροντας» και τους θεσμούς της έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας όχι στην αναζήτηση της αναπαραγωγής των τυπικών τους εξουσιών (νομοθεσία) και του εθνικού θεσμικού προτύπου στο νέο διεθνικό περιβάλλον, αλλά στην προσαρμογή των θεμελιωδών λειτουργιών τους (αντιπροσώπευση των λαών και του Ευρωπαίου πολίτη υπό την εθνική του ταυτότητα, συνδιαμόρφωση της νέας συλλογικής-ευρωπαϊκής ταυτότητας, νομιμοποίηση των συλλογικών αποφάσεων) εντός ενός σύνθετου αλλά αδιαμόρφωτου δη-

23. Βλ. A. Follesdal & S. Hix (2006), «Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik», *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 555.

24. Βλ. O. Costa, E. Kerrouche & P. Magnette (επιμ.) (2004), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.



μόσιου χώρου όπου η δημόσια εξουσία προσλαμβάνει νέες πρωτόγνωρες μορφές, τρόπους και μέσα άσκησής της και με τη δική τους όμως συγκατάθεση. Έτσι, και με τρόπο σταδιακό, μετατίθεται το κέντρο βάρους από τη φορμαλιστική, στατική και τυπική εξουσία στις λειτουργίες, στη δυναμική και αποτελεσματική άσκησή τους. Δηλαδή από την τυπική νομιμοποίηση των αποφάσεων, που έτσι και αλλιώς διαμορφώνονται αλλού, στην άσκηση επιρροής και τον έλεγχο σε όλες τις φάσεις της πολιτικής διαδικασίας, παρέχοντας έτσι δημοκρατική νομιμοποίηση τόσο στις συλλογικές αποφάσεις όσο και στο σύστημα στο σύνολό του. Επαναπροσδιορίζεται, με άλλα λόγια, τόσο η θεσμική ταυτότητα των εθνικών κοινοβουλίων όσο και οι λειτουργίες που επιτελούν. Τα εθνικά κοινοβούλια, ως φορείς της λαϊκής κυριαρχίας στο εθνικό κράτος, μετατρέπονται σε φορείς διεκδίκησης της δημοκρατικής ποιότητας του Ενωσιακού θεσμού και, κυρίως, στις πτυχές όπου η νομιμοποίηση προκύπτει ως συμμετοχή του πολίτη στην άσκηση μιας ασαφώς νομιμοποιημένης και διάχυτης ευρωπαϊκής Ενωσιακής δημόσιας εξουσίας.

#### 4. Η ευρωπαϊκή αγνωσία της Βουλής των Ελλήνων

Ο «συγκρουσιακός» χαρακτήρας του ελληνικού πολιτικού συστήματος<sup>25</sup> και η αντίστοιχη κατάταξη της Βουλής μεταξύ των λεγόμενων «συζητητικών» (talking), σε αντίθεση προς τα «παραγωγικά» (working), κοινοβουλίων<sup>26</sup> συνιστούν δύο βασικά και αλληλένδετα χαρακτηριστικά της αντιπροσωπευτικής-κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στην Ελλάδα. Οι σταθερές μονοκομματικές κυβερνήσεις, οι οποίες στηρίζονται σε ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες και πολιτικά κόμματα με σχεδόν απόλυτη εσωτερική πειθαρχία, αποτελούν τις πολιτικές σταθερές της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Το θεσμικό αποτέλεσμα αυτής της πολιτι-

---

25. Βλ. A. Lijphart, T. C. Bruneau, P. N. Diamandouros & R. Gunther (1998), «A Mediterranean Model of Democracy? The Southern European Democracies in Comparative Perspective», *West European Politics*, 11(1): 7 κ.ε.

26. Βλ. N. Alivizatos (1990), «The Difficulties of "Rationalization" in a Polarized Political System: The Greek Chamber of Deputies», στο U. Liebert & M. Cotta (επιμ.) *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London/New York: Pinter Publishers, σσ. 131-153, και Γ. Κατρούγκαλος & Η. Μαυρομούστακου (2003), «Το ελληνικό κομματικό σύστημα και οι πρόσφατες αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία της Βουλής», στο Δ. Θ. Τσάτσος & Ξ. Ι. Κοντιάδης (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 149-174.

κής πραγματικότητας είναι, από τη μια, η μετάθεση της αντιπαράθεσης εκτελεστικής/νομοθετικής εξουσίας προς αυτήν της σύγκρουσης πλειοψηφίας/μειοψηφίας<sup>27</sup> και η συνεπαγόμενη επικυριαρχία της κυβέρνησης στο κοινοβουλευτικό έργο, και από την άλλη, η ανάδειξη της Βουλής ως του βασικού βήματος δημοσιοποίησης και αναπαραγωγής της πολιτικής αντιπαράθεσης μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης.

Η τελευταία τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ), ως απόρροια της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, δεν φαίνεται να ανατρέπει σημαντικά την ποιότητα της σχέσης κυβέρνησης και Βουλής, παρά τις βελτιωτικές ρυθμίσεις, σε τυπικό τουλάχιστον επίπεδο (π.χ. αναβάθμιση του ρόλου των Επιτροπών, της θέσης του βουλευτή κ.ά.).<sup>28</sup> Πρόσφατη έρευνα παρέχει πρόσθετη και πλούσια τεκμηρίωση σχετικά με την κυριαρχία της κυβέρνησης στον έλεγχο της νομοθετικής δραστηριότητας της Βουλής, η οποία ερείδεται πρωτίτως επί των χαρακτηριστικών του κομματικού συστήματος και δευτερευόντως επί των θεσμικών διαρρυθμίσεων της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας (π.χ. ρόλος του Προέδρου στον καθορισμό της ΗΔ κ.ά.).<sup>29</sup>

Ο κυρωτικός νόμος 945/1979 της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδας στην τότε ΕΟΚ προέβλεπε στο άρθρο 3 την υποχρέωση της κυβέρνησης να υποβάλλει στη Βουλή ετήσια έκθεση για την εξέλιξη των κοινοτικών υποθέσεων. Η πρώτη έκθεση κατατέθηκε οκτώ χρόνια μετά την ένταξη και ανέδειξε, μεταξύ άλλων, το γεγονός ότι η ελληνική Βουλή δεν διέθετε ούτε τις δομές ούτε και τις διαδικασίες ελέγχου της ευρωπαϊκής πολιτικής της κυβέρνησης. Μόλις το 1990 συστήνεται η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων, η οποία απέκτησε την οριστική της μορφή το 2001 συνεπεία της αναθεώρησης του Συντάγματος (αρθρ. 32Α του ΚτΒ). Συγκεκριμένα, θα αναβαθμιστεί σε ειδική διαρκή Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΕΕΥ) και η σύνθεσή της θα περιλαμβάνει έναν εκ των αντιπροέδρων της Βουλής ως πρόεδρο και τριάντα βουλευτές ως μέλη (16 μέλη από την πλειοψηφία).<sup>30</sup> Στην αρμοδιότητα της ΕΕΥ ανήκουν (α) τα θεσμικά θέματα της ΕΕ, (β) τα θέματα διακοινοβουλευτικής συνεργασίας, καθώς και

27. Βλ. Γ. Καμίνης (1998), «Βουλή: η πρόκληση της αναβάθμισης», στον τόμο *Τα είκοσι χρόνια του Συντάγματος 1979*, Αθήνα/Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλας, σελ. 176.

28. Βλ. P. Foundethakis (2003), «The Hellenic Parliament: The New Rules of the Game», *Journal of Legislative Studies*, 9(2): 85-106.

29. Α. Alexopoulos (υπό έκδοση), «Greece. Government as the Dominant Player», στο B. E. Rasch & G. Tsebelis (επιμ.), *The Role Of Governments in Legislative Agenda Setting*, London: Routledge (χειρόγραφο).

30. Οι Έλληνες ευρωβουλευτές διατηρούν πάντα το δικαίωμα συμμετοχής και λόγου στις συνεδριάσεις της ΕΕΥ.

(γ) οι πράξεις των οργάνων της ΕΕ με «κανονιστικό περιεχόμενο». Η ΕΕΥ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της μπορεί να διοργανώνει ακροάσεις οποιουδήποτε προσώπου κρίνει σκόπιμο και μπορεί να εκφράζει «συμβουλευτική γνώμη», με την υποβολή σχετικής «έκθεσης» προς την Ολομέλεια και την κυβέρνηση, στην οποία καταχωρίζεται και η γνώμη της μειοψηφίας. Τέλος, ο καθορισμός της ημερήσιας διάταξης της ΕΕΥ είναι σχεδόν αποκλειστικό προνόμιο του προέδρου της.

Το 1996, και υπό την προφανή επιρροή του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ, τροποποιήθηκε ο Κανονισμός της Βουλής και προστέθηκε ένα νέο άρθρο (41B) του οποίου η διατύπωση ήταν εξαιρετικά αναλυτική και ιδιαίτερα φιλόδοξη, τόσο ως προς τον τύπο των Ενωσιακών εγγράφων και των συνοδευτικών σημειωμάτων τα οποία η κυβέρνηση όφειλε να διαβιβάζει στη Βουλή, όσο και ως προς τα μέσα ελέγχου της κυβέρνησης σχετικά με τη δραστηριότητά της στο Συμβούλιο.<sup>31</sup> Στη σημερινή του διατύπωση, κατ' εφαρμογή του νέου άρθρου 70 §8 του Συντάγματος, το άρθρο 41B του ΚΒ είναι πολύ λιτό και περιοριστικό. Υπό τον γενικό τίτλο «Γνώμες επί των κανονιστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», η υποχρέωση της κυβέρνησης περιορίζεται στη αποστολή στον πρόεδρο της Βουλής των προσχεδίων πράξεων της ΕΕ «με κανονιστικό περιεχόμενο» καθώς και των συμβουλευτικών εγγράφων της Επιτροπής. Στη συνέχεια ο πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τα παραπάνω έγγραφα στην αρμόδια επιτροπή «και/ή» στην ΕΕΥ, με την ευχέρεια σύγκλησης σε κοινή συνεδρίαση δύο ή περισσότερων διαρκών επιτροπών «και/ή» της ΕΕΥ, καθώς και τη δυνατότητα ακρόασης του αρμόδιου υπουργού. Τέλος, οι εμπλεκόμενες επιτροπές διατυπώνουν «Γνώμη» η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό, και η κυβέρνηση υποχρεούται να ενημερώσει για τη συνέχεια που δόθηκε.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι, σε επίπεδο κανονιστικής κατάστρωσης της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, η ΕΕΥ, ενώ δίνει τον πρώτο λόγο στα θεσμικά ζητήματα και στη διακοινοβουλευτική συνεργασία, δεν διαθέτει κεντρικό συντονιστικό ρόλο στα θέματα του ελέγχου των σχεδίων νομοθετικών πράξεων και των εγγράφων διαβούλευσης της Επιτροπής. Ο ρόλος αυτός ανατίθεται στον πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος και τυπικά αποφασίζει για την ενεργοποίηση της αρμόδιας επιτροπής, συμπεριλαμβανομένης και της ΕΕΥ. Η διαπίστωση αυτή υποδηλώνει την πρόθεση ελέγχου της ημερήσιας διάταξης από τον πρόεδρο, δηλαδή την κυβερνητική πλειοψηφία, αλλά, ταυτοχρόνως, και την ασάφεια του συ-

---

31. ΦΕΚ Α' 151 της 8ης Ιουλίου 1996, όπου στο νέο άρθρο 41B, §5 του ΚΒ αναφέρεται ότι: «Η αρμόδια διαρκής επιτροπή, καθώς και η ΕΕΥ, μπορεί να διατυπώσει γνώμη στον υπουργό, όσον αφορά τη στάση που πρέπει να τηρήσει στις συνεδριάσεις των Συμβουλίων».

στήματος διαχείρισης των ευρωπαϊκών θεμάτων και κυρίως στις πτυχές τους που αφορούν στον έλεγχο της ευρωπαϊκής πολιτικής της κυβέρνησης.

Το σύστημα του Άμστερνταμ δεν επηρέασε την πραγματική λειτουργία της ΕΕΥ και της Βουλής στο σύνολό της, εφόσον καμία κυβέρνηση δεν διαβίβαζε κανενός είδους Ενωσιακά έγγραφα, νομοθετικά ή διαβούλευσης, προς εξέταση στη Βουλή. Ούτε όμως και η Βουλή διεκδίκησε την εφαρμογή του. Για παράδειγμα, κατά την κοινοβουλευτική περίοδο 2000-2004, σε σύνολο 41 ημερών (91,4 ώρες) συνεδρίασης της ΕΕΥ, οι 26 (57,15 ώρες) αφιερώθηκαν σε θεσμικά θέματα (Συνέλευση και ΔΔ για τη Συνταγματική Συνθήκη) και οι υπόλοιπες σε διάφορα θέματα, μεταξύ των οποίων και η ενημέρωση (ex post) μελών της κυβέρνησης για θέματα της αρμοδιότητάς τους. Σε καμία όμως περίπτωση δεν αφιερώθηκε χρόνος στην εξέταση νομοθετικών προτάσεων ή εγγράφων διαβούλευσης. Εξάλλου και η θετική εικόνα που προκύπτει από την έντονη ενασχόληση με τα θέματα της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, όπου η Βουλή μετείχε με εκπροσώπους της, και της ΔΔ μετριάζεται σημαντικά, εφόσον δεν οδήγησε στη διατύπωση κάποιων κειμένων-εγγράφων θέσεων, γενικών και ειδικών, ορατών και προσβάσιμων από την κοινωνία και παρά την εικαζόμενη συναίνεση στα θεσμικά ζητήματα.

Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να αναφερθούν και δύο άλλες πτυχές του κοινοβουλευτικού έργου στο πεδίο των ευρωπαϊκών υποθέσεων. Η πρώτη αφορά στην ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου, όπου η ελληνική Βουλή (α) δεν διαθέτει κανένα σύστημα παρακολούθησης (monitoring) και διάκρισης των νομοσχεδίων που ενσωματώνουν κοινοτικούς κανόνες από τα λοιπά νομοσχέδια, (β) δεν γνωρίζει τη χρήση που κάνει η εκτελεστική εξουσία των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, τις οποίες η ίδια παρέχει, για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου και, συνεπώς, αγνοεί τόσο την πορεία ενσωμάτωσης και τις σχετικές επιδόσεις της χώρας όσο και τα προβλήματα τριβών του εσωτερικού με το κοινοτικό δίκαιο, και (γ) όταν έρχεται σε επαφή με το κοινοτικό δίκαιο, αυτό γίνεται αποσπασματικά και σε ad hoc βάση, αφήνοντας έτσι πλήρως την πρωτοβουλία στην κυβέρνηση.<sup>32</sup> Συναφές ζήτημα είναι και η εκ του νόμου απαίτηση κατάθεσης εκ μέρους της κυβέρνησης ετήσιων εκθέσεων για την εξέλιξη των κοινοτικών υποθέσεων. Οι εν λόγω εκθέσεις, εφόσον και όταν κατατίθενται, σπανίως αποτελούν ευκαιρία συζήτησης τόσο στην ΕΕΥ όσο και στην ολομέλεια και πάντως η Βουλή ουδέποτε διατύπωσε γνώμη σχετικά με το περιεχόμενό τους. Ε-

32. Ο βουλευτής επικρατείας Σ. Κοσμίδης ισχυρίζεται πως ένα στα τέσσερα νομοσχέδια που ψηφίζονται στην ελληνική Βουλή ενσωματώνουν κοινοτικούς κανόνες, βλ. *Πρακτικό της συνεδρίασης της ΕΕΥ της 28/09/2006* (Περίοδος ΙΑ', Σύνοδος Β').

ξάλλου η ασάφεια που περιβάλλει τη σχετική διαδικασία αποτυπώνεται και στο περιεχόμενο των εκθέσεων, οι οποίες αποτελούν περισσότερο εκθέσεις δράσης του Υπουργείου Εξωτερικών παρά της κυβέρνησης στο σύνολό της, δίνοντας περισσότερη έμφαση σε ορισμένες, κατά βάση οριζόντιες, πολιτικές (ΟΝΕ, ΔΕΥ, Διεύρυνση, θεσμικά, εξωτερικές σχέσεις κ.ά.) και δευτερευόντως στη δράση της ίδιας της κυβέρνησης στο σύνολο των Ενωσιακών πολιτικών, οριζόντιων και τομεακών. Η δεύτερη πτυχή αφορά στη χρήση των άλλων μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου (ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.ά.) για τον έλεγχο της Ενωσιακής πολιτικής της κυβέρνησης. Και στην περίπτωση αυτήν η οποιαδήποτε παρατήρηση ή σχόλιο θα απαιτούσε προηγουμένως ένα τεράστιο έργο ταξινόμησης των μέσων με βάση το περιεχόμενο και όχι μόνο τον τύπο, πράγμα το οποίο η ίδια η Βουλή δεν κάνει.

Παρά τη συχνότητα της ενασχόλησης της ΕΕΥ με τα θεσμικά ζητήματα, σε όλες τις φάσεις διαμόρφωσης της Συνταγματικής Συνθήκης (Συνέλευση και ΔΔ του 2004), και την αφιέρωση σημαντικού χρόνου στη συζήτηση σχετικά με το διαγραφόμενο νέο πλαίσιο δράσης των ΕΘΚ, η ελληνική Βουλή δεν προχώρησε σε κανενός είδους μέτρο, θεσμικό ή άλλο, προσαρμογής προς τα νέα δεδομένα.<sup>33</sup> Ακόμη και η συζήτηση για την κύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης δεν αποτέλεσε ευκαιρία για τη συνειδητοποίηση της θεσμικής και πολιτικής υστέρησης του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Παρά ταύτα, και συνεπεία της συμμετοχής στις δομές της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας, και κυρίως της COSAC, η ΕΕΥ υποχρεώθηκε να εντάξει στην ημερήσια διάταξη της ΙΑ΄ κοινοβουλευτικής περιόδου (2004-2007) την εξέταση κάποιων σχεδίων νομοθετικών πράξεων<sup>34</sup> και νομοθετικού προγραμματισμού, τα οποία αντιμετωπίστηκαν κατά τρόπο μάλλον διεκπεραιωτικό και αποσπασματικό και δίχως τη σύνταξη οποιασδήποτε μορφής έκθεσης ή γνώμης, τόσο προς την Ολομέλεια του σώματος

---

33. Η ΕΕΥ αφιέρωσε οκτώ συνεδριάσεις (17 ώρες) κατά την περίοδο 2000-2007 στο ζήτημα του ρόλου των ΕΘΚ στην ΕΕ και, παρά τη συγκρότηση σχετικής ομάδας εργασίας κατόπιν εισήγησης του βουλευτή επικρατείας Σ. Κοσμίδη, δεν προέκυψε κανένα αποτέλεσμα. Βλ. *Πρακτικό* της συνεδρίασης της ΕΕΥ της 28/09/2006 (Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Β΄) και της 23/11/2006 (Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Γ΄).

34. Από τις συνολικά επτά περιπτώσεις, οι τρεις αφορούσαν στις ασκήσεις προσομοίωσης της COSAC, ενώ μία τέταρτη προέκυψε ως αποτέλεσμα συμμετοχής σε διακοινοβουλευτική συνάντηση (οδηγία INSPIRE). Άξια μνείας είναι η περίπτωση του κανονισμού REACH (χημικά προϊόντα), ο οποίος συζητήθηκε σε κοινή συνεδρίαση με την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιβάλλοντος (1/12/2006) λίγες ημέρες πριν τη συνεδρίαση του Συμβουλίου, με τη συμμετοχή των αρμόδιων παραγόντων της διοίκησης καθώς και εκπροσώπων των Ελληνικών Χημικών Βιομηχανιών και της WWF-Ελλάς.

όσο και προς την κυβέρνηση ή ακόμη και την Επιτροπή, ώστε να αποτελέσει ευκαιρία προβληματισμού για τη διαμόρφωση εσωτερικού συστήματος ελέγχου. Εξάλλου και οι απαντήσεις στα ειδικά ερωτηματολόγια της COSAC αποκαλύπτουν την πρόθεση της ελληνικής Βουλής για «ωραιοποίηση» του πραγματικά συμβαίνοντος, παρέχοντας έτσι πληροφορίες αμφιβόλου ποιότητας, δηλαδή ανακριβείς.<sup>35</sup> Τέλος, η σημαντική αύξηση των ημερών και ωρών συνεδρίασης που εμφανίζει η ΕΕΥ (60 και 65% αντιστοίχως) κατά την τελευταία περίοδο (2004-2007) οφείλεται: (α) στην αυξημένη παρουσία μελών της κυβέρνησης για ενημέρωση επί θεμάτων της αρμοδιότητάς τους, με προεξάρχουσα εκείνη του υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών συνεπεία της διαδικασίας επιτήρησης υπερβολικού ελλείμματος, οι οποίες όμως διεξάγονται εκ των υστέρων, δηλαδή μετά τη σύνοδο του Συμβουλίου, και (β) σε κοινές συνεδριάσεις με άλλες διαρκείς επιτροπές (π.χ. Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων).

Από τον Σεπτέμβριο του 2006 η Επιτροπή, μετά και την παραίτηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εφαρμόζει το σύστημα της απευθείας ενημέρωσης των ΕΘΚ, κατά τις προβλέψεις των σχετικών Πρωτοκόλλων, αναρτώντας σε ειδικό δικτυακό τόπο<sup>36</sup> ή και αποστέλλοντας με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο όλα τα σχετικά έγγραφα. Έτσι, η ελληνική Βουλή αντιμετωπίζει «αμήχανη» μια νέα πραγματικότητα, μη διαθέτοντας ούτε τους απαραίτητους επιστημονικούς, διοικητικούς και τεχνικούς μηχανισμούς, ούτε, κυρίως, τη θεσμική και πολιτική ικανότητα παρακολούθησής της.<sup>37</sup> Εγκλωβισμένη από τη μια στα θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος, όπως περιγράφηκαν παραπάνω, και από την άλλη στην κοινή αντίληψη των κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων ότι «η Ευρώπη δεν πουλάει» είτε στο συλλογικό είτε στο ατομικό επίπεδο, των εκλογικών δηλαδή αναγκών των κομμάτων και των βουλευτών, παραμένει στο περιθώριο, αδύναμη ακόμη και να αντιληφθεί τη φορά των ευρωπαϊκών-Ενωσιακών πραγμάτων. Και σε αυτό το πεδίο η ελληνική Βουλή, και αν ακόμη το νεωτερικό γίνει αντιληπτό, βρίσκεται σε υστέρηση. Παράγωγα του ιδιότυπου συγκρουσιακού χαρακτήρα του ελληνικού δημοκρατικού συστή-

---

35. Εντελώς ενδεικτικά, βλ. το *Annex to the 8th Biannual Report of COSAC: National Parliaments' Replies to the Questionnaire*, October 2007, Estoril (Portugal), σελ. 63, διαθέσιμο στο <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>.

36. Πρόκειται για τον δικτυακό τόπο IPEX (<http://www.ipex.eu>), όπου τα ΕΘΚ αναρτούν επικαιροποιημένες πληροφορίες σχετικά με τα έγγραφα που υποβλήθηκαν σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

37. Από τον Σεπτέμβριο του 2006 μέχρι τον Νοέμβριο του 2007 έχουν καταγραφεί 142 αντιδράσεις-παρατηρήσεις στις διάφορες νομοθετικές προτάσεις ή κείμενα διαβούλευσης της Επιτροπής, προερχόμενες από 27 κοινοβούλια επί συνόλου 40.

ματος είναι αφενός ο προσωποκεντρικός χαρακτήρας της λειτουργίας των δημόσιων θεσμών, με την παράλληλη διάσταση μεταξύ τυπικών κανόνων και άτυπων πρακτικών και διαδικασιών (χαμηλός βαθμός νομιμοποίησης και θεσμοποίησης), και αφετέρου η κατίσχυση της κουλτούρας του προφορικού λόγου, ή αλλιώς η απουσία της κουλτούρας του γραπτού λόγου, δηλαδή του κειμένου. Αντιστοίχως και η Βουλή, παρά τις προβλέψεις του κανονισμού (μιμητισμός), στην άσκηση του κοινοβουλευτικού έργου αγνοεί τη χρήση εκείνων των μέσων τα οποία πραγματώνουν τη συλλογική ταυτότητα του θεσμού (γνώμες, εκθέσεις, ψηφίσματα) και τα οποία, υπερβαίνοντας την προσωποκεντρική, συχνά επίπλαστη, συγκρουσιακή λογική, δοκιμάζουν το βάθος και την αντοχή των εκατέρωθεν επιχειρημάτων. Με άλλες λέξεις, η Βουλή δεν «γράφει» και οι βουλευτές μόνο αγορεύουν. Αναπτύσσονται μονόλογοι, δίχως ισχυρά τεκμήρια, που στηλιτεύουν τον «αντίπαλο» και στοχεύουν κατά το πλείστον στα «πρακτικά», δηλαδή στον ψηφοφόρο. *Στόχος της κοινοβουλευτικής αντιπαράθεσης δεν είναι η πολιτική διαδικασία και το αποτέλεσμά της, το οποίο εξάλλου είναι προδιαγεγραμμένο, αλλά ο πολίτης και το εκλογικό σώμα.*

Ο προφορικός όμως λόγος είναι λόγος ατομικός, συγκυριακός και βραχυπρόθεσμος, υποταγμένος στον βραχύ πολιτικό εκλογικό χρόνο (εκλογικός κύκλος). Αντιθέτως, ο γραπτός λόγος (κείμενο – text) είναι λόγος προγραμματικός και, συνεπώς, μακροσκοπικός. Το κείμενο (γραπτός λόγος), κατά τη θεωρία των οργανώσεων, (α) είναι ένα μέσο σταθεροποίησης (stabilisation) της οργάνωσης, η οποία με τη σειρά της επιτρέπει, διευκολύνει την οργανωσιακή αλλαγή, και, (β) απομακρύνει την οργανωσιακή και συλλογική αλήθεια-πραγματικότητα από την ατομική-συγκυριακή.

Καταλήγοντας, και με τρόπο πολιτικό, ας μου επιτραπεί μια παρατήρηση και ένα ερώτημα. Αν κανείς επιχειρήσει να περιπλανηθεί στον στοιχειώδη και «πάμπωχο», για την εποχή, δικτυακό τόπο της Βουλής των Ελλήνων αναζητώντας το λήμμα «έκθεση», τότε θα διαπιστώσει ότι το ταξίδι είναι πολύ σύντομο. Για τη Βουλή των Ελλήνων ο όρος έχει μία και μόνο έννοια και συνεπώς εφαρμογή: αυτήν που αναφέρεται στο πολιτισμικό-εικαστικό γεγονός. Έκθεση = Exposition/Exhibition. Όσο για τα άλλα λήμματα (γνώμη-ψηφισμα), μάταιος κόπος. Και το ερώτημα. Άραγε απέναντι στις νέες προκλήσεις πώς προτίθεται η Βουλή των Ελλήνων να οργανώσει την επικοινωνία της με τα άλλα εθνικά κοινοβούλια και την Επιτροπή; Μήπως αποστέλλοντας, έστω και μεταφρασμένα, τα πρακτικά των συνεδριάσεων των οργάνων της;