



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗΣ:
«Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
«Εθνικά Κοινοβούλια και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση»**



Επιβλέπων Καθηγητής: Παπαγιάννης Δονάτος

**Παναγιώτης Γ. Οικονόμου
Α.Μ.: 7113Μ008**

ΑΘΗΝΑ 2015



Πρόλογος-Ευχαριστίες

Στην αυγή του 21^{ου} αιώνα, ο σύγχρονος νέος αναπτύσσει ελεύθερους προβληματισμούς, εμπλέκεται σε καινούργιες αναζητήσεις και οραματίζεται ένα πιο ελπιδοφόρο μέλλον μέσα σε ένα πιο ασφαλές ευρωπαϊκό περιβάλλον. Τα κράτη, που συναποτελούν την Ευρωπαϊκή Ένωση, εκφράζουν τη βούληση των πολιτών της Ευρώπης για όδευση προς ένα κοινό μέλλον ασφάλειας και ευημερίας, το οποίο περνά, μεταξύ άλλων, μέσα από την προοπτική της διαρκούς ενίσχυσης και αναβάθμισης των Εθνικών Κοινοβουλίων.

Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ενισχυθεί σημαντικά την τελευταία εικοσαετία, μέσα από τις συζητήσεις για την αντιμετώπιση του δημοκρατικού ελλείμματος και την επεξεργασία των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για μια διαφανέστερη και αποτελεσματικότερη Ευρώπη, μια Ευρώπη των δικαιωμάτων και των αξιών, της ελευθερίας, της αλληλεγγύης και της ασφάλειας, με δυνατή παρουσία στη διεθνή σκηνή.

Ο λόγος για μια δημοκρατικότερη Ευρώπη, ζητούμενο το οποίο ειπώθηκε πολλάκις με αφορμή την οικονομική κρίση που βιώνει η Ευρώπη και, κυρίως, η πατρίδα μας από το 2008, αποτέλεσε το κίνητρο επιλογής του θέματος της παρούσας διπλωματικής εργασίας, «Εθνικά Κοινοβούλια και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση». Η εργασία αυτή, η οποία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Μ.Π.Σ. «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση» του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, αντανακλά την αγωνία και συνάμα την πρόνοια να έρθει η Ευρώπη πιο κοντά στους πολίτες, και οι πολίτες πιο κοντά στις ευρωπαϊκές αποφάσεις, προκειμένου αυτοί να εκφράζονται και να ακούγεται η φωνή τους.

Την αγωνία αυτή είχα την τύχη να την μοιραστώ με τον υπεύθυνο του συγκεκριμένου Μ.Π.Σ. και επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Παπαγιάννη Δονάτο, τον οποίο θέλω να ευχαριστήσω, αφενός για την εμπιστοσύνη που επέδειξε στο πρόσωπό μου και την καθοδήγησή του, μέσα από τις εύστοχες παρατηρήσεις και διορθώσεις, και τις καίριες υποδείξεις που μου επισήμανε, για την επιτυχή ολοκλήρωση της εργασίας αυτής, αφετέρου για τους γόνιμους προβληματισμούς που μου μετέφερε για τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς, μέσα από τις διαλέξεις του, κατά τη διάρκεια του μαθήματός του «Η Προβληματική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης».

Επιπλέον, νιώθω υποχρέωση να ευχαριστήσω ατομικά και συλλογικά όλους του διδάσκοντες καθηγητές αυτού του Μ.Π.Σ., για το σπουδαίο έργο που επιτελούν, τα ερεθίσματα και, κυρίως, τις γνώσεις που μου προσέφεραν κατά τη διετή διάρκεια του σπουδών μου, οι οποίες δεν παρέμειναν απλώς ως επιστημονικά εφόδια αλλά εξελίχτηκαν σε πηγή έμπνευσης, τόσο στα πεδία της εκπαίδευσης και της γνώσης, όσο και σε αυτό της επαγγελματικής κατάρτισης.

Τέλος, νιώθω την ψυχική ανάγκη να ευχαριστήσω την οικογένειά μου και, ιδιαιτέρως, ένα σημαντικό πρόσωπο στη ζωή μου, για την ηθική και ψυχολογική στήριξη που μου παρείχαν, όχι μόνο κατά τη συγγραφή της εν λόγω εργασίας, αλλά καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

Παναγιώτης Γ. Οικονόμου

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2015



Περίληψη

Η παρούσα ερευνητική εργασία αφορά στο ευρύτερο θέμα της εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, παίρνοντας ως περιπτωσιακή μελέτη τη προσαρμογή της Ελληνικής Βουλής στο ευρωπαϊκό γίνεσθαι παράλληλα με την ευρύτερη ανάγκη για εξευρωπαϊσμό, μία έννοια γύρω από την οποία αναπτύχθηκε πλούσια ακαδημαϊκή συζήτηση.

Η συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση και η συνειδητοποίηση της απώλειας της πολιτικής δύναμης των κρατικών Κοινοβουλίων, απόρροια της μεταφοράς και άσκησης της δικής τους νομοθετικής αρμοδιότητας από τον ενωσιακό νομοθέτη (από το Συμβούλιο αρχικά, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μαζί με το Συμβούλιο αργότερα), οδήγησε σταδιακά στο αίτημα για ενεργότερη συμμετοχή και ενίσχυση του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα, ως εκπροσώπων των λαών της Ευρώπης.

Η πρόοδος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης επέφερε αλλαγές στον ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων, σεβόμενα πάντα τον ρόλο των ευρωπαϊκών οργάνων, προκειμένου να καθιερωθεί αποτελεσματικός δημοκρατικός έλεγχος της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε όλα τα επίπεδα. Η τάση αυτή ενισχύθηκε από τις νέες διατάξεις που εισήχθησαν με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Αξιοποιώντας πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές καθώς και το αρχειακό υλικό της Βουλής των Ελλήνων, με την ολοκλήρωση της μελέτης αυτής της εργασίας, θα είμαστε σε θέση:

- ✚ να γνωρίζουμε τη διαχρονική εξέλιξη του ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα (από τις Ιδρυτικές Συνθήκες έως και τη Συνθήκη της Λισαβόνας),
- ✚ να έχουμε μια πληρέστερη εικόνα της λειτουργίας του συστήματος εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, μέσω της ανάλυσης και ερμηνείας της σχέσης που διέπει τα κρατικά Κοινοβούλια με την Ένωση, την κοινοτική νομοθεσία, τις εθνικές κυβερνήσεις και δικαστήρια, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,
- ✚ να αντιλαμβανόμαστε τις έννοιες του κοινοβουλευτικού ελέγχου και της νομιμοποίησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ως βάση, για την καλύτερη κατανόηση της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της προσπάθειας μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση,
- ✚ να κατανοήσουμε/ερμηνεύσουμε τις προσπάθειες του Ελληνικού Κοινοβουλίου για ευρύτερη συμμετοχή του στην ενοποιητική διαδικασία, έχοντας κατά νου την ιστορική διαδρομή των σχέσεων Κυβέρνησης-Βουλής, σε συνάρτηση με την ευρύτερη ελληνική πολιτική πραγματικότητα.



Abstract

The present research project is a study about the wider subject of the complicity of the National Parliaments of the European Union's States in the procedure of the European integration, considering as case study the adjustment of the Greek Parliament to the idea of the European unification while at the same time having in mind the wider need of "Europeanization", an idea about which a rich academic discussion has been taking place.

The discussion about the deficit of democracy within the Union and the recognition of the loss of the political force of the National Parliaments, due to the transfer and exercise of their own legislative power to the Union's legislators (at first to the European Council and secondly to the Council and European Parliament) led gradually to the request for more active participation of the National Parliaments to the edifice of the European Union and for a reinforcement of their role as representatives of the European People.

The progress of the European integration has brought changes to the role of the National Parliaments, with respect always to the role of the European institutions, so that an effectual democratic control of the European legislation can be established to every level. This tendency was reinforced by the new warranties which were introduced with the Treaty of Lisbon.

Using primary and secondary sources, as well as the archival material of the Greek Parliament, with the completion of this study we will be able:

- ✚ to know the ongoing evolution of the role of the National Parliaments to the European edifice (starting from the founding Treaties to the Treaty of Lisbon)
- ✚ to have a more complete idea of the function of the system of the National Parliaments' involvement to the procedure of the Union's political integration through the analysis and interpretation of the relationship between the National Parliaments and the European Union, the EU's legislation, the National Governments and Juries and the European Parliament.
- ✚ to understand the meaning of the parliamentary scrutiny and of the legalization within the European Union as a basis for the better understanding of the procedure of the decision making within the European institutions , as well as of the attempt to reduce the deficit of democracy within the Union
- ✚ To understand and explain the attempts of the Greek Parliament to achieve a wider participation to the procedure of integration keeping in mind the historical route of the relations between Government and Parliament in relation to the wider greek political reality.



Περιεχόμενα

Πρόλογος-Ευχαριστίες	2
Περίληψη	3
Abstract	4
<u>Περιέχουμενα</u>	5
Συντομογραφίες	9
Έννοιες/λέξεις κλειδιά	10
Εισαγωγή	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εξευρωπαϊσμός: συνέπεια της συμμετοχής στην ΕΕ	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και λειτουργίας του ενωσιακού οικοδομήματος	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Εθνικά Κοινοβούλια: αίτημα για συμμετοχή στον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού συστήματος	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας	18
4.1. <i>Ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων</i>	18
4.2. <i>Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)</i>	20
4.3. <i>Συνθήκη του Μάαστριχτ</i>	21
4.4. <i>Συνθήκη του Άμστερνταμ</i>	23
4.4.1. <i>Η Ενωσιακή οργανωτική-λειτουργική δομή «εισβάλει» στα Εθνικά Κοινοβούλια</i>	25
4.4.2. <i>Η «ποιότητα» της σχέσης Κυβέρνησης-Βουλής</i>	26
4.5. <i>Δηλώσεις Νίκαιας και Laeken</i>	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η Συνθήκη της Λισαβόνας	32
5.1. <i>Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη</i>	32
5.2. <i>Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων με βάση τη Συνθήκη της Λισαβόνας</i>	36
5.2.1. <i>Ο ομοσπονδιακός ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων</i>	36
5.2.2. <i>Ο διττός ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων</i>	37
5.2.3. <i>Ο αναβαθμισμένος ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων-Τα ΕΘΚ «εισδύουν» στην Ενωσιακή πολιτική και νομοπαραγωγική διαδικασία</i>	38
5.2.4. <i>Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας-Η αρχή της επικουρικότητας</i>	39
5.2.4.1. <i>Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας</i>	



Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων-----	39
5.2.4.2. Η αρχή της επικουρικότητας (Subsidiarity)-----	40
5.2.5. ΕΘΚ: ρόλος διαφύλαξης της αρχής της επικουρικότητας-----	42
5.3. Προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας με βάση τα Πρωτόκολλα (αριθ. 1 και 2)-----	43
5.3.1. Το δικαίωμα στην ενημέρωση-----	43
5.3.1.1. Πολιτικός διάλογος μεταξύ κοινοτικών οργάνων και ΕΘΚ-----	44
5.3.1.2. Διακοινοβουλευτική Συνεργασία-----	45
5.3.2. Το δικαίωμα στην ένσταση- Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (διαδικασία της «κίτρινης» και «πορτοκαλί κάρτας»)-----	46
5.3.2.1. Η κίτρινη κάρτα-----	47
5.3.2.2. Η πορτοκαλί κάρτα-----	47
5.3.2.3. Το έμμεσο δικαίωμα της προσφυγής στο ΔΕΕ-----	48
5.3.3. Εκτίμηση της σημασίας και των αποτελεσμάτων του «συστήματος ελέγχου» με βάση το Πρωτόκολλο αριθ. 2-49	
5.4. Άλλες προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας για τα ΕΘΚ-----	51
5.4.1. Η συνήθης αναθεωρητική διαδικασία (Ordinary Revision Procedure)-----	52
5.4.2. Η απλοποιημένη αναθεωρητική διαδικασία (Simplified Revision Procedure)-----	53
5.4.3. Μεταβατική ρήτρα: ρήτρα ευελιξίας (flexibility clause)-----	54
5.5. Αποτίμηση των προβλέψεων των Πρωτοκόλλων της Συνθήκης της Λισσαβόνας-----	55
5.5.1. Έτος 2010-----	55
5.5.1.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας----	55
5.5.1.2. Πολιτικός Διάλογος-----	56
5.5.2. Έτος 2011-----	56
5.5.2.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας----	56
5.5.2.2. Πολιτικός διάλογος-----	57
5.5.3. Έτος 2012-----	58
5.5.3.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας----	58
5.5.3.2. Πολιτικός διάλογος-----	59
5.5.4. Έτος 2013-----	60
5.5.4.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας----	60
5.5.4.2. Πολιτικός διάλογος-----	61

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Το ιδιότυπο σύστημα εμπλοκής των ΕΘΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία-----

63

6.1. Η χαλαρή σχέση των ΕΘΚ με την Ένωση-----	63
6.2. Η περιορισμένη συμμετοχή των ΕΘΚ στη διαχείριση της κοινοτικής νομοθεσίας-----	64
6.3. Η καθοριστική επίδραση των ΕΘΚ στη διαμόρφωση του συνταγματικού χάρτη της Ένωσης-----	64
6.4. Η αντίδραση των ΕΘΚ στη δικαστική εξουσία-----	64



6.5. Απεξάρτηση των ΕΘΚ από τις κυβερνήσεις στο πλαίσιο της ενωσιακής τους δράσης-----	65
6.5.1. Ερωτήματα προσέγγισης των νέων δεδομένων-----	66
6.5.2. Αμφισβήτηση της αξίας των προβλέψεων του Πρωτοκόλλου αριθ. 2-----	66
6.5.3. Πολιτικός διάλογος των ΕΘΚ με τα Ενωσιακά όργανα: όρια και διεύρυνση-----	68
6.5.4. Ο νέος θεσμικός και πολιτικός ρόλος των ΕΘΚ-----	69
6.5.4.1. Τα ΕΘΚ ενώπιον υπαρξιακών διλημάτων-----	70
6.5.4.2. Διακοινοβουλευτική συνεργασία-----	70
6.5.4.3. Η αμφισβητούμενη ενδυνάμωση των ΕΘΚ-----	71
6.6. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ΕΘΚ: σύμμαχοι ή αντίπαλοι;-----	73
6.6.1. COSAC: <u>υποθέσεις</u> και <u>ερωτήματα</u> υπό συζήτηση σχετικά με τη λειτουργία του θεσμικού αυτού οργάνου-----	74
6.6.1.1. Μία ή περισσότερες COSAC;-----	75
6.6.1.2. Υπόθεση περί προαγωγής της COSAC σε δεύτερο νομοθετικό όργανο-----	75
6.6.2. Η αντίληψη των ΕΘΚ για το ΕΚ-----	76
6.6.3. Η θέση του ΕΚ σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ-----	77
6.6.4. Διακοινοβουλευτική συμφωνία-----	78
6.6.5. Συναντήσεις των πολιτικών οικογενειών στο ΕΚ και στα ΕΘΚ-----	79

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Κοινοβουλευτικός έλεγχος: έννοια-κατηγορίες-μέθοδοι-----

79

7.1. Η νέα κοινοβουλευτική πορεία- <i>Σχέση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας</i> -----	79
7.1.1. Έλεγχος των ΕΘΚ επί των κυβερνήσεών τους-----	81
7.1.1.1. Δυσχέρειες στην άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων-----	82
7.1.1.2. Απουσία άμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων-----	83
7.1.1.3. Ειδικές ρυθμίσεις διαχείρισης από τα ΕΘΚ ζητημάτων της ΕΕ-----	84
7.1.2. Κατηγορίες κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων-----	84
7.1.3. Μέθοδοι κοινοβουλευτικού ελέγχου-----	85
7.1.4. Επιμέρους κατηγοριοποιήσεις του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων/θεμάτων-----	86
7.1.4.1. Ex ante έλεγχος-----	86
7.1.4.2. Ex post έλεγχος-----	86
7.1.4.3. Συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου-----	86
7.1.4.4. Αποκεντρωτικό σύστημα ελέγχου-----	86
7.1.4.5. Μοντέλο συνεργασίας-----	87
7.2. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΕΕΥ)-----	87
7.2.1. Πρώτο μοντέλο ελέγχου της Ενωσιακής νομοθεσίας-----	87
7.2.2. Δεύτερο μοντέλο ελέγχου της Ενωσιακής νομοθεσίας-----	88

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Νομιμοποίηση της ΕΕ-έννοια-διαδικασίες/μορφές/θεωρίες-89**

8.1. Η έννοια της νομιμοποίησης- <i>Η συζήτηση περί νομιμοποίησης στην Ένωση</i> -----	90
8.2. Μορφές νομιμοποίησης της ΕΕ-----	92
8.2.1. Δομική Νομιμοποίηση-----	92
8.2.2. Αντιπροσωπευτική Νομιμοποίηση-----	93
8.3. Θεωρίες νομιμοποίησης της ΕΕ-----	95
8.4. Η συμβολή των ΕΘΚ στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης-----	95
8.4.1. Ο ρόλος των ΕΘΚ στη νομιμοποίηση μέσω εισροών-----	96
8.4.2. Ποιοι και γιατί υποστηρίζουν τη συμμετοχή των ΕΘΚ στην ΕΕ-----	97

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: Η Ελληνική Βουλή-----98

9.1. Περίοδος 1981-1990: <i>απουσία της Ελληνικής Βουλής από τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης</i> -----	99
9.2. Περίοδος 1990-1997: <i>προς «εξευρωπαϊσμό» του Ελληνικού Κοινοβουλίου</i> -----	100
9.3. Η ευρωπαϊκή εικόνα της Ελληνικής Βουλής: <i>μια νέα δυναμική διαμορφώνεται</i> -----	103
9.4. Η σχέση βουλής-κυβέρνησης και ο έλεγχος <i>επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων σύμφωνα με την αναθεώρηση του Συντάγματος</i> -----	105
9.5. Το <u>άρθρο 28</u> του Συντάγματος: Το συνταγματικό θεμέλιο-----	108
9.6. Τα <u>άρθρα 70</u> (παρ. 2) και <u>80</u> (παρ. 2) του Συντάγματος-----	109
9.7. <u>Αξιολόγηση</u> του κοινοβουλευτικού έργου της Ελληνικής Βουλής <i>στο πεδίο των ευρωπαϊκών υποθέσεων/θεμάτων</i> -----	110

Επίλογος-Συμπερασματικές παρατηρήσεις-----115**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-----119**

Βιβλία	
Άρθρα	
Ελληνόγλωσσα	
Ξενόγλωσσα	
Εισηγήσεις-Ανακοινώσεις	
Ομιλίες-Σχόλια	
Κείμενα	
Διακηρύξεις	
Μελέτες-Πρακτικά	
Νομολογία Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου	
Αναφορές Κοινοτικών Οργάνων	
Ψηφίσματα Κοινοτικών Οργάνων	



Εκθέσεις Κοινοτικών Οργάνων
Εκθέσεις Εισηγητών *Giorgio Napolitano, Elmar Brok*
Εκθέσεις Ελληνικών Υπουργείων
Εκθέσεις Ελληνικών Επιτροπών
Νόμοι Ελληνικού Κράτους
Αποφάσεις Ολομελείας/Προέδρου της Βουλής
Διαδικτυακές Πηγές

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ-----140**Συντομογραφίες**

- **ΔΔ:** Διακυβερνητική Διάσκεψη
- **ΕΕ:** Ευρωπαϊκή Ένωση
- **ΕΚ:** Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- **ΕΣ:** Ελεγκτικό Συνέδριο
- **ΗΒ:** Ηνωμένο Βασίλειο
- **ΗΜ:** Ημερήσια Διάταξη
- **ΣΥ:** Συμβούλιο των Υπουργών

- **ΑΜΣ:** Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού
- **ΔΕΕ:** Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- **ΔΕΚ:** Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
- **ΔΚΔ:** Διακυβερνητική Διάσκεψη
- **ΕΕΠ:** Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
- **ΕΕΥ:** Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων
- **ΕΘΚ:** Εθνικά Κοινοβούλια
- **ΕΚΤ:** Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
- **ΕΟΚ:** Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
- **ΚΠΣ:** Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
- **ΚτΒ:** Κανονισμός της Βουλής
- **ΜΟΠ:** Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
- **ΟΝΕ:** Οικονομική και Νομισματική Ένωση
- **ΣΕΕ:** Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- **ΣΕΚ:** Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
- **ΣΣΑ:** Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

- **ΚΠΑΑ:** Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
- **ΧΕΑΔ:** Χώρος, Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης

- **ΚΕΠΠΑ:** Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

- **COSAC:** Διάσκεψη κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης (Conference des Organes Specializes dans les Affaires Communautaires)



Έννοιες/λέξεις κλειδιά

- Ασύμμετρο πολιτικό σύστημα
- Αναγκαιότητα
- Αναλογικότητα

- Δημοκρατία (διαβουλευτική/κομματική)
- Δημοκρατική αρχή
- Δημοκρατικό έλλειμμα
- Δημοψήφισμα
- Διακοινοβουλευτική συνεργασία
- Δικαστήρια
- Δοτή αρμοδιότητα

- Έγκαιρη προειδοποίηση
- Εθνική συνταγματική τάξη
- Εθνική ταυτότητα
- Ειδική εξουσιοδότηση
- Εισροές-εκροές
- Εκδημοκρατισμός
- Έλεγχος (ex ante/ex post, συγκεντρωτικός/αποκεντρωτικός)
- Ελληνική Βουλή
- Εξευρωπαϊσμός
- Επικουρικότητα
- Ευρωπαϊκές Συνθήκες
- Ευρωπαϊκή ενοποίηση
- Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία/Ομοσπονδία
- Ευρωπαϊκή ενοποίηση

- Θεσμική αμηχανία

- Κατώφλια ενεργοποίησης
- Κίτρινη/πορτοκαλί κάρτα
- Κοινοβουλευτική επιφύλαξη
- Κοινοβουλευτικός έλεγχος
- Κοινοβουλευτισμός
- Κοινοβουλευτικοποίηση
- Κοινοβούλια (συζητητικά/παραγωγικά)
- Κοινοτική νομοθεσία
- Κυβέρνηση

- Λειτουργία (εγγυητική/ενοποιητική)
- Λειτουργική/νεολειτουργική θεωρία

- Μεταβλητές

- Νομιμοποίηση (δημοκρατική/βέλτιστη, διαδικαστική/κοινωνική/ουσιαστική, δομική/αντιπροσωπευτική/αναθεωρητική)



- Παγκοσμιοποίηση
- Περιθωριοποίηση
- Πλουραλισμός
- Πολιτικοποίηση
- Πολιτική αγνωσία
- Πολιτικός διάλογος
- Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση
- Προσφυγή
- Προσωποκεντρισμός

- Ρήτρα ευελιξίας

- Συγκαταβατική συναίνεση
- Σύνταγμα (εθνικό/ευρωπαϊκό, ελληνικό)
- Συνταγματικός χώρος
- Συνταγματοποίηση

- Υπερεθνικός οργανισμός

- Φεντεραλισμός/ομοσπονδισμός



Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση έτυχε συχνής υπεράσπισης, λόγω της εδραίωσης της ειρήνης στην ευρωπαϊκή ήπειρο και της σημαντικής συμβολής της στην αντιμετώπιση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα ευρωπαϊκά κράτη, στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης. Παράλληλα, όμως, κατηγορήθηκε για την υπονόμηση της δημοκρατικής αρχής και τη δημιουργία δημοκρατικού ελλείμματος κατά τη σύνθετη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων. Ένα σημαντικό στοιχείο αυτής της διαρκούς συζήτησης, σχετικά με τα οφέλη ή μη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφορά στο ρόλο των Εθνικών Κοινοβουλίων και τα εργαλεία δράσης που τους δόθηκαν, με την προσδοκία της σωστής χρήσης αυτών προς όφελος της δημοκρατίας στην Ένωση.

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

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ένωση κρατών, τουλάχιστον κατά το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Γερμανίας, βασίζεται τη νομιμοποίηση της δράσης της στη σύμφωνη γνώμη των Εθνικών Κοινοβουλίων.

Με γνώμονα την παραπάνω προσέγγιση, η παρούσα διπλωματική εργασία, μέσω μιας εμπειριστατωμένης βιβλιογραφικής έρευνας, πραγματεύεται τους λόγους για τους οποίους τα Εθνικά Κοινοβούλια αποτελούν «σημαντικό κομμάτι στη ζωή της Ένωσης», αναλύοντας εκτενώς τον ρόλο τους, προκειμένου αυτός να αξιολογηθεί στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οποία, σημειωτέον, εμπλέκει τις εθνικές συνταγματικές τάξεις και την ευρωπαϊκή έννομη τάξη σε μία διάδραση, ένα αμοιβαίο δούναι και λαβείν, απ' όπου αναδεικνύεται το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

Στη βάση αυτή, στα **τρία (3) πρώτα κεφάλαια** διερευνώνται τα ζητήματα **α)** του *εξευρωπαϊσμού*, ως συνέπεια της συμμετοχής στην ΕΕ, **β)** της *δημοκρατικής νομιμοποίησης* και λειτουργίας του ενωσιακού οικοδομήματος και **γ)** της *ανάδειξης του αιτήματος* για συμμετοχή των Εθνικών Κοινοβουλίων στον *εκδημοκρατισμό* του ευρωπαϊκού συστήματος.

Το εν λόγω αίτημα έδωσε το έναυσμα για την ανάπτυξη της συζήτησης, σχετικά με το ζήτημα των σχέσεων εθνικών Συνταγμάτων και Συνθηκών και κατ' επέκταση, με το ευρύτερο θέμα της *εμπλοκής* των ΕΘΚ των κρατών-μελών της ΕΕ στο ενωσιακό σύστημα. Η συζήτηση αυτή βασίστηκε στην υπόθεση ότι, τα Κοινοβούλια είναι πιο κοντά στους πολίτες και, συνεπώς, αυτοί δύναται να συμμετέχουν ενεργά στη «ζωή» του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

Στα **κεφάλαια 4 και 5**, λοιπόν, μελετώνται αφενός οι ευρωπαϊκές διατάξεις και προβλέψεις για τον *ρόλο* των ΕΘΚ *πριν* και *μετά* τη Συνθήκη της Λισαβόνας, με παρουσίαση των ιστορικών χαρακτηριστικών και συστατικών της συμμετοχής τους στην ενωσιακή νομοθετική διαδικασία, αφετέρου η *συνταγματοποίηση* του ενωσιακού εγχειρήματος, μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του εθνικού συντάγματος και της εθνικής συνταγματικής τάξης.

Έχοντας αναλυθεί η διαχρονική εξέλιξη των διατάξεων και προβλέψεων της Ένωσης (από τις Ιδρυτικές Συνθήκες έως και τη Συνθήκη της Λισαβόνας) για το ρόλο των ΕΘΚ στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, το **κεφάλαιο 6**, που τιτλοφορείται «Το ιδιότυπο σύστημα εμπλοκής των ΕΘΚ στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία», επικεντρώνεται στη συζήτηση για περαιτέρω προβληματισμό γύρω από τη *σχέση* των ΕΘΚ με την Ένωση, την *κοινοτική νομοθεσία*, τις *εθνικές κυβερνήσεις* και *δικαστήρια*, και το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*.



Εκτός από την ανάλυση του ιδιότυπου συστήματος εμπλοκής των ΕΘΚ στο ενωσιακό οικοδόμημα, για τη συνέχεια της έρευνας, σημαντική είναι η συζήτηση περί της έννοιας και των κατηγοριών-μεθόδων του *κοινοβουλευτικού ελέγχου* στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων, και της *νομιμοποίησης* στην ΕΕ, σε μια προσπάθεια μείωσης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση. Τις έννοιες του κοινοβουλευτικού ελέγχου και της νομιμοποίησης στην ΕΕ, πραγματεύονται τα **κεφάλαια 7 και 8**, με τίτλους «Κοινοβουλευτικός έλεγχος: έννοια-κατηγορίες-μέθοδοι» και «Νομιμοποίηση της ΕΕ-έννοια-διαδικασίες/μορφές/θεωρίες», αντίστοιχα.

Η διπλωματική εργασία αυτή κλείνει με την περίπτωση του *Ελληνικού Κοινοβουλίου*, στο πλαίσιο της προσπάθειάς του για προσαρμογή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Η προσπάθεια αυτή μελετάται παράλληλα με την ευρύτερη ανάγκη για εκσυγχρονισμό ή, αλλιώς, όπως συνήθως αποκαλείται, για εξευρωπαϊσμό του ρόλου και των κοινοβουλευτικών του διαδικασιών, μία ανάγκη, η οποία αντανακλάται και στις προεκτάσεις για την αναβάθμιση του ευρωπαϊκού ρόλου της Βουλής των Ελλήνων. Η προσπάθεια εξευρωπαϊσμού του Ελληνικού Κοινοβουλίου και αναβάθμισης του ευρωπαϊκού του ρόλου, αναλύεται στο **κεφάλαιο 9** με τίτλο «Η Ελληνική Βουλή».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εξευρωπαϊσμός: συνέπεια της συμμετοχής στην ΕΕ

Μία από τις συνέπειες της συμμετοχής στην ΕΕ είναι ότι, τα πολιτικά συστήματα των κρατών-μελών «**εξευρωπαϊζονται**» (**Europeanised**)¹ ολοένα και περισσότερο. Αυτό σημαίνει ότι, οι εθνικές πολιτικές δομές, οι πολιτικοί φορείς δράσης, οι διαδικασίες πολιτικής και οι πολιτικές προσανατολίζονται όλο και πιο πολύ, ή έχουν ήδη προσανατολιστεί, προς μια ευρωπαϊκή κατεύθυνση.

Ο εξευρωπαϊσμός (Europeanisation) συνήθως νοείται ως μια διαδικασία **από τη κορυφή προς τη βάση**, καθώς ενδιαφέρεται κυρίως για τον αντίκτυπο της ΕΕ στα κράτη-μέλη. Στη βάση αυτή, ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται στο βαθμό που η πολιτική και οργανωτική δομή της Ένωσης διεισδύει, «**εσωτερικοποιείται**» στην οργανωτική λογική της εθνικής πολιτικής και στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Προϋποθέτει τη θέληση και την ικανότητα των πολιτικών πρωταγωνιστών αλλά και των ίδιων των θεσμών, να εντάξουν στην εσωτερική δομή και πολιτική τη λογική και τις απαιτήσεις της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής της Ένωσης.

Ο εξευρωπαϊσμός διαθέτει και ένα σημαντικό στοιχείο προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή, **από τη βάση προς την κορυφή**, με την έννοια ότι, ένας βασικός λόγος για τον οποίο εθνικές υπηρεσίες και δυνάμεις προσαρμόστηκαν στην ΕΕ είναι για να ενισχύσουν την ικανότητά τους να επικοινωνούν με το κέντρο και να επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων σε αυτό. Στη βάση αυτή, δίνεται έμφαση, κυρίως, στη συμμετοχή των κρατών-μελών στις πολιτικές της ΕΕ και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, καθώς και στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάστηκε και προσαρμόστηκε η συμμετοχή αυτή σε μια προσπάθεια των κρατών-μελών να λαμβάνουν μέρος σε αυτές τις διαδικασίες με αποτελεσματικό τρόπο².

Ο χαρακτήρας των **εισροών** αυτών διαφέρει μεταξύ κρατών, αντικατοπτρίζοντας παράγοντες όπως τα διαφορετικά εθνικά πολιτικά συστήματα, τις

¹ Ladrech, R. "Europeanization of domestic politics and institutions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1, March 1994.

² Neill Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2004: 588, 589 και Ιωακείμης, Π. Κ., *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η κρίση συνταγματοποίησης της ΕΕ*, 2004: 140, 141.



παραδόσεις και τις κουλτούρες. Γενικότερα, ωστόσο, οι εισροές αυτές των κρατών-μελών κατευθύνονται μέσα από επτά (7) κύριους διαύλους, μετά αυτών, τα **Εθνικά Κοινοβούλια**³.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και λειτουργίας του ενωσιακού οικοδομήματος

Με βάση τα ανωτέρω, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι, ο όρος «εξευρωπαϊσμός» υποδηλώνει μία σύνθετη, αμφίδρομη διαδικασία, η οποία προϋποθέτει τη σύζευξη των ενωσιακών και των εθνικών θεσμικών στοιχείων⁴. Στο μέτρο που η σύζευξη αυτή παραγνωρίζεται ή καθίσταται δυσχερής, ο εξευρωπαϊσμός ενδέχεται να οδηγεί σε **δημοκρατικά ελλείμματα**, τα οποία αναγνωρίζονται στη σχετική βιβλιογραφία⁵, όσο και στον επίσημο λόγο των οργάνων της ΕΕ⁶.

Υπό το πρίσμα αυτό, 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. Ο επιστημονικός διάλογος καταγράφει και διερευνά τις διάφορες **μορφές** (δομική, εκ του αποτελέσματος, τεχνοκρατική, κ.ά.) και **κρίσεις νομιμοποίησης**⁷ καθώς και τους **τύπους δημοκρατικής οργάνωσης** που θα μπορούσαν να εμπνεύσουν το ενωσιακό οικοδόμημα. Από την άλλη, η πολιτική κυριαρχείται από την προσπάθεια επαναπροσαρμογής του κοινοβουλευτικού προτύπου ως της μόνης δυνατής απάντησης στο **ζήτημα της δημοκρατίας** στην ΕΕ.

Συνεπώς, στη **πολιτική**, διαμορφώθηκε μια αντίληψη με **δύο συγκρουόμενες πτυχές**. Από τη μια, το αίτημα για την ανάπτυξη της θεσμικής θέσης και του

³ Neill Nugent, 2004, ό.π.: 589: Οι άλλοι έξι (6) δίαυλοι είναι οι κυβερνήσεις, τα δικαστήρια, τα υποεθνικά επίπεδα κυβέρνησης, οι απόψεις των πολιτών, τα πολιτικά κόμματα και τα συμφέροντα.

⁴ Η έννοια του εξευρωπαϊσμού στο σύγχρονο πολιτικό λόγο γίνεται συχνά κατανοητή και ως μια διαδικασία **εκσυγχρονισμού** των εγχώριων θεσμών και πολιτικών: Βλ. κείμενο του Δρ. Μάνου Γ. Παπάζογλου (2010), *Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα. Η έννοια της “κρίσης νομιμοποίησης”*, διαθέσιμο στο Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), και Πασσάς Γ. Αργύρης, *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Κεφ. 6^ο: Σύγκλιση, απόκλιση, εξευρωπαϊσμός, 2012: 139.

⁵ Beetham, D. & Lord, C. (1998), “Legitimacy and the European Union”. In: Weale, A. & Nentwich, M. eds. *Political Theory and the European Union*. London: Routledge, 15-33, Scott, J. & Trubek, D. (2002), “Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union”. *European Law Journal*, 8 (1): 1-18, Meny, Y. (2002), “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”. *Journal of Common Market Studies*, 41 (1): 1-13, Carter, C. & Scott, A. (1998), “Legitimacy and governance beyond the European nation state: conceptualising governance in the European Union”. *European Law Journal*, 4 (4): 429-445 και Decker, F. (2002), “Governance beyond the nation-state: reflections on the democratic deficit of the European Union”. *Journal of European Public Policy*, 9 (2): 256-72.

⁶ European Council 2001, *Laeken Declaration: The future of the European Union. Bulletin of the European Union*. 12, σελ. 21, Commission of the European Communities 2001, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final, p. 8.

⁷ Χαρακτηριστικό γνώρισμα τέτοιων κρίσεων είναι η αδυναμία των μέσων διαδικαστικής νομιμοποίησης, όπως αυτά προβλέπονται από τις συνθήκες της Ένωσης και τα εθνικά συντάγματα, να διασφαλίσουν την ουσιαστική κοινωνική και πολιτική νομιμοποίηση και να αντιμετωπίσουν τις περιπτώσεις αντιθέσεων νομικού και πολιτικού χαρακτήρα μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου: Βλ. κείμενο του Δρ. Μάνου Γ. Παπάζογλου (2010) ό.π., Lord, C. and Magette, P. (2004), “E Plusibus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), p.p. 183-202, Follesdal, A. (2006), “Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union”, *The Journal of Political Philosophy*, 14 (4), p.p. 441-468 και Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe. Effective and Democratic*, Oxford University Press, Oxford.



πολιτικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ταυτίζεται με τον στόχο για «περισσότερη και δημοκρατικότερη Ευρώπη», ενώ από την άλλη, η όποια εμπλοκή των Εθνικών Κοινοβουλίων στο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα ισοδυναμεί με την επιδίωξη για «λιγότερη Ευρώπη».

Η παραπάνω αντίληψη αντανακλά, αφενός μεν τα ερωτήματα και τις υποθέσεις μίας εποχής και φάσης της ενοποιητικής διαδικασίας, όπου ο πολιτικός διάλογος περικλειόταν στο δίπολο περισσότερη/λιγότερη ολοκλήρωση, για την επίτευξη του πρωταρχικού σκοπού της οικονομικής ανάπτυξης και εδραίωσης της ειρήνης στην Ευρώπη, αφετέρου δε την οικοδόμηση μιας πολυεπίπεδης και πολυκεντρικής οργάνωσης «ειδικού σκοπού» (οικοδόμηση της αγοράς), στηριγμένη στην λειτουργική-απολιτική και έμμεση δημοκρατική νομιμοποίησή⁸.

Η εξέλιξη του Ενωσιακού θεσμού στο νέο περιβάλλον της «παγκοσμιοποίησης» μετέβαλε όχι μόνο τον 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, τον ρυθμό και τα μέσα εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Από το αρχικό ερώτημα «πόση Ευρώπη», περνάμε στο ευρύτερο και συνθετότερο ερώτημα «ποια Ευρώπη»⁹, το οποίο με ένταση ανέδειξε η «περιπέτεια του ευρωσυντάγματος», για την επίτευξη ευρύτερων στόχων από την οικονομία (οικοδόμηση της αγοράς), που αφορούν την κοινωνία (κοινωνική συνοχή, απασχόληση, κοινωνικό κράτος, κ.ά), την πολιτική (ανθρώπινα δικαιώματα, δημοκρατία, διεθνής πολιτική, κ.ά) και τα σύγχρονα οικουμενικά ζητήματα (αιεφόρος ανάπτυξη, καταπολέμηση της φτώχειας, μετανάστευση, ασφάλεια, κ.ά)¹⁰. Σύμφωνα με τον Τσούκαλη, «περισσότερη ή λιγότερη Ευρώπη» και «τι είδους Ευρώπη» είναι δύο ερωτήματα που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους¹¹.

Στο πλαίσιο αυτό, η **Ελληνική Βουλή**, δέσμια του εγχώριου κομματισμού και της απόλυτης κυριαρχίας της κυβερνητικής πλειοψηφίας, αδυνατεί να αντιληφθεί, πολύ περισσότερο, να ανταποκριθεί στα υπό διαμόρφωση νέα πεδία κοινοβουλευτικής δράσης. Είναι αδύναμη να προτάξει λόγο που να ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις για τη συμμετοχή σε μία διαδικασία διαβούλευσης, βασισμένη στο επιχείρημα (argument) και την πειθώ (persuasion). Και τούτο διότι, εγκλωβισμένη σε μία συγκρουσιακή-πολωτική λογική ανάμεσα σε μία εξαρτημένη από την Κυβέρνηση πλειοψηφία και στον «ιδεολογικοποιημένο» αρνητισμό της αντιπολίτευσης, η Ελληνική Βουλή μετατρέπεται σε χώρο παραγωγής παράλληλων μονολόγων με περιορισμένη τεκμηρίωση¹².

⁸ Στη περίοδο αυτή, αντιστοιχεί η περιοριστική αντίληψη του συστήματος του **Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ** για τον ρόλο των *Εθνικών Κοινοβουλίων*, δηλαδή, τη συνάρτησή του με την ποιότητα της *σχέσης Κυβέρνησης και Βουλής* στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής της πρώτης, βλ. σχετικά υποκεφάλαιο 4.4 «Συνθήκη του Άμστερνταμ».

⁹ Επρόκειτο για την περίοδο, όπου η αυξημένη απαίτηση για «**πολιτικοποίηση**» του Ενωσιακού θεσμού και της συζήτησης περί την Ευρώπη, αποτέλεσε το πλαίσιο ερμηνείας του *αναδυόμενου νέου ρόλου των ΕΘΚ της Συνθήκης της Λισαβόνας*, δηλαδή, την *άμεση εμπλοκή* των ΕΘΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, τη δημιουργία των προϋποθέσεων και των ευκαιριών απεξάρτησης από τη διαμεσολάβηση των Κυβερνήσεων στην Ενωσιακή τους δράση, βλ. σχετικά υποκεφάλαιο 5.2. «Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων με βάση τη Συνθήκη της Λισαβόνας».

¹⁰ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων*: 253-255 στο Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ., *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, 2011.

¹¹ Τσούκαλης, Λ., *Ποια Ευρώπη?*, 2004: 21.

¹² Πασσάς Γ. Αργύρης, *ό.π.*: 255.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Εθνικά Κοινοβούλια: αίτημα για συμμετοχή στον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού συστήματος

Η κρίση δημοκρατικής νομιμοποίησης του Ενωσιακού θεσμού, κατά τη φάση της επικύρωσης της Συνθήκης για την ΕΕ των αρχών της δεκαετίας του 1990, ανέδειξε αφενός μεν το **αίτημα για εκδημοκρατισμό** του θεσμού, ως το μείζον πρόβλημα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφετέρου δε την απόσταση του θεσμού από τους πολίτες ή αλλιώς την **ανεπάρκεια** της λεγόμενης «**συγκαταβατικής συναίνεσης**» (**permissive consensus**¹³), 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.

Το «**ελλείμμα δημοκρατίας**»¹⁴, το οποίο ετέθη στο επίκεντρο της συζήτησης στην επιστήμη και την πολιτική, στο πολυεπίπεδο Ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα, εμφανίζεται με δύο όψεις, μια **Ενωσιακή** και μία **εθνική**¹⁵, όπου τα Εθνικά Κοινοβούλια καλούνται, ως φορείς άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, να μετάσχουν στον εκδημοκρατισμό του συστήματος. Επρόκειτο για ένα αίτημα, το οποίο εμφανίστηκε ως φυσική προέκταση του ίδιου του χαρακτήρα του Ενωσιακού θεσμού, ως Ένωσης κρατών, λαών και πολιτών¹⁶, και προσέλαβε, μεταξύ άλλων, τη μορφή του θεσμικού προτάγματος της εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων στην Ενωσιακή πολιτική και νομοπαραγωγική διαδικασία, στη διαμόρφωση και νομιμοποίηση μιας πολιτικής, πέρα από τα όρια του σύγχρονου κράτους, με δεδομένη τη συνεχή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο.

Ως προς τις σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, κατά τη σύνθετη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, παρά τις όποιες διαφοροποιήσεις, ανέδειξε ορισμένες κοινές θεσμικές και πολιτικές τάσεις στην οργάνωση και λειτουργία των εθνικών κοινοβουλευτικών συστημάτων που συνίστανται: **α)** στην **ενίσχυση** της **εκτελεστικής εξουσίας** και της **γραφειοκρατίας** με την άμεση συμμετοχή της στη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών και **β)** στην **περιθωριοποίηση** των *Εθνικών Κοινοβουλίων*, τόσο τυπικά, μέσω της εκχώρησης και συνάσκησης ευρέος φάσματος αρμοδιοτήτων στο Ενωσιακό επίπεδο, όπως προελέχθη, όσο και πολιτικά, μέσω της κυριαρχίας των κυβερνήσεων και των εθνικών διοικήσεων στο Ενωσιακό σύστημα λήψης των αποφάσεων¹⁷.

¹³ Για την ιστορία του όρου βλ. Hix, S. and Hoyland, B. (2011), *The political System of the European Union*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke, p. 107. Στον Χρυσόχου Ν. Δημήτρης, *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, 2003, ο όρος «**συγκαταβατική συναίνεση**» αναφέρεται επιπλέον με τους όρους αφηρημένη, μη πολιτικοποιημένη, παθητική συναίνεση.

¹⁴ Για την **έννοια** της **Δημοκρατίας** βλ. Τσάτσος, Δ. Θ., *Η έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007. Όπως ορθά επισημαίνει ο Zweifel D. Thomas 2002, p. 14, δεν υπάρχει «**μία αντίληψη περί δημοκρατίας αλλά πολλές ανταγωνιστικές αντιλήψεις θεμελιωμένες σε εθνικά πρότυπα**». Για κάποιες σημαντικές πτυχές και προσεγγίσεις μελετητών και θεωρητικών, που «σκιαγραφούν» το **πρόβλημα** του **δημοκρατικού ελλείμματος** στην ΕΕ, και οι οποίες θα μας απασχολήσουν στη παρούσα εργασία, βλ. σχετικώς **Παράρτημα (1)**.

¹⁵ Για τις **δύο όψεις** του **δημοκρατικού ελλείμματος** βλ. Παπαδημητρίου, Γ., *Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, 1993, Παπαδημητρίου, Γ., *Συνταγματικές Μελέτες*, Τόμος II, 2007: 38-45, 61-75 και Μαραβέγιας, Ν., Τσινισιζέλης, Μ., *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές πτυχές*, 1995/2004: 141-147.

¹⁶ Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007.

¹⁷ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής*: 333-334 στο Μαραβέγιας, Ν., *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, 2008, άρθρο του Πασσά Γ. Αργύρη, *Η Εθνική Διοίκηση στο Θεσμικό και Πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 34 και Πασσάς Γ. Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια*, 2007: 140, 141: Η θεώρηση αυτή αντανακλά την πραγματικότητα ενός πολιτικού συστήματος, όπου οι **κοινοβουλευτικοί θεσμοί**, φορείς της λαϊκής νομιμοποίησης, παραμένουν



Η περιθωριοποίηση αυτή επιτείνεται, αφενός μεν με την διεύρυνση του λειτουργικού πεδίου της Ένωσης, των πεδίων πολιτικής, όπου εφαρμόζεται ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας, της χρήσης των νέων μέσων διακυβέρνησης, όπως η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)¹⁸, αφετέρου δε με την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως παράγοντας εκδημοκρατικοποίησης της Ένωσης¹⁹.

Μάλιστα, παρόλο που τα ΕΘΚ έχουν τον τελευταίο λόγο σε σημαντικά ζητήματα, όπως οι διευρύνσεις της ΕΕ και οι μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών, πολλοί είναι αυτοί που θεωρούν ότι, οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται υπό την πίεση της υιοθέτησης ή απόρριψης συμφωνιών πακέτων, έχοντας ως μόνη επιλογή την υιοθέτηση ή απόρριψή τους (take-or-leave it) και όχι ουσιαστικής παρέμβασης, σε αλλά σημαντικά θέματα²⁰. Επιπλέον, στις περιπτώσεις άμεσης εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου (κανονισμοί, αποφάσεις), τα Εθνικά Κοινοβούλια ουσιαστικά παραγκωνίζονται, ενώ σε άλλες καλούνται απλά να ενσωματώσουν στην εθνική νομοθεσία (στο δίκαιο της χώρας-Law of the Land) ήδη ειλημμένες αποφάσεις, υπό τη μορφή οδηγιών στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι κάποιοι μελετητές συμπεριλαμβάνουν τα Εθνικά Κοινοβούλια στους «χαμένους» της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης²¹.

Φυσικά υπάρχουν και μελετητές, όπως ο Moravcsik, οι οποίοι επισημαίνουν ότι, το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ δεν είναι παρά ένας μύθος και ότι συνολικά η δημοκρατική αρχή, εντός του ευρωπαϊκού θεσμικού συστήματος, πραγματώνεται στον ίδιο βαθμό όσο και στα κράτη μέλη που το αποτελούν²².

Οι περισσότεροι, όμως παρατηρητές, συγκλίνουν στην άποψη ότι, το δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ είναι υπαρκτό και τονίζουν την ανάγκη ενίσχυσης

κατακερματισμένοι και απομονωμένοι, αδύναμοι να συλλάβουν και συνεπώς να ελέγξουν που και, κυρίως, πώς πράγματι παράγονται οι αποφάσεις, προσδίδοντας έτσι «ορατότητα» και διαφάνεια στην πολιτική διαδικασία και εν τέλει δημοκρατική νομιμοποίηση στις αποφάσεις. Παράλληλα, αναδεικνύεται η εξασθένιση των ΕΘΚ σε σχέση με τις αντίστοιχες κυβερνήσεις, ως μία από τις απρόβλεπτες συνέπειες της ενοποιητικής διαδικασίας. Στη προκειμένη περίπτωση, γίνεται λόγος για «αμοιβαίο» έλλειμμα της Κοινότητας και των κρατών-μελών, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, αλλά και για «αντιστροφή» του δημοκρατικού ελλείμματος της Κοινότητας βλ. σχετικώς Βενιζέλο, Ε., *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*, 1994: 34.

¹⁸ Οι Duina, F. and Raunio, T. (2007), “The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?”, *Journal of European Public Policy*, 14 (4), p.p. 489-506, θεωρούν πως η προσφυγή στα νέα μέσα διακυβέρνησης (π.χ. Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού), ενώ εμφανίζεται να επιτείνει την ενίσχυση των Κυβερνήσεων και την περαιτέρω περιθωριοποίηση των ΕΘΚ, ωστόσο παρέχει νέες ευκαιρίες στα Κοινοβούλια για βελτίωση της σχετικής εθνικής νομοθεσίας καθώς και για τον ενδεδειγμένο και αποτελεσματικότερο έλεγχο της Κυβέρνησης και της διοίκησης στα σχετικά θέματα (π.χ. κοινωνική νομοθεσία), μέσω διαδικασιών μάθησης, ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειρίας.

¹⁹ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Κεφ. 4^ο: Ο «πολιτικός διάλογος» με τα Εθνικά Κοινοβούλια, 2012: 90.

²⁰ Ο Brennan, J. and Raunio, T. (eds) (2007), *National Parliaments within the Enlarged European Union: From ‘Victims’ of Integration to Competitive Actors?*, New York: Routledge, p. 3.

²¹ Maurer, A. & Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos και Goetz, K. H. and Meyer-Sahling J.-H. (2008), “The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives”, *Living Reviews in European Governance*, 3 (2), διαθέσιμο στο <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>.

²² Για την ύπαρξη ή μη του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ βλ. τη σχετική συζήτηση σε Moravcsik, A. (2008), “The Myth of Europe’s ‘Democratic Deficit’”, *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, Vol. 43 (6), p.p. 331-340. Follesdal, A. and Hix, S. (2006), “Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (3), p.p. 533-562. Majone, G. (2005), *Dilemmas of European Integration*, Oxford: Oxford University Press. Moravcsik, A. (2002), “In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), p.p. 603-634 και Sharpf, F. (1999), ό.π.



του ρόλου των Κοινοβουλίων, βασιζόμενοι στην υπόθεση ότι αυτά είναι εγγύτερα στους πολίτες και με αυτό τον τρόπο αυτοί μπορούν να συμμετέχουν με πιο ενεργό τρόπο στα δρώμενα της Ένωσης.

Η αυξανόμενη λοιπόν αδυναμία επιρροής των Εθνικών Κοινοβουλίων θεωρείται, ότι λειτούργησε ως καταλύτης τόσο στην ανάπτυξη της συζήτησης για τον ρόλο των Κοινοβουλίων στο Ενωσιακό σύστημα, όσο και στην αναζήτηση οργανωτικών σχημάτων και μέσων από τα ίδια τα Κοινοβούλια για την σχετική ανάσχεση της θεσμικής και πολιτικής τους περιθωριοποίησης.

Συνεπώς, το θέμα που τίθεται είναι ο ρόλος που πρέπει να απονεμηθεί στα ΕΘΚ, όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ένωσης. Την απάντηση φαίνεται να έχουν δώσει η διενέργεια άμεσων εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, η Λευκή Βίβλος για την εσωτερική αγορά το 1985, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, και σε επίπεδο αρχών, τέσσερις (4) κατά σειρά συνθήκες, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1993, η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, η Συνθήκη της Νίκαιας το 2001 και η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία διατήρησε σχεδόν αυτούσιες τις προβλέψεις και τις θεμελιώδεις ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης²³.

Η απάντηση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική, επειδή προσδιορίζει, τόσο τις σχέσεις των Εθνικών Κοινοβουλίων με τις εθνικές κυβερνήσεις, όσο και τις σχέσεις των ΕΘΚ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και εξετάζει τις οργανωτικές αλλαγές που έχει επιφέρει στα εθνικά συντάγματα η απόδοση ενός ευρωπαϊκού ρόλου στα ΕΘΚ (εξευρωπαϊσμός των εθνικών συνταγμάτων).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας

4.1. Ιδρυτικές Συνθήκες των Κοινοτήτων



Στις **ιδρυτικές συνθήκες των Κοινοτήτων**, δεν υπήρχε καμία πρόβλεψη για συνεργασία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με τα Εθνικά Κοινοβούλια. Υπό το πρίσμα αυτό, τα ΕΘΚ δεν διέθεταν κάποιον επίσημο ρόλο στην Ενωσιακή νομοθετική διαδικασία, ούτε επιδίωκαν να τον αποκτήσουν. Αντιθέτως, ο **ρόλος** τους στη διακυβέρνηση της Ένωσης ήταν **παθητικός και περιθωριακός**. Σε αυτό συνέβαλε

²³ Επρόκειτο για τα βασικά στάδια της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα οποία μετέβαλαν τη θέση των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα: βλ. σχετικώς Norton, Philip (ed.), (1996), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, p.p. 5-6.



και το γεγονός ότι, στο εσωτερικό των ΕΘΚ δεν υπήρχαν οι δομικές εκείνες προϋποθέσεις και οι ανάλογες διαδικασίες για να συμμετέχουν στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Παράλληλα, με τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου το 1966²⁴, καθιερώθηκε ο κανόνας της ομοφωνίας για την λήψη αποφάσεων, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, όπου κάθε κυβέρνηση μπορούσε να ασκήσει το δικαίωμα βέτο, μόνο όμως όταν θίγονταν «ζωτικής σημασίας» θέματα, και, κυρίως, αυτά που αφορούσαν τη γεωργία και το εμπόριο²⁵. Με τον τρόπο αυτό, η Ένωση αποκτούσε, αφενός μεν την αρμοδιότητα σε ζητήματα γεωργικής και εμπορικής πολιτικής, αφετέρου δε τα χαρακτηριστικά μιας διακυβερνητικής οργάνωσης, η οποία έκανε τους Εθνικούς νομοθέτες να αισθάνονται ότι, η κυριαρχία τους δεν απειλείται²⁶.

Η κατάσταση αυτή άρχισε να αλλάζει το **1973** με την **είσοδο** της **Δανίας** και του **Ηνωμένου Βασιλείου**²⁷ στη **Κοινότητα**. Η συμμετοχή στη Κοινότητα υπήρξε ένα διχαστικό πολιτικό ζήτημα για τα δύο αυτά κράτη, διότι η κοινή γνώμη και τα πολιτικά κόμματα των κρατών αυτών δεν έδειχναν τον ίδιο ενθουσιασμό για την ευρωπαϊκή συμμετοχή τους, όπως συνέβαινε στα άλλα κράτη-μέλη. Τα κοινοβούλια, τα οποία διαδραμάτιζαν ένα σημαντικό ρόλο στο βρετανικό και στο δανέζικο πολιτικό σύστημα, δεν ήταν διατεθειμένα να απολέσουν μέρος της κυριαρχίας τους στην εθνική νομοθετική διαδικασία. Το γεγονός αυτό, στο συγκεκριμένο χρονικό σημείο, ενδέχεται να αποτέλεσε το έναυσμα, ώστε και τα υπόλοιπα κοινοβούλια να ξεκινήσουν μια συζήτηση γύρω από τη συμμετοχή τους στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Ωστόσο, καταλυτικό χρονικό σημείο για τη συζήτηση αυτή αποτέλεσε το σχέδιο της **Ενιαίας Αγοράς**, το οποίο προωθήθηκε, μέσω της Λευκής Βίβλου, από την Επιτροπή το **1985**.

²⁴ Για το ιστορικό του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου το 1966 βλ. Χριστοδουλίδης Α. Θεόδωρος, *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διάσταση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004*, 2004: 74-76, Δασκάλου Χρ. Γεώργιος, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Ιστορία-Συνθήκες-Θεσμοί-Διευρύνσεις-Βασικές πολιτικές*, 1996: 88-90, Λάβδας, Κ., *Δημιουργία και Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Ευρωπαϊκά Ιδεολογικά Ρεύματα κατά το β' μισό του 20ου αιώνα και τη Μετα-σοβιετική Περίοδο*, Τόμος Β', 2002: 90-92 και Henig, S., *Η ενοποίηση της Ευρώπης. Από τη διχόνοια στην ομόνοια*, 2002: 64-66.

²⁵ Παπαγιάννης, Δ., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 2011: 26, 234.

²⁶ Rituzzo, F. (2003), National Parliament and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement. *The Journal of Legislative Studies*, 9 (3): 103.

²⁷ Η περίπτωση του **Ηνωμένου Βασιλείου** ήταν ιδιαίτερη αφού ισχύει η αρχή της κοινοβουλευτικής αυτονομίας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, το Κοινοβούλιο είναι το ανώτατο νομικό όργανο, το οποίο μπορεί να δημιουργήσει ή να καταργήσει ένα νόμο. Αυτό συμβαίνει διότι το ΗΒ δεν έχει τυπικό Σύνταγμα, όπως η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών. Αντιθέτως, έχει ήπιο Σύνταγμα, υπό την έννοια ότι, οι κανόνες συνταγματικού περιεχομένου βρίσκονται διάσπαρτοι σε νόμους του Κοινοβουλίου, και ως τέτοιοι, δύναται να τροποποιούνται οποτεδήποτε από το Κοινοβούλιο. Οι νόμοι είναι τα κείμενα με την ανώτερη τυπική δύναμη στο ΗΒ. Τα δικαστήρια δεν μπορούν να ανατρέψουν αυτούς τους νόμους. Για την κοινοβουλευτική κυριαρχία, αναφέρθηκε ο Hood Phillips στο βιβλίο του *Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο*. Συγκεκριμένα, τόνισε ότι, «η κυριαρχία του Κοινοβουλίου είναι ο ένας βασικός νόμος του Βρετανικού Συντάγματος. Αυτό σημαίνει ότι, ενώ κάθε άλλος νόμος μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί, η κυριαρχία του Κοινοβουλίου είναι απαραβίαστη, αφού χωρίς αυτήν δε θα υφίστατο λογική βάση για το Σύνταγμα». Από την πλευρά του, ο λόρδος A.V. Dicey, αναλύοντας την έννοια της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, όταν ένα νομοθέτημα έχει ψηφιστεί, τα δικαστήρια οφείλουν να το εφαρμόσουν και δεν έχουν την δυνατότητα να ερευνήσουν τη διαδικασία που ακολουθήθηκε για να καταστεί νόμος. Συνεπώς, δεν υπάρχει ούτε άτομο ούτε σώμα στο Βρετανικό Σύνταγμα που έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει κανόνες, οι οποίοι θα υποτιμούν ή θα αγνοούν νομοθετήματα του Κοινοβουλίου. Η δημιουργία ενός ανώτατου δικαστικού οργάνου το 2009 προορίστηκε να αντικαταστήσει σταδιακά το ρόλο της Βουλής των Λόρδων ως το ανώτατο Διοικητικό δικαστήριο.



4.2. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ)



Η **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη** (Single European Act), η οποία υπογράφηκε το **1986**, επέφερε **τέσσερις (4) σημαντικές αλλαγές** στη λειτουργία των **Εθνικών Κοινοβουλίων**, οι οποίες ενίσχυαν τον υπερεθνικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Πρώτον, οι αρμοδιότητες της Ένωσης επεκτάθηκαν σε τομείς, οι οποίοι στο παρελθόν ενέπιπταν στις αρμοδιότητες των εθνικών κυβερνήσεων. Δεύτερον, ως συνέπεια της επέκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε σημαντικά ζητήματα, δημιουργήθηκε ένας υπερβολικά μεγάλος όγκος πληροφοριών και κοινοτικών οδηγιών, οι οποίες έπρεπε να ληφθούν υπόψη και να εφαρμοστούν από τα ΕΘΚ. Τρίτον, ο σχεδιασμός πολιτικής «μετακινήθηκε» προς το ευρωπαϊκό επίπεδο, με ταυτόχρονη ενδυνάμωση, από την ΕΕΠ, του ρόλου των τεχνοκρατικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης έναντι των εθνικών. Η αυξανόμενη χρήση της Ενισχυμένης Πλειοψηφίας (qualified majority voting) στο Συμβούλιο σήμαινε ότι, οι εθνικές κυβερνήσεις δεν μπορούσαν πλέον να ασκήσουν το δικαίωμα της αρνησικυρίας στις αποφάσεις του Συμβουλίου. Τέταρτον, η ΕΕΠ ενδυνάμωσε τις νομοθετικές αρμοδιότητες του εκλεγμένου πλέον Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου²⁸. Η αλλαγή αυτή ήταν ένα ακόμα σημάδι για τον κίνδυνο που διέτρεχαν τα ΕΘΚ να παραμεριστούν από τη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης²⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, το οποίο άρχισε να διαμορφώνεται, οι συνέπειες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης **δεν ήταν θετικές** για τα Εθνικά Κοινοβούλια, τα οποία συχνά χαρακτηρίζονταν ως «**θύματα**» ή οι «**χαμένοι**» της διαδικασίας ολοκλήρωσης. Η σταδιακή απώλεια του κοινοβουλευτικού ελέγχου προς την εκτελεστική εξουσία οδήγησε στη δημιουργία τριών (3) χαρακτηριστικών όσον αφορά τις δραστηριότητες της Ένωσης. Πρώτον, σε μια μειωμένη πολιτική αυτονομία των κρατών-μελών, δεύτερον, σε μια ανισορροπία ανάμεσα στην εκτελεστική και νομοθετική εξουσία και

²⁸ Netlnreither, K. (1994), “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, Vol.29 (3), p. 309, Γεωργακόπουλος Α. Θεόδωρος, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές*, 1995: 34, Δασκάλου Χρ. Γεώργιος, 1996, ό.π.: 273: Από της συστάσεως της ΕΚΑΧ έως την καθιέρωση των άμεσων ευρωεκλογών του 1979 (δηλαδή, απευθείας από το λαό με άμεση καθολική ψηφοφορία που γίνεται ταυτόχρονα σε όλα τα κράτη-μέλη κάθε πέντε χρόνια), τα μέλη του ΕΚ ήταν και μέλη των ΕΘΚ, έχοντας τη λεγόμενη «διπλή εντολή» (δηλαδή την ταυτόχρονη ιδιότητα μέλους ενός ΕΘΚ και του ΕΚ), γεγονός που δημιούργησε την εντύπωση της άμεσης σύνδεσης μεταξύ τους.

²⁹ Rituzzo, F. (2003), ό.π., 103, 104.



τρίτον, σε ασύμμετρη πληροφόρηση και έλεγχο σε ό,τι αφορά τις νομοθετικές δράσεις της Ένωσης³⁰.

Παράλληλα, η διαρκής μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στην ΕΕ στερούσε από τα ΕΘΚ μεγάλο μέρος της νομοθετικής εξουσίας, το οποίο περιέρχεται στις εθνικές κυβερνήσεις, που συμμετέχουν, μέσω του Συμβουλίου των Υπουργών, στο νομοθετικό σύστημα της Ένωσης. Το αποτέλεσμα είναι ορατό, στο βαθμό που πλήττεται η αρχή και το περιεχόμενο της διάκρισης των εξουσιών. Η εν λόγω κατάσταση, δεν δύναται να θεραπευτεί με την ενσωμάτωση των Οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις μέσω νόμων. Και τούτο διότι, τα ΕΘΚ δεν μπορούν να αλλάξουν τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν οι Οδηγίες, αφού κάτι τέτοιο απαγορεύεται από την αρχή της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Η υπονόμηση λοιπόν της νομοθετικής εξουσίας από τη συμμετοχή των κρατών στην Ένωση, δεν μπορεί να θεραπευτεί, παρά μέσω μιας **εκ των προτέρων συμμετοχής των ΕΘΚ** στις διαδικασίες παραγωγής των πράξεων της Ένωσης³¹.

4.3. Συνθήκη του Μάαστριχτ



Η επιδίωξη για συμμετοχή των ΕΘΚ στις διαδικασίες παραγωγής των πράξεων της Ένωσης, αποτέλεσε αντικείμενο πολλών προσπαθειών. Η αρχή έγινε το **1990**, όταν, για πρώτη φορά, τα **Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου**, αναφέρονται στην ανάγκη **«μεγαλύτερης εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων** στις δημοκρατικές διαδικασίες της Ένωσης ειδικά σε περιοχές που

³⁰ Ο Πασσάς Γ. Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια*, 2007, ό.π.: 140, 141, κάνει λόγο για τους «χαμένους» της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ήτοι τα ΕΘΚ, και τους «κερδισμένους» από την ελιτίστικη κατασκευή της διαδικασίας αυτής, ήτοι τους γραφειοκράτες, τα οργανωμένα συμφέροντα και τις κυβερνήσεις, οι οποίες, διευρύνοντας την πολιτική τους αυτονομία έναντι των υπολοίπων εθνικών πολιτικών και πολιτειακών θεσμών, και όντας «κρυμμένες» πίσω από αδιαφανείς διαδικασίες, τις οποίες οι ίδιες προκάλεσαν, χρησιμοποιούν το αποτέλεσμα της ενωσιακής διαπραγματεύσεως για την επίτευξη συμβιβασμών κατά το δοκούν. Παράλληλα, ο συγγραφέας αναφέρεται στη πραγματικότητα ενός «**ασύμμετρου πολιτικού συστήματος**», όπου οι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, εθνικής (κυβερνητικές ελίτ) και ενωσιακής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή), ενσωματώνονται σε ένα πυκνό δίκτυο τυπικών-θεσπισμένων και άτυπων δομών και διαδικασιών, συσκοτίζοντας το πολιτικό και ιδεολογικό χαρακτήρα των επιλογών και των αποφάσεων, οι οποίες αφορούν στην εξέλιξη του ενωσιακού θεσμού και στο περιεχόμενο των επί μέρους τομειακών πολιτικών του συστήματος.

³¹ Πλιάκος, Α. Δ., *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια: από την αντιπαλότητα στην κοινή μάχη για τον εκδημοκρατισμό και τη νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*: 194, 195 στα Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», 2009.



νέες αρμοδιότητες θα μεταφερθούν στην Ένωση», με στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων³².

Το 1991, ο Αντιπρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου João Cravinho υποβάλλει αναφορά με μια στρατηγική συνεργασίας σε δύο κατευθύνσεις, αυτή μεταξύ κοινοβουλευτικών επιτροπών και μεταξύ κοινοβουλευτικών πολιτικών ομάδων³³. Η συζήτηση που ξεκίνησε οδηγεί σε μια υποτυπώδη θεσμοποίηση αυτής της συνεργασίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, με δύο Δηλώσεις (13 και 14) που προσαρτώνται σ' αυτήν. Η μία αφορά στο ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ και η δεύτερη στη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων, σε μια προσπάθεια ενθάρρυνσης των ΕΘΚ να διεκδικήσουν περισσότερη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές θεσμικές διαδικασίες³⁴.

Σύμφωνα με την Δήλωση 13, οι εθνικές κυβερνήσεις έπρεπε να φροντίζουν ώστε τα ΕΘΚ να λαμβάνουν τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής έγκαιρα (σε εύλογο χρονικό διάστημα-in good time) για πληροφόρηση και εξέταση των νομοθετικών της σχεδιασμών. Επίσης, εκφράζεται η άποψη ότι, είναι σημαντικό να ενταθούν οι επαφές μεταξύ ΕΘΚ και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως με την εκατέρωθεν παροχή των κατάλληλων διευκολύνσεων και την διοργάνωση τακτικών συνεδριάσεων μεταξύ κοινοβουλευτικών μελών, που ενδιαφέρονται για τα ίδια θέματα.

Σύμφωνα με την Δήλωση 14, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα ΕΘΚ καλούνται να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως «Διάσκεψη των Κοινοβουλίων (Assises)»³⁵. Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων θα δίνει της γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της ΕΕ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δικαιωμάτων των ΕΘΚ. Οι Πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Επιτροπής θα υποβάλλουν έκθεση για την κατάσταση της Ένωσης σε κάθε σύνοδο της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων³⁶.

Παρά το γεγονός ότι, οι ανωτέρω δηλώσεις δεν ήταν νομικά δεσμευτικές³⁷, η αναφορά τους στη εν λόγω Συνθήκη ήταν ένα πολιτικό επίτευγμα, μια πολιτική καινοτομία, αφού με αυτόν τον τρόπο αναγνωριζόταν το δικαίωμα των ΕΘΚ για παρακολούθηση, εξέταση και ενημέρωση της ενωσιακής νομοθετικής διαδικασίας.

³² Norton, Ph. (2003), "National parliaments and the European Union". *Managerial Law*, Vol. 45 (5/6), p. 9, European Council-Presidency Conclusions (Dublin, 25-26.06.1990), SN 60/1/90. Brussels

³³ Netlnreither, K. (1994), ό.π.

³⁴ Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007: 190.

³⁵ Δασκάλου Χρ. Γεώργιος, 1996, ό.π.: 274, 275: Η πρώτη πανηγυρική συνδιάσκεψη 85 ευρωβουλευτών και 173 βουλευτών-εκπροσώπων των ΕΘΚ έλαβε χώρα στη Ρώμη τον Νοέμβριο του 1990, όπου ενεκρίθη η γνωστή ως «Κοινοβουλευτική Διακήρυξη της Ρώμης», η οποία, ωστόσο, δεν περιελήφθη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως συνέβη με τις δηλώσεις 13 και 14. Η διάσκεψη αυτή ετάχθη υπέρ της στενότερης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με τακτικές συνεδριάσεις των ειδικευμένων επιτροπών τους, με ανταλλαγές πληροφοριών και με τη διοργάνωση διασκέψεων των κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όταν συζητούνται βασικές κατευθύνσεις της Κοινότητας, ιδίως επ' ευκαιρία Διακυβερνητικών Διασκέψεων. Επισημαίνεται ότι, ήδη από το 1963, είχαν αρχίσει να συναντώνται οι πρόεδροι των έξι (6) Κοινοβουλίων σε ετήσιες διασκέψεις και στη συνέχεια πύκνωσαν οι συναντήσεις μεταξύ κοινοβουλευτικών επιτροπών των ΕΘΚ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με σκοπό την εξάλειψη του δημοκρατικού ελλείμματος και γενικότερα την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

³⁶ Βλ. Δηλώσεις 13 και 14 της Συνθήκης του Μάαστριχτ στην ιστοσελίδα <http://users.sch.gr/christzoumer/economia/images/ee/sinthikes/maastricht.pdf> και Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 195, 196.

³⁷ Μάλιστα, όπως αναφέρουν οι Maurer και Wessels (2001), ό.π., οι Διασκέψεις Ευρωπαϊκού και ΕΘΚ, η σύγκλιση των οποίων προτάθηκε με τη Δήλωση 14, δεν εφαρμόστηκαν στη πράξη.



4.4. Συνθήκη του Άμστερνταμ



Η εμπλοκή των ΕΘΚ στις κοινοτικές διαδικασίες (η οποία ήδη υπάρχει σε σχέση με την έγκριση των συμφωνιών σύνδεσης και των λεγόμενων «μεικτών» συμφωνιών που συνάπτει η Κοινότητα με τρίτες χώρες) φαίνεται, όπως προελέχθη, μια επιθυμητή εξέλιξη. Εμπειρίει, όμως, ορισμένους κινδύνους, όπως η έμμεση υπονόμηση του κύρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η πιθανότητα εκμετάλλευσης των ευρωπαϊκών θεμάτων για καθαρά εσωτερικούς αντιπολιτευτικούς λόγους, κ.λπ.³⁸ Μάλιστα, μετά την ΕΕΠ και κυρίως μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οπότε ενισχύθηκε σημαντικά ο νομοθετικός ρόλος των Ευρωκοινοβουλίου στην Κοινότητα, άρχισαν να αναπτύσσονται ανταγωνιστικές τάσεις μεταξύ των **δύο σχηματισμών**³⁹. Συνεπώς, τα βήματα που ήταν πιθανό να γίνουν σε κοινοτικό επίπεδο, προκειμένου να εξασφαλιστεί η δυνατότητα συμμετοχής των ΕΘΚ στις κοινοτικές διαδικασίες, θα ήταν κατανάγκη πολύ προσεκτικά.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, η **Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) συστηματοποίησε** στο έπακρο την συμμετοχή των ΕΘΚ στις ευρωπαϊκές νομοθετικές διαδικασίες, μέσω του **Πρωτοκόλλου (αριθ. 13)**. Στη βάση αυτή, το Πρωτόκολλο περιείχε περισσότερες *δεσμευτικές προτάσεις*, σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της *αρχής της διαφάνειας*.

Συγκεκριμένα, με τα **άρθρα 1 και 2** του Πρωτοκόλλου, **κατοχυρώθηκε το δικαίωμα** των Κοινοβουλίων προς **ενημέρωση** των εγγράφων διαβουλεύσεων της Επιτροπής, όπως πράσινες, λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις, και των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, με συγκεκριμένες **δράσεις**, όπως *άμεση-έγκαιρη διαβίβαση*, για τα έγγραφα διαβούλευσης της Επιτροπής, και *διάθεση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής σε «εύθετο χρόνο»*. Υπό το πρίσμα αυτό, *θεσμοθετήθηκε-διασφαλίστηκε προθεσμία διαβούλευσης έξι (6) εβδομάδων* (από την επίσημη κατάθεση μίας νομοθετικής πρότασης της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και μάλιστα σε όλες τις γλώσσες, μέχρι την ημερομηνία εγγραφής της στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου για τη λήψη απόφασης) για να μπορέσουν τα ΕΘΚ να λάβουν σχετική θέση και να εκφράσουν τις απόψεις τους προς την Κυβέρνηση. Κατά το κρίσιμο αυτό διάστημα, οι ευρωπαϊκές διαδικασίες λήψης των αποφάσεων αναστέλλονται.

Το **σύστημα ενημέρωσης** των ΕΘΚ, με βάση το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, έχει **δύο (2) βασικά χαρακτηριστικά**. Πρώτον, **εξαιρεί** ορισμένα

³⁸ Στεφάνου, Α. Κ., *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 2002: 272, 273.

³⁹ Για τα δύο κύρια ρεύματα απόψεων που δημιουργήθηκαν βλ. Παράρτημα (2).



έγγραφα, όπως αυτά που αφορούν την ΚΕΠΠΑ⁴⁰, καθώς και τις εκτελεστικές νομοθετικές προτάσεις (secondary legislation), στο πλαίσιο των επιτροπών της «επιτροπολογίας» (comitology). Δεύτερον, **αναθέτει, εμμέσως, στις κυβερνήσεις** την ευθύνη διαβίβασης των εγγράφων και νομοθετών προτάσεων. Στη βάση αυτή, το εύρος και η ποιότητα της εμπλοκής των Κοινοβουλίων στα θέματα της ΕΕ συναρτάται με τα τυπικά και ουσιαστικά χαρακτηριστικά που διέπουν τη σχέση της εκτελεστικής εξουσίας με τη νομοθετική σε κάθε κράτος-μέλος⁴¹.

Με τα **άρθρα 4 έως 6** του Πρωτοκόλλου, καθιερώθηκε η **συνεργασία** επί ευρωπαϊκών θεμάτων, με τη **Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων** ή τη Διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης (**COSAC**), όπως αποκαλείται στη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η COSAC, η οποία έχει συσταθεί ήδη από το 1989 και συνέρχεται κάθε εξάμηνο στη χώρα που κατέχει την Προεδρία του Συμβουλίου, αποτελεί ένα *φόρουμ* ανταλλαγής πληροφοριών και συζήτησης των βουλευτών των Εθνικών Κοινοβουλίων καθώς και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴². Όντας *επίσημο θεσπισμένου μηχανισμού*, η Διάσκεψη αυτή των Κοινοβουλευτικών οργάνων, δύναται, με βάση το εν λόγω Πρωτόκολλο, να υποβάλλει οποιαδήποτε **εισήγηση**⁴³ κρίνει σκόπιμη ενόπιον του «θεσμικού τριγώνου» της ΕΕ (Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο)⁴⁴.

Οι **μορφές συλλογικής, διακοινοβουλευτικής συνεργασίας**, όπως αυτές διαμορφώθηκαν από το 1963 (με την ετήσια Σύνοδο-Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων της ΕΕ), με βάση τη Δήλωση 14 του Μάαστριχτ (Διάσκεψη των Κοινοβουλίων-Assises, τακτικές συναντήσεις-συνεδριάσεις των ειδικευμένων-τομεακών επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των ΕΘΚ) και, κυρίως, με βάση το πρωτόκολλο του Άμστερνταμ (Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων-COSAC), λειτούργησαν περισσότερο ως *χώροι ανταλλαγής πληροφοριών*, βέλτιστων πρακτικών και *ανάπτυξης* της εμπειρογνομοσύνης παρά ως συλλογικά υποκείμενα συντονισμού της δράσης και της επιρροής των ΕΘΚ στο Ενωσιακό σύστημα⁴⁵.

⁴⁰ Ως γνωστόν, τα ΕΘΚ ασκούν περιορισμένη επιρροή στην εξωτερική πολιτική, στα πλαίσια των κοινοβουλευτικών καθεστώτων. Βλ. σχετικά Κουλουμπή, Θ. & Κώνστα, Δ. (επιμ.), *Το Ελληνικό Κοινοβούλιο στην εξωτερική πολιτική, 1974-1984*, 1986.

⁴¹ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων*: 259 στο Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ., 2011, ό.π., Πασσάς Γ. Αργύρης, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής*: 335 στο Μαραβέγιας, Ν., 2008, ό.π. και Πασσάς Γ. Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια*, 2007, ό.π.: 144, 145.

⁴² Η **COSAC** συνεστήθη στο Παρίσι στις **16-17 Νοεμβρίου 1989** και φέρνει σ' επαφή τους βουλευτές των ΕΘΚ που συμμετέχουν στις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων με μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.cosac.eu/>

⁴³ Βενιζέλος, Ε., *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αι. και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, 2002: 239, 240: Οι **εισηγήσεις** αυτές είναι σχετικές με τη νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά **α)** τις νομοθετικού χαρακτήρα πρωτοβουλίες και πράξεις, που οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, με κοινή συμφωνία, αποφασίζουν να διαβιβάσουν στην COSAC, λόγω της φύσης και του αντικειμένου τους, **β)** την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, **γ)** τη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, **δ)** τα θεμελιώδη-ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών. Επισημαίνεται δε, ότι οι εισηγήσεις αυτές δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα ΕΘΚ ούτε προδικάζουν τη θέση τους, απλώς, μέσω αυτών, εκφράζουν τις ανησυχίες και τις ενστάσεις τους στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία όταν τα ΕΘΚ καλούνται, σύμφωνα με τις προβλέψεις των εθνικών συνταγμάτων αλλά και των ίδιων των συνθηκών, να ασκήσουν την κυρωτική τους αρμοδιότητα.

⁴⁴ Duina, F. Oliver, M. (2005), "National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?", *European Law Journal*, 11 (2): 175, Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 196 και Στεφάνου, Α. Κ., Τόμος Α', 2002, ό.π.: 273.

⁴⁵ Για τις **μορφές συλλογικής, διακοινοβουλευτικής συνεργασίας**, βλ. αναλυτικά Larhant, M. (2005), "La cooperation interparlementaire dans l' UE. L' heure d' un nouveau depart?", *Notre Europe*", *Policy*



Με το **άρθρο 5** του Πρωτοκόλλου, εξειδικεύονται τα **κριτήρια** για την εφαρμογή της **αρχής της επικουρικότητας**, χωρίς πάντως να προβλέπεται διαδικασία υποχρεωτικής διαβούλευσης με τα ΕΘΚ. Επρόκειτο για τα κριτήρια της «**επάρκειας**» και της «**αποτελεσματικότητας**» σχετικά με το κατάλληλο πεδίο δράσης. Το πρώτο σημαίνει ότι, οι Κοινοτικοί θεσμοί πρέπει να καταδεικνύουν ότι η κρατική δράση δεν είναι επαρκής. Το δεύτερο υπονοεί ότι, η Κοινοτική δράση πρέπει να είναι ικανότερη να επιτύχει το στόχο της⁴⁶. Η ανάληψη δράσης σε Κοινοτικό επίπεδο πρέπει να είναι σύμφωνη με την **αρχή της αναγκαιότητας** και της **αναλογικότητας**. Σε κάθε περίπτωση, επιβάλλεται να τηρούνται οι εδραιωμένες εθνικές πρακτικές και οι κανόνες που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία της έννομης τάξης των κρατών-μελών της Ένωσης⁴⁷. Παράλληλα, υπάρχει και ένα **τρίτο κριτήριο**, το οποίο, αν και έμμεσα συνδεδεμένο με την αρχή της επικουρικότητας, συνδέει τα δύο προηγούμενα κριτήρια με μια κεντρική ιδιότητα της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης: ότι οι **αποφάσεις** θα πρέπει να λαμβάνονται «**όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη**»⁴⁸.

Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, υποστηρίζεται ότι, τα παραπάνω άρθρα του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ, παρά τη σημαντική τους αξία, *απέτυχαν* να δημιουργήσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η συνέπεια με τις απαιτήσεις του άρθρου 5 (αρχή της επικουρικότητας) της Συνθήκης ήταν σχετικά μικρή και οι μηχανισμοί ελέγχου δεν ήταν επαρκείς⁴⁹. Επομένως, το ερώτημα του πώς θα συμμετάσχουν τα ΕΘΚ στη νομοθετική διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης, προκειμένου τα όργανα της ΕΕ να έρθουν πιο κοντά στους πολίτες, παρέμεινε στο επίκεντρο των συζητήσεων των διακυβερνητικών διασκέψεων, κυρίως της διάσκεψης του **Laeken**.

4.4.1. Η Ενωσιακή οργανωτική-λειτουργική δομή «εισβάλει» στα Εθνικά Κοινοβούλια

Η εφαρμογή του συστήματος του Άμστερνταμ, δηλαδή ουσιαστικά της διευκόλυνσης των Κοινοβουλίων στον έλεγχο της κυβέρνησης στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής του κράτους, βρήκε το σύνολο των ΕΘΚ να έχουν προχωρήσει σε σημαντικές εσωτερικές *οργανωτικές* και *λειτουργικές αλλαγές*⁵⁰. Στη βάση αυτή, όντας μάρτυρες της συνεχούς μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στο επίπεδο της ΕΕ, τα

Paper, 16, p. 15 και Knudsen, M. and Carl, Y. (2008) “COSAC-its Role to date and its Potential in the Future”, σε: Barrett, G. (επιμ.) (2008), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Clarus Press, Dublin, p.p. 455-483.

⁴⁶ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 98, Χρυσόχου Ν. Δημήτρης, *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, 2003: 259, με παραπομπή στο Shaw, J. (1993), *European Community Law*, London: Macmillan, p. 333.

⁴⁷ Παπαδημητρίου, Γ., *Συνταγματικές Μελέτες: Θεμελιώδη δικαιώματα-Δικαιοσύνη-Ανεξάρτητες Αρχές-Ευρωπαϊκή ενοποίηση-Συνταματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Κυπριακό πρόβλημα*, Τόμος IV, 2010: 186.

⁴⁸ Χρυσόχου Ν. Δημήτρης, 2003, ό.π.: 259, 260.

⁴⁹ Tronchetti, F. (2010), “National parliaments as guardians of subsidiarity: A feasible task or an utopist chimera?”, *Journal of US – China Public Administration*, 7 (9) (Serial No 59): 18.

⁵⁰ Στεφάνου, Α. Κ., Τόμος Α', 2002, ό.π.: 272: Με αυτήν την έννοια, κάθε κράτος-μέλος είναι υπεύθυνο για το δικό του δημοκρατικό έλλειμμα και οφείλει να λάβει μέτρα για την περιστολή του. Επειδή οι εκάστοτε κυβερνητικές πλειοψηφίες στα ΕΘΚ υποτάσσονται στη βούληση των κυβερνήσεων, είναι σε ορισμένες περιπτώσεις σκόπιμο το ζήτημα της συμμετοχής των ΕΘΚ στη διαμόρφωση και τον έλεγχο της ευρωπαϊκής πολιτικής να ρυθμίζεται από το Σύνταγμα. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων ρυθμίσεων αποτελούν οι διατάξεις που περιλήφθηκαν στο Γαλλικό Σύνταγμα και στον Γερμανικό Θεμελιώδη Νόμο.



ΕΘΚ συνέστησαν-ίδρυσαν **ειδικευμένα σώματα-Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΕΕΥ)** (π.χ. Ελλάδα, Πορτογαλία), ή βελτίωσαν τις διαδικασίες εκεί όπου ήδη υπήρχαν (π.χ. Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο)⁵¹, για την εξέταση των Ενωσιακών θεμάτων, για την παρακολούθηση και τον έλεγχο των πολιτικών και δράσεων που αποφασίζονται στην ΕΕ⁵², σε μια προσπάθεια περιορισμού του φαινομένου «σφετερισμού» ή «υφαρπαγής» (usurpation) νομοθετικής εξουσίας από την εκτελεστική εξουσία⁵³.

Η **εισβολή** της οργανωτικής και λειτουργικής λογικής της Ένωσης στα ΕΘΚ με έναν, κατά κυριολεξία, «**καταιγισμό**» **εγγράφων**⁵⁴, 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 Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων με τις Ειδικές Μόνιμες Επιτροπές), της επιστημονικής υποστήριξης και τεκμηρίωσης για τη διαχείριση του ελλείμματος εμπειρογνομosύνης και πληροφόρησης έναντι των κυβερνήσεων.

Οι κοινές αυτές προκλήσεις δεν οδήγησαν, ασφαλώς, στην ανάδειξη ενός ενιαίου προτύπου κοινοβουλευτικής οργάνωσης και λειτουργίας. Αντιθέτως, όπως καταγράφεται στη σχετική βιβλιογραφία, μια σειρά **μεταβλητών** αιτιολογούν τη διαφοροποιημένη προσαρμογή των κοινοβουλευτικών συστημάτων και θεσμών και κατ' επέκταση τη μορφή, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου στις ευρωπαϊκές υποθέσεις⁵⁵.

4.4.2. Η «ποιότητα» της σχέσης Κυβέρνησης-Βουλής

Η συζήτηση για τον Ενωσιακό ρόλο των ΕΘΚ, εγκλωβισμένη στη λογική και τη μεθοδολογία του Άμστερνταμ, δηλαδή στην **ποιότητα της σχέσης κυβέρνησης και Βουλής**, έχει εξαιρετικά περιορισμένους ορίζοντες. Τα εμπειρικά και συγκριτικά δεδομένα επιτρέπουν **τρεις (3) διαπιστώσεις**.

Πρώτον, οι βασικοί παράγοντες στην εσωτερική-κρατική προδιαπραγματεύση για τη διαμόρφωση των εθνικών θέσεων ευρωπαϊκής πολιτικής

⁵¹ **Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων** έχουν, πλέον, συσταθεί στα ΕΘΚ όλων των κρατών-μελών της ΕΕ. Παρατηρούμε, όμως, ότι ενώ οι Επιτροπές αυτές σε Μεγάλη Βρετανία, Δανία, Αυστρία, Σουηδία και Φινλανδία για παράδειγμα, θεωρούνται ιδιαίτερα ισχυροί «παίκτης-ελεγκτές» (watch dogs) και παρακολουθούν το σύνολο σχεδόν της νομοθεσίας που παράγεται στο υπερεθνικό επίπεδο, τα ΕΘΚ από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη όσο και από τα Βαλκάνια δεν έχουν ακολουθήσει συνολικά αυτό το πρότυπο, βλ. σχετικώς Buche, J. and Buzogany, A. (2010), "Europeanization and political-administrative relations in the Member States", Paper presented at the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 June 2010.

⁵² Για τη **σχέση ΕΕΥ και ολομέλειας των Κοινοβουλίων** στον **έλεγχο των κυβερνήσεων** βλ. Raunio, T. (2011), "The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System", *Journal of European Integration*, 33 (3), p.p. 303-321.

⁵³ Coombes, D., "Problems of Governance in the Union" στους Duff / Pinder / Pryce (eds.), *loc. cit.*, 157 (172).

⁵⁴ Όπως αναφέρουν οι Maurer και Wessels (2001), ό.π.: 449-450, ο **αριθμός των εγγράφων** τα οποία εξετάστηκαν κατά 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.

⁵⁵ Benz, A.-Auel, K. (2005), "The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems", *Journal of Legislative Studies*, τομ. 11, τ.χ. 3-4, p.p. 372-393.



είναι πρωτίστως οι κυβερνήσεις, η γραφειοκρατία και τα οργανωμένα συμφέροντα, και δευτερευόντως τα κοινοβούλια και τα πολιτικά κόμματα⁵⁶.

Δεύτερον, 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 ουσιωδώς. Αντιθέτως, οι θεσμικές αλλαγές που επήλθαν ήταν αργές, σταδιακές και περιθωριακές, καθώς και συναρτημένες με τους ήδη υφαιστούς κανόνες, διαδικασίες και πρακτικές, που χαρακτηρίζουν τον εκάστοτε κοινοβουλευτικό θεσμό, επιβεβαιώνοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, την προϊούσα **κρίση του κοινοβουλευτισμού**⁵⁷, την οποία η Ένωση αν δεν παροξύνει, πάντως την καθιστά εμφανέστερη⁵⁸.

Τρίτον, η πολιτική δομή της Ένωσης κυριαρχείται από τη δράση των φορέων (εθνικών και Ενωσιακών) της εκτελεστικής εξουσίας, οι οποίοι, όμως, στη δράση τους παραμένουν χωρίς ουσιαστικό δημοκρατικό-κοινοβουλευτικό έλεγχο. Υπό το πρίσμα αυτό, οι κυβερνήσεις παρακάμπτουν ή και «αγνοούν» τους κοινοβουλευτικούς θεσμούς, όταν ενεργούν ως μέτοχοι της Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας, γεγονός το οποίο δεν συνέβαινε στο αντίστοιχο εθνικό επίπεδο, τουλάχιστον σε αυτό το βαθμό⁵⁹.

4.5. Δηλώσεις Νίκαιας και Laeken



Η ενίσχυση του ρόλου των ΕΘΚ στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ υπήρξε αντικείμενο της διαπραγματευτικής διαδικασίας από την εκπόνηση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997), η οποία, μάλιστα, για το σκοπό αυτό, συμπεριέλαβε, όπως προελέχθη, σχετικό πρωτόκολλο⁶⁰.

⁵⁶ Schneider, G., Baltz, K. (2005), "Domesticated Eurocrats: Bureaucratic Discretion in the Legislative Pre-Negotiations of the European Union", *Acta Politica*, 40, p.p. 1-27.

⁵⁷ Για την **κρίση των Κοινοβουλίων**, ως **κρίση** της ίδιας της **αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας**, βλ αναλυτικά την σχετική **έρευνα** του Καλογεράτου Παναγιώτη, *Έρευνα πάνω στην κρίση των Κοινοβουλίων*, 1994, και την **ανάλυση** του Βενιζέλου Ευάγγελου, *Ο ρόλος του Κοινοβουλίου σήμερα*, σε: Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ., 2011, ό.π.: 39-49.

⁵⁸ Dimitrakopoulos, D. G. (2001), "Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments", *Journal of Common Market Studies*, 39 (3), p.p. 405-422.

⁵⁹ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, 2012, ό.π.: 93, 94, Πασσάς Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων στο Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ., 2011, ό.π.: 262, 263 και Πασσάς Γ. Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια*, 2007, ό.π.: 148.*

⁶⁰ Βλ. σχετικώς Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωση από-ολοκλήρωσης*, 1998.



Για ορισμένα κράτη-μέλη (Γερμανία, κ.ά.), η ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης θα μπορούσε να επιτευχθεί, κυρίως, με την ευρύτερη συμμετοχή των ΕΘΚ στην ενοποιητική διαδικασία⁶¹. Ωστόσο, άλλα κράτη-μέλη (Ελλάδα, Benelux, κ.ά.), καθώς επίσης και οι θεσμοί της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή), θεώρησαν ότι, η ευρύτερη εμπλοκή των ΕΘΚ θα αλλοίωνε τον υπερεθνικό χαρακτήρα της Ένωσης και θα περιέπλεκε περισσότερο τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης απόφασης.

Παρά τις επιφυλάξεις αυτές, οι **Δηλώσεις Νίκαιας** και **Laeken** συμπεριέλαβαν το θέμα «του ρόλου των ΕΘΚ στην ενοποιητική διαδικασία» στην ημερήσια διάταξη της Συνέλευσης, η οποία έλαβε χώρα τον Δεκέμβριο του 2001, κατόπιν απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Laeken⁶². Η αναφορά στα ΕΘΚ αποφασίστηκε στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης για το «Μέλλον της ΕΕ»⁶³, σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της δημοκρατικής αρχής, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας της ΕΕ και γενικότερα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁶⁴.

Συγκεκριμένα, στη **Διακυβερνητική Διάσκεψη (ΔΚΔ) της Νίκαιας**, τον Δεκέμβριο του 2000, τέθηκε το κρίσιμο ερώτημα πώς θα καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση πιο δημοκρατική, πιο αποτελεσματική και πώς θα έρθει πιο κοντά στον ευρωπαϊκό πολίτη. Προβλέποντας την έναρξη ενός «ευρύτερου διαλόγου», όπου θα συμμετείχαν εκπρόσωποι των οργάνων της Ένωσης και των ΕΘΚ, καθώς και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών και υποψήφιων προς ένταξη κρατών, όρισε ότι η σύνοδος του Συμβουλίου στο **Laeken** τον Δεκέμβριο του 2001, θα εγκαινίαζε και επίσημα τον «ευρύτερο διάλογο»⁶⁵.

Η σύνοδος κορυφής στο Laeken, με τη σειρά της, ανέθεσε σε μια **συνέλευση**⁶⁶ (κατά το πρότυπο που είχε οδηγήσει στην κατάρτιση του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων) τη διαπραγμάτευση ενός νέου κειμένου, που θα καθιστούσε την Ένωση πιο φιλική και κατανοητή στο μέσο Ευρωπαϊκό πολίτη. Στο πλαίσιο της συζήτησης για το μέλλον της ΕΕ, στη συνέλευση του Laeken, είχε γίνει αποδεκτό ότι, η Ένωση «υπέφερε» από προβλήματα σχετικά με την νομιμοποίησή της και τη δημοκρατική της υπόσταση. Επιπλέον, τονίστηκε ότι, οι πολίτες της Ένωσης αισθάνονταν πως όλες

⁶¹ Katz, R. S.-Wessels, B. (1999), *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, Oxford University Press, Οξφόρδη.

⁶² Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση-Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης*, 2005: 85 και Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, 2010: 89, 90.

⁶³ Για το ιστορικό της συζήτησης για το Μέλλον της Ευρώπης βλ. Χριστοδουλίδης Α. Θεόδωρος, 2004, ό.π.: 200-204.

⁶⁴ **Laeken Declaration** on the future of the European Union, 15 December 2001 [interactive]. [accessed 05-04-2015]. <http://european-convention.eu.int/pdf/1knen.pdf>

⁶⁵ Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Θα επιβιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση?*, 2007: 42, Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, 2005, ό.π.: 14: Μετά από μια περίοδο ανοικτής συζήτησης που διήρκησε από το Μάρτιο έως το Δεκέμβριο του 2001, αποφασίστηκε ο διάλογος για το «Μέλλον της Ευρώπης» να προσλάβει «δομημένο χαρακτήρα», μέσα, όμως, σε ένα θεσμικό δημοκρατικό θεσμικό πλαίσιο, με τη συμμετοχή των πολιτικών και κοινωνικών συντελεστών, φορέων και παραγόντων.

⁶⁶ Παπαδημητρίου, Γ., *Συνταγματικές Μελέτες*, Τόμος II, 2007, ό.π.: 180, Παπαδημητρίου, Γ., *Συνταγματικές Μελέτες*, Τόμος IV, 2010, ό.π.: 173, 174, Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Θα επιβιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση?*, 2007, ό.π.: 43 και Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 32: Στη **Συνέλευση του Laeken**, συμμετείχαν 15 εκπρόσωποι των αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων των κρατών-μελών, 30 μέλη των ΕΘΚ, 16 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και 2 αντιπρόσωποι της Επιτροπής. Συμμετείχαν, δηλαδή, εκπρόσωποι των κυριότερων θεσμικών χώρων που επομίζονται τη λειτουργία της Ένωσης αλλά και των βασικών πολιτικών δυνάμεων που ενεργοποιούνται στο ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα. Ως Πρόεδρος της συνέλευσης είχε ορισθεί ο πρώην Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας **Valéry Giscard d'Estaing**. Η Συνέλευση του Laeken αποτέλεσε έναν εντελώς **καινοτόμο θεσμό** στην ιστορία της ΕΕ, από την οποία και προέκυψε η **Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος** της Ευρώπης. [βλ. σχετικώς Παράρτημα (3)].



οι συμφωνίες διεξάγονταν ερήμην τους⁶⁷, χωρίς να υπάρχει ο κατάλληλος δημοκρατικός έλεγχος. Δεν τους ήταν πάντα ορατή η σχέση μεταξύ των στόχων της Ένωσης και της καθημερινής της δράσης. Συνεπώς, φάνηκε απαραίτητο, αφενός μεν να επιδιωχθεί μια προσέγγιση μεταξύ των πολιτών και των ευρωπαϊκών θεσμών, αφετέρου δε τα ΕΘΚ να αναγνωριστούν ως τα βασικά μέσα για τη νομιμοποίηση της Ένωσης⁶⁸.

Η προοπτική αυτή εκφράζεται με σαφήνεια στη «**Δήλωση για το μέλλον της Ευρώπης**» ή αλλιώς «**Δήλωση του Λάακεν**», που συνοδεύει τη Συνθήκη της Νίκαιας. Στο **σημείο 5** αναφέρονται τα **τέσσερα (4) θέματα** που επρόκειτο να περιληφθούν στην ημερήσια διάταξη της επόμενης Διακυβερνητικής Διάσκεψης. Μεταξύ αυτών, είναι η **αναβάθμιση της συμμετοχής των ΕΘΚ στο ενωσιακό γίνεσθαι** μέσα από τον **προσδιορισμό του ρόλου** τους. Επρόκειτο για μια πρωτοβουλία που αποσκοπούσε στη διάχυση των κοινοτικών διαδικασιών στα αντιπροσωπευτικά σώματα των μελών της Ένωσης, στη διεύρυνση της νομιμοποιητικής βάσης της κοινοτικής εξουσίας, στην εμπλοκή των πολιτών διαμέσου των εθνικών αντιπροσώπων τους στη διαμόρφωση πολιτικών και τη λήψη αποφάσεων, στην ενίσχυση της διαφάνειας στις κοινοτικά σημαντικές διεργασίες και, κατ' επέκταση, στην ωρίμανση των συνθηκών για τη θεσμοποίηση και την εντατικοποίηση των σχέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τα ΕΘΚ⁶⁹.

Υπό το πρίσμα αυτό, στη «**Δήλωση του Laeken**», τέθηκαν συγκεκριμένοι **προβληματισμοί και ερωτήματα**⁷⁰. Όσον αφορά στη **δημοκρατική νομιμοποίηση**, μεταξύ άλλων, διατυπώθηκε ο **προβληματισμός** αν και κατά πόσο θα πρέπει να δημιουργηθεί μια Ευρωπαϊκή εκλογική περιφέρεια ή αν θα πρέπει να εξακολουθήσουν οι εκλογικές περιφέρειες να καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο. Όσον αφορά στα **ΕΘΚ**, διατυπώθηκαν κάποια **ερωτήματα**, τα οποία αφορούσαν το ρόλο τους σε άμεση σύνδεση με τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ, αλλά και ερωτήματα, που αφορούσαν έναν πιο συγκεκριμένο ρόλο για τα ΕΘΚ, ήτοι: Πρέπει τα ΕΘΚ να εκπροσωπούνται σ' ένα νέο θεσμικό όργανο και να συμμετέχουν στις νομοθετικές διαδικασίες μαζί με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο; Θα πρέπει να έχουν ρόλο στους τομείς που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητες; Πρέπει άραγε να επικεντρωθούν στον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών-μελών και να συμμετέχουν σε ένα προκαταρκτικό έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας;⁷¹

Για την εξέταση των παραπάνω ειδικών ζητημάτων, η Συνέλευση του Laeken συνέστησε ειδική «ομάδα εργασίας», η λεγόμενη «**ομάδα εργασίας IV**», η οποία στην **έκθεσή**⁷² της διατύπωσε σειρά **προτάσεων, συστάσεων και αλλαγών** για την

⁶⁷ Υπήρχε η αίσθηση από τους πολίτες ότι, οι **συμφωνίες** λαμβάνονταν σε «**κλειστό χώρο**», συνήθως στα **απροσπέλαστα διπλωματικά γραφεία**, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 32.

⁶⁸ Rituzzo, F. (2003), ό.π.: 92, 93.

⁶⁹ Παπαδημητρίου, Γ., *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 2002: 19-21.

⁷⁰ Για τις **απαντήσεις** στα ερωτήματα της «**Δήλωσης του Laeken**» για το Μέλλον της ΕΕ, βλ. την **εισήγηση** του καθηγητή Ιωακείμδη, Π. Κ., αναπληρωματικού μέλους της Συνέλευσης, **CONV 113/02**, Βρυξέλλες, διαθέσιμη στο **βιβλίο** του, *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η κρίση συνταγματοποίησης της ΕΕ*, 2004, ό.π.: 155-193.

⁷¹ Βλ. Laeken Declaration on the future of the European Union, 15 December 2001, ό.π.

⁷² Η **τελική έκθεση της ομάδας εργασίας IV**, υπό την Προεδρία της αγγλίδας βουλευτή G. Stuart, σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ, υπεβλήθη στη Συνέλευση τον Οκτώβρη του 2002. Η εν λόγω ομάδα είχε ως αφετηρία τη Δήλωση αριθ. 13 του Μάαστριχτ, το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, τις επιμέρους πρακτικές των ΕΘΚ στο ζήτημα της συμμετοχής τους στο ρυθμιστικό πεδίο της ΕΕ (υπό το πρίσμα της συνταγματικής οργάνωσης και πρακτικής κάθε κράτους), καθώς και πληθώρα προτάσεων από τα όργανα της ΕΕ, εθνικούς φορείς, μη κυβερνητικές οργανώσεις, κ.λπ. Επιπλέον, είχε κατά νου τη Δήλωση αριθ. 23 της Συνθήκης της Νίκαιας (με την οποία καλούνται τα ΕΘΚ να συμμετάσχουν στη



ισχυρότερη διασύνδεση των ΕΘΚ με την ΕΕ, αναφερόμενη διεξοδικά σε **τρία (3)** βασικά **θέματα**, τον *κοινοβουλευτικό έλεγχο*, την *εποπτεία εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας* και τα *πολυμερή δίκτυα ή μηχανισμούς*, όπου συμμετέχουν τα ΕΘΚ.

Οι προτάσεις αφορούσαν τη συμμετοχή των ΕΘΚ στις δραστηριότητες της Ένωσης με **τρεις (3) τρόπους**. Πρώτον, στην εφαρμογή και το σχεδιασμό του νόμου (του δικαίου) της Ένωσης. Δεύτερον, στην άσκηση πολιτικού ελέγχου των θέσεων της εκτελεστικής εξουσίας. Τρίτον, στη δημιουργία συνεργασιών με άλλα κοινοβούλια⁷³.

Οι προτάσεις αυτές έγιναν σχεδόν στο σύνολό τους αποδεκτές από τη Συνέλευση και στη συνέχεια από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του Φεβρουαρίου 2003, και αποτυπώθηκαν στο **Σύνταγμα** με τη μορφή **ειδικού πρωτοκόλλου**, προσφέροντας στα ΕΘΚ μια πραγματική ευκαιρία για να διαδραματίσουν ένα σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικής και στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης⁷⁴.

Στο πρωτόκολλο αυτό, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην υποχρέωση ενημέρωσης των ΕΘΚ και στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, ενώ η διακοινοβουλευτική συνεργασία επικεντρώνεται στο ρόλο της COSAC.

Στη βάση αυτή, το πρωτόκολλο **προβλέπει**:

α) όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι, ανακοινώσεις), το νομοθετικό πρόγραμμα και πράξεις νομοθετικού περιεχομένου ή πολιτικής στρατηγικής, **διαβιβάζονται απευθείας** από την επιτροπή στα ΕΘΚ. Υπό το πρίσμα αυτό, προσφέρεται ένα πλαίσιο με μια συνεχή και με δομή ροή πληροφοριών από την Ένωση προς τα ΕΘΚ, έτσι ώστε αυτά να έχουν τη δυνατότητα, αφενός μεν να αντιδράσουν στα σχέδια νόμου⁷⁵ που προτείνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, μέσω υποβολής αιτιολογημένων προτάσεων και γνωμών, αφετέρου δε να ενημερωθούν για το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα και την έκβαση των νομοθετικών συνεδριάσεων του Συμβουλίου, προκειμένου να καταστεί δυνατός και αποτελεσματικός ο έλεγχος των αποφάσεων των κυβερνήσεων⁷⁶.

β) τα ΕΘΚ μπορούν να απευθύνουν **αιτιολογημένη γνώμη** στο Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή όσον αφορά τη συμβατότητα νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας. Για το σκοπό αυτό, τα ΕΘΚ έχουν στην διάθεσή τους **προθεσμία έξι (6) εβδομάδων** από την ημερομηνία διαβίβασης του σχεδίου νομοθετικής πράξης⁷⁷. Οι αιτιολογημένες γνώμες των ΕΘΚ μπορούν να οδηγήσουν σε

συζήτηση για το μέλλον της Ένωσης), καθώς και τα ειδικά ζητήματα που τέθηκαν, όπως προαναφέραμε, στη «Δήλωση του Laeken», βλ. σχετικά Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, *CONV 353/02, WG IV 17*, Brussels, 22 October 2002, διαθέσιμη στην <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf>

⁷³ Βλ. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00067.en02.pdf> 29 May 2002 The European Convention on The role of national parliaments in the European architecture [interactive]. [accessed 05-04-2015] p. 4.

⁷⁴ Brown, T. (2012), National Parliaments in the Convention on the Future of Europe [interactive]. [accessed 05-04-2015] p. 3 διαθέσιμο στο: http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/31_03.pdf.

⁷⁵ Ως «σχέδια νόμου» ή «σχέδια νομοθετικής πράξης» ορίζονται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών-μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης. Στην Επιτροπή επιβάλλεται να διαβιβάζει άμεσα όλα τα «σχέδια ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων ταυτόχρονα στα ΕΘΚ και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο», βλ. **άρθρο 2** του **Πρωτοκόλλου**, που προσαρτήθηκε στη **Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος της Ευρώπης**, σχετικά με το **ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ**.

⁷⁶ Brown, T. (2012), ό.π.: 3.

⁷⁷ Περαιτέρω, με την **Συνταγματική Συνθήκη**, προβλέπεται ότι, κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης της ΕΕ πρέπει να συνοδεύεται από μια «**δήλωση ή δελτίο επικουρικότητας**», η οποία επιβεβαιώνει τη συμμόρφωσή της με την αρχή της επικουρικότητας, βλ. σχετικά **Subsidiarity: Reasoned Opinion**, (Commons Select Committee).



επανεξέταση της υιοθετούμενης πρότασης⁷⁸. Είναι σαφές, συνεπώς, ότι τα ΕΘΚ αποκτούν μια σημαντική εξουσία που δεν είχαν μέχρι τότε: την **εξουσία ελέγχου** της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, προειδοποιώντας δημόσια τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, αλλά και τις δικές τους κυβερνήσεις, για την τήρηση της αρχής αυτής.

Ως προς την **διακοινοβουλευτική συνεργασία**⁷⁹, το κυριότερο πλαίσιο των ανταλλαγών θα είναι η **μεταρρυθμισμένη COSAC**, η οποία, μέσω της ενίσχυσης του ρόλου της ως **διακοινοβουλευτικού μηχανισμού διαβούλευσης**, μεταξύ άλλων, θα διευκολύνει τη συγκριτική αξιολόγηση, όσον αφορά τους εθνικούς μηχανισμούς κοινοβουλευτικού ελέγχου, και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών, μεταξύ των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων αλλά και μεταξύ τομεακών μόνιμων επιτροπών, θα καταρτίσει ένα κώδικα δεοντολογίας και κατευθυντήριες γραμμές, που θα βοηθήσει τα ΕΘΚ στο έργο της παρακολούθησης των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Επιπλέον, σημαντικό και χρήσιμο είναι η δημιουργία **πολυμερών δικτύων και μηχανισμών**, με τακτικές επαφές μεταξύ των ΕΘΚ και μεταξύ των ΕΘΚ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, γεγονός που θα βοηθήσει στην ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών και στην επίτευξη καλύτερης κατανόησης των δραστηριοτήτων της ΕΕ από τα ΕΘΚ και μεγαλύτερης συμμετοχής τους σε αυτές.

Σχετικά με την ανάγκη μεγαλύτερης ανάμειξης των ΕΘΚ στη προετοιμασία των κατευθύνσεων της ευρύτερης ευρωπαϊκής πολιτικής, συνίσταται η διοργάνωση «**ευρωπαϊκών εβδομάδων**», η σύγκλιση **διακοινοβουλευτικών διασκέψεων** (για σημαντικά θέματα, αναλόγως των αναγκών) και **περιοδικών συνεδριάσεων** των ΕΘΚ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (για τη συζήτηση ευρύτερων πολιτικών προσανατολισμών και της στρατηγικής της ΕΕ)⁸⁰.

Κατόπιν των ανωτέρω, ο ενισχυμένος ρόλος των ΕΘΚ είναι πλέον πραγματικότητα, γεγονός που αυξάνει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης και την φέρνει κοντύτερα στους πολίτες της. Η «**οικείωση**» της ΕΕ στα κράτη-μέλη θεωρείται ως στοιχείο μεγάλης σημασίας για την επίτευξη των στόχων αυτών. Απαιτείται, φυσικά, μεγαλύτερη δημοσιότητα και διαφάνεια στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, κυρίως στις εργασίες του Συμβουλίου, καθώς και διάθεση επαρκών πόρων για μια τέτοια απαίτηση. Το μείζον θέμα παραμένει η ενίσχυση του ελέγχου από τα ΕΘΚ επί των Υπουργών των Κυβερνήσεών τους για τις επιδόσεις τους στο Συμβούλιο, ιδίως όταν αποφαινόνται για το εάν ένα νομοθετικό μέτρο είναι καλύτερα να θεσπιστεί σε εθνικό ή σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

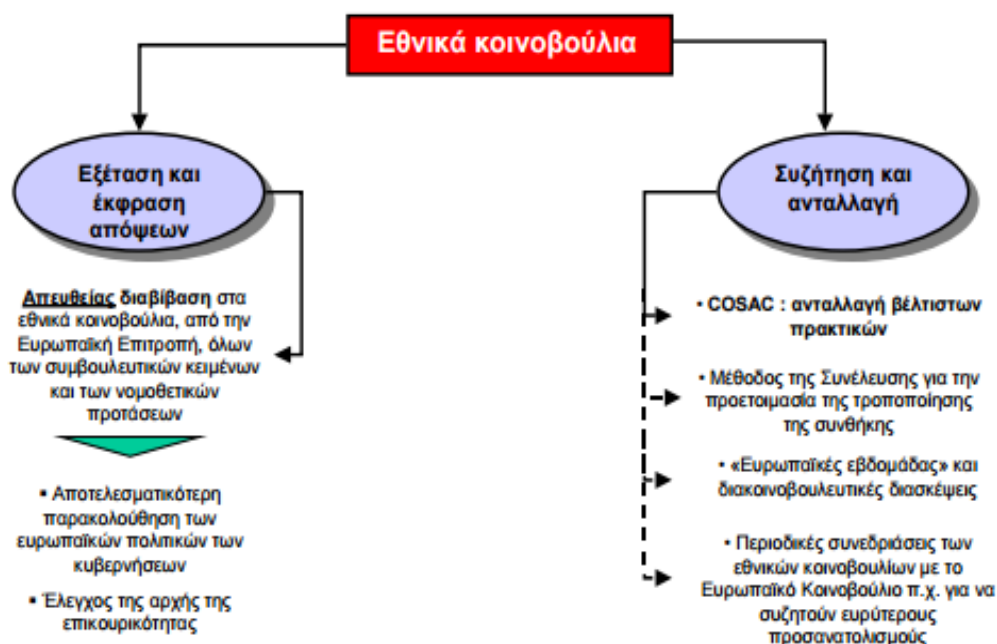
⁷⁸ Η σχετική παράγραφος του ειδικού πρωτοκόλλου προβλέπει ότι «Εάν οι **αιτιολογημένες γνώμες**, που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πρότασης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας, αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το **ένα τρίτο** του συνόλου των **ψήφων** που έχουν τα **ΕΘΚ**, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο, το **σχέδιο επανεξετάζεται**». Το όριο αυτό καθορίζεται στο **ένα τέταρτο** των **ψήφων** όταν πρόκειται για σχέδιο ευρωπαϊκής νομοθετικής πρότασης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου III-264 του Συντάγματος σχετικά με το **χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης**.

⁷⁹ Χρυσόγονος, Χ. Κ., *Το Μετέωρο Βήμα της Ευρώπης-Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρώπης*, 2005: 70: Κατά το **πρωτόκολλο** του **Συντάγματος**, πάντως, προβλέπεται εντελώς **αόριστα** η **διακοινοβουλευτική συνεργασία**, η οποία ωστόσο στηρίζεται σε εισηγήσεις, διασκέψεις και ανταλλαγή πληροφοριών.

⁸⁰ Βλ. σχετικά, τα **κύρια σημεία** της **έκθεσης** που υπέβαλε η **Ομάδα «Εθνικά Κοινοβούλια»** στην ολομέλεια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης στις 28 και 29 Οκτωβρίου 2002 υπό την Προεδρία της Gisela Stuart, με θέμα «**Εθνικά Κοινοβούλια: καλύτερη ενημέρωσή τους και μεγαλύτερη συμμετοχή τους**», διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση : <http://european-convention.eu.int/> και στο Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Σειρά: **Κείμενα Τεκμηρίωσης**, Αθήνα 2003, Μέρος Α': «**Ο ρόλος των ΕΘΚ στην ΕΕ**», Εισαγωγή Σταυρούλα Βασιλούνη.



Διάγραμμα έκθεσης της ομάδας «Εθνικά Κοινοβούλια»



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η Συνθήκη της Λισαβόνας

5.1. Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη

Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μία πορεία **κρίσεων**⁸¹, **παλινδρομήσεων** και **συμβιβασμών**⁸², γεγονός που δικαιώνει τα λόγια του **Jean**

⁸¹ Η πολιτική της «κενής έδρας» του De Gaulle τη δεκαετία του 60, η ένταξη της Μεγάλης Βρετανίας και η συμμετοχή της στις δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού τη δεκαετία του 70-80, η οικονομική ύφεση, η κρίση στη Γιουγκοσλαβία, η συναλλαγματική κρίση και η «Μαύρη Τετάρτη» για την Ιταλία και τη Μεγάλη Βρετανία τη δεκαετία του 90 και η επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τα αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας και η απόρριψη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, η σημερινή οικονομική και νομισματική κρίση που κλονίζει την ευρωπαϊκή συνοχή, θέτοντας ζήτημα νέας αναθεώρησης των Συνθηκών, είναι μερικές από τις **κρίσεις** στην ιστορία της ΕΕ, βλ. σχετικώς Χριστοδουλίδης, Θ. (2006), *Η ιστορική διαδρομή της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, σε: Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμ. Α': 27 και Χριστιανός, Β., *Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της ΕΕ, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 2008, τχ. Ι, σελ. 1 επ., ειδικ. σελ. 1.

⁸² Βλ. σχετικώς «Η παλινδρόμηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος» στο Βενιζέλος, Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2008: 221-225: Από την **συνταγματική φιλοδοξία** με τους **έντονους** και **ισχυρότατους συμβολισμούς** (π.χ. σημαία, ύμνος, ο όρος σύνταγμα: τα πιο σημαντικά εμβλήματα κρατικότητας), που παραπέμπουν στο ίδιο το εθνικό συνταγματικό κράτος και στις βασικές αρχές που



Monnet στην περίφημη **Διακήρυξη Schuman**: «*Η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί δια μιας. Η Ευρώπη... θα οικοδομηθεί με συγκεκριμένες πραγματοποιήσεις, που θα δημιουργήσουν πρώτα μια πραγματική αλληλεγγύη*»⁸³. Είναι μια πορεία με «**ανοικτό καταληκτικό ορίζοντα**»⁸⁴, που όμως εμπεριέχει ένα σταθερό χαρακτηριστικό, τη **συνταγματοποίηση** του ευρωενωσιακού οικοδομήματος.

Συνεπώς, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι, η συνταγματοποίηση της ΕΕ είναι ταυτόχρονη και αλληλένδετη με το ίδιο το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στον ευρωπαϊκό πολιτισμικό και πολιτικό χώρο, η δημιουργία ενός **υπερεθνικού οργανισμού**, που προάγει αποφάσεις ισχύουσες άμεσα στην έννομη τάξη των μελών του, δεν μπορεί παρά να θεμελιώνεται σε, και να θεμελιώνει με τη σειρά του, **στοιχεία συνταγματικής φύσης και ποιότητας**.

Το ερώτημα που ετίθετο δεν είναι αν η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει Σύνταγμα, αλλά τι είναι το Σύνταγμα αυτό. Όταν μιλάμε για Σύνταγμα της ΕΕ, πρέπει να ληφθούν υπόψη **δύο (2) στοιχεία**.

Πρώτον, το **φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης** έχει οδηγήσει στην πολυδιάσπαση της εξουσίας και στη διάχυση των λειτουργιών και αρμοδιοτήτων του κράτους σε πολλαπλά επίπεδα «διακυβέρνησης» στον διεθνή χώρο αλλά και στο εσωτερικό των εθνικών κρατών. Η έννοια του κράτους πλέον μεταβάλλεται⁸⁵. Μιλάμε πια για «επιμερισμό» ή «συνάσκηση» της κυριαρχίας⁸⁶, για «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση»⁸⁷, για «πολυκεντρικό σύστημα» ή για «δίκτυο»⁸⁸.

Δεύτερον, η **αναγκαστική σύνδεση Συντάγματος και κράτους**⁸⁹, είναι δημιούργημα της **γερμανικής θεωρίας**, για να στηρίξει ακριβώς τη συγκρότηση του γερμανικού κράτους, του «porrdeutsche Bund». Δεν ισχύει όμως απαραίτητως στον συνολικό ευρωπαϊκό χώρο, ούτε στην αγγλική, ούτε στη γαλλική θεωρία⁹⁰. Και όταν αναζητάμε την ευρωπαϊκή έννοια του Συντάγματος, δεν νομιμοποιούμαστε να

το διέπουν (δημοκρατική αρχή, αρχή του κράτους δικαίου, αρχή του κοινωνικού κράτους), περάσαμε στον **μινιμαλιστικό συμβιβασμό** με την σύναψη μιας λιγότερο φιλόδοξης συνθήκης, της **Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισαβόνας**, που θα διασώζει τις βασικές θεσμικές καινοτομίες του «Ευρωπαϊκού Συντάγματος».

⁸³ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 15, 16, με παραπομπή στη **Διακήρυξη της 9.5.1950**: «L' Europe ne se fera pas d' un coup, ni dans une construction d' ensemble. Elle se fera par des realization concrete, creant d' abord une solidarite de fait»

⁸⁴ Αυτό προσβέδει και η **λειτουργική-νεολειτουργική θεωρία** της ευρωπαϊκής ενοποίησης, βλ. σχετικώς **Παράρτημα (4)**.

⁸⁵ Βλ. αναλυτικότερα Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν., *Ζητήματα μεθόδου του Συνταγματικού Δικαίου. Από τα αδιέξοδα της παραδοσιακής αντίληψης στο νεφελώδες μετά-το-μοντέρνο*, 1995: 87 και Μανιτάκης, Α., *Συνταγματική οργάνωση του κράτους-Κράτος-Έθνος-Σύνταγμα-Κυριαρχία-Παγκοσμιοποίηση*, 2001: 176.

⁸⁶ Βλ. Χρυσόχου, Δ., *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία, Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, 2006, Χρυσόχου, Δ., *Η άδηλος κυριαρχία*, 2008 και Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 94-110 («Ο μετασχηματισμός της κυριαρχίας»).

⁸⁷ Για το μοντέλο της **πολυεπίπεδης διακυβέρνησης**, βλ. Χρυσόχου, Δ., *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, 2003, ό.π.: 192-230 και Μακροδημήτρης, Α. και Πραβιτά, Μ. Η., *Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, 2012: 337.

⁸⁸ Για το μοντέλο του **πολυκεντρικού συστήματος** ή του **δικτύου**, βλ. Peters, A. (2001), *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Duncker & Humblot, Berlin: 215 και Χρυσόχου, Δ., *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, 2003, ό.π.: 229

⁸⁹ Για την **σύνδεση Συντάγματος-Κράτους**, βλ. Μανιτάκης, Α., *Συνταγματική οργάνωση του κράτους. Με στοιχεία Πολιτειολογίας*, β' εκδ., 2007: 91 επ., ειδικ.: 92: Σήμερα, είναι τόσο άρρηκτα συνδεδεμένη η έννοια του κράτους με το Σύνταγμα, έτσι ώστε δεν μπορεί να υπάρξει κράτος χωρίς Σύνταγμα, ούτε να νοηθεί Σύνταγμα χωρίς κράτος.

⁹⁰ Για τον **αγγλικό και γαλλικό συνταγματισμό**, βλ. **Παράρτημα (5)**.



περιοριστούμε σε μία εθνική θεωρία, αλλά θα πρέπει να εξετάσουμε και τις άλλες έννομες τάξεις και θεωρίες⁹¹.

Υπό το πρίσμα αυτό, στον πυρήνα της ευρωπαϊκής έννοιας του Συντάγματος βρίσκονται **δύο (2) στοιχεία**.

Το ένα αναφέρεται στο *άρθρο 16 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου* και του *Πολίτη της Γαλλικής Επανάστασης*, σύμφωνα με το οποίο: «Κάθε κοινωνία, στην οποία δεν διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων, ούτε ισχύει η διάκριση των εξουσιών, δεν έχει Σύνταγμα». Το άλλο αναφέρεται στην έννοια του «*κοινωνικού συμβολαίου*», βάσει του οποίου μια πολιτική κοινότητα συναινεί να συμβιώσει, θέτοντας και τους θεμελιώδεις κανόνες της κοινωνικής συμβίωσης. Στη βάση αυτή, το Σύνταγμα, για τον ευρωπαϊκό χώρο, είναι ένα σύστημα που νομιμοποιείται από μία πολιτική κοινότητα. Αυτό πρακτικά σημαίνει: *προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημοκρατική νομιμοποίηση*.

Εξετάζοντας, λοιπόν, την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, μπορούμε να διακρίνουμε τη δυναμική παρουσία των δύο ανωτέρω στοιχείων⁹². Με μία, όμως, διαφορά. Το *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα* δεν μπορεί να συλλαμβάνεται, όπως τα κλασσικά Συντάγματα των εθνικών κρατών⁹³. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι μια διαδικασία που εμπλέκει τις εθνικές συνταγματικές τάξεις και την ευρωπαϊκή έννομη τάξη σε μία διάδραση, όπου η *συνταγματοποίηση* της ΕΕ συμβαδίζει με την «*ευρωπαϊκή των εθνικών Συνταγμάτων*»⁹⁴.

Υπό αυτήν την έννοια, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι ένας *συνταγματικός χώρος*⁹⁵, που διαπλάθεται από τη διαπλοκή της ευρωπαϊκής έννομης τάξης και των εθνικών συνταγματικών τάξεων. Η συνταγματοποίηση της ΕΕ και η ευρωπαϊκή των εθνικών κρατών είναι οι συνιστώσες ενός *συνταγματικού συστήματος κυριαρχίας*, που στηρίζεται στον *πλουραλισμό* των δομών, των επιπέδων, των ιεραρχιών⁹⁶. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα είναι ένα σύστημα πολυαρχικό, ετεραρχικό, πολυκεντρικό, δυναμικό, ανοικτό, εξελισσόμενο⁹⁷. Ορισμένοι μιλούν για μία «συνταγματική ένωση», άλλοι για μία «συνταγματική σύνδεση-διαδικτύωση», άλλοι για «πολυεπίπεδο συνταγματισμό». Ο Δημήτρης Τσάτσος το αποκαλεί «*Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*»⁹⁸.

Στο πλαίσιο αυτό, όποια και να είναι η ορολογία, η *Συνθήκη της Λισαβόνας* (που έλαβε χώρα μετά την αποτυχία της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος και με τη συμφωνία να απαλειφθεί από το κείμενό της κάθε αναφορά συνταγματικής

⁹¹ Αυτό κάνει και το *Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)* όταν αναδεικνύει τις γενικές αρχές του ευρωενωσιακού δικαίου. Συγκρίνει τις συνταγματικές τάξεις των κρατών-μελών, προκειμένου να καταλήξει στην εκδοχή εκείνη που αρμόζει καλύτερα στις δομές και στις ανάγκες της Ένωσης.

⁹² Βλ. Τσάτσος, Δ. Θ., *Το αξιακό σύστημα της ΕΕ, Εισαγωγή στη λειτουργία του*, 2005, Παπαδημητρίου, Γ., *Η συνταγματοποίηση της ΕΕ*, 2002, ό.π., Στάγκος, Π. (2006), *Η συνταγματική εξέλιξη της κοινοτικής έννομης τάξης: Κοινότητα δικαίου, Θεμελιώδη δικαιώματα, Δημοκρατία*, σε: Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμ. Α': 467.

⁹³ Peters, A. (2001), ό.π.: 166.

⁹⁴ Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν., *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Σύνταγμα: Η «ευρωπαϊκή» του εθνικού Συντάγματος*, 2006: 129.

⁹⁵ Για τον *ευρωπαϊκό συνταγματικό χώρο*, βλ. Βενιζέλος, Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2008, ό.π.: 219-220 και Παπαδοπούλου, Λ. (2003), *Η συνταγματική οικοδόμηση της Ευρώπης από τη σκοπιά του ελληνικού Συντάγματος*, σε: Μανιτάκης, Α., Παπαδοπούλου, Λ. (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, σελ. 147 επ.

⁹⁶ Για την *συνταγματική διάσταση του πλουραλισμού*, βλ. Κοντιάδης Ι. Ξενοφών, *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος. Ι. Μεθοδολογικά Θεμέλια. Συμβολή στη συνταγματική θεωρία της πλουραλιστικής δημοκρατίας*, 2000: 242-257.

⁹⁷ Πρόκειται για την εφαρμογή στην ΕΕ του μοντέλου του *πολυκεντρικού συστήματος* ή του *δικτύου*, βλ. Peters, A. (2001), ό.π.: 215 και Χρυσόχοου, Δ., *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, 2003, ό.π.: 229.

⁹⁸ Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.



φύσης) «βαθαίνει» την **συνταγματοποίηση** (constitutionalisation) του ενωσιακού εγχειρήματος, ενισχύοντας το ρόλο του εθνικού Συντάγματος και της εθνικής συνταγματικής τάξης⁹⁹. Με τον τρόπο αυτό, η Συνθήκη της Λισαβόνας επενεργεί σε δύο (2) επίπεδα. Στο επίπεδο του κράτους-μέλους, το οποίο παραπέμπει στο Σύνταγμα ως έκφραση της εθνικής κυριαρχίας, και στο επίπεδο του πολίτη του κράτους-μέλους, το οποίο παραπέμπει στο Σύνταγμα ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας¹⁰⁰.

Έτσι, ενώ η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε, στο **άρθρο 6 παρ. 3** πως «Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών-μελών της», το **νέο άρθρο 4 παρ. 2** της ΣυνθΕΕ αναφέρει: «Η Ένωση σέβεται την **ισότητα** των κρατών-μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την **εθνική τους ταυτότητα**¹⁰¹ που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση»¹⁰².

Η διάταξη αυτή αναγνωρίζει την **ισοτιμία** των εθνικών συνταγματικών πολιτισμών, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής συνταγματικής ένωσης, και θέτει σε νέα βάση το ζήτημα των σχέσεων εθνικών Συνταγμάτων και Συνθηκών, είτε υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας και του ελέγχου της από το Δικαστήριο της

⁹⁹ Βλ. σχετικώς **Εισήγηση** της Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν., με τίτλο «*Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη: Η εμφάνιση ενός συνταγματικού δεσμού*», στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο (αφιερωμένο στον Γ.Σ. Κούρτη) που διοργάνωσε στις 2 και 3/12/2010 ο Τομέας Νομικής Επιστήμης του Τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων του Παν/μίου Πειραιώς, σε συνεργασία με το ΕΣ και το Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, με θέμα «*Η Συνθήκη της Λισαβόνας εντός της ελληνικής έννομης τάξης*», **Ανακοίνωση** της Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν., με τίτλο «*Οι μεταμορφώσεις του Συντάγματος και το status mixtus*», στο συνέδριο με θέμα «*Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*» (αφιερωμένο στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου) που διοργάνωσαν το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και οι μαθητές του σε συνεργασία με το ΑΠΘ, το Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών και το Πανεπιστήμιο Κρήτης στις 17-18/02/2011, διαθέσιμη στο <http://www.constitutionalism.gr/site/1982-oi-metamorfwseis-tov-syntagmatos-kai-to-status-mix/>, Παπαδημητρίου, Γ., *Η Συνταγματοποίηση της ΕΕ*, 2002, ό.π., Ιωακείμιδης, Π. Κ., *θα επιβιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση?*, 2007, ό.π.: 33-71: *Η προοπτική Συνταγματοποίησης της ΕΕ: Η συνταγματοποίηση της Ένωσης μπορεί να θεωρηθεί ότι, αποτελεί το καταληκτικό στάδιο μιας επίσημης, θεσμικής αναγνώρισης, της εξελικτικής πραγματικότητας της ΕΕ.*

¹⁰⁰ Μαρίας, Ε., *Η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των ΕΘΚ*, 2008, *Εφημερίδα*, 4, σελ. 548 επ., ειδικ. σελ. 565: Ο συγγραφέας τονίζει ότι, από τη νέα οργάνωση της αρχής της επικουρικότητας «καθίσταται σαφές ότι βαδίζουμε σε μία διαφορετική εποχή του κοινοτικού γίγνεσθαι, στο πλαίσιο της οποίας η Ένωση προσπαθεί να διαμορφώσει διαφορετικού τύπου σχέσεις με τα κράτη-μέλη και τους πολίτες».

¹⁰¹ Κατά την **ερμηνεία** που δόθηκε στην **έννοια** της **εθνικής ταυτότητας** από το **Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο**, στην **απόφασή** του της **30/06/2009**, ο σεβασμός της εθνικής ταυτότητας σημαίνει ότι, η Ένωση οφείλει να σέβεται τις αρχές, οι οποίες επιτρέπουν τη διατήρηση στα κράτη-μέλη επαρκούς χώρου για τον πολιτικό σχηματισμό των οικονομικών, πολιτιστικών και κοινωνικών συνθηκών της ζωής. Η Ένωση πρέπει να σέβεται τις αρχές αυτές όσον αφορά τη συγκρότηση, λειτουργία και ανάπτυξη της.

¹⁰² Ανάλογη **διάταξη** προβλεπόταν και στη **Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος**, στο **άρθρο I-5 παρ. 1**, ενώ και η **Ομάδα Εργασίας IV της Συνέλευσης**, που είχε επιφορτιστεί με την εισήγηση για την αρχή της επικουρικότητας, ασχολήθηκε με το θέμα της **εθνικής ταυτότητας**, προκειμένου να αναζητηθούν τρόποι για «να αυξηθεί η διαφάνεια των στοιχείων που συνιστούν στοιχεία της εθνικής ταυτότητας, τα οποία πρέπει να σέβεται η ΕΕ κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της». Στη βάση αυτή, επικαλέστηκε δύο (2) πεδία, που ανάγονται στις κεντρικές εθνικές αρμοδιότητες. Τις θεμελιώδεις δομές και ουσιαστικές λειτουργίες ενός κράτους-μέλους (π.χ. πολιτική και συνταγματική δομή, εθνική ιθαγένεια, επικράτεια, κ.ά), και τις βασικές επιλογές δημόσιας πολιτικής και κοινωνικές αξίες ενός κράτους-μέλους (π.χ. σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και δημόσιας υγείας, εκπαιδευτικό σύστημα, κ.ά.), βλ. σχετικώς Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Σειρά: **Κείμενα Τεκμηρίωσης**, Αθήνα 2003, **Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης**, 2003, Εισαγωγή Κ. Στεφάνου.



Ένωσης, είτε υπό το πρίσμα της αναθεώρησης των εθνικών Συνταγμάτων και της εναρμόνισής τους με το ενωσιακό δίκαιο.

Σύμφωνα με τον Δημήτρη Τσάτσο, η αρχή της ισοτιμίας των κρατών, ως έκφραση των εθνικών των εθνικών θεσμικών πολιτισμών, αποτελεί έκφραση της **δημοκρατίας** στο ευρωπαϊκό επίπεδο: «Η ενωσιακή τάξη ως ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν στα κράτη, είναι δημοκρατική, όταν η εφαρμογή της αρχής της πλειοψηφίας *δεν εκτοπίζει τον πυρήνα της κυριαρχίας* των κρατών-μελών, και όταν η λαμβανόμενη απόφαση *νομιμοποιείται ισοδυνάμως* και από την απόφαση της πλειοψηφίας των κρατών». Στη βάση αυτή, η **δημοκρατική αρχή**, ως θεμελιώδης αρχή της ενωσιακής τάξης, προϋποθέτει παραλλήλως και τη διασφάλιση της εθνικής και κρατικής υπόστασης των λαών της Ένωσης, δηλαδή των λαών ως συνόλων εθνικών πολιτών¹⁰³.

5.2. Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων με βάση τη Συνθήκη της Λισαβόνας

5.2.1. Ο ομοσπονδιακός ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων

Μια αυστηρή εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής οδηγεί στην ανάδειξη των Εθνικών Κοινοβουλίων ως τον **κύριο θεσμό νομιμοποίησης** της εξουσίας της Ένωσης, στον βαθμό που αποτελούν το μόνο αληθινό πολιτικό σώμα στο επίπεδο της Ένωσης.

Πράγματι, ως γνωστόν, η Ένωση δεν διαθέτει ένα λαό που να νομιμοποιεί μέσω εκλογών τις αποφάσεις των οργάνων της. Οπότε η νομιμοποίησή τους μπορεί να προέλθει από τα κράτη-μέλη και, επομένως, από τους θεσμούς εκείνους που κατέχουν την εθνική νομιμοποιητική εξουσία, δηλαδή από τα ΕΘΚ¹⁰⁴. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ναί μεν συμβάλλει στην νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής εξουσίας, εξαιτίας της άμεσης και καθολικής εκλογής των μελών του, ωστόσο ο τρόπος διεξαγωγής της εκλογής γίνεται με όρους που δεν επιτρέπουν τον σχηματισμό μιας αυθεντικής ευρωπαϊκής δημοκρατικής θέλησης.

Η κατάσταση αυτή αναγνωρίζεται για πρώτη φορά στο επίπεδο της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, ως ενωσιακά-διακυβερνητικά όργανα, που αποτελούνται από εκπροσώπους των εθνικών κυβερνήσεων, νομιμοποιούνται από τα ΕΘΚ, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο νομιμοποιείται από τους «πολίτες της Ένωσης». Η Επιτροπή, ως ενωσιακό-υπερεθνικό όργανο, που τα μέλη της διορίζονται-υποδεικνύονται από τα κράτη-μέλη, νομιμοποιείται από τα όργανα αυτά, συνεπώς, έμμεσα από τα ΕΘΚ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Από την άλλη, η σύνδεση των «δημοκρατικών αρχών»¹⁰⁵ της Συνθήκης της Λισαβόνας με τα κράτη και τους πολίτες, θέτει τις βάσεις ανάπτυξης μιας

¹⁰³ Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 156.

¹⁰⁴ Μια τέτοια προσέγγιση υιοθετεί το **Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο** στην **απόφασή** του της **30/06/2009**, θεωρώντας τα ΕΘΚ ως το σώμα νομιμοποίησης της εξουσίας που ασκείται από τα ενωσιακά όργανα, με την επιφύλαξη των **δημοψηφισμάτων**, στα οποία ο λαός εκφράζεται άμεσα, όπως συνέβη στην Γαλλία και Ολλανδία με την δημοψηφισματική απόρριψη της ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης, και την Ιρλανδία με το αρνητικό δημοψήφισμα σχετικά με την κύρωση του κειμένου της Συνθήκης της Λισαβόνας, βλ. σχετικώς **άρθρο** του Πολίτη Μ. Αλεξάνδρου, *Το δημοψήφισμα και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση* (The referendum and the European integration).

¹⁰⁵ Επρόκειτο για τις αρχές της δημοκρατίας, της ελευθερίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Το σύνολο αυτό των αρχών-αξιών, που δημιουργεί ένα **αξιακό σύστημα**, διακηρύσσεται πανηγυρικά και ενσωματώνεται ως δεσμευτική δικαιοκίνητη αρχή στο **άρθρο 2** της **ΣΕΕ**. Επιπλέον, για το αξιακό σύστημα, βλ. Τσάτσος, Δ. Θ., *Το αξιακό σύστημα της ΕΕ, Εισαγωγή στη λειτουργία του*, 2005, ό.π.: 33.



ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, η οποία βασίζεται σε ένα διπλό νομιμοποιητικό θεμέλιο. Η Ένωση, ως διαδικασία ενοποίησης κρατών, εξαρτάται από τη νομιμοποίηση των αποφάσεων, που λαμβάνουν οι εκπρόσωποι των κρατών.

Η αναγνώριση της κατάστασης αυτής οδήγησε τους συντάκτες της Συνθήκης Λισαβόνας να αναφερθούν για πρώτη φορά στα ΕΘΚ, απονέμοντας σε αυτά, έναν **οιονεί ομοσπονδιακό ρόλο**¹⁰⁶. Τα ΕΘΚ αντιμετωπίζονται πλέον ως «οιονεί θεσμικά όργανα» της Ένωσης. Υπό το πρίσμα αυτό, τα ΕΘΚ οφείλουν να «**συμβάλουν στη καλή λειτουργία της Ένωσης**»¹⁰⁷.

5.2.2. Ο διττός ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων

Η ενεργός συμβολή των ΕΘΚ στην καλή λειτουργία της Ένωσης, δεν γίνεται γενικά και αόριστα, αλλά με **συγκεκριμένα καθήκοντα**. Στο πλαίσιο αυτό, το **άρθρο 12** της ΣΕΕ, προβλέπει **έξι (6) συνολικά δράσεις**:

α) Ενημέρωση των ΕΘΚ για τα *σχέδια νομοθετικών πράξεων* της Ένωσης, σύμφωνα με ειδικό πρωτόκολλο που επισυνάφθηκε στη Συνθήκη¹⁰⁸.

β) Συμμετοχή των ΕΘΚ στον *έλεγχο τήρησης της αρχής της επικουρικότητας*, με βάση τις διαδικασίες που προβλέπονται επίσης σε ειδικό πρωτόκολλο που επισυνάφθηκε στη Συνθήκη¹⁰⁹.

γ) Συμμετοχή των ΕΘΚ στους *μηχανισμούς αξιολόγησης* της υλοποίησης των πολιτικών της ΕΕ, στα πλαίσια του *Χώρου, Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)*¹¹⁰, στον πολιτικό έλεγχο της *Europol* και την αξιολόγηση της *Eurojust*¹¹¹.

δ) Συμμετοχή των ΕΘΚ στις διαδικασίες *αναθεώρησης των Συνθηκών*¹¹².

ε) Ενημέρωση των ΕΘΚ για τις *αιτήσεις προσχώρησης* νέων μελών στην ΕΕ¹¹³.

στ) Συμμετοχή στη *διακοινοβουλευτική συνεργασία* μεταξύ ΕΘΚ και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η υποχρέωση των ΕΘΚ περί συμβολής στη καλή λειτουργία της Ένωσης, αναφέρεται από την ΣΕΕ, στο πλαίσιο ανάληψης του ρόλου των ΕΘΚ, που αφορά τον έλεγχο τήρησης των όρων λειτουργίας της Ένωσης που τίθενται από τα εθνικά συντάγματα, ήτοι της τήρησης και προστασίας των θεμελιωδών αρχών των συνταγμάτων, μεταξύ αυτών και της δημοκρατικής αρχής¹¹⁴.

Εκτός από τον ανωτέρω ρόλο που τους απονέμει η ΣΕΕ, τα ΕΘΚ επιφορτίζονται από τα εθνικά συντάγματα με το **ρόλο προάσπισης της εθνικής ταυτότητας**. Μέσω του **διττού** αυτού **ρόλου** των ΕΘΚ, θα μπορούσε κανείς να

¹⁰⁶ Βλ. άρθρο του Πλιάκου Αστέρι, *Η αρχή της δημοκρατίας στην ΕΕ και ο ρόλος των ΕΘΚ*, 2014: 72.

¹⁰⁷ Βλ. σχετικώς **άρθρο 12** της ΣΕΕ.

¹⁰⁸ **Πρωτόκολλο** υπ' αριθ. **1**, σχετικά με το **ρόλο** των ΕΘΚ στην ΕΕ, ΕΕ 2010, C 83/203.

¹⁰⁹ **Πρωτόκολλο** υπ' αριθ. **2**, σχετικά με την **εφαρμογή** των **αρχών** της **επικουρικότητας** και **αναλογικότητας**, ΕΕ 2010, C 83/206.

¹¹⁰ Βλ. **άρθρο 70** της ΣΛΕΕ.

¹¹¹ Βλ. **άρθρα 88 (2)** και **85 (1)** της ΣΛΕΕ.

¹¹² Βλ. **άρθρο 48 (2)** της ΣΕΕ.

¹¹³ Βλ. **άρθρο 49** της ΣΛΕΕ.

¹¹⁴ Οι αρχές αυτές προστατεύονται όταν η Ένωση δεν υπονομεύει τις εθνικές θεμελιώδεις αρχές των εθνικών συνταγμάτων, και όταν συγκροτείται και αναπτύσσεται σύμφωνα με τις αρχές αυτές. Ανατρέχοντας στο **άρθρο 28.3** του **Ελληνικού Συντάγματος**, θα ανακαλύψουμε τις απαιτήσεις του άρθρου αυτού, σύμφωνα με τις οποίες, η Ελλάδα *προβαίνει ελεύθερα σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής της κυριαρχίας, «εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας»*, βλ. σχετικώς Τσάτσος, Δ.Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α', 1994: 360.



ισχυριστεί ότι, το εθνικό αντιπαλεύει το υπερεθνικό. Στην ουσία, όμως, ο ρόλος αυτός είναι κοινός υπό την έννοια ότι, το υπερεθνικό διαφυλάττει το εθνικό, ή οι εθνικές αξίες προστατεύονται υπερεθνικά μέσω των ευρωπαϊκών αξιών.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, τα ΕΘΚ μπορούν να λειτουργήσουν **εθνικά**, υπό την έννοια της προστασίας του εθνικού τους συντάγματος, της εθνικής ταυτότητας, ιδίως μέσω του αυστηρού ελέγχου προστασίας των αρχών της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της ανάθεσης εξουσιών στην Ένωση, της ισότητας των κρατών-μελών.

Τα ΕΘΚ μπορούν να λειτουργήσουν και **υπερεθνικά**, υπό την έννοια της προστασίας της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, έτσι ώστε οι προστατευόμενες από το εθνικό σύνταγμα αξίες να προστατευθούν καλύτερα στο πλαίσιο της ΕΕ, με το αυστηρό έλεγχο ανάπτυξης μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας¹¹⁵.

5.2.3. Ο αναβαθμισμένος ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων-Τα ΕΘΚ «εισδύουν» στην Ενωσιακή πολιτική και νομοπαραγωγική διαδικασία

Με βάση τα όσα ελέχθησαν ανωτέρω, εύκολα μπορεί κάποιος να συνειδητοποιήσει τον **αναβαθμισμένο ρόλο** των ΕΘΚ στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Η αναβάθμιση αυτή θεωρήθηκε αναγκαία για να αποκατασταθεί ενδεχομένως η έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς¹¹⁶. Οι Ο' Brennan και Raunio (2007) έκαναν λόγο για το «**μακρύ ταξίδι**» των εθνικών Κοινοβουλίων, από το να είναι τα «**θύματα**» της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο να καταστούν «**ανταγωνιστικοί**» δράντες στην ευρωπαϊκή αρένα λήψης αποφάσεων¹¹⁷.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, η Συνθήκη της Λισαβόνας, μέσα από τις διατάξεις της ίδιας της Συνθήκης και τα προσαρτημένα πρωτόκολλα αριθ. 1 και 2 που προαναφέραμε, **ενσωμάτωσε** το σύνολο των ρυθμίσεων του Συντάγματος για τα ΕΘΚ, που αφορούσαν τη *θεσμική θέση* και τον *πολιτικό τους ρόλο*, και ταυτόχρονα **ενίσχυσε** το περιεχόμενό τους (μετά από επιμονή κυρίως της Ολλανδίας), δίνοντας τη δυνατότητα σε αυτά ακόμη και να *σταματήσουν* τη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής, υπό την προϋπόθεση της συμφωνίας του Ευρωπαϊκού νομοθέτη¹¹⁸.

Ειδικότερα, το **άρθρο 12** της ΣΕΕ διαλαμβάνει ότι «τα ΕΘΚ συμβάλλουν στη καλή λειτουργία της Ένωσης», μέσω **έξι (6) δράσεων**¹¹⁹, από τις οποίες, οι **δράσεις α, γ, δ και ε** αφορούν την *εξατομικευμένη δράση* ενός εκάστου των ΕΘΚ σε Ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, ενώ οι **δράσεις β και στ** αφορούν την προσπάθεια *οργάνωσης μορφών διακοινοβουλευτικής συνεργασίας και συλλογικής δράσης* από τα ΕΘΚ για την **άμεση** συμμετοχή τους στην *Ενωσιακή πολιτική και νομοπαραγωγική διαδικασία*¹²⁰.

¹¹⁵ Βλ. άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, 2014, ό.π.: 72, 73.

¹¹⁶ Cygan, A. (2012), "National Parliaments within the EU Polity-no Longer Losers but Hardly Victorious", *ERA Forum*, 12 (4), p. 518.

¹¹⁷ Cygan, A. (2012), ό.π.

¹¹⁸ König, Th., Daimer, St. & Finke, D. 2008, "The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency's Crisis Management of Ratification Failure", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (2), p. 342.

¹¹⁹ Βλ. **υποκεφάλαιο 5.2.2.** «Ο διττός ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων» για την αρίθμηση των δράσεων.

¹²⁰ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια*, 2007, ό.π.: 149. Ειδικότερα, η ενεργότερη συμμετοχή και η ενίσχυση του ρόλου των ΕΘΚ στη **νομοπαραγωγική διαδικασία** κρίθηκε επιβεβλημένη, δεδομένου ότι μέρος της νομοθετικής τους αρμοδιότητας ασκείτο από τα ενωσιακά νομοπαραγωγικά όργανα, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, και εξ' αυτού του λόγου τα ΕΘΚ θεωρήθηκαν οι μεγάλοι χαμένοι της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Μάλιστα, αναφορικά με το Συμβούλιο, η ανάθεση νομοθετικών αρμοδιοτήτων στο συλλογικό όργανο, που αποτελείται από εκπροσώπους της



Επρόκειτο στην ουσία για την «εισβολή» των ΕΘΚ στις πολιτικές και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της ΕΕ.

Στο σημείο αυτό λοιπόν, έχει σημασία να καταλάβουμε, πως, μέσω του αναβαθμισμένου ρόλου και, κυρίως, μέσα από τον έλεγχο της **αρχής της επικουρικότητας**, τα ΕΘΚ, ως τα κατ' εξοχήν αντιπροσωπευτικά όργανα των εθνικών συνταγματικών τάξεων, ανάγονται σε *άμεσο* όργανο της Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αφού πλέον δεν περιορίζονται σε μία έμμεση συμμετοχή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, μέσα από τον έλεγχο του ρόλου της εθνικής κυβέρνησης στην Ένωση, αλλά *συμμετέχουν άμεσα* σε αυτό.

5.2.4. Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας-Η αρχή της επικουρικότητας

Για να κατανοήσουμε το ρόλο που καλούνται να παίξουν τα ΕΘΚ στη μετά Λισσαβόνα εποχή θα πρέπει να εξηγήσουμε, τόσο τον ρόλο της **αρχής της δοτής αρμοδιότητας** ως προς την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών-μελών και Ένωσης, όσο και το ρόλο της **αρχής της επικουρικότητας**, η οποία αποτελεί ένα από τα σημαντικά σημεία του μοντέλου **πολυεπίπεδης διακυβέρνησης** της ΕΕ¹²¹, και θεωρείται ως θεμέλιο του φαινομένου οργάνωσης της κρατικής εξουσίας κατά το **ομοσπονδιακό σύστημα** (federalism, federalisme, foderalismus, federalismo)¹²².

5.2.4.1. Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας-Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων

Η **οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων** ανάμεσα στα κράτη-μέλη και στην Ένωση διέπεται από την αρχή της «**δοτής αρμοδιότητας**»¹²³. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων, που της απονέμουν τα κράτη-μέλη χωρίς να μπορεί να τις διευρύνει αυτοδύναμα. Αυτό σημαίνει ότι, η Ένωση δεν διαθέτει την «**αρμοδιότητα της αρμοδιότητας**», δηλαδή την αρμοδιότητα ή αλλιώς την νομική ικανότητα αυτοδύναμου προσδιορισμού νέων αρμοδιοτήτων, γνωστότερη στη γερμανική συνταγματική επιστήμη με τους όρους «Kompetenz-Kompetenz». Μάλιστα δε υπογραμμίζεται ότι «κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις συνθήκες ανήκει στα κράτη-μέλη»¹²⁴.

Εξειδίκευση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας αποτελεί η αρχή της «**ειδικότητας**» ή της «**ειδικής εξουσιοδότησης**» (**principe de specialite**). Σύμφωνα με την αρχή αυτή, ορίζεται ότι, «κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες. Η έκταση και οι όροι άσκησης

εκτελεστικής εξουσίας σε εθνικό επίπεδο, συνεπάγεται και περαιτέρω ενίσχυση της τελευταίας, δεδομένης και της διεύρυνσης της κανονιστικής αρμοδιότητας της διοίκησης, και πιο διεισδυτική νόθευση της κλασικής θεωρίας περί διάκρισης των εξουσιών, βλ. σχετικώς Παπαδοπούλου Λίνα, *Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ*, σε: Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, διαθέσιμα στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2014/03/2012_Papadopoulou_SEE_arthra_10-11-12_europaiki-dimokratia.pdf

¹²¹ Μακροδημήτρης, Α. και Πραβιτά, Μ. Η., 2012, ό.π.: 337.

¹²² Ο όρος αποδίδεται στα ελληνικά και ως «**φεντεραλισμός**» ή «**ομοσπονδισμός**», βλ. σχετικώς Μαυριάς Γ. Κώστας, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2014: 62.

¹²³ Βλ. **άρθρο 5 παρ. 1** της ΣΕΕ.

¹²⁴ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 54, 89, Πλιάκος, Α. Δ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις ΟΠΑ, Τμήμα ΔΕΟΣ ΜΠΣ.



των αρμοδιοτήτων της Ένωσης καθορίζονται από τις οικείες για κάθε τομέα διατάξεις των Συνθηκών»¹²⁵.

Δεδομένου ότι, το εύρος των σχετικών αρμοδιοτήτων είχε δημιουργήσει αρκετές προστριβές στο παρελθόν, η **Συνθήκη της Λισαβόνας** αποσαφηνίζει την **κατανομή αρμοδιοτήτων** μεταξύ **ΕΕ** και των **κρατών-μελών**¹²⁶. Έτσι, εισάγει για πρώτη φορά μία **σαφή ταξινόμηση**, κάνοντας διάκριση ανάμεσα σε **τέσσερις (4) αρμοδιότητες**: τις αποκλειστικές, τις συντρέχουσες, τις συντονιστικές και τις υποστηρικτικές αρμοδιότητες.

Όσον αφορά τις **αποκλειστικές** αρμοδιότητες, η ΕΕ είναι η μόνη που μπορεί να νομοθετήσει και να εγκρίνει δεσμευτικές πράξεις στους **τομείς** που αναφέρονται στο **άρθρο 3** της **ΣΛΕΕ**¹²⁷.

Στις **συντρέχουσες** αρμοδιότητες, τόσο η ΕΕ όσο και τα κράτη-μέλη δύνανται να εγκρίνουν δεσμευτικές πράξεις στους **τομείς** που αναφέρονται στο **άρθρο 4 παρ. 2** της **ΣΛΕΕ**¹²⁸. Ωστόσο, στο **άρθρο 2 παρ. 2** της **ΣΛΕΕ**, αναφέρεται ότι, «τα κράτη μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους στο μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της». Η πρόβλεψη αυτή ανοίγει το δρόμο για ενδεχόμενη **επανα-εθνικοποίηση** κάποιων πολιτικών.

Σχετικά με την **συντονιστική** αρμοδιότητα, αυτή αναγνωρίζεται στην Ένωση και η δέσμευση των κρατών-μελών στις συντονιστικές προσπάθειες της Ένωσης προσλαμβάνει χαρακτήρα *gentlemen's agreement*¹²⁹.

Στις **υποστηρικτικές** αρμοδιότητες, η ΕΕ μπορεί να παρέμβει μόνο για να υποστηρίξει, να συντονίζει ή να συμπληρώνει τη δράση των κρατών-μελών. Επομένως, δεν διαθέτει νομοθετική εξουσία και δεν μπορεί να παρεμβάλλεται στην άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, οι οποίες ανήκουν αποκλειστικά στα κράτη-μέλη¹³⁰.

5.2.4.2. Η αρχή της επικουρικότητας (Subsidiarity)

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών της αποτέλεσε ένα από τα κεντρικά ζητήματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Κλειδί για την αντιμετώπισή του αναδείχθηκε η **αρχή της επικουρικότητας**.

¹²⁵ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 89, 90, με παραπομπή στο **άρθρο 13 παρ. 2** της **ΣΕΕ** και στο **άρθρο 2 παρ. 6** της **ΣΛΕΕ**.

¹²⁶ Για το **ζήτημα** της **κατανομής** των **αρμοδιοτήτων**, βλ. Χρυσόχου Ν. Δημήτρης, 2003, ό.π.: 255-268 και Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 89-94.

¹²⁷ **Άρθρο 3** της **ΣΛΕΕ**: Οι **αποκλειστικές αρμοδιότητες** της Ένωσης περιλαμβάνουν τους εξής **τομείς**: **α)** τελωνειακή ένωση, **β)** θέσπιση κανόνων ανταγωνισμού, αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, **γ)** νομισματική πολιτική για τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ, **δ)** διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας, στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, **ε)** κοινή εμπορική πολιτική, **στ)** σύναψη διεθνών συμφωνιών.

¹²⁸ Στο **άρθρο 4 παρ. 2** της **ΣΛΕΕ**, ορίζονται οι **συντρέχουσες αρμοδιότητες** στους εξής «**κύριους**» **τομείς**: **α)** εσωτερική αγορά, **β)** κοινωνική πολιτική, **γ)** οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, **δ)** γεωργία και αλιεία, με εξαίρεση τη διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας, **ε)** περιβάλλον, **στ)** προστασία των καταναλωτών, **ζ)** μεταφορές, **η)** διευρωπαϊκά δίκτυα, **θ)** ενέργεια, **ι)** χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και **κ)** δημόσια υγεία.

¹²⁹ **Άρθρο 5** της **ΣΛΕΕ**: Η **συντονιστική αρμοδιότητα** αναφέρεται στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, στον τομέα της απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών.

¹³⁰ **Άρθρο 6** της **ΣΛΕΕ**: Οι **τομείς** στους οποίους προβλέπεται η δυνατότητα **υποστηρικτικής παρέμβασης** της Ένωσης είναι: **α)** η προστασία και η βελτίωση της ανθρώπινης υγείας, **β)** η βιομηχανία, **γ)** ο πολιτισμός, **δ)** ο τουρισμός, **ε)** η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση, η νεολαία και ο αθλητισμός, **στ)** η πολιτική προστασία και **ζ)** η διοικητική συνεργασία.



Το πρόβλημα που καλείται να λύσει η συγκεκριμένη αρχή επικεντρώνεται στο «ποιος» εκ των δύο αρμοδίων (Ένωση-κράτος μέλος) θα επιληφθεί για να ρυθμίσει θέμα, το οποίο εμπίπτει στην αρμοδιότητα και των δύο¹³¹.

Στο **άρθρο 5 παρ. 3** της ΣΕΕ, ορίζεται ότι, «σε εκείνους τους τομείς που η ΕΕ δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα σύμφωνα με τις Συνθήκες, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό ή/και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο υπερεθνικό επίπεδο»¹³².

Η εκτίμηση για τη συνδρομή ή μη της επικουρικής αποτελεί συχνά απόρροια μιας **λεπτής στάθμισης** για το επίπεδο, στο οποίο πρέπει, ενόψει των συγκεκριμένων δεδομένων κάθε προβλήματος, να αναληφθεί δράση είτε από την ΕΕ είτε από τα κράτη-μέλη. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζει σχετικά η **αρχή της αναλογικότητας**. Η αξιοποίηση της εν λόγω αρχής συμβάλλει όχι μόνο στη διευκρίνιση της **συνδρομής** της **επικουρικότητας**, αλλά και στην **ένταξη** της επιχειρούμενης **ρύθμισης** και στην **επιλογή** του **ηπιότερου μέτρου** για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού¹³³.

Η αρχή της επικουρικότητας δεν αποτελεί καινούριο όρο στο λεξιλόγιο της ΕΕ. **Πρωτοεμφανίστηκε** στο χώρο της *ηπειρωτικής Ευρώπης* στις *παπικές εγκυκλίους Rerum Novarum* του 1891 και *Quatragessimo Anno* του 1931 κατά τις οποίες: «παραβιάζεται η δικαιοσύνη αν, ότι μπορούν να διεκπεραιώσουν με επιτυχία οι μικρότερες και κατώτερες οργανώσεις, το αναλαμβάνει ένας ευρύτερος και ανώτερος οργανισμός»¹³⁴. Στη **σύγχρονη πολιτική σκηνή**, η αρχή αυτή απαντάται κυρίως σε *ομοσπονδιακά αρθρωμένα κράτη*, με στόχο την επίλυση του προβλήματος της άσκησης αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδίας και επί μέρους μελών, όπως π.χ. στη Γερμανία¹³⁵. Επιπλέον, η αρχή αυτή αναφέρεται για **πρώτη φορά** στο *κοινοτικό δίκαιο* με τη *Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης*, σχετικά με πολιτικές και δράσεις που αφορούν τον τομέα του περιβάλλοντος¹³⁶, και εντατικοποιείται μετά τη *Συνθήκη του Μάαστριχτ* καθώς αφορά στο σύνολο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της ΕΕ¹³⁷. Επισημαίνεται δε ότι, η εν λόγω αρχή συναντάται και σε μια σειρά **Εκθέσεων**¹³⁸.

Συνεπώς, με την αρχή της επικουρικότητας τίθεται ένα **τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των κρατών-μελών** (είτε σε εθνικό είτε σε περιφερειακό επίπεδο), και όχι υπέρ της ΕΕ, η οποία οφείλει να δρα επικουρικά. Ο λόγος που κάτι τέτοιο ισχύει είναι γιατί το εθνικό επίπεδο είναι σε θέση να γνωρίζει με καλύτερο και πιο άμεσο τρόπο τα προβλήματα, τις ανάγκες και τις ανησυχίες των πολιτών και μπορεί να προσφέρει καλύτερες λύσεις, διευκολύνοντας μάλιστα την ίδια τη

¹³¹ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 96.

¹³² Ιωσήφ Σ. Ιωσήφ, *Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης*, 2006: 137.

¹³³ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 100, 101, Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος IV, 2010, ό.π.: 182.

¹³⁴ Τσινισιζέλης, Μ., *Quo Vadis Europa?*, 2001: 101 και Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 96, 97.

¹³⁵ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 90, 97 και Κανελλόπουλος, Π., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Η Συνθήκη της Λισσαβώνας*, 2010: 274, 275.

¹³⁶ Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, 1996: 116, με παραπομπή στο **άρθρο 130 Π, παρ. 4 ΣυνθΕΟΚ**.

¹³⁷ Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια, 1996, ό.π.: 116.

¹³⁸ Χρυσοχόου Ν. Δημήτρης, 2003, ό.π.: 261: **α) Έκθεση Tindermans**, το 1975, ως μέσο επέκτασης του εύρους των Κοινοτικών αρμοδιοτήτων, **β) Έκθεση McDougal**, το 1977, ως μια περισσότερο οικονομική προσέγγιση, σχετιζόμενη κυρίως με θέματα Κοινοτικού προϋπολογισμού, **γ) Έκθεση Padoa-Schioppa**, το 1987, σχετικά με τον οικονομικό παρεμβατισμό της Κοινότητας, **δ) Έκθεση Delors**, το 1989, για την ΟΝΕ και **ε) Έκθεση Martin**, το 1990, τονίζοντας τις απαραίτητες συνθήκες για τη πολιτική βιωσιμότητα της Ένωσης.



συμμετοχή των πολιτών¹³⁹. Αντίθετα, η ΕΕ δρα επικουρικά παρεμβαίνοντας μόνο και στο βαθμό που η δράση θα έχει συνολικά πιο ολοκληρωμένα αποτελέσματα. Ωστόσο, τα ίδια τα εθνικά κοινοβούλια ερμηνεύουν με διαφορετικό τρόπο αυτήν την αρχή ανάλογα με την κοινοβουλευτική τους παράδοση (COSAC 2010).

5.2.5. ΕΘΚ: ρόλος διαφύλαξης της αρχής της επικουρικότητας

Η αρχή της επικουρικότητας, λοιπόν, με βάση τα προαναφερθέντα, ικανοποιεί την απαίτηση των ευρωπαϊών πολιτών να λαμβάνονται οι αποφάσεις σε ένα πιο αποκεντρωμένο επίπεδο, γεγονός που συνεπάγεται την **ενδυνάμωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης**¹⁴⁰. Σύμφωνα με τη λογική αυτή, αποδεικνύεται και το **πρωτόκολλο (αριθ. 2)** της Συνθήκης της Λισσαβόνας, που αναθέτει στα ΕΘΚ το **ρόλο διαφύλαξης** της εν λόγω αρχής.

Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να αναφέρουμε ότι, οι *αρχικές σκέψεις* για τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας, προσανατολίζονταν στη σύσταση *ειδικών τμημάτων* στα δικαστήρια της κοινότητας ή ακόμη και ενός *ειδικού δικαστηρίου* σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Παρόλα αυτά, όμως, οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβόνας κατέληξαν στην απόφαση να αναθέσουν στα κοινοβούλια την αρμοδιότητα ελέγχου εφαρμογής της επικουρικότητας. Μάλιστα, είχε προταθεί και ένα πιο προχωρημένο σύστημα ελέγχου της αρχής αυτής με **ξεκάθαρο δικαίωμα veto** στη διάθεση των **ΕΘΚ**, ικανοποιώντας κατ' αυτόν τον τρόπο την επιθυμία ορισμένων για μεγαλύτερη τόλμη από αυτήν που επέδειξαν οι συντάκτες της ΣΕΕ.

Η απόφαση για ανάθεση, στα ΕΘΚ, του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, προκύπτει από το σκεπτικό, ότι η αρχή της επικουρικότητας εκλαμβάνεται κυρίως ως μια **αρχή πολιτικής φύσεως**¹⁴¹. Και ως τέτοια, σύμφωνα με τους περισσότερους μελετητές, θα πρέπει να τελεί υπό τον έλεγχο πολιτικών και όχι δικαστικών οργάνων.

Ωστόσο, στο βαθμό που η εν λόγω αρχή δεν μνημονεύεται μόνο στο προοίμιο της ΣΕΕ, αλλά αποτέλεσε αντικείμενο συγκεκριμένου άρθρου στη ΣΕΚ (άρθρο 5), πρέπει να γίνει δεκτό ότι, πρόκειται για **δεσμευτική νομική αρχή**, η τήρηση της οποίας ελέγχεται από το **Δικαστήριο**¹⁴².

¹³⁹ Ο Παπαγιάννης, 2011: 97 αναφέρεται στη καθιέρωση, εκ μέρους της αρχής της επικουρικότητας, ενός είδους **τεκμηρίου υπέρ της κατώτερης βαθμίδας**, με την πειστική αιτιολογία ότι, όταν η απόφαση λαμβάνεται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον ενδιαφερόμενο, στον πολίτη, έχει αυξημένες προοπτικές αποτελεσματικότητας, αφού του δημιουργεί ένα αίσθημα εγγύτητας και συμμετοχής σ' αυτήν.

¹⁴⁰ Ιωακειμίδης, Π. Κ., 2005, ό.π.: 86.

¹⁴¹ Peters, Jit (2005), "National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice", *European Constitutional Law Review*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, p.p. 68-72.

¹⁴² Όπως επισημαίνει ο Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 97, 98, ο δικαστικός έλεγχος μιας τέτοιας αόριστης έννοιας ενέχει τεράστιες δυσχέρειες και δεν μπορεί παρά να περιοριστεί σε έλεγχο των **άκρων ορίων** της διακριτικής ευχέρειας και, βεβαίως, σε έλεγχο **βασικών και θεμελιωδών αρχών** του ενωσιακού δικαίου. Επιχειρηματολογώντας ως προς αυτό, ο Παπαγιάννης, Δ. αναφέρθηκε στη **νομολογία** του Δικαστηρίου, το οποίο **α)** έκρινε ότι δεν απαιτείται ρητή μνεία της αρχής της επικουρικότητας στην αιτιολογία της πράξης, αν προκύπτει από αυτήν, ότι ο σκοπός της πράξης δεν μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικά από τα κράτη-μέλη [**ΔΕΚ υπ. C-233/94 (ΟΔΓ/Κοινοβούλιο, Συμβούλιο)** Συλλ. 1997, I-2405] και **β)** διακήρυξε ότι, η επίκληση της εν λόγω αρχής δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως πρόσχημα για την απαλλαγή των κρατών-μελών από τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από το ενωσιακό δίκαιο [**ΔΕΚ υπ. C-415/93 (Bosman)** Συλλ. 1995, I-4921]. Πάντως, αυτό που πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερος είναι ότι, το Δικαστήριο, μέχρι σήμερα, αφενός μεν δεν έκανε ποτέ αποδεκτό αίτημα για ακύρωση πράξης, λόγω παράβασης της αρχής της επικουρικότητας, αφετέρου δε δεν επιμένει αυστηρά σε μια εξαντλητική αιτιολογία, παρά αρκείται στην αναπαραγωγή



Η λογική αυτή αντικατοπτρίζει τα **διαφορετικά συστήματα ελέγχου** της αρχής της επικουρικότητας ανάμεσα στην **Ευρωπαϊκή Ένωση** και στις **Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής**¹⁴³.

Η άποψη ότι, η Γερουσία στο ομοσπονδιακό σύστημα των ΗΠΑ μπορεί να θεωρηθεί ως φυσικός υπερασπιστής της αρχής της επικουρικότητας, έχει ιδιαίτερος αμφισβητηθεί. Οι ΗΠΑ δεν διαθέτουν στην πραγματικότητα κανέναν μηχανισμό πολιτικής φύσεως για την προστασία του ομοσπονδιακού της μοντέλου. Κατά συνέπεια, τα ομοσπονδιακά δικαστήρια αναλαμβάνουν να παίξουν το ρόλο του υπευθύνου να επιβάλλει την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Και εδώ τίθεται ένα ερώτημα για την Ένωση: το γεγονός ότι παρέχονται στα κοινοβούλια τα απαραίτητα εργαλεία ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας, αυτό με τη σειρά του θα επηρεάσει τη δραστηριότητα του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ); Ίσως, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι, να το καταστήσει λιγότερο ενεργό στον εν λόγω τομέα. Ωστόσο, η Ένωση διαθέτει ένα φιλόδοξο και πιο ανεπτυγμένο-προχωρημένο σχέδιο που δεν υποστηρίζει τον δικαστικό ακτιβισμό, αλλά αντιπροτείνει τα κοινοβούλια ως το καταλληλότερο όργανο περιφρούρησης του «ομοσπονδιακού» της μοντέλου.

Στα κεφάλαια που ακολουθούν γίνεται η *συζήτηση* σχετικά με τις νέες δυνατότητες που προσφέρουν οι **προβλέψεις** της Συνθήκης της Λισαβόνας¹⁴⁴ για μια πιο ενεργό συμμετοχή των κοινοβουλίων στη διαμόρφωση και νομιμοποίηση των ευρωπαϊκών αποφάσεων. Η συμμετοχή τους λαμβάνει κυρίως δύο μορφές, αφενός το **δικαίωμα στην ενημέρωση**, αφετέρου το **δικαίωμα ένστασης** στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών της Ένωσης ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Πέρα από τον έλεγχο εξίσου σημαντικό ρόλο, παίζει και ο **πολιτικός διάλογος** μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των Εθνικών Κοινοβουλίων.

5.3. Προβλέψεις της Συνθήκης της Λισαβόνας με βάση τα Πρωτόκολλα (αριθ. 1 και 2)

5.3.1. Το δικαίωμα στην ενημέρωση

Ο **Τίτλος Ι του Πρωτοκόλλου αριθ. 1**, σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ, είναι αφιερωμένος στην **ενημέρωση των ΕΘΚ**, και αφορά τη συμμετοχή και τον έλεγχο των κυβερνήσεων στη διαμόρφωση της «εθνικής» ευρωπαϊκής πολιτικής.

Στη βάση αυτή, το σύνολο των εγγράφων διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες, λευκές βίβλοι, ανακοινώσεις, ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα, κλπ), **διαβιβάζονται απευθείας** στα ΕΘΚ, με τη δημοσίευσή τους, ταυτόχρονα με την διαβίβασή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο (**άρθρο 1**). Στα εθνικά κοινοβούλια διαβιβάζονται, επίσης, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων, που προέρχονται από κάθε όργανο (Επιτροπή, Κοινοβούλιο) ή από ομάδα κρατών-μελών,

των προβλέψεων του άρθ. 5 παρ. 3 ΣυνθΕΕ [ΔΕΚ υπ. C-491/01 (**British Tobacco**) Συλλ. 2002, I-1453].

¹⁴³ Bermann, George A. (2008), “The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’.: National Parliaments and Subsidiarity”, *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁴⁴ Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναφέρεται και ως **Συνθήκη των Κοινοβουλίων**, λόγω ακριβώς των προβλέψεων αυτών και των δυνατοτήτων που προσφέρουν αυτές στα ΕΘΚ, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της Ένωσης και της ενωσιακής νομοθετικής διαδικασίας, βλ. σχετικώς Buzek, J. (2010), *State of the Union, JCMS 2010 Annual Review*, 49: 7-16, p. 12.



που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία (άρθρο 2)¹⁴⁵. Ταυτόχρονα με την διαβίβαση στις εθνικές κυβερνήσεις, **διαβιβάζονται απευθείας** στα ΕΘΚ οι ημερήσιες διατάξεις, τα αποτελέσματα και τα πρακτικά των συνόδων του Συμβουλίου, όταν αυτό, ενεργώντας ως νομοθέτης, εξετάζει σχέδια νομοθετικών πράξεων, γεγονός που αποτελεί καινοτομία (άρθρο 5). Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ) διαβιβάζει ενημερωτικά στα ΕΘΚ την ετήσια έκθεσή του (άρθρο 7).

Το πρωτόκολλο αριθ. 1 της Συνθήκης της Λισαβόνας, διατηρώντας τις θεμελιώδεις ρυθμίσεις του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, κινήθηκε στην ίδια κατεύθυνση ως προς την ενημέρωση των ΕΘΚ, ωστόσο διαφοροποιήθηκε από το αντίστοιχο πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, καθιστώντας τις σχετικές διαδικασίες **πιο λειτουργικές**¹⁴⁶.

Στο πλαίσιο αυτό, η ενημέρωση των ΕΘΚ και η κοινοποίηση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων γίνεται **απευθείας** από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης **δίχως τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων**¹⁴⁷. Τα ΕΘΚ, δηλαδή, έχουν άμεση ενημέρωση και όχι έμμεση, μέσω των αρμοδίων υπουργών της κυβέρνησης, οι οποίοι συμμετέχουν στα Συμβούλια Υπουργών. Επιπλέον, προβλέπεται **προθεσμία οκτώ (8) εβδομάδων** [και όχι έξι (6)] από την επίσημη κατάθεση ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης της Ένωσης ενώπιον των ΕΘΚ έως την εγγραφή του στην προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου για τη λήψη απόφασης, προκειμένου τα ΕΘΚ να εκφράσουν τις απόψεις τους προς τις κυβερνήσεις¹⁴⁸.

Επρόκειτο για σημαντικές ρυθμίσεις που θέτουν τις βάσεις ανάπτυξης μιας **ενιαίας συνταγματικής αντίληψης** του ευρωπαϊκού ρόλου των ΕΘΚ, ανεξαρτήτως των σχέσεων που αυτά παραδοσιακά αναπτύσσουν με τις αντίστοιχες κυβερνήσεις¹⁴⁹.

5.3.1.1. Πολιτικός διάλογος μεταξύ κοινοτικών οργάνων και ΕΘΚ

Η ανωτέρω ροή της πληροφόρησης θεωρείται ότι **ενισχύει τον πολιτικό διάλογο** μεταξύ *ΕΘΚ και ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων*, κυρίως μεταξύ ΕΘΚ και **Επιτροπής**. Πρόκειται για μια πρωτοβουλία της Επιτροπής που ξεκίνησε το 2006 και είναι γνωστή ως «**πρωτοβουλία Barroso**»¹⁵⁰.

Ο διάλογος αυτός έγκειται σε μια αδιάκοπη συζήτηση για το **πρόγραμμα εργασίας** της Επιτροπής και τις **πολιτικές προτεραιότητες** της ΕΕ¹⁵¹, όπως αυτές καθορίζονται από τα θεσμικά όργανα, σε γραπτή ανταλλαγή απόψεων για τα

¹⁴⁵ Η υποχρέωση αυτή έχει **διττή έννοια**: αφενός, τα ΕΘΚ αναλαμβάνουν έναν ιδιότυπο θεσμικό ρόλο στη διαδικασία νομοθετικής παραγωγής, διεμβολίζοντας τη «Συζυγία του Μάαστριχτ», αφετέρου, εφόσον ενημερώνονται για τη μελλοντική στρατηγική της Ένωσης, μπορούν και να παρεμβαίνουν στη διαμόρφωσή της, βλ. σχετικώς Παπαδοπούλου, Λ., *Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ*, σε: Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 144.

¹⁴⁶ Πλιάκος, Α. Δ. στα Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», 2009: 195.

¹⁴⁷ Ας σημειωθεί ότι, η διαβίβαση των εγγράφων, που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ, παραμένει πάντα στη διακριτική ευχέρεια των κυβερνήσεων.

¹⁴⁸ Βλ. άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, 2014, ό.π.: 76 και Πασσάς, Γ. Α., 2012, ό.π.: 101.

¹⁴⁹ Πλιάκος, Α. Δ. στα Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», 2009, ό.π.: 195.

¹⁵⁰ Πλιάκος, Α. Δ., 2014, ό.π.: 76 και Πασσάς, Γ. Α., 2012, ό.π.: 101.

¹⁵¹ Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα ΕΘΚ να θεωρήσουν το **πρόγραμμα εργασίας** της ως ένα στρατηγικό εργαλείο που επιτρέπει να επιτυγχάνεται συναίνεση σχετικά με το πού θα πρέπει να εστιάσει η ΕΕ την πολιτική της κατά το επόμενο έτος. Ωστόσο, λίγα ΕΘΚ εκφράζουν τις απόψεις τους για το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου. Περαιτέρω, η Επιτροπή προωθεί τον πολιτικό διάλογο με τα ΕΘΚ και την ενεργό συμμετοχή τους όσον αφορά **α)** στη συζήτηση για την **οικονομική διακυβέρνηση** στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και **β)** στο **πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020** και το μελλοντικό πεδίο των ενωσιακών πολιτικών.



νομοθετικά ή μη έγγραφα της Επιτροπής¹⁵² και συζητήσεις για ένα ευρύ φάσμα θεμάτων πολιτικής στο πλαίσιο της COSAC. Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των ΕΘΚ συνίσταται στο να εξηγούν συχνά δύσκολες πολιτικές επιλογές των οποίων οι επιπτώσεις υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα.

Ο πολιτικός διάλογος ενισχύεται επίσης κατά τις εργασίες **διακοινοβουλευτικών συναντήσεων** μεταξύ της *Διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων* στις υποθέσεις της Ένωσης και του *Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*¹⁵³, για συζήτηση διαφόρων θεμάτων μεταξύ των οποίων και ζητημάτων κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ).

Ο πολιτικός διάλογος καλύπτει επίσης έναν αυξανόμενο αριθμό **πολυμερών και διμερών επαφών και συναντήσεων**, σε *διοικητικό ή πολιτικό επίπεδο*¹⁵⁴, μεταξύ της Επιτροπής και των ΕΘΚ, συμπεριλαμβανομένου μεγάλου αριθμού **επισκέψεων επιτρόπων** στα εθνικά κοινοβούλια, επισκέψεις που συνήθως συνοδεύονται από ακρόαση των επιτρόπων στις *Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων*¹⁵⁵.

Για τη διευκόλυνση της διαδικασίας, έχει δημιουργηθεί μια **ηλεκτρονική πλατφόρμα IPEX (ipex.eu)**, μέσω της οποίας ανταλλάσσονται πληροφορίες μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων, ανεβαίνουν οι αιτιολογημένες γνώμες τους καθώς και έγγραφα που ενδιαφέρουν την ενδοκοινοβουλευτική συζήτηση και συνεργασία. Με την ίδια λογική, έχει συσταθεί και ένα **Ευρωπαϊκό Κέντρο Κοινοβουλευτικής Έρευνας και Τεκμηρίωσης (ECPRD)**, το οποίο λειτουργεί ως δίαυλος για τις αιτήσεις πληροφοριών κάθε φορά που ένα κοινοβούλιο επιθυμεί να μάθει περισσότερα για τις πρακτικές και τις πολιτικές που ακολουθούνται σε άλλες χώρες της ΕΕ.

Τέλος, όλα σχεδόν τα εθνικά κοινοβούλια έχουν αποστείλει **μονίμους αντιπροσώπους** στις **Βρυξέλλες** με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του πολιτικού αυτού διαλόγου¹⁵⁶.

5.3.1.2. Διακοινοβουλευτική Συνεργασία

Ο **Τίτλος II του Πρωτοκόλλου αριθ. 1**, περιλαμβάνει **δύο (2) άρθρα (9 και 10)**, και αναφέρεται στην **Διακοινοβουλευτική Συνεργασία (in-terparliamentary co-operation)**, της οποίας η οργάνωση ανατίθεται από κοινού στα ΕΘΚ και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Παράλληλα αναγνωρίζεται στη «**Διάσκεψη κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων τις υποθέσεις της Ένωσης**» ειδικός ρόλος, ως χώρου ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών με δικαίωμα υποβολής οποιασδήποτε εισήγησης κρίνει σκόπιμη στα κοινοτικά όργανα, δίχως όμως οι εισηγήσεις αυτές να

¹⁵² Στο πλαίσιο αυτό, τα ΕΘΚ δύνανται να εκφράσουν τη γνώμη τους τόσο κατά την προνομοθετική φάση όσο και κατά τη νομοθετική διαδικασία. Για τον **πολιτικό διάλογο** στην **προνομοθετική φάση** για τη διαμόρφωση μελλοντικών πρωτοβουλιών, βλ. **Παράρτημα (6)**.

¹⁵³ Για μια **σύνοψη** των κυριότερων **Διασκέψεων** και **συναντήσεων**, στο πλαίσιο της **Διακοινοβουλευτικής Συνεργασίας**, βλ. **Παράρτημα (7)**.

¹⁵⁴ Για την **μορφή** που λαμβάνουν οι **διμερείς και πολυμερείς επαφές και συναντήσεις** μεταξύ της **Επιτροπής** και των **ΕΘΚ**, τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, βλ. **Παράρτημα (8)**.

¹⁵⁵ **Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής** για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, **COM (2012) 373** τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012.

¹⁵⁶ Το **Βρετανικό Γραφείο (UK National Parliament Office-NPO)** μάλιστα έχει ιδρυθεί από τον Οκτώβριο του 1999 και αντιπροσωπεύει τα δύο νομοθετικά σώματα του Ηνωμένου Βασιλείου στο επίπεδο της ΕΕ. Στελεχώνεται από τρία μέλη (δύο από τη Βουλή των Κοινοτήτων και ένα από τη Βουλή των Λόρδων) και βοηθάει τα δύο νομοθετικά σώματα ώστε να παρακολουθούν και να ελέγχουν με αποδοτικότερο τρόπο τις ευρωπαϊκές πολιτικές και δράσεις.



δεσμεύουν τα ΕΘΚ, ενώ η «Διάσκεψη» μπορεί να οργανώνει διασκέψεις και για θέματα ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ, όπως προελέχθη.

Με τη νέα αυτή διατύπωση, σε σχέση με το αντίστοιχο Πρωτόκολλο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, *αποφεύγεται η ευθεία αναφορά στην COSAC*¹⁵⁷, γεγονός που επιτρέπει την υπόθεση, ότι υπάρχει πρόθεση υποβάθμισης του ρόλου της τελευταίας στη διακοινοβουλευτική συνεργασία¹⁵⁸.

Ως προς τον ρόλο της **διάσκεψης Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων** δεν έγινε τροποποίηση. Η εν λόγω διάσκεψη απαρτίζεται από βουλευτές των ΕΘΚ που προέρχονται από τις εθνικές κοινοβουλευτικές επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων και διατηρεί τη δυνατότητα να υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και την Επιτροπή *εισηγήσεις που αφορούν κυρίως στην επικουρικότητα*.

5.3.2. Το δικαίωμα στην ένσταση-Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (διαδικασία της «κίτρινης» και «πορτοκαλί κάρτας»)

Το **Πρωτόκολλο** αριθ. **2**, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αφορά στη δυνατότητα που παρέχεται, πλέον, στα ΕΘΚ να παρεμβαίνουν ευθέως στην Ενωσιακή νομοπαραγωγική διαδικασία, μέσω του συστήματος/μηχανισμού «**έγκαιρης προειδοποίησης**» (**early warning mechanism**), ή, όπως συνηθίζεται να περιγράφεται με ποδοσφαιρικούς όρους, μέσω της διαδικασίας της «**κίτρινης**» και «**πορτοκαλί κάρτας**» για τον έλεγχο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

Συγκεκριμένα, όπως ήδη αναφέραμε, η Επιτροπή υποχρεούται να διαβιβάσει όλες τις νομοθετικές προτάσεις και στα ΕΘΚ. Κάθε ΕΘΚ ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας *οκτώ (8) εβδομάδων* από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης¹⁵⁹, να απευθύνει προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής *αιτιολογημένη γνώμη* (ειδική και εμπεριστατωμένη), στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι, το εν λόγω σχέδιο δε συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας¹⁶⁰, όπως αυτή ορίζεται στο **άρθρο 5** της **ΣΕΕ**. Τα εν λόγω θεσμικά όργανα της Ένωσης είναι υποχρεωμένα να λάβουν υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες των ΕΘΚ (**άρθρο 7** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**).

¹⁵⁷ Το **άρθρο 10** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **1** της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν αναφέρεται ρητώς στην COSAC αλλά σε **διάσκεψη**. Η παράλειψη αυτή οφείλεται στην επιφυλακτική στάση που κρατούν ορισμένα μέλη εθνικών κοινοβουλίων έναντι της COSAC.

¹⁵⁸ Louis, J-V. (2008), The Lisbon Treaty: The Irish 'No': National Parliaments and the Principle of Subsidiarity—Legal Options and Practical Limits, *European Constitutional Law Review*, 4 (3), p. 445.

¹⁵⁹ Κατά τη διάρκεια των **οκτώ (8) εβδομάδων**, το υπό εξέταση σχέδιο δεν επιτρέπεται να εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου, βλ. **άρθρο 4** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **1**.

¹⁶⁰ Τα **κριτήρια αιτιολόγησης** μιας τέτοιας **γνώμης** δεν παρατίθενται αναλυτικά, μπορούν, ωστόσο, να συναχθούν εξ αντιδιαστολής από τα στοιχεία που απαιτούνται για να αποδειχθεί ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας (**άρθρο 5** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**), τα οποία τεκμηριώνονται βάσει ποιοτικών και ποσοτικών δεικτών. Ενόψει της γενικότητας της διατύπωσης αυτής, καταλείπεται στα Κοινοβούλια ευρύ πεδίο εκτίμησης, ανάλογα και με τα χαρακτηριστικά της εθνικής έννομης τάξης και τον ενιαίο ή ομοσπονδιακό χαρακτήρα κάθε κράτους. Αντίθετα με το ευρύ περιεχόμενο του ελέγχου, η έκτασή του παρουσιάζεται μάλλον περιορισμένη, καθώς αφορά μόνο στην αρχή της επικουρικότητας και όχι σε εκείνη της αναλογικότητας, η οποία δεν αναφέρεται στο **άρθρο 5** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**. [βλ. σχετικά Παπαδοπούλου, Λ., *Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ*, σε: Β. Σκουρή (επιμ.), ό.π.: 151], ούτε βέβαια στην πολιτική της αναγκαιότητα και αξία, καθώς κάτι τέτοιο θα καθιστούσε τα ΕΘΚ συν-νομοθέτη σε ενωσιακό επίπεδο [βλ. σχετικά Fabbrini, F. and Granat, K. (2013), p.p. 115-144]. Αντίθετος με την παραπάνω άποψη εμφανίζεται ο Wagner 2007: 2, ο οποίος θεωρεί ότι, η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί προνομιακό πεδίο ελέγχου, που τα ΕΘΚ θα έπρεπε να αξιοποιήσουν.



5.3.2.1. Η κίτρινη κάρτα

Εάν τυχόν υποβληθείσα «ένσταση»¹⁶¹ συγκεντρώσει τον αριθμό του ενός τρίτου, τουλάχιστον, του συνόλου των ψήφων (18 στους 54) που έχουν τα ΕΘΚ¹⁶², το σχέδιο «επανεξετάζεται»¹⁶³. Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων (14 στους 54) όταν πρόκειται για πράξη, που αφορά τον πρώην τρίτο πυλώνα, ήτοι το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹⁶⁴.

Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή ή, κατά περίπτωση, η ομάδα κρατών-μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, μπορεί να αποφασίσει να **διατηρήσει**, να **τροποποιήσει** ή να **αποσύρει** το σχέδιο¹⁶⁵. Η απόφαση αυτή πρέπει, όμως, να είναι πλήρως αιτιολογημένη¹⁶⁶.

Αυτή είναι η λεγόμενη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» (**Yellow Card Mechanism**)¹⁶⁷, όπως επικράτησε να λέγεται κατά τη διαπραγμάτευση του Ευρω-Συντάγματος. Ωστόσο, η Ολλανδία είχε επιφυλάξεις, τις οποίες και έθεσε κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης της Λισσαβόνας, ζητώντας επιπλέον διασφαλίσεις τήρησης της επικουρικότητας κατά τη **συνήθη νομοθετική διαδικασία**, διαδικασία που έγινε δεκτή ως «πορτοκαλί κάρτα» (**Orange Card Mechanism**), ονομασία που προέρχεται από το εθνικό χρώμα της Ολλανδίας¹⁶⁸.

5.3.2.2. Η πορτοκαλί κάρτα

Στο πλαίσιο της **συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (Ordinary Legislative Procedure)**¹⁶⁹, προβλέπεται επίσης **επανεξέταση (review)** της νομοθετικής

¹⁶¹ Επρόκειτο για τις αιτιολογημένες γνώμες των ΕΘΚ, που κρίνουν ότι το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας, ήτοι οι «αρνητικές» γνώμες.

¹⁶² **Κατώφλια ενεργοποίησης:** Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο (2) ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με το ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα, δηλαδή ανάλογα με τη συνταγματική δομή κάθε κράτους. Στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο (2) σώματα, κάθε σώμα έχει μία (1) ψήφο (ενδεικτικά αναφέρουμε Γαλλία, Ισπανία, Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία). Στη περίπτωση κοινοβουλευτικού συστήματος με ένα κοινοβούλιο, αυτό θα έχει δύο (2) ψήφους (βλέπε Ελλάδα, Πορτογαλία, Βουλγαρία), βλ. σχετικά **άρθρο 7 παρ. 1** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**.

¹⁶³ Αξίζει να σημειωθεί ότι, το **Πρωτόκολλο** αριθ. **2** παραλείπει να ρυθμίσει τι συμβαίνει όταν τα κοινοβούλια αποφαινούνται **θετικά**. Στη περίπτωση αυτή, η συνεργασία των οργάνων της Ένωσης επιβάλλει την έγκαιρη γραπτή γνωστοποίηση της γνώμης τους. Εφόσον παρέλθει η προθεσμία των οκτώ (8) εβδομάδων, είναι ορθότερο να δεχτούμε ότι η πρωτοβουλία **εγκρίνεται**, βλ. σχετικά Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος IV, 2010, ό.π.: 184.

¹⁶⁴ **Άρθρο 7 παρ. 2** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**. **Άρθρο 69 ΣΛΕΕ** Ενοποιημένη απόδοση Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης **C 83, 30.3.2010**.

¹⁶⁵ Στα **ΕΘΚ**, δηλαδή, *δεν αναγνωρίζεται ένα γνήσιο δικαίωμα βέτο*, αλλά ένα **είδους φρένο** προς επανεξέταση του σχεδίου, μια **υποχρέωση επανεξέτασης** του μέτρου εκ μέρους της Επιτροπής.

¹⁶⁶ **Άρθρο 7 παρ. 2** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**.

¹⁶⁷ Σε αντιδιαστολή με τη διαδικασία της «κόκκινης κάρτας», που θα επέτρεπε την **άμεση απόρριψη** του σχεδίου νομοθετικής πράξης και την **αναστολή** της ενωσιακής νομοθετικής διαδικασίας.

¹⁶⁸ Piris, J-Cl. (2010), *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, p. 129.

¹⁶⁹ Η **συνήθης νομοθετική διαδικασία** αποτελεί κατ' ουσία τη μετεξέλιξη της διαδικασίας της «**συναπόφασης**», που ίσχυε υπό το καθεστώς της Συνθήκης της Νίκαιας. Προβλέπονται **τέσσερα (4) συνολικά στάδια**, τα οποία μπορεί να διέλθει η όλη διαδικασία, προκειμένου να ολοκληρωθεί η έκδοση της πράξης. **Τρία (3) στάδια** λαμβάνουν χώρα με τη μορφή «**αναγνώσεων**» (1^η, 2^η, 3^η ανάγνωση) και **ένα (1)** με τη μορφή της **επιτροπής συνδιαλλαγής**. Η όλη διαδικασία ξεκινά με την **υποβολή** της **πρότασης** της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Η ροή της όλης διαδικασίας αναφέρεται στον Παπαγιάννη, Δ., 2011, ό.π.: 239-243 και ρυθμίζεται αναλυτικά στο **άρθρο 294** της ΣΛΕΕ.



πρότασης, εάν οι αιτιολογημένες γνώμες, που κρίνουν ότι δεν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την **απλή πλειοψηφία** των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει, πάντα με αιτιολογημένη γνώμη, να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση¹⁷⁰.

Στη περίπτωση διατήρησης της πρότασης, η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και αυτές των ΕΘΚ διαβιβάζονται στο νομοθέτη της Ένωσης, ήτοι στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, προκειμένου να εξετάσει τη συμβατότητα της πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας. Αν το **55%** των **μελών του Συμβουλίου** ή η **πλειοψηφία των ψηφισάντων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** ταχθεί **κατά** της συμβατότητας, τότε η εξέταση της νομοθετικής πράξης **δεν συνεχίζεται**¹⁷¹.

Με αυτόν τον τρόπο, είναι δυνατόν, να σταματήσει η νομοθετική διαδικασία με την επέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων, με απόφαση, όμως, του ενός εκ των δύο νομοθετικών οργάνων της Ένωσης.

5.3.2.3. Το έμμεσο δικαίωμα της προσφυγής στο ΔΕΕ

Εάν μετά από όλη αυτή τη διαδικασία, η νομοθετική πρόταση τελικώς εκδοθεί, στα ΕΘΚ παρέχεται η δυνατότητα να **προσφύγουν** (υπό τον τύπο της **αίτησης ακύρωσης**) στο ΔΕΕ λόγω **παραβίασης** της αρχής της επικουρικότητας από τη νομοθετική αυτή πράξη¹⁷². Το δικαίωμα αυτό ασκείται μέσω του οικείου κράτους-μέλους, το οποίο είναι υποχρεωμένο να διαβιβάσει την προσφυγή του κοινοβουλίου του στο Δικαστήριο.

Παρέχεται, λοιπόν, με αυτόν τον τρόπο, η δυνατότητα στα ΕΘΚ να προσβάλλουν, έστω μέσω των κυβερνήσεών τους, απευθείας πράξεις της Ένωσης για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας¹⁷³, γεγονός που τα εντάσσει μεταξύ των «**προνομιούχων διαδίκων**» και συνεπάγεται την **έμμεση ενεργητική νομιμοποίησή τους** ενώπιον του ΔΕΕ¹⁷⁴.

Η διάταξη αυτή αποτελεί μια καινοτομία της Συνθήκης της Λισσαβόνας, εναπόκειται ωστόσο, στα κράτη-μέλη να ρυθμίσουν τις εσωτερικές εκείνες σχέσεις μεταξύ των κυβερνήσεων και των κοινοβουλίων έτσι ώστε εκείνα να έχουν πραγματικό δικαίωμα άσκησης μιας τέτοιας προσφυγής¹⁷⁵.

Αξίζει δε να σημειωθεί ότι, παρότι το **άρθρο 8** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2** δεν προβλέπει την αναστολή της νομοθετικής διαδικασίας σε περίπτωση προσφυγών, τα νομοθετικά όργανα ενδεχομένως να μην προχωρήσουν τη διαδικασία αναμένοντας την απόφαση του ΔΕΕ. Συνεπώς, η πρακτική εφαρμογή και χρηστικότητα της νέας αυτής θεσμικής δυνατότητας θα εξαρτηθεί εν πολλοίς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου και την κανονιστικότητα που θα προσδώσει στην αρχή της επικουρικότητας.

¹⁷⁰ **Άρθρο 7 παρ. 3** (πρώτη υποπαράγραφος) του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**.

¹⁷¹ **Άρθρο 7 παρ. 3** (δεύτερη υποπαράγραφος) του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2**.

¹⁷² **Άρθρο 8** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. **2** και **άρθρο 263** της **ΣΛΕΕ**.

¹⁷³ Ο **έλεγχος** αφορά μόνο το ζήτημα της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και δεν καλύπτει τυχόν αναρμοδιότητα, παράβαση ουσιαστικού τύπου ή παράβαση της Συνθήκης.

¹⁷⁴ Με τον τρόπο αυτό, ο **ρόλος των ΕΘΚ αναβαθμίζεται**, αν και δεν τους αναγνωρίζεται πλήρης και ανεξάρτητο, σε σχέση με τα κράτη-μέλη, *locus standi*, βλ. σχετικώς Χριστιανός, Β., *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της ΕΕ*, 2008, ό.π.: 823.

¹⁷⁵ Piris, J.-Cl. (2010), ό.π.: 130.



5.3.3. Εκτίμηση της σημασίας και των αποτελεσμάτων του «συστήματος ελέγχου» με βάση το Πρωτόκολλο αριθ. 2

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει στο υποκεφάλαιο 4.4. «Συνθήκη του Άμστερνταμ», το **Πρωτόκολλο για την εφαρμογή της επικουρικότητας**, που προσαρτήθηκε στη **Συνθήκη του Άμστερνταμ**, εξειδικεύει τα **κριτήρια** για την εφαρμογή της αρχής αυτής, προσδιορίζοντας με ακρίβεια την έννοια της επικουρικότητας, με γνώμονα το σεβασμό στις καταστατικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής, το Πρωτόκολλο *δεν προβλέπει διαδικασία υποχρεωτικής διαβούλευσης με τα ΕΘΚ*. Η διαβούλευση με τα ΕΘΚ προβλέπεται στη διοργανική συμφωνία Επιτροπής, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου και στα άρθρα του Πρωτοκόλλου για το ρόλο των ΕΘΚ, σύμφωνα με τα οποία «όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής» (λευκές και πράσινες βίβλοι) πρέπει να διαβιβάζονται αμέσως στα ΕΘΚ. Η σχετική διαδικασία εξαντλείται στην ενημέρωση των Κοινοβουλίων, ενώ παρέχει τη δυνατότητα στη Συνδιάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των κοινοβουλίων των κρατών-μελών (COSAC), να υποβάλει κάθε συνεισφορά που κρίνει κατάλληλη και να εξετάζει κάθε πρόταση νομοθετικής πράξης που σχετίζεται με τη θέσπιση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η οποία θα μπορούσε να έχει άμεση επίδραση στα ατομικά δικαιώματα και τις ατομικές ελευθερίες.

Αντίθετα, το σχετικό **Πρωτόκολλο (αριθ. 2)**, που προσαρτήθηκε στη **Συνθήκη της Λισαβόνας**, **δεν περιλαμβάνει κριτήρια** για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Περιορίζεται να καθιερώσει, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, την *ουσιαστική συμμετοχή των ΕΘΚ* και προβλέπει τη δυνατότητα *προσφυγής* τους στο ΔΕΚ¹⁷⁶.

Συγκεκριμένα θεσμοθετείται «**σύστημα ελέγχου**», το οποίο άμεσα συνδέεται με τη θεμελιώδη αρχή της *δημοκρατίας*, που απαιτεί «*οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες της Ένωσης*»¹⁷⁷. Τα ΕΘΚ αναγορεύονται σε βασική συνιστώσα εφαρμογής του συστήματος ελέγχου, αποκτώντας, για πρώτη φορά, την αρμοδιότητα συμμετοχής στη διαμόρφωση των αποφάσεων της ΕΕ. Η σύμπραξή τους, τους επιτρέπει να εκφέρουν γνώμη όχι μόνο για την *συνδρομή της επικουρικότητας*, αλλά και για τις *βασικές επιλογές των νομοθετικών πράξεων* που καλούνται να εξετάσουν. Με τον τρόπο αυτόν, οι πολίτες καθίστανται κοινωνοί των σημαντικών αποφάσεων που προωθούνται στην ΕΕ, ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας, μέσω του συστήματος ελέγχου, επιχειρεί να περιορίσει το έλλειμμα δημοκρατίας, συμβάλλοντας στον εκδημοκρατισμό του ευρωπαϊκού θεσμικού οικοδομήματος.

Εάν θέλαμε να εξειδικεύσουμε και συνάμα να ερμηνεύσουμε τη σημασία του μηχανισμού έλεγχου της επικουρικότητας από τα ΕΘΚ, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι, η Συνθήκη της Λισαβόνας, με τον μηχανισμό αυτόν ελέγχου, αποδίδει στα ΕΘΚ τον *ρόλο ενός εργαλείου αποτροπής του κινδύνου υπέρμετρης άσκησης των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων εκ μέρους της ΕΕ*¹⁷⁸. Το δικαίωμα αυτό των Κοινοβουλίων, που μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας μπορούσε να λαμβάνει χώρα με τρόπο άτυπο και στην πράξη αναποτελεσματικό, καθώς τυχόν ενστάσεις έφταναν συχνά στο Συμβούλιο μετά την υιοθέτηση της πράξης, **θεσμοθετείται** για πρώτη φορά και **τυποποιείται** σε άρθρο της Συνθήκης¹⁷⁹. Περαιτέρω, με το δικαίωμα

¹⁷⁶ Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος IV, 2010, ό.π.: 185, 186.

¹⁷⁷ **Άρθρο 1 εδ. 2 της ΣΕΕ.**

¹⁷⁸ Pache, E., Rösch, F. (2008), Der Vertrag von Lisbon, NVwZ, p. 479.

¹⁷⁹ Αυτό δεν είναι τυχαίο, καθώς τα ΕΘΚ είναι τα υποκείμενα από τα οποία αφαιρείται η αρμοδιότητα νομοθέτησης, όταν αυτή μεταβιβάζεται σε ενωσιακό επίπεδο. Συνεπώς, είναι πιο συνεπές και λογικό



αυτό, **τροποποιείται** ριζικά ο μηχανισμός ελέγχου του σεβασμού των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, τον οποίο η Συνθήκη του Άμστερνταμ ανέθετε στην Επιτροπή *ex ante* (εκ των προτέρων), κατά την επεξεργασία των νομοθετικών της προτάσεων εν είδη αυτοελέγχου, και στο ΔΕΚ *ex post* (εκ των υστέρων).

Ουσιαστικά, εισάγεται ένα «**εθνικό στάδιο**» στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, όπου η παρέμβαση των ΕΘΚ στον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας είναι **νομικά δεσμευτική**. Δηλαδή, τα ΕΘΚ μεριμνούν ώστε η Ένωση να παρεμβαίνει μόνο εφόσον οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, τα ΕΘΚ αποκτούν *ειδικές εξουσίες* όσον αφορά στη συμμόρφωση της νομοθετικής διαδικασίας με την αρχή της επικουρικότητας, καθιστώντας δυνατό τον έλεγχο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε ένα **πρώιμο στάδιο**¹⁸⁰, και συνεισφέρουν στη βελτίωση της νομοθεσίας της ΕΕ.

Η εξέλιξη αυτή, συγκεκριμένα, «*διαπλάθεται*» μέσω των διαδικασιών της «**κίτρινης**» και «**πορτοκαλί κάρτας**». Επρόκειτο για δύο μεγάλες θεσμικές καινοτομίες, που συνίστανται στην *υποχρεωτική παρεμβολή των ΕΘΚ*, με σαφή, απτό και συγκεκριμένο τρόπο. Η πρώτη αφορά τη δυνατότητα των ΕΘΚ να απευθυνθούν *άμεσα* στα νομοθετικά όργανα της Ένωσης, έχοντας στη διάθεσή τους *οκτώ (8) εβδομάδες* αντί *έξι (6)* που προβλεπόταν στη Συνταγματική Συνθήκη. Η δεύτερη καινοτομία αφορά στην *άμεση επίδραση* που μπορούν να εξασκήσουν τα ΕΘΚ στη συνήθη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης¹⁸¹.

Ωστόσο, παρά την θεσμική της τυποποίηση, η εξουσία παρέμβασης των Κοινοβουλίων στη νομοπαραγωγική διαδικασία είναι πολύ πιθανό να παραμείνει μάλλον **περιορισμένη** για δύο (2) κυρίως λόγους. **Πρώτον**, επειδή διατηρεί τον αρνητικό χαρακτήρα της, συνιστά, δηλαδή, μία άρνηση προς τη θετική πράξη άλλου οργάνου, και δεν επιτρέπει τη δημιουργική συμβολή των Κοινοβουλίων, μέσω, για παράδειγμα, πρότασης νέων δράσεων ή νομικών πράξεων. **Δεύτερον**, επειδή η άρνηση των Κοινοβουλίων δεν διαθέτει την ισχύ αρνησικυρίας (βέτο). Αυτό δεν σημαίνει βεβαίως ότι στερείται νομικής δεσμευτικότητας, αλλά ότι δύναται να **ματαιώσει** καταρχήν, αλλά όχι οριστικά, τη νομοθεσία που θεωρείται ότι παραβιάζει την επικουρικότητα.

Η **αναβλητική** αυτή **αρνησικυρία** (πορτοκαλί κάρτα) μπορεί να εφαρμοστεί μόνο στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (της ονομαζόμενης συναπόφασης μέχρι τη Λισαβόνα), όπως προελέχθη, και υπό αυστηρές προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να διαθέτει ασυλία το Συμβούλιο όταν ασκεί μόνο του τη νομοθετική λειτουργία¹⁸². Αν και στο σημείο αυτό ασκείται κριτική, με το σκεπτικό ότι περιορίζεται ο έλεγχος, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι, οι κυβερνήσεις που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο στηρίζονται-καθώς τα περισσότερα κράτη έχουν κοινοβουλευτικό σύστημα-στην πλειοψηφία του ΕΘΚ. Συνεπώς, δεν είναι πιθανό να στραφούν κατά της κυβέρνησης που στηρίζουν. Με αυτή τη λογική, δεν αποκλείεται μάλιστα να εγείρουν ένσταση κατά νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής με την οποία διαφωνούν και οι κυβερνήσεις τους. Αναλαμβάνοντας αυτό το μάλλον

να είναι αυτά που ελέγχουν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, παρά τα ίδια τα εμπλεκόμενα, στη νομοθέτηση, ενωσιακά όργανα.

¹⁸⁰ Ο **προληπτικός έλεγχος**, πέραν των θετικών στοιχείων της έγκαιρης προειδοποίησης (διάκριση ελεγκτή και ελεγχόμενου και μετακόλιση του ελέγχου από το ενωσιακό σε εθνικό επίπεδο), ενέχει το **αρνητικό** ότι αφορά σε νομοθετικές προτάσεις και όχι στο τελικό αποτέλεσμα της νομοθετικής διαδικασίας, που ενδέχεται να είναι και αρκετά διαφορετικό από το αρχικά προτεινόμενο σχέδιο, βλ. σχετικώς Wagner, M. (2007), ό.π.: 2.

¹⁸¹ Για την **ανάλυση** και τη **σημασία** της **παραγράφου 3** του **άρθρου 7** του **Πρωτοκόλλου** αριθ. 2, στο πλαίσιο της **συνήθους νομοθετικής διαδικασίας**, βλ. **Παράρτημα (9)**.

¹⁸² Βλ. σχετικώς Raepenbusch, V. S., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Λισαβόνας: Η νομική ανάδυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΕΕυρΔ 2008: 467.



συμβουλευτικό ρόλο απέναντι στον ενωσιακό νομοθέτη, τα ΕΘΚ, ως σύστημα και όχι το καθένα χωριστά, έχουν **παρομοιαστεί**¹⁸³ με ένα «**Συμβούλιο της Επικρατείας**»¹⁸⁴ χωρίς αποφασιστικές αρμοδιότητες, που κρίνει βάσει νομικών και όχι πολιτικών επιχειρημάτων και δεν μπορεί να δεσμεύσει, αλλά μόνον να προβληματίσει τις κυβερνήσεις και το ΕΚ. Η άποψη αυτή, ωστόσο, χωρίς να είναι λάθος, υποτιμά την πολιτική διάσταση της αρχής της επικουρικότητας και την εγγενή απροσδιοριστία της, που είναι αυτή που περιορίζει και το δικαστικό της έλεγχο¹⁸⁵. Ακριβώς γι αυτό και έχει νόημα η **παρεμβολή**, πριν την ανάληψη δράσης από το ΔΕΕ, ενός **πολιτικού οργάνου, σύνθετου και διακρατικού**, του συνόλου των **ΕΘΚ**, που με τον τρόπο αυτό καθίστανται, ως σύστημα και όχι μεμονωμένα, και θεσμικός παράγοντας της ευρωπαϊκής δημοκρατίας.

Από την άλλη, η όποια παρεμβολή των ΕΘΚ στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, μέσω των ρυθμίσεων των διαδικασιών της «κίτρινης» και «πορτοκαλί κάρτας», δεν συνεπάγεται αυτόματα και την αναβάθμιση του ρόλου τους. Η αναβάθμιση αυτή είναι ζήτημα ευρύτερων πολιτικών και ιδεολογικών συμπεριφορών, κυρίως ζήτημα πρακτικών που αναπτύσσονται, επικρατούν και χαρακτηρίζουν τον κοινοβουλευτικό πολιτισμό κάθε κράτους-μέλους.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, τα νέα ευρωπαϊκά καθήκοντα των ΕΘΚ θα τα κατευθύνουν προς μια διαρκή οργανωτική και λειτουργική αναβάθμιση, η οποία λειτουργεί καταλυτικά για την ανατροπή της παραδοσιακής υποβάθμισης των ΕΘΚ από τις εθνικές κυβερνήσεις¹⁸⁶.

5.4. Άλλες προβλέψεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για τα ΕΘΚ

Εκτός από το δικαίωμα στην ενημέρωση και το δικαίωμα ένστασης, στο πλαίσιο των νομοθετικών διαδικασιών της Ένωσης, ως προς την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας, όπως αναλύθηκε παραπάνω, η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει, είτε την **άμεση** εμπλοκή των Εθνικών Κοινοβουλίων στη θέσπιση κρίσιμων πράξεων της Ένωσης, που τροποποιούν άμεσα ή έμμεσα τις Συνθήκες (π.χ. **αναθεώρηση και κύρωση των Συνθηκών, προσχώρηση**¹⁸⁷ νέου κράτους μέλους κ.ά.), είτε την **έμμεση** εμπλοκή των Κοινοβουλίων στην ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου¹⁸⁸ (π.χ. ενσωμάτωση των κοινοτικών **οδηγιών**¹⁸⁹).

¹⁸³ Βλ. σχετικώς Kiiver, P. (2011), “The early-warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a Conseil d’Etat for Europe”, E.L. Rev., p.p. 98-107.

¹⁸⁴ Όπως το **νέο ενωσιακό θεσμό**, που είχε προτείνει ήδη το **1999** ο J.H.H. WEILER [βλ. σχετικώς Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 354], για να ελέγχει την προταθείσα ενωσιακή νομοθεσία, προκειμένου να επιβεβαιώνει ότι, η ΕΕ έχει αρμοδιότητα να νομοθετήσει με τον τρόπο που σχεδιάζει και ότι, κάθε νομοθετική πρόταση είναι σε αρμονία με την αρχή της επικουρικότητας.

¹⁸⁵ Βλ. σχετικώς Martinico, G. (2011), “Dating Cinderella: On subsidiarity as a political safeguard of federalism in the European Union”, EPL, p.p. 649-660.

¹⁸⁶ Πλιάκος, Α. Δ. στα Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», 2009, ό.π.: 195, 196 και Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος IV, 2010, ό.π.: 186.

¹⁸⁷ **Άρθρο 49 της ΣΕΕ**: Τα ΕΘΚ συμμετέχουν πλέον στη **διαδικασία προσχώρησης νέων κρατών-μελών**, μέσω της **υποχρεωτικής ενημέρωσής τους** για τις αιτήσεις προσχώρησης. Αν και δεν τους αναγνωρίζονται άλλα δικαιώματα παρέμβασης, η πρόβλεψη αυτή έχει βαρύνουσα σημασία, καθώς τα ΕΘΚ αποτελούν μέρος αυτής της διαδικασίας και δεν τους γνωστοποιείται πλέον εκ των υστέρων η προσχώρηση ενός κράτους την οποία απλώς καλούνται να επικυρώσουν.

¹⁸⁸ Ως προς το ζήτημα της ενσωμάτωσης του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να σημειωθεί ότι, η συνήθης πρακτική των κυβερνήσεων είναι η προσφυγή πρωτίστως στη χρήση των κανονιστικών πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας, κατόπιν γενικών νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, και δευτερευόντως στον τυπικό νόμο, βλ. Sprungk, C. (2011), *How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The*



Η κατηγορία αυτή δράσης των ΕΘΚ διευρύνεται σημαντικά:

α) με την **απονομή**, πλέον, **ειδικού ρόλου** στη αξιολόγηση της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης, στο πεδίο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)¹⁹⁰, και των εργασιών της μόνιμης επιτροπής του Συμβουλίου σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας¹⁹¹,

β) με την **συμμετοχή-σύμπραξη** από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στον πολιτικό έλεγχο της *Europol* (Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία)¹⁹² και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της *Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας* (*Eurojust*)¹⁹³,

γ) με την **συμμετοχή** στις διαδικασίες **αναθεώρησης των Συνθηκών**¹⁹⁴. Σύμφωνα με το άρθρο 48 της ΣΕΕ, διακρίνονται **δύο (2) είδη αναθεώρησης** των Συνθηκών. Η **συνήθης** αναθεωρητική διαδικασία (Ordinary Revision Procedure) και η **απλοποιημένη** αναθεωρητική διαδικασία (Simplified Revision Procedure)¹⁹⁵.

5.4.1. Η συνήθης αναθεωρητική διαδικασία (Ordinary Revision Procedure)

Σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία της αναθεώρησης των συνθηκών, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και κατά καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας, και στα ΕΘΚ, *κοινοποιείται* από το Συμβούλιο το **σχέδιο αναθεώρησης**¹⁹⁶.

Εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) αποφασίσει με απλή πλειοψηφία υπέρ της αναθεώρησης συγκαλεί «**Συνέλευση**»¹⁹⁷. Αυτή, *απαρτίζεται* από *αντιπροσώπους* των ΕΘΚ, των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της

Case Of National Parliaments in the European Union, *Journal of European Integration*, 33 (3), p.p. 323-340.

¹⁸⁹ Οι **οδηγίες** της **ΕΕ** απευθύνονται στις εθνικές αρχές, οι οποίες πρέπει να λάβουν μέτρα για να τις ενσωματώσουν στην εθνική νομοθεσία. Οι οδηγίες προβλέπουν ορισμένα τελικά αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν σε όλα τα κράτη-μέλη έως μια καθορισμένη προθεσμία. Οι εθνικές αρχές πρέπει να προσαρμόσουν τους νόμους τους για να πετύχουν τους στόχους αυτούς, αλλά έχουν την ελευθερία να αποφασίσουν εκείνες για το πώς θα γίνει αυτό. Οι οδηγίες χρησιμοποιούνται για να συντονίσουν μεταξύ τους διαφορετικούς εθνικούς νόμους, και χρησιμοποιούνται ιδίως σε θέματα που αφορούν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς (π.χ. πρότυπα ασφάλειας για τα προϊόντα), βλ. σχετικά για τη λειτουργία της Οδηγίας στο Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 266-278.

¹⁹⁰ **Άρθρο 70 ΣΛΕΕ**: Προβλέπεται η διαμόρφωση ενός μηχανισμού «**αντικειμενικής και αμερόληπτης αξιολόγησης** της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης που αφορούν στο «ΧΕΑΔ», της οποίας το περιεχόμενο αλλά και τα αποτελέσματα οφείλουν να κοινοποιούνται στα ΕΘΚ και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

¹⁹¹ **Άρθρο 71 ΣΛΕΕ**.

¹⁹² Με την **COM (2010) 776**, σχετικά με την επικοινωνία της Επιτροπής με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, και τις διαδικασίες για τον έλεγχο της **Europol** από τα ΕΘΚ, προβλέπεται ότι, η δίοδος επικοινωνίας από το διοικητικό όργανο της υπηρεσίας θα γίνεται μέσω των Υπουργών Δικαιοσύνης των κρατών-μελών, οι οποίοι με τη σειρά τους θα είναι υπεύθυνοι για τη μεταφορά αυτών των πληροφοριών προς τα εθνικά τους κοινοβούλια.

¹⁹³ **Άρθρο 88 (2) και 85 (1) ΣΛΕΕ**: **Αποστολή** της **Eurojust** είναι η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών για την έρευνα και τη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων, που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη-μέλη ή απαιτούν δίωξη σε κοινές βάσεις.

¹⁹⁴ **Άρθρο 48 ΣΕΕ**.

¹⁹⁵ Για τις **διαδικασίες-είδη αναθεώρησης των Συνθηκών**, βλ. αναλυτικά στο Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 136-139.

¹⁹⁶ **Άρθρο 48 (2) ΣΕΕ**.

¹⁹⁷ Κατά το πρότυπο της **Συνέλευσης** που εκπόνησε τον **Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων** της Ένωσης και της **Συνέλευσης** για το **Μέλλον της Ευρώπης**, που εκπόνησε το **Ευρωπαϊκό Σύνταγμα**.



Επιτροπής. Έργο της Συνέλευσης είναι η εξέταση των προτεινόμενων τροποποιήσεων-σχεδίων που πρέπει να επέλθουν στις Συνθήκες¹⁹⁸. Εφόσον εγκριθεί το σχέδιο αναθεώρησης, τα ΕθΚ διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όταν καλούνται να επικυρώσουν τις τροποποιήσεις σε εθνικό επίπεδο¹⁹⁹.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει με απλή πλειοψηφία, μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να μην συγκαλέσει Συνέλευση, εφόσον η έκταση των τροποποιήσεων δεν το δικαιολογεί. Στην περίπτωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καταρτίζει την εντολή για τη σύγκληση **Διάσκεψης** των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών²⁰⁰, στην οποία δεν συμμετέχουν τα ΕθΚ. Η Διάσκεψη, με «κοινή συμφωνία» (ήτοι με **ομοφωνία**), αποφασίζει για τις τροποποιήσεις των Συνθηκών, οι οποίες τίθενται σε ισχύ μετά την επικύρωση από όλα τα κράτη-μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες²⁰¹, γεγονός που συνεπάγεται την **de facto παρέμβαση των ΕθΚ**²⁰².

Στο σημείο αυτό, είναι σκόπιμο να επισημανθούν **δύο (2) παρατηρήσεις** σχετικά με την **Συνέλευση**. Πρώτον, η Συνέλευση δεν αντικαθιστά την **διακυβερνητική διάσκεψη**, όμως απευθύνει σύσταση προς αυτήν, την οποία υιοθετεί με συναίνεση²⁰³. Δεύτερον, η Συνέλευση θυμίζει **οιονεί συντακτική ή αναθεωρητική συνέλευση**²⁰⁴, στην οποία συμμετέχει με κάποιον τρόπο και το ΕθΚ, στοιχείο που συνηγορεί υπέρ της **συνταγματικής ποιότητας** της Ένωσης.

Υπέρ της συνταγματικής ποιότητας της Ένωσης συνηγορεί άλλωστε και η αποκαλούμενη **διαδικασία της «πασαρέλας»**, που επίσης εισάγει η Συνθήκη της Λισαβόνας με τις **απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης**, αφού εδώ η αναθεώρηση γίνεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών ως Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δηλαδή ως όργανο της Ένωσης και όχι ως διακυβερνητική διάσκεψη, δηλαδή ως διακρατική συνεργασία.

5.4.2. Η απλοποιημένη αναθεωρητική διαδικασία (Simplified Revision Procedure)

Κατά την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης των διατάξεων του *τρίτου μέρους* της ΣΛΕΕ, σχετικά με τις «**εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης**»,

¹⁹⁸ **Άρθρο 48 (3) ΣΛΕΕ.**

¹⁹⁹ Κάθε καίρια **θεσμική αλλαγή** στην ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως είναι για παράδειγμα, η μετάβαση από την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η δημιουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και η εισαγωγή του κοινού νομίσματος καθώς και κάθε διεύρυνση της ΕΕ., απαιτούν για την ολοκλήρωση και τη θέση τους σε ισχύ, την προηγούμενη έγκριση από την **εθνική αντιπροσωπεία** κάθε κράτους-μέλους. Σε ορισμένα κράτη, μάλιστα, οι θεσμικές αυτές αλλαγές στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επιφέρουν πολιτειακές μεταρρυθμίσεις που καθιστούν απαραίτητη τη διεξαγωγή **δημοψηφίσματος**.

²⁰⁰ **Άρθρο 48 (3) ΣΕΕ.**

²⁰¹ **Άρθρο 48 (4) ΣΕΕ.**

²⁰² **Άρθρο 48 (6) ΣΕΕ.**

²⁰³ Σύμφωνα με τον Παπαδημητρίου, Γ., *Συνταγματικές Μελέτες*, Τόμος II, 2007, ό.π. (σελ. 177), η **Συνέλευση** και η **Διακυβερνητική Διάσκεψη** θεωρούνται ως **δύο (2) διακριτές φάσεις**, στο πλαίσιο της διαδικασίας παραγωγής του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, οι οποίες συναρθρώνονται **λειτουργικά** μεταξύ τους και συνιστούν ένα μοναδικό **πρότυπο** στην ιστορία των θεσμών.

²⁰⁴ Όμως, ο Τσάτσος, Δ. Θ., στο *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 305-316, σχετικά με τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης, αποσαφηνίζει γιατί «η Συνέλευση ούτε Συντακτική Συνέλευση υπήρξε ούτε Σύνταγμα συνέταξε. Υπήρξε, όμως, ιστορικά, θεσμικά και πολιτικά σταθμός στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας που δεν μπορεί παρά να προσδιορίσει την έναρξη μιας νέας εποχής, εκείνης της μερικής συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (σελ. 307). Κατά τον Δ. Θ. Τσάτσο, η **Συνέλευση** δεν μπορεί να θεωρηθεί «συντακτική συνέλευση» με την ιστορικά κατοχυρωμένη έννοια του όρου, επειδή ούτε αποτελείται από άμεσα εκλεγμένους αντιπροσώπους ενός «λαού», ούτε αυτοσυγκροτήθηκε σε σώμα, ούτε οι προτάσεις της είχαν αποφασιστικό χαρακτήρα.



και κατά τη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης, στην περίπτωση που συγκαλείται διακυβερνητική διάσκεψη, όπως προαναφέραμε, δεν προβλέπεται συμμετοχή των ΕΘΚ, παρά μόνο στο βαθμό που συμμετέχουν στη συνταγματική διαδικασία επικύρωσης της νέας Συνθήκης ή του τροποποιημένου μέρους της Συνθήκης.

Κατά την απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης του *τρόπου λήψης των αποφάσεων*, ή αλλιώς διαδικασία «*γέφυρας*», όπως είθισται να λέγεται, η οποία επιτρέπει το *πέρασμα* από την *ομοφωνία* στην *ειδική πλειοψηφία* ή από την ειδική στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, για τη διαχείριση εξαιρετικά κρίσιμων καταστάσεων για το μέλλον της ενοποίησης²⁰⁵, κάθε **πρωτοβουλία** τροποποίησης που αναλαμβάνεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο *διαβιβάζεται* στα ΕΘΚ. Στη περίπτωση αντίθεσης έστω και ενός ΕΘΚ στη πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία κοινοποιείται εντός έξι (6) μηνών από την εν λόγω διαβίβαση, η απόφαση περί τροποποίησης του τρόπου λήψης των αποφάσεων στο Συμβούλιο δεν εκδίδεται, δίνοντας έτσι για πρώτη φορά στα ΕΘΚ τη **δυνατότητα άσκησης βέτο** (δικαίωμα αρνησικυρίας)²⁰⁶. Εάν παρέλθει η εξαμηνιαία προθεσμία και δεν υποβληθεί καμία δήλωση αντίθεσης, η απόφαση εκδίδεται και δεν απαιτείται επικύρωση εκ μέρους των κρατών-μελών, σύμφωνα με τις συνταγματικές τους διατάξεις.

5.4.3. Μεταβατική ρήτρα: ρήτρα ευελιξίας (flexibility clause)

Σύμφωνα με τη «**ρήτρα ευελιξίας**»²⁰⁷, η Συνθήκη της Λισαβόνας επιτρέπει την ανάληψη δράσης από την Ένωση, όταν αυτή θεωρείται απαραίτητη και κάτω από αυστηρούς περιορισμούς, σε πεδία που δεν της έχουν αποδοθεί εξουσίες δράσης (ήτοι αρμοδιότητες), προκειμένου να επιτευχθεί κάποιος στόχος, στο πλαίσιο των πολιτικών που καθορίζονται από αυτήν. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θεσπίζει τις κατάλληλες διατάξεις για την υλοποίηση της ρήτρας αυτής²⁰⁸.

Στη περίπτωση εφαρμογής της «ρήτρας ευελιξίας», η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας *ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας* (**άρθρο 5 παρ. 3 της ΣΕΕ**), εφιστά την *προσοχή* των ΕΘΚ στις *προτάσεις* του βασίζονται στο **άρθρο 352 της ΣΛΕΕ**²⁰⁹, χωρίς να προβλέπεται ουσιαστική συμμετοχή αυτών. Ο *ρόλος* τους είναι *περιορισμένος*. Η συγκατάθεση των νομοθετικών σωμάτων δεν είναι απαραίτητη, ενώ, αντιθέτως, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών.

Συνεπώς, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, η «ρήτρα ευελιξίας» δεν συμβαδίζει με το αίτημα για ολοένα και μεγαλύτερη διαφάνεια. Το γεγονός ότι, η ρήτρα αυτή θεωρήθηκε ότι αποδυναμώνει την αρχή των ειδικών αρμοδιοτήτων, μεγεθύνει το αίσθημα δυσπιστίας των ευρωπαίων πολιτικών.

Όμως, σε καμιά περίπτωση, το άρθρο 352 της ΣΛΕΕ δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι, αναγνωρίζει στην Ένωση την «*αρμοδιότητα της αρμοδιότητας*». Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις, όπως αποτυπώνονται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, στοχεύουν να διασκεδάσουν τους φόβους εκείνων που μέμφονταν τα τότε κοινοτικά όργανα για υπέρμετρη προσφυγή στο εν λόγω άρθρο, το οποίο αποτέλεσε συχνά τη νομική βάση για διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της τότε Κοινότητας.

²⁰⁵ **Άρθρο 48 (7) ΣΕΕ (passerelle/bridge clauses)**

²⁰⁶ Για παράδειγμα, το **άρθρο 81 (3) ΣΛΕΕ** για τον καθορισμό των πτυχών του *οικογενειακού δικαίου* με *διασυνοριακές επιπτώσεις*, αναφέρει ότι δεν πρέπει να υπάρξει αντίθεση εθνικού κοινοβουλίου.

²⁰⁷ Ο Παπαγιάννης Δ. την αποκαλεί «**ρήτρα συμπλήρωσης των κενών**», βλ. σχετικός Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 94-96.

²⁰⁸ **Άρθρο 352 της ΣΛΕΕ** (πρώην άρθρο 308 της ΣΕΚ).

²⁰⁹ **Άρθρο 352 (2) ΣΛΕΕ**.



5.5. Αποτίμηση των προβλέψεων των Πρωτοκόλλων της Συνθήκης της Λισαβόνας

Στην ενότητα αυτή, θα παραθέσουμε **στοιχεία** σχετικά με την τήρηση και τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας από τα ΕΘΚ, μέσω της εφαρμογής της διαδικασίας της «κίτρινης κάρτας», και τον αριθμό των αιτιολογημένων προτάσεων-γνωμών που υποβλήθηκαν από τα ΕΘΚ, στηριζόμενοι στις **Ετήσιες Εκθέσεις της Επιτροπής**²¹⁰ για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, και τις σχέσεις της με τα ΕΘΚ, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, κατά την **περίοδο 2010-2013**.

5.5.1. Έτος 2010

5.5.1.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας

Από την **1^η Δεκεμβρίου 2009**, μέχρι τα **τέλη του 2010** (πρώτο πλήρες έτος εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας), η *Επιτροπή απέστειλε 82 σχέδια νομοθετικών προτάσεων*, που υπάγονταν στο πεδίο εφαρμογής του Πρωτοκόλλου αριθ. 2, και *έλαβε 211 γνώμες* σχετικές με τις προτάσεις αυτές. Τα *τρία τέταρτα (3/4)*, περίπου, των γνωμών αυτών, ελήφθησαν *εντός οκτώ (8) εβδομάδων* από την αποστολή της επίσημης επιστολής διαβίβασης («επιστολή παραπομπής»), γεγονός που δείχνει σαφώς την ενίσχυση των ικανοτήτων των ΕΘΚ, ανταποκρινόμενα στη νέα Συνθήκη, κυρίως την ικανότητά τους να αντιδρούν στις προτάσεις της Επιτροπής πολύ ταχύτερα σε σχέση με το παρελθόν.

Μολονότι οι περισσότερες από τις ανωτέρω γνώμες επικεντρώνονταν στο περιεχόμενο της πρότασης, σε *34 συνολικά γνώμες* (το *15%* περίπου) εκφράστηκαν *ανησυχίες* όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Οι περισσότερες από τις γνώμες που εξέφραζαν προβληματισμό, όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, αφορούσαν νομοθετικές προτάσεις που εκδόθηκαν στους *τομείς της γεωργίας, των εσωτερικών υποθέσεων, της εσωτερικής αγοράς και των υπηρεσιών*.

Τα *κοινοβουλευτικά σώματα* που εξέφρασαν *μεγαλύτερο προβληματισμό* το 2010, όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, ήταν η Πολωνική Γερουσία, το Σουηδικό Κοινοβούλιο (Riksdag), η βρετανική Βουλή των Κοινοτήτων, η Γαλλική Γερουσία και το Κοινοβούλιο του Λουξεμβούργου. Η Βουλή των Ελλήνων για το 2010 έστειλε έξι (6) αιτιολογημένες γνώμες αλλά καμία εντός της διαδικασίας του Πρωτοκόλλου αριθ. 2.

Επισημαίνεται δε ότι, για πέντε (5) νομοθετικές προτάσεις η Επιτροπή έλαβε *περισσότερες από μία αιτιολογημένη γνώμη*²¹¹, σε όλες όμως αυτές τις περιπτώσεις σαφώς *δεν σημειώθηκε προσέγγιση* του κατώτατου ορίου για «κίτρινη κάρτα».

Όσον αφορά το *περιεχόμενο των γνωμών* που διατυπώθηκαν, στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, οι *34 αιτιολογημένες γνώμες* που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια του 2010 αντανάκλυσαν, εκτός από ανησυχίες ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, ορισμένα *θεσμικά προβλήματα*. Σε ορισμένες *απαντήσεις των ΕΘΚ* τονίστηκε, μάλιστα, η *ανεπάρκεια* ή η *έλλειψη*

²¹⁰ Σύμφωνα με το **άρθρο 9** του **Πρωτοκόλλου** Αριθ. **2**, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να υποβάλλει **κάθε χρόνο** στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στα ΕΘΚ **έκθεση**, όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 5 ΣΕΕ. Η ετήσια έκθεση διαβιβάζεται επίσης στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών.

²¹¹ Η **πρόταση** της Επιτροπής που προκάλεσε τις **περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες**, σχετικά με την επικουρικότητα, είναι η **οδηγία** για τους **εποχικά εργαζόμενους**, για την οποία **εννέα (9) κοινοβουλευτικά σώματα** συνολικά επισημαίνουν προβλήματα επικουρικότητας.



αιτιολόγησης, σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας, σε πολλές προτάσεις της Επιτροπής. Τούτο παρατηρήθηκε ιδίως στις προτάσεις για ήσσονος σημασίας τροποποιήσεις στις ισχύουσες νομοθετικές πράξεις, δηλαδή προτάσεις που υπόκεινται είτε σε συνήθη είτε σε ειδική νομοθετική διαδικασία, εφόσον δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης²¹².

5.5.1.2. Πολιτικός Διάλογος

Ο **συνολικός αριθμός γνώμων** που ελήφθησαν από τα **ΕΘΚ** το **2010**, συμπεριλαμβανομένων των γνώμων που εστάλησαν στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας (34 στον αριθμό, όπως προελέχθη), έφθασε τις **387**, σημειώνοντας μια **αύξηση** πάνω από **55%** σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Η σαφής αυτή ανοδική τάση συνεχίστηκε το 2011, δεδομένου ότι έως τα τέλη Μαΐου 2011 είχαν ληφθεί 250 γνώμες.

Οι 387 γνώμες που ελήφθησαν το 2010 αφορούσαν πάνω από 170 διαφορετικά έγγραφα της Επιτροπής, γεγονός που επιβεβαιώνει ότι οι στόχοι των ΕΘΚ ήταν ευρείς. Για την πλειονότητα των εγγράφων διατυπώθηκαν από μία (1) έως τρεις (3) γνώμες, ενώ μόνο 25 προτάσεις ή πρωτοβουλίες αποτέλεσαν αντικείμενο παρατηρήσεων τεσσάρων (4) και πλέον κοινοβουλευτικών σωμάτων και μόνο δέκα (10) εκ μέρους έξι (6) ή περισσότερων σωμάτων.

Οι προτάσεις ή πρωτοβουλίες της Επιτροπής που προκάλεσαν τις περισσότερες παρατηρήσεις ή γνώμες ήταν, εκτός από την οδηγία για τους εποχικά εργαζομένους, σχετικά με την επικουρικότητα, όπως προαναφέραμε, και η οδηγία περί των συστημάτων εγγύησης των καταθέσεων, καθώς και η πρωτοβουλία πολιτών, η πράσινη βίβλος για τα ευρωπαϊκά συνταξιοδοτικά συστήματα, η «Ευρώπη 2020» και η οικονομική διακυβέρνηση.

Στους τομείς πολιτικής, για τους οποίους διατυπώθηκαν οι περισσότερες γνώμες από τα εθνικά κοινοβούλια, το 2010, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, εκτός από τους τομείς, που αφορούσαν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, προστίθεται και ο τομέας της Δικαιοσύνης²¹³.

5.5.2. Έτος 2011

5.5.2.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας

Το **2011**, η **Επιτροπή** έλαβε **64 αιτιολογημένες γνώμες** από τα **ΕΘΚ**, αριθμός που ισοδυναμεί με **αύξηση** κατά σχεδόν **75%** σε σύγκριση με το 2010. Παρά την αύξηση αυτή, οι 64 αιτιολογημένες γνώμες (οι οποίες κοινοποιούσαν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, κατά την έννοια του πρωτοκόλλου αριθ. 2) εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν μόλις το **10%** περίπου του **συνολικού αριθμού των 622 γνώμων** που έλαβε η Επιτροπή το 2011, στο πλαίσιο του **ευρύτερου πολιτικού της διαλόγου** με τα ΕΘΚ.

Όπως και κατά το πρώτο έτος εφαρμογής του νέου μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, οι **αιτιολογημένες γνώμες των ΕΘΚ** εστιάζουν το ενδιαφέρον τους σε εντελώς **διαφορετικά θέματα**, ήτοι σε νομοθετικές προτάσεις στους τομείς της φορολογίας, της γεωργίας, της εσωτερικής αγοράς και της δικαιοσύνης.

²¹² Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2011) 344 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα

²¹³ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2011) 345 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.



Οι προτάσεις στις οποίες βασίστηκαν οι περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες αφορούσαν την κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών (εννέα γνώμες), την προσωρινή επαναθέσπιση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις (έξι), το κοινό ευρωπαϊκό δίκαιο των πωλήσεων (πέντε) και τον ενιαίο κανονισμό ΚΟΑ (πέντε).

Τα πλέον δραστήρια κοινοβούλια, όσον αφορά την έκδοση αιτιολογημένων γνωμών, ήταν το σουηδικό Riksdag, το Chambre des Députés του Λουξεμβούργου (Κάτω Βουλή) και το κοινοβούλιο (Sejm) και η Γερουσία (Senat) της Πολωνίας (Κάτω και Άνω Βουλή).

Επισημαίνεται ότι, σε καμία από τις υποθέσεις του 2011 (όπως και το 2010) δεν επιτεύχθηκαν τα κατώφλια για εφαρμογή της διαδικασίας της «κίτρινης» ή της «πορτοκαλί κάρτας». Εκτός από τις προαναφερόμενες προτάσεις, οι περισσότερες από τις 28 νομοθετικές προτάσεις για τις οποίες τα ΕΘΚ εξέδωσαν αιτιολογημένες γνώμες το 2011 υπήρξαν αφορμή για να διατυπωθούν μόλις τρεις (3) αιτιολογημένες γνώμες.

Τέλος, ποικιλία παρατηρήθηκε στο περιεχόμενο και στο σκεπτικό των αιτιολογημένων γνωμών που εστάλησαν στην Επιτροπή το 2011 από τα ΕΘΚ για να αιτιολογήσουν την παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας, όπως οι δυνητικές αρνητικές συνέπειες ενός προτεινόμενου μέτρου στη γενική οικονομική κατάσταση, η απροσδιόριστη νομική βάση, κλπ²¹⁴.

5.5.2.2. Πολιτικός διάλογος

Στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου ΕΘΚ και Επιτροπής, ο συνολικός αριθμός των γνωμών (622), που ελήφθησαν από τα ΕΘΚ το 2011, αντιπροσωπεύει αύξηση κατά 60% περίπου σε σχέση με το 2010 (387), έτος κατά το οποίο είχε σημειωθεί αύξηση κατά 55% σε σχέση με το 2009 (250), όπως προελέχθη. Αυτή η ανοδική τάση συνεχίστηκε το 2012, με περισσότερες από 400 γνώμες να έχουν ληφθεί έως τον Ιούνιο 2012.

Η μεγάλη πλειονότητα των 622 γνωμών που ελήφθησαν το 2011 περιελάμβανε ουσιαστικές παρατηρήσεις και ερωτήσεις σχετικά με το περιεχόμενο των προτάσεων και των πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Οι προτάσεις, οι οποίες προσέλκυαν τις περισσότερες παρατηρήσεις το 2011, ήταν οι ίδιες περίπου, στις οποίες βασίστηκαν και οι περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες (βλ. ανωτέρω). Το ίδιο συνέβη και με τους τομείς πολιτικής, στους οποίους εστίασαν το ενδιαφέρον τους πάνω από το ήμισυ των γνωμών που ελήφθησαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου (βλ. ανωτέρω). Τέλος, τονίζεται ότι, ο πολιτικός διάλογος αφορούσε βασικά θέματα που συνδέονταν, εκτός με την οικονομική διακυβέρνηση, με την Οδηγία σχετικά με την ενεργειακή απόδοση, τη φορολογία των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας, την ανακοίνωση σχετικά με τις διαδικασίες ελέγχου των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από κοινού με τα ΕΘΚ.

Ως προς τη δραστηριότητα των κοινοβουλίων, αξιοσημείωτη ήταν η αύξηση του αριθμού των γνωμών που ελήφθησαν από το πορτογαλικό κοινοβούλιο, από αμφότερα τα νομοθετικά σώματα της Ρουμανίας, το σουηδικό κοινοβούλιο, την τσεχική γερουσία και το βουλγαρικό κοινοβούλιο. Μόνο τέσσερα (4) νομοθετικά σώματα δεν έλαβαν καθόλου μέρος στον πολιτικό διάλογο το 2011 (σε σύγκριση με

²¹⁴ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 373 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.



δέκα το 2010), ήτοι το κοινοβούλιο της Ουγγαρίας, της Εσθονίας καθώς και τα δυο νομοθετικά σώματα της Σλοβενίας²¹⁵.

5.5.3. Έτος 2012

5.5.3.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας

Το **2012**, η Επιτροπή έλαβε **70 αιτιολογημένες γνώμες** από τα ΕΘΚ, αριθμό ανάλογο με αυτόν που έλαβε το προηγούμενο έτος (64 το 2011), με ελαφρά **αύξηση** περίπου **9%**. Ωστόσο, το ποσοστό των αιτιολογημένων γνωμών που ελήφθησαν το 2012 ήταν το ίδιο επί του *συνολικού αριθμού γνωμών* που έλαβε η Επιτροπή στο πλαίσιο του *ευρύτερου πολιτικού διαλόγου* με τα ΕΘΚ το 2012 (**663**). Όπως το 2010 και το 2011, το ποσοστό αυτό ήταν **ελαφρώς μεγαλύτερο από 10%**.

Το **2012 ενεργοποιήθηκε για πρώτη φορά** ο μηχανισμός της «**κίτρινης κάρτας**»²¹⁶ από τα ΕΘΚ, στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, ως απάντηση στην πρόταση κανονισμού της Επιτροπής για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών («**Monti II**»). **Δώδεκα (12) ΕΘΚ**²¹⁷ ή νομοθετικά σώματα των κοινοβουλίων αυτών επί συνόλου 40 [19 ψήφοι από συνολικά 54 (18 ήταν το κατώτατο όριο, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 2 του Πρωτοκόλλου αριθ. 2)] θεώρησαν ότι, η πρόταση δεν ήταν σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας από άποψη περιεχομένου²¹⁸. Μετά από προσεκτική εκτίμηση των αιτιολογημένων γνωμών που έλαβε, η Επιτροπή δεν διαπίστωσε παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των απόψεων που διατυπώθηκαν και της πορείας των συζητήσεων μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, η **Επιτροπή** αποφάσισε, στις 26 Σεπτεμβρίου 2012, να **αποσύρει την πρόταση**²¹⁹. Απαντήσεις εστάλησαν στα κοινοβουλευτικά σώματα που είχαν υποβάλει γνώμη. Η απόφαση απόσυρσης δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 16 Απριλίου 2013.

Οι *αιτιολογημένες γνώμες* εξακολουθούν να *ποικίλλουν* σε μεγάλο βαθμό ως προς τη *μορφή* τους και το *είδος των επιχειρημάτων* που προβάλλονται από τα ΕΘΚ προς επίρρωση του συμπεράσματος ότι, παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας. Όπως και κατά το προηγούμενο έτος, το ενδιαφέρον των αιτιολογημένων γνωμών που εκδόθηκαν από ΕΘΚ εστιάζεται σε ευρύ φάσμα θεμάτων. Οι 70 αιτιολογημένες γνώμες αφορούσαν **23 προτάσεις** της Επιτροπής. Μετά την πρόταση Monti II (12

²¹⁵ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2012) 375 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.

²¹⁶ Αναλυτικά για την *πρώτη διαδικασία «κίτρινης κάρτας»*, βλ. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012, ό.π., Κεφ. 3, σ. 8, 9 και Πλιάκος Αστέρης, *Η αρχή της δημοκρατίας στην ΕΕ και ο ρόλος των ΕΘΚ*, από το Πρώτο Τεύχος 2014, ό.π.: 74, 75.

²¹⁷ «Τα περισσότερα ΕΘΚ που εξέδωσαν αιτιολογημένη γνώμη αμφισβήτησαν τη χρήση του άρθρου 352 της ΣΛΕΕ ως νομική βάση για την πρόταση», ενώ θεωρήθηκε πως «η εξαίρεση του δικαιώματος της απεργίας από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 153 της ΣΛΕΕ θα απέκλειε επίσης και τη δυνατότητα χρήσης του άρθρου 352 της ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης».

²¹⁸ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012, ό.π., Κεφ. 3, σ. 8: Οι *αιτιολογημένες γνώμες* εκδόθηκαν από τα εξής *κοινοβούλια*: SE Riksdag (Σουηδία-2 ψήφοι), DK Folketing (Δανία-2 ψήφοι), FI Eduskunta (Φιλανδία-2 ψήφοι), FR Sénat (Γαλλική Γερουσία-1 ψήφος), PL Sejm (Πολωνική Γερουσία-1 ψήφος), PT Assembleia da República (Πορτογαλία-2 ψήφοι), LV Saeima (Λετονία-2 ψήφοι), LU Chambre des Députés (Λουξεμβούργο-2 ψήφοι), BE Chambre des Représentants (Βέλγιο-1 ψήφος), UK House of Commons (Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου-1 ψήφος), NL Tweede Kamer (Ολλανδική Συνέλευση-1 ψήφος) και MT Kamra tad-Deputati (Μάλτα-2 ψήφοι).

²¹⁹ Η *Επιτροπή απέσυρε* την πρόταση για *πολιτικούς λόγους*, θεωρώντας ότι δεν θα ελάμβανε την αναγκαία πολιτική στήριξη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.



αιτιολογημένες γνώμες), η πρόταση κανονισμού για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους προσέλκυσε τον δεύτερο μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών (5 στον αριθμό). Άλλες οκτώ (8) προτάσεις αποτέλεσαν αφορμή για τη διατύπωση τριών (3) αιτιολογημένων γνωμών η κάθε μία²²⁰.

Όπως και το 2011, το σουηδικό *Riksdag* ήταν το ΕΘΚ που ενέκρινε τον μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών (20), σχεδόν διπλάσιο σε σχέση με το 2011 (11). Το γαλλικό *Sénat* εξέδωσε τον δεύτερο μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών (7), με τρίτο το γερμανικό *Bundesrat* (5). Μόνο αυτά τα τρία (3) νομοθετικά σώματα εξέδωσαν περίπου το **50%** του συνόλου των αιτιολογημένων γνωμών που εκδόθηκαν από τα ΕΘΚ το 2012²²¹.

5.5.3.2. Πολιτικός διάλογος

Ο **συνολικός αριθμός γνωμών** που ελήφθησαν από τα **ΕΘΚ** το **2012** ανήλθε σε **663**, σημειώνοντας **αύξηση 7%** σε σύγκριση με το 2011 (622), η οποία ήταν πολύ μικρότερη σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη (55 % το 2010, 60 % το 2011)²²².

Το 2012 (όπως και το 2011) μόνο ένας συγκριτικά μικρός αριθμός γνωμών των ΕΘΚ αποτέλεσαν αιτιολογημένες γνώμες, κατά την έννοια του Πρωτοκόλλου Αριθ.2 της Συνθήκης της Λισσαβόνας, γνώμες δηλαδή οι οποίες κοινοποιούσαν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας εντός των καθοριζόμενων προθεσμιών. Οι υπόλοιπες γνώμες άπτονταν συνολικά του πολιτικού διάλογου με τη *μορφή* κυρίως *ανταλλαγής γραπτών γνωμών* από τα εθνικά κοινοβούλια και *απαντήσεων* από την Επιτροπή.

Το 2012, οι *663 γνώμες* που εστάλησαν από εθνικά κοινοβούλια αφορούσαν περίπου *354 διαφορετικά* (νομοθετικά και μη νομοθετικά) *έγγραφα* της Επιτροπής²²³, γεγονός που αντικατοπτρίζει το ευρύ φάσμα θεμάτων που έλκουν την προσοχή και το ενδιαφέρον των ΕΘΚ, όπως αναφέραμε ανωτέρω.

Το 2012, *έξι (6) τομείς* πολιτικής (πέντε το 2011) αποτέλεσαν αντικείμενο περισσότερων από το ήμισυ των γνωμών που ελήφθησαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου (334): εσωτερική αγορά και υπηρεσίες, δικαιοσύνη, εσωτερικές υποθέσεις, κινητικότητα και μεταφορές, απασχόληση και υγεία. Με δεδομένα τα σημεία εστίασης των γνωμών των προηγούμενων ετών, η εσωτερική αγορά και οι υπηρεσίες, η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις φαίνεται να αποτελούν βασικούς τομείς στους οποίους στρέφεται σταθερά το ενδιαφέρον των ΕΘΚ.

Στα *βασικά ζητήματα*, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου το 2012, περιλαμβάνονταν, η προστασία των δεδομένων, τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, οι συμβάσεις παραχώρησης και το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών.

Τέλος, στον πολιτικό διάλογο για το έτος 2012, συνολικά, τα *πιο ενεργά νομοθετικά σώματα* ήταν το κοινοβούλιο της Πορτογαλίας, η Γερμανική *Bundesrat*, η ιταλική Γερουσία, η τσέχικη Γερουσία και η *Riksdag* της Σουηδίας. Από την άλλη, τα

²²⁰ Η τάση αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνει το εύρος των πολιτικών ενδιαφερόντων των ΕΘΚ, τα οποία ακολουθούν διαφορετικές προτεραιότητες κατά την επιλογή των προτάσεων της Επιτροπής που υποβάλλονται σε έλεγχο στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας και εφαρμόζουν διαφορετικά κριτήρια κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης αυτών με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό σημαίνει ότι ο **συντονισμός** μεταξύ τους εξακολουθεί να αποτελεί **πρόκληση**.

²²¹ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την **Επικουρικότητα** και την **Αναλογικότητα**, COM (2013) 566 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.

²²² Τα στοιχεία αυτά παρατίθενται και στο άρθρο Gstrein, O. J. and Harvey, D. (2014), “The Role of National Parliaments in the European Union”, Τεύχος 3.

²²³ Το ενδιαφέρον κυρίως επικεντρωνόταν σε **νομοθετικά έγγραφα**. Αυτό σημαίνει ότι, από τις **663 γνώμες** που ελήφθησαν, **509** αφορούσαν νομοθετικά έγγραφα (σχέδια κανονισμών, οδηγιών, συστάσεων, αποφάσεων, κτλ.), ενώ **147** σχετιζόνταν με έγγραφα διαβούλευσης (ανακοινώσεις, λευκές ή πράσινες βίβλους ή εκθέσεις). **Επτά (7)** γνώμες αποτελούσαν εκθέσεις πρωτοβουλίας από ΕΘΚ.



νομοθετικά σώματα που δεν συμμετείχαν αυξήθηκαν σε έξι (η Γαλλική Συνέλευση, η Βουλή της Ουγγαρίας, της Ιρλανδίας και τα δυο νομοθετικά σώματα της Σλοβενίας)²²⁴.

5.5.4. Έτος 2013

5.5.4.1. Τήρηση-έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας

Το 2013, η Επιτροπή έλαβε 88 αιτιολογημένες γνώμες από τα ΕΘΚ σχετικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, γεγονός που συνιστά αύξηση κατά 25% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος (70 αιτιολογημένες γνώμες το 2012). Οι αιτιολογημένες γνώμες που ελήφθησαν το 2013 αντιπροσώπευαν επίσης μεγαλύτερο ποσοστό (14%) του συνολικού αριθμού γνωμών που έλαβε η Επιτροπή στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού διαλόγου με τα ΕΘΚ (621). Το 2012 και το 2011, οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσώπευαν ποσοστό λίγο πάνω από το 10% των γνωμών.

Το 2013, για δεύτερη φορά, ενεργοποιήθηκε η διαδικασία «κίτρινης κάρτας»²²⁵ από τα ΕΘΚ, στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, δηλαδή για την πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας («πρόταση ΕΡΡΟ»)²²⁶. Δεδομένου ότι η πρόταση υποβλήθηκε στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, απαιτούνταν συνολικά 14 ψήφοι (1/4 των 56) για την ενεργοποίηση της διαδικασίας της κίτρινης κάρτας. Πριν από τη λήξη της προθεσμίας, η Επιτροπή είχε λάβει αιτιολογημένες γνώμες που αντιστοιχούσαν σε 18 ψήφους από 14 κοινοβουλευτικά σώματα. Μετά από προσεκτική εξέταση των αιτιολογημένων γνωμών, η Επιτροπή εξέδωσε στις 27 Νοεμβρίου 2013 ανακοίνωση²²⁷ στην οποία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, η πρόταση συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας και αποφάσισε να τη διατηρήσει. Στη συνέχεια, η Επιτροπή απέστειλε ξεχωριστές απαντήσεις στα κοινοβουλευτικά σώματα που είχαν υποβάλει γνώμη, διευκρινίζοντας ότι θα τεθεί ενδεχομένως σε εφαρμογή μέσω ενισχυμένης συνεργασίας.

Οι αιτιολογημένες γνώμες εξακολουθούν να ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό ως προς τη μορφή και το είδος των επιχειρημάτων που προβάλλονται από τα ΕΘΚ περί παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας. Όπως και το 2012, το 2013 τα ΕΘΚ εξέδωσαν αιτιολογημένες γνώμες σχετικά με διάφορα θέματα. Οι 88 αιτιολογημένες γνώμες που εκδόθηκαν αφορούσαν 36²²⁸ προτάσεις της Επιτροπής. Μετά την πρόταση ΕΡΡΟ (13 αιτιολογημένες γνώμες), η πρόταση οδηγίας για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό και τις παράκτιες ζώνες, προσέγκυσε τον δεύτερο μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών (9 στον αριθμό)²²⁹. Άλλες τρεις (3) προτάσεις αποτέλεσαν αφορμή για τη διατύπωση επτά (7) αιτιολογημένων γνωμών η κάθε μία.

Όπως και το 2012, το σουηδικό Riksdag ήταν το εθνικό κοινοβούλιο που εξέδωσε μακράν τον μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών (9), παρόλο που ο

²²⁴ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2013) 565 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.

²²⁵ Αναλυτικά για την δεύτερη διαδικασία «κίτρινης κάρτας», βλ. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013, ό.π., Κεφ. 3, σ. 9-15.

²²⁶ COM (2013) 534 final.

²²⁷ COM (2013) 851 final.

²²⁸ Η Επιτροπή έλαβε 88 αιτιολογημένες γνώμες, εκ των οποίων ορισμένες αφορούσαν περισσότερα από ένα έγγραφα.

²²⁹ COM (2013) 133 final.



αριθμός αυτός ήταν πολύ μικρότερος σε σύγκριση με το 2012 (20). Το αυστριακό Bundesrat και το λιθουανικό Seimas εξέδωσαν τον δεύτερο μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνώμων (6 το καθένα), ακολουθούμενα από τα δύο ισπανικά κοινοβουλευτικά σώματα (το Congreso de los Diputados και το Senado), το μαλτέζικο Kamra tad-Deputati, το ολλανδικό Tweede Kamer και το βρετανικό House of Commons (5 το καθένα)²³⁰.

5.5.4.2. Πολιτικός διάλογος

Συνολικά, το **2013** υποβλήθηκαν από τα ΕΘΚ **621 γνώμες**²³¹, αριθμός που αντιστοιχεί σε **μείωση** περίπου **6%** σε σύγκριση με το 2012 (663). Είχε σημειωθεί μικρή αύξηση μεταξύ του 2011 και του 2012, καθώς και πολύ σημαντική αύξηση το 2011 σε σύγκριση με το 2010 (7% το 2012, αλλά 60% το 2011).

Οι **γενικές τάσεις**²³² που παρατηρήθηκαν ήταν:

- στο πλαίσιο του γραπτού πολιτικού διαλόγου, 16 νομοθετικά σώματα έστειλαν περισσότερες γνώμες το 2013 σε σύγκριση με το 2012, 18 σώματα έστειλαν λιγότερες γνώμες σε σύγκριση με το 2012 και 2 έστειλαν τον ίδιο αριθμό γνώμων με το 2012.
- η δραστηριότητα στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου είναι άνισα κατανομημένη μεταξύ των εθνικών κοινοβουλευτικών σωμάτων (σχεδόν το 80% του συνολικού αριθμού γνώμων προήλθε από τα δέκα πιο ενεργά σώματα).
- τα ΕΘΚ εξακολουθούν να εστιάζουν τον πολιτικό τους διάλογο με την Επιτροπή σε νομοθετικά έγγραφα, ενώ ένα μικρό μόνο μερίδιο των γνώμων που υποβλήθηκαν αφορούν άλλα είδη πρωτοβουλιών.

Το 2013, οι **15 προτάσεις** της *Επιτροπής* που προσέλκυσαν τις περισσότερες γνώμες των ΕΘΚ συγκέντρωσαν τις 144 (23%) από τις 621 συνολικά γνώμες. Όπως συνέβη και το 2012, ωστόσο, η μεγάλη πλειονότητα των εγγράφων της Επιτροπής, για τα οποία διατύπωσαν παρατηρήσεις τα εθνικά κοινοβούλια κατά τη διάρκεια του 2013, συγκέντρωσε από μία έως τρεις γνώμες, γεγονός που αντικατοπτρίζει τους ποικίλους τομείς ενδιαφέροντος των εθνικών κοινοβουλίων.

Όπως συνέβη και το 2012, ορισμένες από τις *προτάσεις* που συγκέντρωσαν τις περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, προσέλκυσαν και τον μεγαλύτερο συνολικά αριθμό γνώμων των ΕΘΚ²³³. Το ίδιο συνέβη και με του *έξι (6) τομείς πολιτικής*²³⁴, οι οποίοι, το 2013, όπως και το 2012, συγκέντρωσαν περισσότερες από τις μισές γνώμες που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου (323 από 596 το 2013). Η τάση περί εστίασης του ενδιαφέροντος περισσότερο σε *νομοθετικές προτάσεις* και λιγότερο σε μη

²³⁰ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2014) 506 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.

²³¹ Στις 621 γνώμες, συμπεριλαμβάνονται και οι 88 αιτιολογημένες γνώμες που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας.

²³² Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2014) 507 τελικό, και σχετικά Παραρτήματα.

²³³ Η πρόταση κανονισμού για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (20 γνώμες), η πρόταση οδηγίας για τα προϊόντα καπνού (17 γνώμες), η πρόταση οδηγίας για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό και τις παράκτιες ζώνες (14 γνώμες), κλπ.

²³⁴ Επρόκειτο για τους τομείς: δικαιοσύνη, εσωτερική ενιαία αγορά και υπηρεσίες, κινητικότητα και μεταφορές, εσωτερικές υποθέσεις, υγεία και καταναλωτές και επικοινωνίες.



νομοθετικές πρωτοβουλίες (στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου μεταξύ Επιτροπής και ΕΘΚ) συνεχίστηκε και το 2013²³⁵.

Με βάση τα ανωτέρω, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι, τα στατιστικά δεδομένα που προαναφέρθηκαν να μην αποκαλύπτουν μια ποσοτική αύξηση του αριθμού των γνωμών²³⁶, ωστόσο η ποιοτική τους αξιολόγηση αναδεικνύει ορισμένα **προβλήματα**. Μεταξύ αυτών, θα μπορούσαν να επισημανθούν τα εξής: **α)** η «σύγχυση» του ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας με τον πολιτικό διάλογο, **β)** η μη αναφορά των γνωμών σε προσβολή της αρχής, **γ)** τα διαφορετικά κριτήρια και οι αποκλίνουσες απόψεις των ΕΘΚ ως προς την εφαρμογή της αρχής²³⁷, **δ)** η επικέντρωση των γνωμών σε διαφορετικά σημεία ενός σχεδίου πράξης, **ε)** η μη συμμετοχή ή η ελάχιστη συμμετοχή ορισμένων κοινοβουλίων στη διαδικασία ελέγχου, **στ)** η μη τήρηση της προθεσμίας των οκτώ (8) εβδομάδων από ορισμένα κοινοβούλια για την αποστολή της γνώμης τους²³⁸.

Από την άλλη, φυσικά, τονίζεται ότι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναγκαστεί να δίνει μεγαλύτερη προσοχή στην αιτιολόγηση των νομοθετικών κειμένων που προτείνει και, το πιο σημαντικό, αρκετά κοινοβούλια έχουν εισαγάγει μεταρρυθμίσεις που διευκολύνουν έναν πιο αποτελεσματικό έλεγχο των ευρωπαϊκών θεμάτων και κάθε χρόνο φαίνεται ότι, κάνουν όλο και μεγαλύτερη και συνεκτικότερη χρήση των εργαλείων που τους έδωσε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Παρόλα αυτά, όμως, από ορισμένα κοινοβούλια υποστηρίζεται ότι, πολλές από τις απαντήσεις που έλαβαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, είναι σύντομες, αρκετά αόριστες καθώς και καθυστερημένες, δυσχεραίνοντας τελικά αυτό τον διάλογο²³⁹. Μέχρι στιγμής, πάντως, φαίνεται ότι, η διατύπωση γνώμης από τα ΕΘΚ, σχετικά με την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις οργάνων της ΕΕ, παραμένει μια μάλλον ακίνδυνη διαδικασία με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

²³⁵ Μεταξύ των **15 εγγράφων** της Επιτροπής που συγκέντρωσαν τον μεγαλύτερο αριθμό γνωμών (δηλαδή έξι ή περισσότερες) των ΕΘΚ, μόνο δύο (2) ήταν μη νομοθετικού χαρακτήρα. Ωστόσο, όπως και το 2012, όλες οι πολιτικές γνώμες, πλην μίας, του **σουηδικού κοινοβουλίου (Riksdag)** αφορούσαν μη νομοθετικά έγγραφα, αν και το εν λόγω σώμα έστειλε επίσης τις περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες.

²³⁶ Παρόλα αυτά, ο μηχανισμός αυτός, από τα πρώτα χρόνια της εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας, δεν φαίνεται να έχει δουλέψει με τους ρυθμούς που ίσως θα αναμενόταν.

²³⁷ Για παράδειγμα, το **Eerste Kamer** των **Κάτω Χωρών** θεωρεί ότι «δεν είναι δυνατόν να εξαιρούνται οι αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας κατά την εφαρμογή του ελέγχου επικουρικότητας ...». Το **τσεχικό Senát** είναι της άποψης ότι η επικουρικότητα «είναι εκ φύσεως γενική και αφηρημένη ... δεν αποτελεί αυστηρή και σαφή νομική έννοια» και ως εκ τούτου θα πρέπει να χρησιμοποιείται ευρεία ερμηνεία της. Η **Βουλή των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου** εξέφρασε παρόμοια άποψη, τασσόμενη υπέρ μιας ευρύτερης ερμηνείας της εν λόγω αρχής, διότι «παρά το γεγονός ότι η αρχή συνιστά νομική έννοια, στην πράξη η εφαρμογή της εξαρτάται από μια πολιτική αντίληψη». Οι **αποκλίνουσες απόψεις** των **ΕΘΚ**, σχετικά με το πώς νοείται και εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας, είχαν ως αποτέλεσμα αποκλίνουσες απόψεις ως προς την ανάγκη ύπαρξης κατευθυντήριων γραμμών για την αποσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής του ελέγχου της επικουρικότητας και των συναφών κριτηρίων.

²³⁸ Βλ. άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, 2014, ό.π.: 74.

²³⁹ House of Lords, **European Union Committee-Report** on 2012–13, published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Το ιδιότυπο σύστημα εμπλοκής των ΕΘΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία

Στα προηγούμενα κεφάλαια έγινε εκτενής αναφορά στη διαχρονική εξέλιξη του ρόλου των ΕΘΚ στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Στη συνέχεια της έρευνας, θα επικεντρωθούμε στη συζήτηση για περαιτέρω προβληματισμό γύρω από τη σχέση των ΕΘΚ με την Ένωση, την κοινοτική νομοθεσία, τις εθνικές κυβερνήσεις και δικαστήρια, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρουσιάζοντας, για παράδειγμα, τα διλήμματα και τις δυσχέρειες ανάληψης του διττού ρόλου τους, τις απόψεις αμφισβήτησης της ενδυνάμωσής τους, τα προβλήματα και τις αδυναμίες τήρησης των προβλέψεων των Πρωτοκόλλων (αριθ. 1 και 2), τα όρια και τη διεύρυνση του πολιτικού ελέγχου, την συμπληρωματικότητα που διέπει τις σχέσεις των ΕΘΚ με το ΕΚ, κ.λπ.

6.1. Η χαλαρή σχέση των ΕΘΚ με την Ένωση

Ως γνωστόν, η θεσμική οργάνωση της Ένωσης στηρίζεται σε όργανα, τα οποία, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, ελάχιστη σχέση έχουν με τα ΕΘΚ.

Επιχειρηματολογώντας ως προς αυτό, επισημαίνεται ότι, η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, ως το κατεξοχήν κοινοτικό όργανο, το οποίο οφείλει να διαμορφώνει κατά ανεξάρτητο τρόπο το γενικό συμφέρον, δεν πρέπει να συνέχεται προς τα ΕΘΚ, τα οποία εκφράζουν τα εθνικά συμφέροντα.

Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, κατά πολλούς, είναι μια ιδιάζουσα περίπτωση. Και τούτο διότι, ενώ στην αρχική του συγκρότηση περιείχε αποκλειστικά αντιπροσώπους των ΕΘΚ, οι οποίοι κατείχαν διπλή ιδιότητα, το 1979 (έτος άμεσης εκλογής των μελών του), άρχισε η σταδιακή αποσύνδεση των δύο ιδιοτήτων. Το αποτέλεσμα αυτού εστιάζεται στην ύπαρξη ελάχιστου ποσοστού από τους 600 περίπου ευρωβουλευτές με διπλή αντιπροσωπευτική ιδιότητα. Η αδυναμία αποτελεσματικής άσκησης και των δύο λειτουργημάτων γίνεται ιδιαίτερη φανερή σε όσους εξακολουθούν να είναι ταυτόχρονα και βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και βουλευτές του ΕΘΚ.

Το **Συμβούλιο Υπουργών**, όντας αποτελούμενο από Υπουργούς των Εθνικών Κυβερνήσεων (Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας, Βιομηχανίας, κ.λπ.), συνδέεται κατά μερικό και εθνικό τρόπο με τα ΕΘΚ. Αυτό σημαίνει ότι, το Συμβούλιο υπόκειται μόνο σε έναν έμμεσο κοινοβουλευτικό έλεγχο, που ασκείται σε κάθε μέλος του ξεχωριστά από τα ΕΘΚ. Ο έλεγχος αυτός δεν αφορά το «Συμβούλιο» ως όργανο της Ένωσης, αλλά ένα μόνο μέλος του οργάνου, και ο σχετικός έλεγχος ασκείται από καθαρά εθνική και όχι ενωσιακή σκοπιά, δηλαδή προς την κατεύθυνση στήριξης των εκάστοτε εθνικών συμφερόντων²⁴⁰. Υπό το πρίσμα αυτό, τονίζεται ότι, το ΕΘΚ ελέγχει την ευρωπαϊκή δραστηριότητα των μελών της Κυβέρνησης, ανάλογα με το συνταγματικό καθεστώς που διέπει τις σχέσεις της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς, ωστόσο, να μπορεί, και δεν πρέπει, να ελέγχει το Συμβούλιο Υπουργών. Ο έλεγχος του τελευταίου γίνεται κατά έμμεσο και δευτερεύοντα τρόπο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο, όμως, δεν μπορεί να ανατρέψει ή υποβάλει πρόταση μομφής εναντίον του.

Συνεπώς, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι, η **σχέση** που διέπει τα ΕΘΚ με τα κοινοτικά όργανα είναι **χαλαρή**, με περιορισμένη έως ελάχιστη επίδραση των ΕΘΚ

²⁴⁰ Παπαγιάννης, Δ., 2011, ό.π.: 64, 232.



στις δραστηριότητες της Ένωσης²⁴¹. Στο συμπέρασμα αυτό, μπορεί κάποιος να καταλήξει, επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον του στη σχέση ανάμεσα στα ΕΘΚ και στην κοινοτική νομοθεσία.

6.2. Η περιορισμένη συμμετοχή των ΕΘΚ στη διαχείριση της κοινοτικής νομοθεσίας.

Η επίδραση των ΕΘΚ στη κοινοτική νομοθεσία είναι **περιορισμένη**. Η διαπίστωση αυτή αφορά **δύο (2) πτυχές**: τη συμμετοχή τους κατά τη διαδικασία λήψεως των κοινοτικών αποφάσεων και τη παρέμβασή τους μετά την υιοθέτηση των κοινοτικών πράξεων.

Η παρέμβαση των ΕΘΚ, στη δεύτερη περίπτωση, αφορά μόνο την **ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών**²⁴² αν και η τεχνική τους φύση έχει οδηγήσει τα ΕΘΚ να προσφύγουν στη τεχνική των **νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων**. Το αποτέλεσμα αυτού είναι, η ενσωμάτωση του κύριου όγκου του Κοινοτικού Δικαίου να γίνεται με Προεδρικά Διατάγματα και με Υπουργικές Αποφάσεις.

Το ίδιο συμβαίνει και κατά τη λήψη των κοινοτικών αποφάσεων, όπου τα ΕΘΚ, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, δεν ελέγχουν, ούτε κατευθύνουν τη στάση των εθνικών Υπουργών στα Κοινοτικά Συμβούλια Υπουργών²⁴³.

6.3. Η καθοριστική επίδραση των ΕΘΚ στη διαμόρφωση του συνταγματικού χάρτη της Ένωσης

Αντίθετα με την περιορισμένη επίδραση στη κοινοτική νομοθεσία, καθοριστική υπήρξε η επίδραση των ΕΘΚ στο σταδιακό κτίσιμο της Ένωσης. Πράγματι, τόσο οι αρχικές κοινοτικές συνθήκες όσο και οι μεταγενέστερες τροποποιήσεις τους (ιδίως με την ΕΕΠ και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ), εντάχθηκαν στο εσωτερικό των κρατών-μελών με **εγκριτικές πράξεις** των ΕΘΚ. Συνεπώς, η επίδραση των ΕΘΚ στη διαμόρφωση του συνταγματικού χάρτη της Ένωσης υπήρξε **αποφασιστική**²⁴⁴.

6.4. Η αντίδραση των ΕΘΚ στη δικαστική εξουσία

Η δυσφορία εκ μέρους των πολιτικών οργάνων, κυρίως των ΕΘΚ, η οποία ακολούθησε κάποιες ριζοσπαστικές αποφάσεις του ΔΕΚ, έφερε σε δύσκολη θέση τα **ανώτατα εθνικά δικαστήρια** και, σε ορισμένες περιπτώσεις, οδήγησε ακόμη και σε **πολιτικό τους έλεγχο**, όταν αυτά **αποδέχονταν** την «**υπεροχή**» του **κοινοτικού δικαίου**.

Στη βάση αυτή, τα ΕΘΚ προσπάθησαν-ανεπιτυχώς-να ανακόψουν την αποδοχή και εφαρμογή της αρχής της «υπεροχής» του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά δικαστήρια. Για παράδειγμα, η **Γαλλική Εθνοσυνέλευση**, με την **τροπολογία Aurillac**, επιχείρησε να καταστήσει **παράνομη** τη μη εφαρμογή ενός γαλλικού νόμου από τα εθνικά δικαστήρια για οποιοδήποτε λόγο. Η τροπολογία αυτή υπερψηφίστηκε

²⁴¹ Πλιάκος, Α. Δ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ, Τόμος Α'*, 2009: 104, 105.

²⁴² Αρκετές διαφορές εμφανίζει η κατάσταση όσον αφορά τους τρόπους συζήτησης και λήψεως αποφάσεων στα επιμέρους ΕΘΚ, ως προς τη **μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών**. Σημαντική και στο επίπεδο αυτό είναι η κοινοποίηση και διάδοση των καλύτερων εμπειριών.

²⁴³ Πλιάκος, Α. Δ., *Τόμος Α'*, 2009, ό.π.: 105, 106.

²⁴⁴ Πλιάκος, Α. Δ., ό.π.: 105.



με συντριπτική πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο, ωστόσο, δεν εγκρίθηκε από τη Γερουσία, η οποία πείστηκε από την Κυβέρνηση να αποτρέψει το μέτρο, προκειμένου να μην δημιουργηθούν προβλήματα στη συμμετοχή της Γαλλίας στην Κοινότητα.

Επιπλέον, η **Εθνοσυνέλευση** επέβαλε *κυρώσεις* στο **Cour de Cassation** (**Άρειος Πάγος**), το οποίο εφάρμοσε το κοινοτικό δίκαιο ως υπερέχον του εθνικού δικαίου, και του *αφαίρεσε αρμοδιότητες* σχετικά με την έμμεση φορολογία, διότι ήταν δυσαρεστημένη με τη νομολογία του σχετικά με την εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου.

Το ίδιο συνέβη και με το **Κοινοβούλιο** του **Βελγίου**, το οποίο προσπάθησε να *ανατρέψει* την *αποδοχή* της *υπεροχής* από τα εθνικά δικαστήρια, κυρίως, από το **Cour de Cassation**, υποβάλλοντάς το σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Προσπάθειες ανατροπής, μέσω νομοθετικών παρεμβάσεων, αποφάσεων δικαστηρίων που εφάρμοζαν την «υπεροχή» του κοινοτικού δικαίου, υπήρξαν και από άλλα Κοινοβούλια²⁴⁵. Ωστόσο, οι προσπάθειες αυτές είναι λίγες για **δύο (2) λόγους**: Πρώτον, επειδή η κοινοβουλευτική παρέμβαση στη δικαστική εξουσία θεωρείται σε πολλές χώρες αντισυνταγματική, ως παραβιάζουσα την αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Δεύτερον, επειδή η κοινοβουλευτική αυτή παρέμβαση θα μπορούσε να θεωρηθεί κίνηση μη συνάδουσα με ένα δημοκρατικό πολιτικό σύστημα, προκαλώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, την αντίδραση άλλων κρατών-μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁴⁶.

6.5. Απεξάρτηση των ΕΘΚ από τις κυβερνήσεις στο πλαίσιο της ενωσιακής τους δράσης

Το νέο καινοτόμο και ιδιότυπο σύστημα άμεσης εμπλοκής των ΕΘΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, όπως αναλύθηκαν παραπάνω, δημιούργησε τις προϋποθέσεις και τις ευκαιρίες μιας **πρώτης απεξάρτησης των κοινοβουλίων από τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων στην Ενωσιακή τους δράση**.

Η βασική ιδέα πίσω από την νέα πραγματικότητα που αναδύεται βρίσκεται στον χαρακτηρισμό των λαών ως πολιτικές οντότητες του Ενωσιακού συστήματος διακριτές από τα κράτη στα οποία ανήκουν, και ως τέτοιες, οι θεσμοί αντιπροσώπευσή τους, ήτοι τα **ΕΘΚ**, δύναται να **δρουν αυτοτελώς και παράλληλα** προς τις *κυβερνήσεις* ως μια *νέα πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης* των Ενωσιακών θεσμών και των πολιτικών που αυτοί παράγουν²⁴⁷.

Οι ρυθμίσεις της νέας Συνθήκης, στη προσπάθεια διεύρυνσης της δημοκρατικής ποιότητας του ενωσιακού θεσμού, και δίχως να ανατρέπουν την ισχύουσα ενωσιακή θεσμική ισορροπία, δημιουργούν μια δύναμη «**εικονική τρίτη βουλή**» (**virtual**), με άγνωστο προς το παρόν το θεσμικό και πολιτικό αποτέλεσμα της δράσης της, τόσο για την ΕΕ, όσο και για τα ίδια τα κράτη-μέλη²⁴⁸.

²⁴⁵ Βλ. σχετικά Goldstein, L. F. (1997), “State Resistance to Authority in Federal Unions: The Early United States (1790-1860) and the European Community (1958-1994)”, *Studies in American Political Development*, p. 149 επ. (171).

²⁴⁶ Παπαδοπούλου, Λ., *Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής»*, 2009: 147, 148.

²⁴⁷ Πασσάς Γ. Αργύρης, 2012, ό.π.: 98.

²⁴⁸ Cooper, I. (2006), “The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, τομ. 44, τχ. 2, p.p. 281-304.



6.5.1. Ερωτήματα προσέγγισης των νέων δεδομένων

Σε μια προσπάθεια προσέγγισης των νέων δεδομένων, ετίθεντο **δύο (2) ερωτήματα**, τα οποία αποτελούν τον πυρήνα του συστήματος της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Το πρώτο ερώτημα αφορά τον **ακριβή προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής** της «διαδικασίας της **κίτρινης και πορτοκαλί κάρτας**». Τόσο η Συνθήκη, όσο και τα Πρωτόκολλα, αναφέρονται ρητώς στον έλεγχο της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, αποκλείοντας, τυπικά τουλάχιστον, τον έλεγχο του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας. Στη βάση αυτή, τα ΕΘΚ καλούνται να συμμετάσχουν στον έλεγχο της βασιμότητας και της αιτιολόγησης για την ανάπτυξη μιας δράσης της Ένωσης, στα πεδία των «συντρεχουσών αρμοδιοτήτων», χωρίς δικαίωμα ελέγχου της αναλογίας των επιλεγόμενων μέσων προς τους στόχους της δράσης, το κόστος των οποίων (δημοσιονομικό, οικονομικό, διοικητικό, κ.ά) επιμερίζεται μεταξύ Ένωσης και κράτους²⁴⁹. Ωστόσο, τα ΕΘΚ δεν συμερίζονται το λογικό χάσμα ανάμεσα στις δύο αρχές, πιστεύοντας πως η διάκρισή τους είναι συχνά δυσχερής. Τούτο, φάνηκε από την διενέργεια, εκ μέρους των ΕΘΚ, δύο (2) διαδοχικών «**ασκήσεων**» **προσομοίωσης**, πιλοτικού χαρακτήρα, σε επιλεγμένα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής²⁵⁰, στο πλαίσιο της COSAC, όπου οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αντιμετωπίστηκαν κατά ενιαίο τρόπο²⁵¹.

Το δεύτερο ερώτημα αφορά τον **προσδιορισμό της φάσης-σταδίου** της *Ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας*, κατά την οποία *παρεμβαίνουν τα ΕΘΚ*. Και σε αυτήν την περίπτωση, η απάντηση δεν είναι σαφής. Το ερώτημα αυτό αφορά την «**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 (8) εβδομάδες*. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα αναπτύσσεται ένας *διάλογος* (αιτιολογημένες γνώμες) μεταξύ της *Επιτροπής* (του οργάνου, που έχει κυρίως τη νομοθετική πρωτοβουλία) και των *ΕΘΚ*, ο οποίος μπορεί να οδηγήσει στο θεωρητικό, προς τον παρόν, ενδεχόμενο της επανεξέτασης της νομοθετικής πρότασης από την Επιτροπή, μέχρι του σημείου της τροποποίησης και επανακατάθεσης, ή ακόμη και της απόσυρσής της. Στη περίπτωση της διαδικασίας της «**πορτοκαλί κάρτας**», τα επιχειρήματα και οι απόψεις της Επιτροπής και των κοινοβουλίων συμμετέχουν με το **ίδιο βάρος** στην κρίση του νομοθέτη για την εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας²⁵².

6.5.2. Αμφισβήτηση της αξίας των προβλέψεων του Πρωτοκόλλου αριθ. 2

Το Πρωτόκολλο αριθ. 2, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, αναμφίβολα συμβάλλει στη βελτίωση του

²⁴⁹ Πασσάς, Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων*, στο Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ., 2011, ό.π.: 268: Τα ΕΘΚ, δηλαδή, 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*.

²⁵⁰ Αφορά τον **Κανονισμό** για τις ενδοσυζυγικές διαφορές και την **Οδηγία** για την απελευθέρωση των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

²⁵¹ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής*, στο Μαραβέγιας, Ν., (επιμ), 2008, ό.π.: 341.

²⁵² Πασσάς Γ. Αργύρης, 2007, ό.π.: 152, 153.



ελέγχου εφαρμογής και τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, ωστόσο, υπήρξαν φωνές που **αμφισβήτησαν** την αξία του και τις θετικές του συνέπειες απόρροια κάποιων **υλικοτεχνικών προβλημάτων**²⁵³.

Το *πρώτο πρόβλημα* αφορούσε το **χρονικό διάστημα**, που διαθέτουν τα ΕΘΚ για την **εξέταση των σχεδίων των νομοθετικών πράξεων**. Παρά το γεγονός ότι, αυτό αυξήθηκε από έξι (6) σε οκτώ (8) εβδομάδες, θεωρήθηκε σύντομη προθεσμία για τα ΕΘΚ, προκειμένου να ελέγξουν τα προσχέδια νόμου και να αποφασίσουν για ένα συγκεκριμένο θέμα. Τονίστηκε δε, ότι η συμμόρφωση με μια τέτοια προθεσμία, όχι μόνο απαιτεί από τα ΕΘΚ να ακολουθήσουν ένα περιορισμένο και συνάμα αυστηρό χρονοδιάγραμμα, αλλά δημιουργεί περαιτέρω δυσκολίες συγχρονισμού τους ως προς τις διαδικασίες διαβούλευσης και ψηφοφορίας²⁵⁴.

Το *δεύτερο πρόβλημα* αφορούσε την **εξέταση μεγάλου όγκου νομοθετικών προτάσεων**. Σύμφωνα με την άποψη της Επιτροπής, τα ΕΘΚ θα πρέπει να λαμβάνουν ετησίως **400** περίπου νομοθετικές προτάσεις. Η υπερβολική αυτή ροή εγγράφων θεωρήθηκε ότι δεν επιτρέπει ούτε τη σωστή διαχείριση ούτε τον επαρκή έλεγχο από τις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των ΕΘΚ. Ακόμη και εάν υποθεθεί ότι, η εξέταση των νομοθετικών προτάσεων θα μπορούσε να λειτουργήσει επαρκώς, λόγω των διαφορετικών νομικών παραδόσεων και χαρακτηριστικών κάθε κράτους-μέλους, υποστηρίχθηκε ότι, είναι πολύ πιθανή η ύπαρξη διαφορών ανάμεσα στα κράτη ως προς τον έλεγχο ενός σχεδίου νόμου, η οποία μάλιστα θα μπορούσε να οδηγήσει σε διαφορετικές ερμηνείες με αφορμή τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας²⁵⁵.

Η πιθανότητα αυτή **αποδυναμώνει** σε σημαντικό βαθμό τον **μηχανισμό** της «**κίτρινης κάρτας**». Πράγματι, εάν κάθε ΕΘΚ χρησιμοποιεί διαφορετικές παραμέτρους για την αξιολόγηση της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και δεν καθιερωθεί κάποια μορφή συνεργασίας μεταξύ τους, τότε φαίνεται απίθανο να υπάρξει μια κοινή ερμηνεία της επικουρικότητας και μια κοινή άποψη σχετικά με το ποια σημεία της επικουρικότητας παραβιάζονται από ένα σχέδιο νόμου. Αυτή η έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού θα καθιστούσε, κατά πολλούς, τις αιτιολογημένες γνώμες ένα ανίσχυρο μέσο άσκησης πίεσης στην Επιτροπή²⁵⁶.

Με βάση τον παραπάνω προβληματισμό, τα **ΕΘΚ**, λοιπόν, **οφείλουν να συνεργάζονται**, έτσι ώστε να λειτουργούν σαν ένα **ενιαίο σώμα**. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές πολιτικές και συνταγματικές παραδόσεις, η λειτουργία των ΕΘΚ σαν ένα ενιαίο ευρωπαϊκό κοινοβουλευτικό σώμα, συνιστά μια από τις πιο σημαντικές προκλήσεις τους. Πάντως, μια συγκριτική επισκόπηση του τρόπου λειτουργίας τους, μετά την ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, αφήνει να φανεί η σοβαρότητα με την οποία αντιμετωπίζουν τις νέες εξουσίες τους, στον βαθμό που έχουν γίνει πολλές τροποποιήσεις των κανονισμών λειτουργίας τους²⁵⁷.

Πέρα από τις διαφορές που παρατηρούνται στους διαφορετικούς κανόνες ελέγχου, ιδιαίτερη σημασία έχει το πώς αναπτύσσονται οι **σχέσεις νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας**, ιδίως εν όψει της ύπαρξης ή μη κυβερνήσεων συνεργασίας,

²⁵³ Gstrein, O. J. and Harvey, D. (2014), ό.π.

²⁵⁴ Tronchetti, F. (2010), ό.π.

²⁵⁵ Για παράδειγμα, μεταξύ της Γερμανικής και της Ελληνικής Βουλής, παρατηρούνται **διαφορές** στην **έκταση** και **ένταση** του **ελέγχου**, λόγω της νομολογίας του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για την αναβαθμισμένη συμμετοχή της Γερμανικής Βουλής στις ευρωπαϊκές διεργασίες. Σχετική περίπτωση αποτελεί η **διαδικασία ενίσχυσης της οικονομικής διακυβέρνησης** στην **Ένωση**, μέσω και της υιοθέτησης διεθνών συνθηκών για την ίδρυση και λειτουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, βλ. σχετικά **κεφ. «Οικονομική διακυβέρνηση και δημοκρατική αρχή»** στο άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, *Η αρχή της δημοκρατίας στην ΕΕ και ο ρόλος των ΕΘΚ*, από το Πρώτο Τεύχος 2014, ό.π.: 73, 76-78.

²⁵⁶ Rituzzo, F. (2003), ό.π.

²⁵⁷ Βλ. άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, 2014, ό.π.: 75.



όπου ο ελεγκτικός ρόλος της βουλής είναι πιο ενισχυμένος. Από τη συγκριτική εξέταση των διαδικασιών, όπως προκύπτει από τις εξαμηνιαίες εκθέσεις της Γραμματείας της COSAC, συνάγεται μια σταθερή σύγκλιση, παρά το γεγονός ότι, οι θέσεις των ΕΘΚ αντανakλούν όχι μια ομοιογενή κοινοβουλευτική θέση, αλλά μια **θέση υποστηρικτική των εθνικών τους θέσεων**, έτσι όπως εκφράζονται από τις εθνικές τους κυβερνήσεις²⁵⁸.

Πράγματι, τα ΕΘΚ, σε αρκετές περιπτώσεις, υποστηρίζουν την εκτελεστική εξουσία της χώρας τους. Αυτό σημαίνει ότι, είναι λιγότερο πιθανό έως απίθανο τα ΕΘΚ, ενεργώντας στην ουσία ως αρωγοί των κυβερνήσεών τους, να καταλήξουν σε πόρισμα, που θα εναντιώνεται στην επιθυμία των εθνικών κυβερνήσεων, και θα πλήττει το κύρος και την αξιοπιστία τους σε διεθνές επίπεδο. Τούτο συμβαίνει, ιδιαίτερα, σε εκείνα τα πολιτικά συστήματα των κρατών-μελών (πλειοψηφικά κοινοβουλευτικά συστήματα), όπου η εκτελεστική εξουσία προέρχεται από τη νομοθετική.

6.5.3. Πολιτικός διάλογος των ΕΘΚ με τα Ενωσιακά όργανα: όρια και διεύρυνση

Με βάση τα παραπάνω ερωτήματα, όπως αυτά αποτυπώθηκαν και αναλύθηκαν στο υποκεφάλαιο 6.5.1. «Ερωτήματα προσέγγισης των νέων δεδομένων», και επειδή το σύστημα της Συνθήκης της Λισσαβόνας απονέμει στα ΕΘΚ ένα δικαίωμα άσκησης επιρροής στη διαμόρφωση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης, με όχημα τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι:

α) τα ΕΘΚ, με το κύρος της αντιπροσώπευσης των λαών, έχουν κάθε λόγο, αλλά και την **πολιτική υποχρέωση**, να αναπτύξουν **διάλογο** με τα Ενωσιακά όργανα και, κυρίως την **Επιτροπή**, με απόψεις και επιχειρήματα, *υπερβαίνοντας* το εννοιολογικά προβληματικό *όριο* της διάκρισης της αρχής της επικουρικότητας από την αρχή της αναλογικότητας και *επεκτείνοντας* το *συλλογισμό*, ακόμη, και στο *ουσιαστικό περιεχόμενο* της *προτεινόμενης ρύθμισης*, ήτοι στην ίδια τη νομική βάση επί της οποίας θεμελιώνεται η πρόταση,

β) η Επιτροπή έχει κάθε «**συμφέρον**» να περιλάβει τα **ΕΘΚ** στους τακτικούς *συνομιλητές* της κατά την «**προνομοθετική**» φάση διαμόρφωσης της νομοθετικής της πρότασης, της οποίας έχει την απόλυτη ευθύνη.

Τα ανωτέρω επιβεβαιώθηκαν από τους εσωτερικούς κανόνες της Επιτροπής, οι οποίοι αποτυπώθηκαν σε κοινή επιστολή του Προέδρου Barroso και της Αντιπροέδρου Walstrom, το μήνυμα της οποίας ήταν, ότι η Επιτροπή θεωρεί το μηχανισμό ελέγχου της επικουρικότητας ως **πολιτικό μηχανισμό** και τη σχέση με τα ΕΘΚ ως μια μορφή **πολιτικής εταιρικής σχέσης**. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή δεσμευόταν να προβαίνει σε μια «*πολιτική ερμηνεία των γνώμων που ελάμβανε από τα ΕΘΚ*», υπό την έννοια να εξετάζει όλες τις αιτιολογημένες γνώμες, «*έστω και αν βασίζονται σε διαφορετικές αιτιολογίες ή αναφέρονται σε διαφορετικές διατάξεις της πρότασης*», παρέχοντας μια «**πολιτική αξιολόγηση**» των απαντήσεων που εκπληρώνουν τα **απαιτούμενα όρια**, και, στην αντίθετη περίπτωση, να απαντά σε κάθε κοινοβούλιο «*στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου*».

²⁵⁸ Βλ. άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, ό.π.: 73.



Η αλλαγή θεώρησης της **δημοκρατικής αρχής** στην Ένωση από τον συντακτικό νομοθέτη²⁵⁹ αντανακλά την ανάγκη να ενισχυθεί περαιτέρω ο πολιτικός διάλογος και να συμπεριλάβει όχι μόνο την «πολιτική αξιολόγηση» της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, αλλά και της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, της αρχής της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων και της αρχής της εθνικής ταυτότητας.

Μια τέτοια ευρεία σύλληψη του πολιτικού διαλόγου υιοθέτησε και η COSAC του Δουβλίνου, σύμφωνα με την οποία, τα **ΕΘΚ οφείλουν να εμπλακούν πιο αποτελεσματικά** στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, όχι μόνο ως φρουροί της αρχής της επικουρικότητας, αλλά και ως συμμετέχοντες στην εν γένει διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με στόχο να αποτελέσουν γρήγορα *αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ*. Στο πλαίσιο αυτό, τα ΕΘΚ, εκτός από την υιοθέτηση αιτιολογημένων γνώμων, θα μπορούσαν να αναπτύξουν μια συνολική προσέγγιση, προσκαλώντας για παράδειγμα την Επιτροπή να υιοθετήσει διάφορες νομοθετικές πρωτοβουλίες²⁶⁰.

Η **διεύρυνση του πολιτικού διαλόγου** προς την κατεύθυνση μιας συνολικότερης συνεργασίας των ΕΘΚ με την Επιτροπή αλλά και με τα άλλα όργανα της ΕΕ, καθίσταται *επιτακτικότερη* από τις συντελούμενες διεργασίες στον χώρο εγκαθίδρυσης μιας *ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης*, όπου οι αποφάσεις που λαμβάνονται πλήττουν, τόσο την αρχή της εθνικής ταυτότητας, όσο και τη δημοκρατική αρχή της Ένωσης²⁶¹.

6.5.4. Ο νέος θεσμικός και πολιτικός ρόλος των ΕΘΚ

Η ανάλυση που προηγήθηκε επιβεβαιώνει το νέο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον που διαμορφώθηκε, στο πλαίσιο του οποίου, 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, σχετικά με τη νομοθεσία, τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, κ.λπ.²⁶².

Αυτό σημαίνει ότι, τα ΕΘΚ μετέχουν στην ανάδυση **ιδιότυπων μορφών και διαδικασιών «διαβουλευτικής δημοκρατίας»** για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της νομοθετικής διαδικασίας και διαπραγμάτευσης, οι οποίες (μορφές), παράλληλα με τις αντιπροσωπευτικές και τις συμμετοχικές μορφές²⁶³, συνθέτουν το πλουραλιστικό τοπίο της δημοκρατικής συγκρότησης της **πολιτικής Ευρώπης**²⁶⁴.

Ο νέος ενωσιακός ρόλος των ΕΘΚ επιτρέπει τη διατύπωση αφενός **δύο (2) πρόσθετων υποθέσεων**, αφετέρου **επιφυλάξεων** ως προς την **ενδυνάμωσή** τους.

²⁵⁹ Βλ. σχετικά **υποκεφάλαιο 5.1**. «Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη», τελευταία παράγραφος, και **υποκεφάλαιο 5.2.1**. «Ο ομοσπονδιακός ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων».

²⁶⁰ Πλιάκος, 2014: 76: Συγκεκριμένα, η **COSAC** κάλεσε την **Επιτροπή: α)** να εξετάζει, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, κάθε αίτημα για νέα νομοθετική πρόταση, **β)** να εξετάζει τις γνώμες που υιοθετεί τουλάχιστον το ένα τρίτο των ΕΘΚ, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, και **γ)** να εξασφαλίζει ότι, τα ΕΘΚ έχουν κατανοήσει το νόημα των δημοσίων διαβουλεύσεων, που κατά καιρούς η Επιτροπή προωθεί, εξετάζοντας προσεκτικά τις θέσεις που λαμβάνονται από τα ΕΘΚ.

²⁶¹ Πασσάς Γ. Αργύρης, 2012, ό.π.: 99-101 και άρθρο του Πλιάκου Αστέρη, 2014, ό.π.:76.

²⁶² Smookler, J. (2006), Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny, *Parliamentary Affairs*, 59 (3), p.p. 522-535.

²⁶³ Βλ. ενδεικτικά Papadopoulos, Y et Buffat, A. (2007), και Boussaguet, L. (2011).

²⁶⁴ Όπως σημειώνει ο **Blichner**, «η **διαβουλευτική δημοκρατία** ισχυρίζεται ότι, η κατανόηση μεταξύ διαφορετικών κουλτούρων είναι δυνατή ακόμη και σε καταστάσεις, όπου η έντονη πολυμορφία απειλεί να καταστρέψει κάθε ελπίδα μελλοντικής συνεργασίας», βλ. σχετικά Blichner, L. C. (2000) και Vink, E. (2007).



6.5.4.1. Τα ΕΘΚ ενόπιον υπαρξιακών διλημάτων

Η πρώτη 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.

Η δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας των ΕΘΚ με τα όργανα της Ένωσης, στο πλαίσιο ελέγχου της τήρησης και εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, παρέχει το έδαφος ανάπτυξης ενός **αυτόνομου κοινοβουλευτικού ρόλου**, περισσότερο **συνδεδεμένου** με την «**καλή λειτουργία της Ένωσης**» παρά με την προάσπιση της εθνικής θέσης. Ο ρόλος αυτός γίνεται περισσότερο αισθητός από τη θεσμοθέτηση της δυνατότητάς τους να ασκήσουν επίδραση στην ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία, με την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων²⁶⁵, οι οποίες αφορούν τον αριθμό των κοινοβουλίων που θεωρούν ότι, η αρχή της επικουρικότητας δεν έγινε σεβαστή.

Από την άλλη, η τροποποίηση των δεδομένων που συνθέτουν τη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης στον βαθμό που τα ΕΘΚ αντικαθιστούν ένα εκ των δύο οργάνων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή Συμβούλιο), συνιστά μεγάλη θεσμική καινοτομία, ικανή να επιτρέψει την ανάπτυξη ενός **υπερεθνικού ρόλου** στα **ΕΘΚ**.

Υπό το πρίσμα αυτό, τα ΕΘΚ καλούνται να αντιμετωπίσουν ένα κρίσιμο **δίλημμα πολιτικής και θεσμικής στρατηγικής**.

Είτε θα στραφούν προς την κοινωνία και θα **μετασηματιστούν 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 εέλικτους κοινοβουλευτικούς θεσμούς, διαδικασίες και μέσα διαμεσολάβησης μεταξύ λαού και δημόσιας 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 άσκησής τους, αδύναμα, δηλαδή, να συλλάβουν και να συμμετάσχουν στους κοινωνικούς και πολιτικούς μετασηματισμούς ως εγγυητές της συνοχής της κοινωνίας και της ουσιαστικής-πραγματικής δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτικού συστήματος (εθνικού και Ενωσιακού) στο σύνολό του²⁶⁶.

6.5.4.2. Διακοινοβουλευτική συνεργασία

Η δεύτερη 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 αναφέρεται μόνο στις υπαρκτές μορφές συνεργασίας (COSAC), όπως το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, αλλά επιπροσθέτως, αναθέτει στα ΕΘΚ και το ΕΚ την ευθύνη οργάνωσης και νέων μορφών συνεργασίας, οι οποίες μπορεί να προκύψουν από την εμπειρία εφαρμογής του νέου

²⁶⁵ Βλ. **υποκεφάλαιο 5.3.2.** «Το δικαίωμα στην ένσταση-Το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (διαδικασία της «κίτρινης» και «πορτοκαλί κάρτας»): Εάν περισσότερα από το μισό των ΕΘΚ κρίνουν ότι, η αρχή της επικουρικότητας παραβιάστηκε, τότε, στην περίπτωση της κανονικής νομοθετικής διαδικασίας, αρκεί είτε η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είτε του Συμβουλίου, για να σταματήσει η νομοθετική διαδικασία.

²⁶⁶ Άρθρο Πλιάκου Αστέρη, 2014, ό.π.: 74 και Πασσάς Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων* στο Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ., 2011, ό.π.: 271, 272.



συστήματος. Ο γενικός στόχος είναι πάντοτε να συγκεντρώνονται οι σωστοί άνθρωποι, για το σωστό θέμα, τη σωστή στιγμή²⁶⁷.

Η συνεργασία μεταξύ των ΕΘΚ, στο επίπεδο, ιδίως των επιτροπών ευρωπαϊκών θεμάτων, αλλά και οι συχνές επαφές με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ), έχουν αναδείξει τις δυνατότητες περαιτέρω βελτίωσης της θέσης τους στο εσωτερικό της Ένωσης, ανοίγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ένα νέο κεφάλαιο στις σχέσεις των ΕΘΚ με την Ένωση, στο πλαίσιο του **κοινοβουλευτικού ελέγχου**, για τον οποίο θα αναφερθούμε αναλυτικά παρακάτω.

Στη βάση αυτή, η θεσμοθετημένη παρέμβαση των ΕΘΚ, μέσω των εθνικών υπουργών, στη διαδικασία λήψης κοινοτικών πράξεων, η τακτική πληροφόρησή τους, όχι μόνο από τις εθνικές Κυβερνήσεις, αλλά και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και ο αυξημένος έλεγχός τους επί των πράξεων εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, συνιστούν **τρεις (3) πτυχές αναβάθμισης του ρόλου** που πρέπει να έχουν τα **ΕΘΚ**. Στις πτυχές αυτές, πρέπει να προστεθεί και το γεγονός ότι, οι μεγάλες αποφάσεις της Ένωσης, εξαρτώνται από την **επικύρωσή τους από τα ΕΘΚ**²⁶⁸.

Παράλληλα, η στενή σχέση των βουλευτών με τις εκλογικές τους περιφέρειες προσφέρει ένα ιδανικό πλαίσιο εξήγησης και κατανόησης του φαινομένου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Συνεπώς, η αναβάθμιση του ρόλου των ΕΘΚ, μέσω μιας πιο ουσιαστικής συμμετοχής τους στις δραστηριότητες της Ένωσης, συνιστά μια ανεξάντλητη πηγή **νομιμοποίησης και ενίσχυσης** της ευρωπαϊκής πορείας²⁶⁹.

6.5.4.3. Η αμφισβητούμενη ενδυνάμωση των ΕΘΚ

Αυτό, όμως, που μέχρι τώρα περιγράφεται ως «Εθνικά Κοινοβούλια» δεν συγκροτεί κάποιο νέο και ενιαίο πολιτικό υποκείμενο. Αντιθέτως, ανάλογα με τα πολιτικό-θεσμικά συστήματα που εκπροσωπούν, τα ΕΘΚ 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 τον ρυθμό προσαρμογής τους στο νέο περιβάλλον. Πάντως, η συζήτηση, προς το παρόν, αφορά, στις τυπικές δυνατότητες που διαγράφονται για την Ενωσιακή πολιτική δράση των ΕΘΚ και όχι στις πραγματικές συμπεριφορές²⁷⁰, οι οποίες, δέσμιες των πολιτικών και θεσμικών χαρακτηριστικών των εθνικών πολιτικών (κομματικών) συστημάτων, μάλλον, υπαινίσσονται την αναπαραγωγή των παραδοσιακών εσωτερικών συμπεριφορών στο Ενωσιακό επίπεδο, παρά την ανατροπή τους²⁷¹.

²⁶⁷ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής* στο Μαραβέγιας, Ν., (επιμ), 2008, ό.π.: 343.

²⁶⁸ Για παράδειγμα, αναφέρουμε τον ενισχυμένο ρόλο των ΕΘΚ της ευρωζώνης κατά την **επικύρωση των πακέτων διάσωσης** ή την τροποποίησή τους, από την έναρξη της κρίσης του δημόσιου χρέους στην ΕΕ τον Μάρτιο του 2010. Ο ρόλος αυτός, μάλιστα, αναδεικνύει τη σημασία της στενής συνεργασίας και της μόνιμης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ΕΘΚ και του ΕΚ.

²⁶⁹ Πλιάκος, Α. Δ., *Τόμος Α'*, 2009, ό.π.: 107, 108.

²⁷⁰ Βλ. Auel, K. (2007), Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs, *European Law Journal*, 13 (4), p.p. 487-504.

²⁷¹ 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. Holzhaecker, R. (2005), The power of opposition parliamentary party groups in European scrutiny, *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p.p. 428-445.



Στο πλαίσιο αυτό, υπήρξαν φωνές που εξέφραζαν επιφυλάξεις ως προς την ενδυνάμωση των ΕΘΚ. Συγκεκριμένα, δεν υποστηρίζεται ότι, ο νέος ρόλος των ΕΘΚ, όπως διατυπώθηκε παραπάνω, αποτελεί ικανοποιητική αξιοποίησή τους για την αντιπροσωπευτική νομιμοποίηση της ενωσιακής εξουσίας. Στο θέμα του θεσμικού ρόλου, που πρέπει να έχουν τα ΕΘΚ στο ενωσιακό θεσμικό γίγνεσθαι, κυριαρχεί μια ανειλικρίνεια από πλευράς ΕΕ και κυρίως από πλευράς Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η τυπική ένταξη των ΕΘΚ στις ενωσιακές διαδικασίες συναντά σαφείς επιφυλάξεις. Και αυτό για να μην επιβαρυνθεί το ούτως ή άλλως σύνθετο ενωσιακό θεσμικό σύστημα με την προσθήκη ενός νέου επιπλέον «παίκτη», δηλαδή των ΕΘΚ. Ωστόσο, αυτό δεν διατυπώνεται με την απαιτούμενη ευθύτητα. Και τούτο διότι, για να μην διευρυνθεί ο σκεπτικισμός της κοινής γνώμης στα κράτη-μέλη έναντι της ενωσιακής διαδικασίας. Όμως, με τις ρυθμίσεις που προβλέπονται στη Συνταγματική Συνθήκη, και κατ' επέκταση στη Συνθήκη της Λισαβόνας, υποστηρίζεται ότι, ικανοποιείται πλήρως το αίτημα της συμμετοχής των ΕΘΚ στο ενωσιακό γίγνεσθαι και οποιοδήποτε περαιτέρω βήμα θα δυσχέραινε το ισχύον σύστημα, χωρίς καν να προσφέρει περισσότερη νομιμοποίηση²⁷².

Πέραν τούτου, εξέχουσα θέση ως προς την ενδυνάμωση των ΕΘΚ, κατέχει η από **30/6/2009** απόφαση του **Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου** για τη Συνθήκη της Λισαβόνας και το ρόλο της Ομοσπονδιακής Βουλής (Bundestag).

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

Ακόμη και το επιχείρημα ότι, η εν λόγω απόφαση δεν είναι συντηρητική από τη στιγμή που ενισχύει τη θέση της **γερμανικής βουλής** επί των ευρωπαϊκών θεμάτων, μπορεί εύκολα να **αμφισβητηθεί**. Η απόφαση δεν αφορά τις συνήθειες κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες της γερμανικής βουλής επί των ευρωπαϊκών θεμάτων, αλλά τις διαδικασίες που οδηγούν σε αλλαγές στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Αλλά ακόμη και αυτή η εμμονή του Δικαστηρίου να ενισχύσει τη θέση της γερμανικής βουλής στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών, αναδεικνύει τελικά το ίδιο το Δικαστήριο ως ρυθμιστή των σχέσεων μεταξύ θεσμικών οργάνων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Άλλωστε, η ίδια η γερμανική βουλή επικυρώνοντας το νόμο σχετικά με τα δικαιώματα της Ομοσπονδιακής Βουλής και του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου ήταν σύμφωνη με όσα συμμετοχικά δικαιώματα της απένειμε η νέα Συνθήκη και δεν απαίτησε κάτι περισσότερο. Η ανησυχία του Δικαστηρίου αφορούσε περισσότερο στην ενίσχυση της δικής του θέσης και λιγότερο εκείνης των εθνικών νομοθετικών σωμάτων. Πίσω από την ενίσχυση των κοινοβουλίων και την ανησυχία για τη διατήρηση της σωστής ισορροπίας μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσία διακρίνεται η αναζήτηση μια άλλης ισορροπίας μεταξύ των εθνικών

²⁷² Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 192, 193.



δικαστικών οργάνων και του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αποφαινεται ξεκάθαρα υπέρ της δικής του ανωτερότητας.

6.6. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ΕΘΚ: σύμμαχοι ή αντίπαλοι;

Δεδομένης της πλούσιας προβληματικής που αναπτύχθηκε σχετικά με το ερώτημα αυτό, θα εστιάσουμε το ενδιαφέρον μας στις κάτωθι επισημάνσεις.

Το ζήτημα των σχέσεων μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ΕΘΚ επανέρχεται κάθε φορά στο προσκήνιο, με αφορμή το θέμα της δημοκρατικότητας της διαδικασίας ενοποίησης. Οι όποιες ανεπάρκειες της δημοκρατικής νομιμοποίησης της διαδικασίας ενοποίησης συνοψίστηκαν στην έκφραση «**δημοκρατικό έλλειμμα**»²⁷³. Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και τα ΕΘΚ έχουν εκφράσει τη λύπη τους για αυτό το δημοκρατικό έλλειμμα και καταβάλλουν μεγάλες προσπάθειες για τον περιορισμό του. Οι προσπάθειες αυτές επικεντρώνονται στην ανάπτυξη **στενότερων και ουσιαστικών σχέσεων** μεταξύ των, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι, η Ευρώπη θα οικοδομείται με βάση τις δημοκρατικές αρχές και θα έρθει πιο κοντά στους πολίτες.

Υπό το πρίσμα αυτό, η συνεργασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τα ΕΘΚ δεν μπορεί επ' ουδενί να ιδωθεί μέσα από ένα **ανταγωνιστικό πρίσμα**. Ο **ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** συνίσταται στη διαφύλαξη του γενικού ευρωπαϊκού συμφέροντος, του συμφέροντος των πολιτών της Ένωσης. Ο **ρόλος των ΕΘΚ** έγκειται στη διαφύλαξη της ύπαρξης και της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους, δηλαδή στην προστασία της εθνικής ταυτότητας²⁷⁴.

Η κατανομή αυτή των καθηκόντων δεν μπορεί να στεγανοποιηθεί. Δεν μπορούν να αποφευχθούν επικαλύψεις και λανθασμένες αξιολογήσεις. Στη βάση αυτή, έχει συχνά σχολιασθεί ότι, οι σχέσεις των ΕΘΚ με το ΕΚ, παρά το γεγονός ότι αποτελούν όργανα που απολαύουν δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθώς τα μέλη τους είναι άμεσα εκλεγμένα από τους πολίτες της ΕΕ, διέπονται από μια **ευαίσθητη ισορροπία**, με την πλάστιγγα να γέρνει άλλοτε υπέρ της μίας και άλλοτε υπέρ της άλλης πλευράς²⁷⁵.

²⁷³ Η ίδια η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνεπάγεται τη μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων, οι οποίες, κατά το παρελθόν, ανήκαν στις εθνικές κυβερνήσεις, σε κοινά θεσμικά όργανα, που διαθέτουν εξουσίες λήψης αποφάσεων, μειώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το ρόλο των ΕΘΚ, τόσο ως προς τις νομοθετικές όσο και ως προς τις δημοσιονομικές και ελεγκτικές τους αρμοδιότητες. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από εθνικό σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αφορά κυρίως το Συμβούλιο, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν απέκτησε όλες τις εξουσίες που θα του επέτρεπαν να διαδραματίσει πλήρη κοινοβουλευτικό ρόλο, όσον αφορά τα ευρωπαϊκά ζητήματα. Υπάρχει ως εκ τούτου ένα **διαρθρωτικό «δημοκρατικό έλλειμμα**», βλ σχετικά στην ηλεκτρονική διεύθυνση . http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.5.html

²⁷⁴ Επρόκειτο για **αρχή**, που καθιερώθηκε συνταγματικά από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, και διατηρήθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ιδίως μέσω προώθησης και περιφρούρησης πολιτικών που εξασφαλίζουν τα συμφέροντα των πολιτών των κρατών-μελών, βλ σχετικά Πλιάκος, Α. Δ., στα Πρακτικά Συνεδρίου (2009) με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», ό.π.: 198, με παραπομπή στο Di Fabio 2002, ο οποίος παρατηρεί ότι «*National identity can only be preserved if the Member States remain intact as political communities and if their leeway for responsible decisions is sufficiently great*».

²⁷⁵ Τούτο συμβαίνει, παρά την ομολογία του ίδιου του ΕΚ ότι, «*το ΕΚ δεν θεωρεί εαυτό ως αποκλειστικό αντιπρόσωπο των ευρωπαίων πολιτών (...) ούτε επιδιώκει αποκλειστικά και μόνο την απόκτηση μεγαλύτερων εξουσιών, αγνοώντας την αναγνώριση του ρόλου των ΕΘΚ*» (βλ. **πρόταση ψηφίσματος ΕΚ 2001/2023/INI**) και την αναφορά στην **έκθεση Neyts-Uyttebroek (Ιούνιος 1997)**, η οποία τονίζει ότι, «*η ποιότητα των σχέσεων μεταξύ του ΕΚ και των ΕΘΚ είναι πρωταρχικής σημασίας για τον συνολικό δημοκρατικό χαρακτήρα όλης της Ένωσης. Εάν γίνονταν ανταγωνιστικά μεταξύ τους,*



Προς αυτήν την κατεύθυνση, έχει υποστηριχθεί από πολλούς μελετητές του ενωσιακού φαινομένου ότι, η **διεύρυνση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** θεωρείται ως η καλύτερη λύση για να περισταλεί το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης, δεδομένης της νομιμοποίησης του οργάνου αυτού περί ενεργούς συμμετοχής στις ευρωπαϊκές διαδικασίες και της αντιπροσώπευσης των πολιτών με την ευρωπαϊκή τους ιδιότητα. Άλλες φωνές επικεντρώνονται στην **ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των ΕΘΚ**, που αποτελούν τη φωνή του εθνικού πολίτη, μετατοπίζοντας το κέντρο βάρους προς την εθνική συνιστώσα της Ένωσης²⁷⁶. Το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο της Γερμανίας, από την πλευρά του, με πρόσφατη απόφαση υποστήριξε ότι, τα ΕΘΚ συνιστούν τη βασική νομιμοποιητική πηγή της κοινοτικής εξουσίας. Το ΕΚ προσφέρει μια **συμπληρωματική** πηγή νομιμοποίησης, ιδίως μετά την άμεση εκλογή του, σε καμιά όμως περίπτωση δεν μπορεί από μόνο του να υποκαταστήσει τη νομιμοποιητική πηγή των ΕΘΚ. Αυτή σημαίνει ότι, ο ρόλος των ΕΘΚ στις δραστηριότητες της Ένωσης πρέπει να μείνει ισχυρός²⁷⁷.

Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, δεν υπάρχει οριστική απάντηση στο ερώτημα περί καταλληλότητας μεταξύ των ΕΘΚ και του ΕΚ ως προς την αντιπροσώπευση των ευρωπαίων πολιτών. Και η απόπειρα να αποφανθούμε οριστικά υπέρ των εθνικών ή ενός υπερεθνικού οργάνου μοιάζει μάταιη.

Για το λόγο αυτό, επιβάλλεται **στενή συνεργασία, κοινό όραμα, κοινή δέσμευση των δύο (2) πυλώνων της ευρωπαϊκής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας**²⁷⁸, με την διατήρηση, όμως, των αντίστοιχων διακριτών εξουσιών. Η αναγκαιότητα αυτή ενισχύεται και καθίσταται συνάμα επιτακτική από ένα θεμελιώδες στοιχείο, για το οποίο οφείλουμε να έχουμε πλήρη επίγνωση: τα κοινοβούλια, στο σύνολό τους (και όχι τα μεν ή τα δε, και όχι μόνο τα ΕΘΚ σε σχέση με το ΕΚ) δοκιμάζονται από μια **έλλειψη ισορροπίας**, που είναι ακόμη σοβαρή, μεταξύ των εξουσιών που χορηγούνται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή και στη δυνατότητα συμμετοχής τους και ελέγχου στη διαδικασία διαμόρφωσης των νομοθετικών αποφάσεων και των πολιτικών κατευθύνσεων της Ένωσης²⁷⁹.

Βασικό μέσο εξασφάλισης της αρμονικής αυτής συνεργασίας είναι η **διακοινοβουλευτική συνεργασία**. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, σεβόμενη την αυτονομία του ΕΚ και των ΕΘΚ, αφήνει το θέμα αυτό στη δική τους δράση. Περαιτέρω, το εν λόγω ζήτημα αφορά και την από κοινού οργάνωση των ΕΘΚ, έτσι όπως η λειτουργία της γνωστής **COSAC** έχει αναδείξει.

6.6.1. COSAC: υποθέσεις και ερωτήματα υπό συζήτηση σχετικά με τη λειτουργία του θεσμικού αυτού οργάνου

Μία από τις σημαντικότερες εξελίξεις στη διαδικασία της «κοινοβουλευτικοποίησης», ήταν η **αναγνώριση της σημασίας του ρόλου** της

είναι σίγουρο ότι θα δοκιμαζόταν η δημοκρατία. Εάν, αντίθετα, αναγνωρίσουν ότι έχουν κοινή αποστολή, η δημοκρατία στο τέλος θα νικήσει».

²⁷⁶ Αξίζει να τονισθούν οι σημαντικές **εξελίξεις**, που στοιχειοθετούν την **επέκταση των εξουσιών του ΕΚ και των ΕΘΚ**, στο χρονικό διάστημα που έπεται της ανωτέρω έκθεσης του 1997, αρχής γενομένης από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, βλ. σχετικά **Παράρτημα (10)**.

²⁷⁷ Πλιάκος, Α. Δ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ*, Τόμος Α', 2009, ό.π.: 105.

²⁷⁸ Ο **Napolitano Giorgio**, στην **έκθεσή** του που παρουσίασε ως Ευρωβουλευτής εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, κάνει λόγο για την ανάγκη **κοινοβουλευτικοποίησης της ΕΕ** στηριζόμενη στους **δύο (2) πυλώνες** της, ήτοι το **ΕΚ** και τα **ΕΘΚ**, βλ. σχετικά **Παράρτημα (11)**.

²⁷⁹ Napolitano G., *Οι σχέσεις Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Εθνικών Κοινοβουλίων*: 132, στον Ντάλη Σ. (επ.), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, 2002.



COSAC. Αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα διαβούλευσης και συζήτησης, όχι μόνο μεταξύ των ΕΘΚ, αλλά και μεταξύ αυτών και του ΕΚ. Το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ ήταν αυτό που χορήγησε σε αυτήν σημαντικές εξουσίες παρουσίασης των παρατηρήσεών της στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, με ιδιαίτερη αναφορά στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, και στην εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Το πολιτικό κύρος και η σταθερότητα κατά τη διάρκεια κάθε κοινοβουλευτικής περιόδου των εθνικών αντιπροσωπειών θα μπορούσαν να ενισχύσουν τη σημασία και τη λειτουργικότητα του θεσμικού αυτού οργάνου.

6.6.1.1. Μία ή περισσότερες COSAC;

Ωστόσο, η λειτουργία της COSAC έχει μέχρι σήμερα αναδείξει τόσο τα **προβλήματα** εγκαθίδρυσης μιας γενικής κοινοβουλευτικής βούλησης όσο και τις προοπτικές που ένα τέτοιο ενδεχόμενο διανοίγει. Και τούτο συμβαίνει, παρόλη την ικανοποιητική αναβάθμιση των ΕΘΚ σε ατομική βάση.

Υπό το πρίσμα αυτό, ιδιαίτερης σημασίας είναι η υιοθέτηση από τα ΕΘΚ της διάταξης που επιτρέπει την υιοθέτηση εισηγήσεων από την COSAC με ειδική πλειοψηφία τουλάχιστον τριών τετάρτων των ψηφισάντων²⁸⁰, χωρίς αυτές, όμως, να δεσμεύουν τα ΕΘΚ, ούτε να προδικάζουν τη θέση τους.

Η ανωτέρω προοπτική αφορά, τόσο τις επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων, όσο και τις διαρκείς επιτροπές, στο πλαίσιο κατανομής των καθηκόντων μεταξύ αυτών και της Ολομέλειας. Ο τρόπος οργάνωσης επαφίεται στους άμεσα ενδιαφερόμενους, όπως η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει.

Στη βάση αυτή, η λειτουργία της COSAC, όπως αυτή υφίσταται μέχρι σήμερα, συνιστά ένα παράδειγμα. Από την άλλη, η θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας προκάλεσε νέες αναζητήσεις και συζητήσεις ως προς την δημιουργία νέων μορφών κοινής δράσης. Στο σημείο αυτό, ετέθη το **ερώτημα «μία ή περισσότερες COSAC;»**. Με αφορμή το ερώτημα αυτό, τα ΕΘΚ έρχονται αντιμέτωπα με πρωτόγνωρα για αυτά θέματα οργάνωσης και λειτουργίας. Η πράξη, όμως, είναι αυτή που θα αναδείξει τις καλύτερες οργανωτικές μορφές. Πάντως, το μόνο σίγουρο είναι ότι, έχουμε εισέλθει σε μια **νέα εποχή κοινοβουλευτισμού** και μάλιστα **υπερεθνικού χαρακτήρα**²⁸¹.

6.6.1.2. Υπόθεση περί προαγωγής της COSAC σε δεύτερο νομοθετικό όργανο

Από ορισμένα ΕΘΚ συχνά επαναλαμβάνεται, χωρίς, όμως, να εισπράττουν τη σύμφωνη γνώμη πολλών άλλων, η **υπόθεση** περί **προαγωγής** της **COSAC** σε **δεύτερο νομοθετικό-κοινοβουλευτικό όργανο**, που θα συγκροτείται από μέλη των ΕΘΚ.

Η πρόταση αυτή πηγάζει από την πεποίθηση ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να **ενισχυθεί** η **δημοκρατική νομιμότητα** της Ένωσης, αλλά και από την **φιλοδοξία** των ΕΘΚ για μια πιο αυξημένη επιρροή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στις εξελίξεις της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, για μια πιο **άμεση συμμετοχή** τους, όπως τονίζει ο Δ. Τσάτσος (2007), στη **λειτουργία της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας**.

²⁸⁰ Rules of Procedure of the COSAC, adopted by the **XXIX COSAC**, in **Athens** on **5-6 May 2003**, (2004) O.J. C270/1.

²⁸¹ Πλιάκος, Α. Δ., στα Πρακτικά Συνεδρίου (2009) με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», ό.π.: 199.



Φυσικά, τόσο το ΕΚ, όσο και τα άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας, εξέφρασαν τις αντιρρήσεις τους στη φιλοδοξία αυτή των ΕΘΚ. Μεταξύ των επιχειρημάτων, και μάλιστα εύλογων, όπως χαρακτηρίστηκαν, που ακούστηκαν κατά αυτής της φιλοδοξίας, ήταν και τα κάτωθι:

Μια τυχόν ένταξη ακόμη ενός (νέου) θεσμικού οργάνου, και, μάλιστα, μη άμεσα εκλεγμένου από τους πολίτες, στην *ούτως ή άλλως περίπλοκη και επιβαρυνμένη θεσμική δομή* της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας, θα την καθιστούσε *εξαιρετικά δυσκίνητη*.

Ποιο θα ήταν, λοιπόν, το νόημα της θέσπισης ενός ακόμη νομοθετικού οργάνου; Να *υποκαταστήσει* στο έργο του το ΕΚ; Να έχει το ρόλο *δεύτερης βουλής*; Και όλα αυτά, έχοντας κατά νου ότι, η Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία έχει ήδη δύο (2) νομοθετικά όργανα, το ΕΚ και το Συμβούλιο των Υπουργών (ΣΥ), και ότι, το αποκλειστικό δικαίωμα (προνόμιο) της νομοθετικής πρωτοβουλίας ανήκει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή²⁸².

Στη πράξη, οι δυσχέρειες λειτουργίας ενός τέτοιου Σώματος, τα μέλη του οποίου, όπως προαναφέραμε, θα είναι και μέλη των ΕΘΚ, είναι ήδη αποδεδειγμένες και εμφανίζονται τέτοιες ώστε να οδηγούν ορισμένους, εκ των προτεινόντων ένα δεύτερο Σώμα, να προβλέψουν μια μείωση στο ελάχιστο των ημερίδων συνόδου κατά τη διάρκεια του έτους και ουσιαστικά των καθηκόντων που πρέπει να εκπληρωθούν.

Αυτό που χρειάζεται λοιπόν, όπως επισήμανε ο **Ευρωβουλευτής Giorgio Napolitano** στην έκθεσή του, εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (A5-0023/2002), είναι **α)** η ενίσχυση των εξουσιών των ΕΘΚ έναντι των αντίστοιχων κυβερνήσεων, **β)** η εδραίωση του ρόλου του ΕΚ, σε επίπεδα νομοθετικής συναπόφασης και λειτουργιών πολιτικής κατεύθυνσης και ελέγχου και **γ)** η οικοδόμηση μιας στενότερης και αποτελεσματικότερης συνεργασίας μεταξύ ΕΚ και ΕΘΚ.

Ως προς το τελευταίο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αντιλήψεις και οι προσεγγίσεις των ΕΘΚ για το ΕΚ, όπως αυτές εκτίθενται από τον Καθηγητή Πολιτικών Επιστημών στο Πανεπιστήμιο Βρυξελλών και υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αρμοδιότητα τις σχέσεις με το ΕΚ, **John Fitzmaurice**²⁸³, καθώς και η θέση του ΕΚ σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ, σύμφωνα με τις **εκθέσεις α)** του Ευρωβουλευτή **Giorgio Napolitano**²⁸⁴ και **β)** του εισηγητή **Elmar Brok**²⁸⁵, εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων.

6.6.2. Η αντίληψη των ΕΘΚ για το ΕΚ

Στο κείμενο του **John Fitzmaurice**, αναφέρεται ρητώς ότι, τα ΕΘΚ δεν έχουν μια κοινή άποψη για το ΕΚ. Στη βάση αυτή, υπάρχουν **δύο (2) είδη προσέγγισης**, με κάποιες, ωστόσο, **παραλλαγές**.

²⁸² Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 192.

²⁸³ Fitzmaurice J., *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*: 26-30, στον Ντάλη Σ. (επ.), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, 2002.

²⁸⁴ **Έκθεση** με Εισηγητή τον **Giorgio Napolitano**, «*σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ ΕΚ και ΕΘΚ, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης [πρόταση ψηφίσματος 2001/2023 (INI)]*», εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (**έγγραφο ΕΚ 23/01/2002, τελικό A5-0023/2002, PE 304.302 EL**).

²⁸⁵ **Έκθεση** με Εισηγητή τον **Elmar Brok**, «*σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων του ΕΚ και των ΕΘΚ βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας [πρόταση ψηφίσματος 2008/2120 (INI)]*», εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (**έγγραφο ΕΚ 13/03/2009, τελικό A6-0133/2009, PE 415.140 EL**).



Κοινοβούλια, όπως αυτά του **Βελγίου**, της **Ιταλίας**, του **Λουξεμβούργου** και της **Ολλανδίας**, πιστεύουν σε μια μακροπρόθεσμη εξέλιξη του ΕΚ προς το status μιας κάτω Βουλής δίπλα στην άνω Βουλή που θα αποτελεί το Συμβούλιο. Στην ουσία, επρόκειτο για μια μορφή ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου με *δύο Βουλές*²⁸⁶. Στην προοπτική αυτή, το ΕΚ, και όχι τα ΕΘΚ, θα είναι αρμόδιο να ασχοληθεί λεπτομερώς με τις κοινοτικές αποφάσεις. Τα ΕΘΚ, από την πλευρά τους, θα επωμισθούν την υπεράσπιση της ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης και την ενίσχυση του ΕΚ.

Αντιθέτως, **κοινοβούλια**, όπως το **δανικό Folketing**, θεωρούν εαυτούς, στο πλαίσιο άσκησης ενός πραγματικού δημοκρατικού ελέγχου σε εθνικό επίπεδο, ως κρίσιμους δρώντες, και ως τέτοια, οφείλουν να αναπτύξουν τρόπους δεσμευτικού ελέγχου των ίδιων των Υπουργών τους.

Καμία από τις παραπάνω προσεγγίσεις δεν ενθαρρύνει την παγίωση των σχέσεων των ΕΘΚ με το ΕΚ. Μάλιστα, οι δύο θεσμοί θα μπορούσαν να θεωρούν αλλήλους περισσότερο **ανταγωνιστές**, ακόμα και **εχθρούς, παρά συμμάχους**. Ο ανταγωνισμός ήταν σε τέτοιο επίπεδο, όπου το ΕΚ αντιμετώπιζε με δυσπιστία οποιαδήποτε πρόθεση ενδυνάμωσης του ρόλου (ατομικού ή συλλογικού) των ΕΘΚ.

Κατά τα τελευταία χρόνια, οι αμφίσημες αυτές σχέσεις υπέστησαν βαθιές αλλαγές, σε σημείο που το ΕΚ άρχιζε να συνειδητοποιεί την αναγκαιότητα διατήρησης στενών σχέσεων με τα ΕΘΚ εάν θέλει να συνεχίσει να προάγει τη διαδικασία πολιτικής ενσωμάτωσης²⁸⁷.

Από την πλευρά τους, τα ΕΘΚ κατάλαβαν ότι, η αποτελεσματικότητα ενός καθαρά εθνικού πολιτικού ελέγχου μειωνόταν με τη γενίκευση της ψήφισης με σχετική πλειοψηφία και της συναπόφασης. Για το λόγο αυτό, τα ΕΘΚ αναζήτησαν στενότερες καθημερινές σχέσεις με το ΕΚ, ως μια δίοδο για την αποκατάσταση της θέσης τους, φτάνοντας, μάλιστα, σε σημείο να εγκαθιδρύσουν μόνιμους παρατηρητές στις Βρυξέλλες.

6.6.3. Η θέση του ΕΚ σχετικά με το ρόλο των ΕΘΚ στην ΕΕ

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

Μία εξ αυτών, αναφέρεται στην ανάγκη συμμετοχής των ΕΘΚ στις ευρωπαϊκές διαδικασίες σε εθνικό επίπεδο, και, μάλιστα, ξεχωριστά (ατομικά) το καθένα. Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων του 1990 εξέφρασε αντίθετη άποψη, η οποία τόνιζε την ανάγκη εμπλοκής των ΕΘΚ σε επίπεδο Ένωσης, όχι ατομικά αλλά συλλογικά. Υπήρχε και μια τρίτη άποψη, η οποία έκανε λόγο για την ανάγκη δημιουργίας ενός νέου σώματος (chamber) εντός του ΕΚ, που θα περιλαμβάνει μέλη των ΕΘΚ.

²⁸⁶ Και ο Παπαγιάννης, 2011, ό.π.: 233, κάνει λόγο για σύστημα **δύο βουλών** στην Ένωση, με το Κοινοβούλιο στη θέση της «κάτω» βουλής και το Συμβούλιο στη θέση της «άνω» βουλής, αλλά και ο Μούσης, 2006: 74, αναφέρεται στις νομοθετικές λειτουργίες του Συμβουλίου, οι οποίες θα μοιάζουν με εκείνες μιας Άνω Βουλής ή Συγκλήτου, και αυτές του ΕΚ, οι οποίες θα είναι παρόμοιες με τις λειτουργίες ενός ΕΘΚ, στο πλαίσιο της αναγωγής, από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, του ΕΚ, μαζί με το Συμβούλιο, σε συννομοθέτη της Ένωσης (από κοινού άσκηση, του Συμβουλίου με το Κοινοβούλιο, νομοθετικών και δημοσιονομικών καθηκόντων).

²⁸⁷ Βλ. Fitzmaurice, J., “An analysis of the European Community Cooperation Procedure”, στο *Journal of Common Market Studies*, τομ. XXVI, αρ. 4, p.p. 389-400.



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

Στη βάση αυτή, σύμφωνα με μελετητές, υπάρχουν **τρία (3) πεδία σύγκρουσης-διαμάχης**²⁸⁸ μεταξύ ΕΘΚ και ΕΚ: **α)** στις διαδικασίες εξέλιξης της ΕΕ, **β)** στις διαδικασίες θέσπισης ευρωπαϊκών νόμων και πολιτικών²⁸⁹, και **γ)** στις διαδικασίες εποπτείας των ευρωπαϊκών θεσμών.

Στα **συμπεράσματα** που περιλαμβάνονται στη σχετική **έκθεση με εισηγητή τον Elmar Brok**, δηλώνεται απερίφραστα ότι, στις σχέσεις μεταξύ του ΕΚ και των ΕΘΚ «*δεν υπάρχει πλέον ανταγωνισμός*». Αυτό σημαίνει, ότι και οι δύο πλευρές πρέπει να αποφεύγουν τις διπλές δραστηριότητες και τις αντιζηλίες. Οι σχέσεις τους πρέπει να υλοποιούνται ως μια συνεργασία που πρέπει να είναι πιο δομημένη, όχι όμως αναγκαστικά και πιο τυποποιημένη. Παράλληλα, από την έκθεση αυτή συμπεραίνεται ότι, έχει σημειωθεί **πρόοδος** στις σχέσεις μεταξύ υπερεθνικού και εθνικών νομοθετικών σωμάτων, αναγνωρίζοντας, όμως, ότι στο παρελθόν η συνεργασία αυτή αντιμετώπιζε σημαντικά προβλήματα. Επιπλέον, στην έκθεση αυτή, το ΕΚ επικροτεί τα καθήκοντα και δικαιώματα που παραχωρούνται στα ΕΘΚ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία αποτελεί, όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά, «**Συνθήκη των κοινοβουλίων**». Διαβλέπει δε μεγάλη δυνατότητα περαιτέρω *βελτίωσης* των σχέσεων και επισημαίνει ορισμένα σημεία-κλειδιά, ως προς τις *μελλοντικές σχέσεις* ανάμεσα στο ΕΚ και στα εθνικά σώματα.

6.6.4. Διακοινοβουλευτική συμφωνία

Στο πλαίσιο βελτίωσης των μελλοντικών σχέσεων μεταξύ του ΕΚ και των ΕΘΚ, στην **έκθεση με εισηγητή τον Giorgio Napolitano**, εξετάστηκε η δυνατότητα σύναψης μιας **αληθινής διακοινοβουλευτικής συμφωνίας**, που θα καθιστά *συστηματικές και προγραμματικές* πολλές μορφές διαβούλευσης και συνεργασίας ανάμεσά τους.

Όπως δηλώνεται στην έκθεση, δεν θα πρόκειται για μια συμφωνία επισήμως δεσμευτική, όπως είναι οι συμφωνίες-πλαίσιο μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, θα μπορούσε όμως να προσδιορίσει δεσμεύσεις και κριτήρια συμπεριφοράς αποδεκτές από τα συμβαλλόμενα μέρη και να συμβάλλει στη δημιουργία, αφενός μεν ενός κλίματος *αμοιβαίας εμπιστοσύνης*, αφετέρου δε μιας πιο *τακτικής και πλήρους περιεχομένου ανάπτυξης* της **συνεργασίας**. Η συνεργασία αυτή, καταλήγει η έκθεση, θα διαπνέεται από την **αρχή της συμπληρωματικότητας**, που δεν θα παραβλέπει το διαφορετικό χαρακτήρα των αντίστοιχων αποστολών και απόψεων, και θα σέβεται την αυτονομία του κάθε οργάνου²⁹⁰.

²⁸⁸ Smith, Eivind (ed.), (1996), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, London, p.p. 163-167.

²⁸⁹ Αφορά τη θέσπιση νέας νομοθεσίας ή την τροποποίηση της υπάρχουσας κατ' επιταγή των ευρωπαϊκών οδηγιών, αν και πολλές φορές επρόκειτο περισσότερο για μια διαδικασία περισσότερο τυπική παρά ουσιαστική. Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα πραγματικής εμπλοκής των ΕΘΚ διαφέρει ανάλογα με το κράτος, όμως, κατά κανόνα, η αρχή της υπεροχής του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου τα υποχρεώνει να συμμορφώνονται στις επιταγές της ΕΕ.

²⁹⁰ Napolitano G., στον Ντάλη Σ. (επ.), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, 2002, ό.π.: 138.



6.6.5. Συναντήσεις των πολιτικών οικογενειών στο ΕΚ και στα ΕΘΚ

Στην παραπάνω λογική, έναν νέο τομέα πρωτοβουλίας αποτελούν οι **συναντήσεις** μεταξύ των **υπευθύνων** των διαφόρων **πολιτικών οικογενειών** στο ΕΚ και στα ΕΘΚ.

Μέσω της οδού αυτής, θα μπορούσε να υλοποιηθεί εκείνο που μέχρι τότε έλειπε σε σημαντικό βαθμό: μια προσπάθεια *αμοιβαίας ενημέρωσης και κατανόησης* ανάμεσα στους εκπροσώπους συναφών πολιτικών δυνάμεων στο ΕΚ και στα ΕΘΚ, προκειμένου να επιτευχθεί προσέγγιση των ευαισθησιών και των ιδεών τους.

Σημαντικό βήμα, προς την κατεύθυνση αυτή, υπήρξε η δέσμευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, περί ενίσχυσης του ρόλου των **ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων ή ομάδων**²⁹¹.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Κοινοβουλευτικός έλεγχος: έννοια-κατηγορίες-μέθοδοι

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναφερθήκαμε στο ιδιότυπο σύστημα εμπλοκής των ΕΘΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία, καταγράφοντας τη σχετική προβληματική γύρω από τη σχέση των ΕΘΚ, μεταξύ άλλων, με τις εθνικές κυβερνήσεις και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Για τη συνέχεια της έρευνας, είναι σημαντική η περαιτέρω ανάλυση της **έννοιας** και των **κατηγοριών-μεθόδων** του **κοινοβουλευτικού ελέγχου** στην *ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων*.

7.1. Η νέα κοινοβουλευτική πορεία-Σχέση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας

Στο πλαίσιο της **νέας κοινοβουλευτικής πορείας**, όπως αυτή ξεκίνησε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ και εξελίχθηκε με τις λοιπές Συνθήκες (Άμστερνταμ, Νίκαια, Λισαβόνα), παραχωρήθηκε στα ΕΘΚ η δυνατότητα συνεργασίας με το ΕΚ, προκειμένου να **ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου**.

Η πρόβλεψη αυτή διανοίγει νέες προοπτικές στα Κοινοβούλια της Ένωσης, αλλά και νέα καθήκοντα, που έχουν να κάνουν με την *άσκηση ελέγχου στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων*. Το κατά πόσο ένα ΕΘΚ είναι ικανό να ασκήσει έλεγχο στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων εξαρτάται από το *βαθμό ελέγχου που ήδη ασκεί στην ίδια του την κυβέρνηση*²⁹², ήτοι στους *εκπροσώπους της εκτελεστικής εξουσίας*, οι οποίοι, σημειωτέον, δεν ενημερώνουν, πάντοτε, όπως θα έπρεπε, τους βουλευτές²⁹³.

Ως προς τις **σχέσεις** μεταξύ της *νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας*²⁹⁴, υπάρχει μια **ανισορροπία**, γεγονός που συχνά αναφέρεται ως «έλλειμμα δημοκρατίας» στην Ένωση. Η ανισορροπία αυτή προήλθε από την σταδιακή απώλεια άσκησης ελέγχου εκ μέρους των ΕΘΚ, σε συνδυασμό με την διαχρονική αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε τομείς, όπως η οικονομική ενοποίηση και η εξωτερική πολιτική, και σε ζητήματα, όπως τα Εσωτερικά και Δικαστικά. Πολλοί και

²⁹¹ Napolitano G., στον Ντάλη Σ. (επ.), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, 2002, ό.π.: 139, 140.

²⁹² Ο έλεγχος από τα ΕΘΚ στις κυβερνήσεις τους αποτελεί «*αντικείμενο της συνταγματικής οργάνωσης και πρακτικής εκάστου κράτους-μέλους*», βλ σχετικά **άρθρο** του Πλιάκου Αστέρη, *Η αρχή της δημοκρατίας στην ΕΕ και ο ρόλος των ΕΘΚ*, από το Πρώτο Τεύχος 2014, ό.π.: 73.

²⁹³ Πλιάκος, Α. Δ., *Τόμος Α'*, 2009, ό.π.: 106.

²⁹⁴ Βλ. **υποκεφάλαιο 4.4.1**. «Η Ενωσιακή οργανωτική-λειτουργική δομή «εισβάλει» στα Εθνικά Κοινοβούλια».



διαφορετικοί είναι οι **τρόποι εξισορρόπησης** της εκτελεστικής εξουσίας στα διάφορα ευρωπαϊκά κράτη²⁹⁵.

Στη βάση αυτή, οι **μεταβλητές**²⁹⁶ που επηρεάζουν τη δραστηριότητα των ΕΘΚ είναι πολλές. Αφορούν, μεταξύ άλλων, **α)** στη θεσμική και χωρική οργάνωση του κράτους (ενιαίο, αποκεντρωμένο, ομοσπονδιακό), **β)** στις διαδικασίες και την παράδοση της οργάνωσης των κοινοβουλίων καθώς και στις τυποποιημένες και τις πραγματικές σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, **γ)** το κομματικό σύστημα και τη συχνότητα ανάδειξης μονοκομματικών, πολυκομματικών, ή ακόμη και κυβερνήσεων μειοψηφίας (π.χ. Δανία), **δ)** την ιδεολογική και πολιτική στάση της κοινής γνώμης και των κομμάτων έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (π.χ. η ύπαρξη ισχυρών ευρωσκεπτικιστικών δυνάμεων), **ε)** τα ευρύτερα πολιτικά χαρακτηριστικά του εθνικού πολιτικού συστήματος (συγκρουσιακό, συναινετικό), **στ)** την πολιτική κουλτούρα, την οποία κάποιοι διακρίνουν σε βόρεια (northern ness) και νότια (southern ness) ή και τη συνδέουν ακόμη και με το κυρίαρχο θρησκευτικό δόγμα²⁹⁷.

Επιπλέον, δεν λείπουν και οι προσπάθειες ταξινόμησης και κατάταξης των κοινοβουλίων 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. Υπό το πρίσμα αυτό, 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 κυβερνήσεις²⁹⁸.

²⁹⁵ Σε πολλά από τα **κοινοβούλια** των κρατών-μελών, υπάρχει ένας προβληματισμός ως προς τους **τρόπους** βελτίωσης της σχέσης ανάμεσα στη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία. Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**, από την πλευρά του, έχει ξεκινήσει έναν ανάλογο προβληματισμό: η Επιτροπή Δημοσίων Ελευθεριών, όπως και η Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, οργάνωσαν **συζητήσεις «στρογγυλής τραπέζης»** με τις αντίστοιχες επιτροπές των κοινοβουλίων των κρατών-μελών, με σκοπό την ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των πεδίων δραστηριότητας στην κοινή πολιτική εξωτερικών και ασφάλειας, και στα Εσωτερικά και Δικαστικά ζητήματα, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Οι πιο πρόσφατες **αλλαγές** στα συστήματα κοινοβουλευτικού ελέγχου των κοινοβουλίων των κρατών-μελών επί των ενεργειών των κυβερνήσεών τους στο κοινοτικό επίπεδο, κατατάσσονται σε **τέσσερις (4) βασικές κατηγορίες**: **α)** συνταγματικές τροποποιήσεις, **β)** κυβερνητικές δεσμεύσεις, **γ)** αποφάσεις ή αιτήματα του Κοινοβουλίου, και **δ)** αναδιοργάνωση των κοινοβουλευτικών εργασιών. Ορισμένες από τις αλλαγές αυτές, απορρέουν απ' ευθείας από την επικύρωση της Συνθήκης ΕΕ, ενώ άλλες σημειώθηκαν παράλληλα με την επικύρωση. Για τις **σημαντικότερες ανά χώρα αλλαγές**, βλ. αναλυτικά στα **Κείμενα** της Γενικής Δ/σης Επιτροπών και Αντιπροσωπειών του Τμήματος Σχέσεων με τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών «*Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και Ευρωπαϊκή ιθαγένεια*», Ιούλιος 1994: Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών-Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και οι μηχανισμοί συνεργασίας*. σελ. 19-39.

²⁹⁶ Norton, Philip (ed.) (1996), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, p.p. 9-11.

²⁹⁷ Για τη συζήτηση αυτή βλ. αντί πολλών Benz, A. (2004), Raunio, T. (2005), Goetz, K. H. and Meyer-Sahling, J.-H. (2008) και Karlas, J. (2011) για τις χώρες της πέμπτης διεύρυνσης της Ένωσης.

²⁹⁸ Βλ. Raunio, T. (2009) και Στεφάνου, Α. Κ., Τόμος Α', 2002, ό.π.: 271: Η COSAC σε μια προσπάθεια ταξινόμησης των διαφόρων συστημάτων κοινοβουλευτικού ελέγχου των ευρωπαϊκών υποθέσεων διαμόρφωσε **δύο (2) βασικά πρότυπα**. Το **πρώτο** επικεντρώνεται στον **έλεγχο των Ενωσιακών εγγράφων (document based model)**, όπου οι ΕΕΥ παίζουν κεντρικό ρόλο στη επιλογή των εγγράφων, τα οποία χρίζουν περαιτέρω έλεγχου (π.χ στην Ολομέλεια), ενώ συχνά περιλαμβάνει και τη διαδικασία της λεγόμενης «**κοινοβουλευτικής επιφύλαξης**» (**scrutiny reserve**), δηλαδή, τη **δέσμευση της κυβέρνησης** να αποφύγει οποιαδήποτε συμφωνία στο Συμβούλιο όσο διαρκεί η διαδικασία ελέγχου στο ΕΘΚ (π.χ ΗΒ, Γαλλία, Ιρλανδία κ.ά.). Το **δεύτερο** επικεντρώνεται στη



Ως προς την **ποιότητα** του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αναλύσεις των Bergman, Raunio, Raunio και Wiberg, και Maurer και Wessels²⁹⁹.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον **Bergman**, η ποιότητα του εθνικού κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων εξαρτάται από **πέντε (5) παράγοντες**: **α)** από τη στάση της κοινής γνώμης προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, **β)** από την εθνική πολιτική κουλτούρα και, κυρίως, από το εάν η ευρωπαϊκή πολιτική αντιμετωπίζεται ως κομμάτι της εθνικής εξωτερικής πολιτικής, **γ)** από την ύπαρξη ή όχι ομοσπονδιακής δομής στο κράτος, **δ)** από το θεσμικής φύσεως ζήτημα του πόσο αναπτυγμένος είναι ο κοινοβουλευτισμός στο κάθε κράτος³⁰⁰ και **ε)** από τη δράση των κοινοβουλίων στη μάχη για να αποκτήσουν εξουσία.

Ο **Raunio**, από την πλευρά του, επικεντρώνεται, κυρίως, σε **δύο (2) παράγοντες**: τη θέση του κοινοβουλίου στο εθνικό σκηνικό και την κοινή γνώμη έναντι της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Σε μια περισσότερο ενδελεχή ανάλυση, οι **Raunio** και **Wiberg**, επαναλαμβάνουν τη σημασία της στάσης της κοινής γνώμης έναντι της ευρωπαϊκής ενοποίησης, σε συνδυασμό, όμως, αυτήν τη φορά με τη θέση των εθνικών πολιτικών κομμάτων.

Οι **Maurer** και **Wessels**, σε μια περισσότερο περιεκτική ανάλυση, ανέφεραν έναν αρκετά **μεγάλο αριθμό παραγόντων** όπως η σχέση βουλής-κυβέρνησης, τα κομματικά συστήματα, οι θέσεις των κομμάτων, η εσωτερική οργάνωση των κοινοβουλίων, ο ρόλος και το είδος του κοινοβουλευτισμού³⁰¹, οι σχέσεις μεταξύ των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, οι τομεακές επιτροπές, η ολομέλεια και οι διακομματικές ομάδες εργασίας, οι στάσεις και η συμπεριφορά των κομμάτων αλλά και των μεμονωμένων μελών του κοινοβουλίου, η στάση της κοινής γνώμης, όχι μόνον έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και έναντι της δημοκρατίας και των αντιπροσωπευτικών θεσμών γενικότερα.

7.1.1. Έλεγχος των ΕΘΚ επί των κυβερνήσεών τους

Η εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών, τα οποία λαμβάνουν όλα τα αναγκαία εκτελεστικά μέτρα. Τα **ΕΘΚ** συμμετέχουν **έμμεσα** στην εξέλιξη και τη λειτουργία της ΕΕ, μέσω του **κοινοβουλευτικού ελέγχου** που ασκούν στις **κυβερνήσεις** τους, μεταξύ άλλων, όσον

διαδικασία λήψης των αποφάσεων (procedural system ή Council based system) με στόχο τον έλεγχο των θέσεων της κυβέρνησης στο Συμβούλιο. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει, σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ. Δανία, Αυστρία) τη δυνατότητα παροχής **δεσμευτικής εντολής** των ΕΕΥ προς την κυβέρνηση (**mandating system**). Επισημαίνεται δε, ότι, η χρησιμότητα της παροχής δεσμευτικών εντολών προς τους υπουργούς που μετέχουν στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το **πρότυπο της Δανίας**, δεν είναι πάντα προφανής. Η **παροχή δεσμευτικών εντολών** δικαιολογείται στις χώρες με **κυβερνήσεις μειοψηφίας ή συμμαχίας**.

²⁹⁹ Οι αναλύσεις των **Bergman, T.** (1997), **Raunio, T.** (1999), **Raunio, T. and Wiberg, M.** (2008), και **Maurer, A. & Wessels, W.** (2001): αναφορά από Philip Kiiiver (2006), p. 63.

³⁰⁰ Ένα κοινοβούλιο που δεν επιθυμεί να κλονίσει την κυβερνητική πλειοψηφία, πολύ δύσκολα θα ασκήσει κριτική στην ευρωπαϊκή κυβερνητική πολιτική.

³⁰¹ Για τον **Κοινοβουλευτισμό** και το **Κοινοβουλευτικό σύστημα**, τις **τρεις (3) διαστάσεις** αυτού (ανάδειξη, διατήρηση και έλεγχος της κυβέρνησης), στο πλαίσιο της «εξάρτησης» ή αλλιώς, της «σχέσης» Βουλής και Κυβέρνησης, και τις κυριότερες **μορφές κοινοβουλευτικού** στην Ύστερη Νεωτερικότητα (ΗΠΑ, Γαλλία, Αγγλία), στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, βλ. Παραράς Ι. Πέτρος, *Σύνταγμα 1975-Corpus III*, 1999: 84, Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, *Γενική Συνταγματική Θεωρία-Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 2004: 523-536 (κεφ. 6^ο) και Σκουλάς Ε. Γιώργος, *Πολιτική Επιστήμη και Ιδεολογίες: Σύστημα Εξουσίας και Σύγχρονες Ιδεολογίες*, 2010: 106-118.



αφορά στη μεταφορά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο και την ορθή εφαρμογή της καθώς και τη διαχείριση των κοινοτικών πόρων.

Στη βάση αυτή, όπως προαναφέραμε, σε ορισμένα κράτη-μέλη (Δανία, Ολλανδία, Αυστρία και Φινλανδία), τα ΕΘΚ κοινοβούλια δίνουν **διαπραγματευτική εντολή** στον αντιπρόσωπο της κυβέρνησής τους πριν αυτός μετάσχει στις εργασίες του Συμβουλίου. Σε κάποιες περιπτώσεις (Γερμανία), οι αντιπρόσωποι της κυβέρνησης οφείλουν να κάνουν χρήση της «**κοινοβουλευτικής επιφύλαξης**», με συνέπεια το Συμβούλιο να μην μπορεί να πάρει τελική απόφαση έως ότου αποσυρθεί η κοινοβουλευτική επιφύλαξη. Σε άλλες περιπτώσεις (Βέλγιο, Ισπανία, Γαλλία, Λουξεμβούργο, Ηνωμένο Βασίλειο), τα ΕΘΚ μπορούν να εκφράσουν τις απόψεις τους σχετικά με μια νομοθετική πρόταση, **χωρίς** όμως να **δεσμεύουν** τη θέση των κυβερνήσεων.

7.1.1.1. Δυσχέρειες στην άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων

Σε κάθε περίπτωση, όμως, η άσκηση ουσιαστικού κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων **δυσχεραίνεται** τόσο από τα ίδια τα *δομικά και πολιτικά χαρακτηριστικά*³⁰² του Ενωσιακού οικοδομήματος, όσο και από την *τεχνικότητα* της *πολιτικής*³⁰³, που επιδεινώνει το έλλειμμα πληροφόρησης και εμπειρογνομosύνης των ΕΘΚ, και τη διευρυμένη αλλά *άτυπη* εφαρμογή του κανόνα της «*συναίνεσης*»³⁰⁴ στη λήψη των αποφάσεων 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. Περαιτέρω, δεν πρέπει να ξεχνάμε και την *ευρεία χρήση* της *ειδικής πλειοψηφίας* για τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο, η οποία, μετά τις αλληπάλληλες αναθεωρήσεις της ιδρυτικής συνθήκης, περιόρισε τις δυνατότητες αποτελεσματικής παρέμβασης των ΕΘΚ.

Επιπλέον, η *πραγματική οργάνωση και λειτουργία* του **Συμβουλίου**³⁰⁵, αφενός μεν καθιστά τον *κοινοβουλευτικό έλεγχο πρακτικά αδύνατο*³⁰⁶, αφετέρου δε

³⁰² Πασσάς, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής*, στο Μαραβέγιας, Ν., (επιμ) (2008), ό.π.: 337: Επρόκειτο για τα **χαρακτηριστικά** της ενωσιακής πολιτικής διαδικασίας, η οποία, επειδή είναι ανοικτή στη συμμετοχή πολλών παραγόντων (δημοσίων/ιδιωτικών, εθνικών/ευρωπαϊκών-ενωσιακών), είναι **σύνθετη, χρονοβόρα, ρευστή** και συνεπώς **απρόβλεπτη**. Αυτό στη πράξη σημαίνει ότι, κανείς από τους μετέχοντες δεν μπορεί ούτε να ελέγχει το σύνολο της διαδικασίας, ούτε να επιβάλλει μονομερώς τις ιδιαίτερες προτιμήσεις του.

³⁰³ Πασσάς, 2007, ό.π.: 147: Στη προκειμένη περίπτωση, η **τεχνικότητα** της **πολιτικής** αφορά την **απλή κοινοποίηση εγγράφων** δίχως πρόσθετες επεξηγήσεις, είτε από την κυβέρνηση είτε από τους Ενωσιακούς θεσμούς. Και ως τέτοια, είναι φυσικό να **επιδεινώνει** το **έλλειμμα πληροφόρησης** των ΕΘΚ, το οποίο, δύσκολα καλύπτεται, αφού τα έγγραφα δύσκολα μπορούν να αξιολογηθούν από τα κοινοβούλια ως προς το πραγματικό τους περιεχόμενο καθώς και τις επιπτώσεις τους στο υπό συζήτηση πεδίο πολιτικής.

³⁰⁴ Πασσάς, 2007, ό.π.: 147: Στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, η οποία λαμβάνει τη μορφή διαρκούς διαπραγμάτευσης, μέσω δικτύων (networking) και μεταβαλλόμενων συμμαχιών, ο **άτυπος κανόνας** της «**συναίνεσης**», είναι ανοικτός στο **συμβιβασμό**, δηλαδή στην συμπερίληψη των προτιμήσεων όσο το δυνατόν περισσότερων, αν όχι όλων, των μετόχων της διαδικασίας, για την εξεύρεση μιας λύσης/απόφασης. Ακόμη, και στις περιπτώσεις, όπου θεσπίζεται ο κανόνας της πλειοψηφίας στη λήψη των αποφάσεων στο Συμβούλιο, η τυπική αυτή πρόβλεψη υποχωρεί έναντι της «**άτυπης**» πρακτικής της μεθόδου της **συναίνεσης**, αναπτύσσοντας αντίστοιχα ένα «**ανακλαστικό συναίνεσης**».

³⁰⁵ Όταν αναφερόμαστε στην **οργάνωση και λειτουργία** του **Συμβουλίου**, η οποία δυσχεραίνει την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, αναφερόμαστε στα ίδια τα **χαρακτηριστικά** του οργάνου, όπως η



προσδιορίζει τα πραγματικά πολιτικά όρια της πρακτικής και των πλέον προωθημένων προτύπων κοινοβουλευτικού ελέγχου (π.χ. Δανία³⁰⁷, Αυστρία³⁰⁸), ώστε η διατύπωση της **τυπικά δεσμευτικής εντολής** να αφήνει ευρέα περιθώρια διαπραγματεύσεως στην κυβέρνηση αποφεύγοντας, έτσι, τον κίνδυνο περιθωριοποίησής της³⁰⁹.

7.1.1.2. Απουσία άμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου των κυβερνήσεων

Οι **λόγοι** για τη σχετική **απουσία** άμεσου κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι πολλοί. Ένας από τους κυριότερους, είναι η **μη αναγνώριση** εκ μέρους της Συνθήκης ΕΕ **επίσημων εξουσιών** στα **ΕΘΚ**, με αποτέλεσμα οι εθνικές κυβερνήσεις να μπορούν να επιλέγουν τα ζητήματα για τα οποία επιθυμούν να προβαίνουν σε διαβουλεύσεις με τα κοινοβούλιά τους. Για ζητήματα θεμελιώδους σημασίας (π.χ. κύρωση/αναθεωρήσεις συνθηκών, διευρύνσεις, προϋπολογισμός ΕΕ), όλες οι κυβερνήσεις λαμβάνουν τη γνώμη των κοινοβουλίων τους. Ωστόσο, σε άλλες περιπτώσεις υπάρχουν διαφοροποιήσεις ανάμεσα στα κράτη.

Ένας άλλος σημαντικός λόγος αδυναμίας συνδέεται με τις ιδιαίτερες **δυσκολίες**, που προκύπτουν από την **παροχή συμβουλών** σχετικά με τη **νομοθεσία** της **ΕΕ**. Οι δυσκολίες είναι αναρίθμητες, ωστόσο αναφέρουμε τις πιο βασικές: **α)** μεγάλο μέρος της κοινοτικής νομοθεσίας θεωρείται ότι είναι, αφενός μεν «εκτελεστική» νομοθεσία, και ως τέτοια δεν εμπίπτει στις κοινοβουλευτικές αρμοδιότητες, αφετέρου δε τόσο **τεχνική**, που είναι σχεδόν ακατανόητη στον μέσο νομοθέτη, **β)** οι δυνατότητες εξέτασης της νομοθεσίας, τόσο στο στάδιο της συγκρότησης, όσο και σε αυτό πριν από τη διαμόρφωση της νομοθετικής πρότασης, είναι **περιορισμένες**, **γ)** η προτεινόμενη νομοθεσία βρίσκεται συχνά σε **προχωρημένο στάδιο** ή σε **στάδιο ολοκλήρωσης** των διαδικασιών στο Συμβούλιο, προτού αυτή εξεταστεί από τα κοινοβούλια, **δ)** ψηφοφορία με **ειδική πλειοψηφία** στο Συμβούλιο σημαίνει ότι, τα κοινοβούλια, των οποίων οι υπουργοί **μειοψηφήσαν**, δεν μπορούν να ζητήσουν να λογοδοτήσουν εκείνοι που έλαβαν τις αποφάσεις³¹⁰.

τεχνική της «πακετοποίησης» των διαπραγματεύσεων, η κουλτούρα της συναίνεσης και η μυστικότητα των συνεδριάσεων, ο κεντρικός ρόλος της γραφειοκρατίας στις προνομοθετικές βαθμίδες (COREPER, Ομάδες εργασίας), όπου δομείται στη πράξη η απόφαση, η ταυτόχρονη συνεμπλοκή πολλών υπουργείων και διοικητικών υπηρεσιών, κ.ά.

³⁰⁶ Πασσάς, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής*, στο Μαραβέγιας, Ν., (επιμ) (2008), ό.π.: 337: Τούτο συμβαίνει, τουλάχιστον στις **κρίσιμες πρώιμες φάσεις** της διαδικασίας, ενώ όταν ο κοινοβουλευτικός έλεγχος διενεργείται στη Σύνοδο του Συμβουλίου, αφορά σε **ύστερες φάσεις** της διαδικασίας, δηλαδή εξαιρετικά αργά σε σχέση με την ουσιαστική επίτευξη των συμβιβαστικών λύσεων.

³⁰⁷ Για την περίπτωση του **Δανικού Κοινοβουλίου (Folketing)**, η οποία και θεωρείται ως το πλέον **αναπτυγμένο 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 κλεισμένων των θυρών και συνεπώς εκτός δημοσιότητας, βλ. Raunio, T. and Wiberg, M. (2008): 383. Αντίθετα ο Riis, P. (2007): 197, σημειώνει πως από την 1^η Οκτωβρίου του 2006, η συνεδρίαση της ΕΕΥ του Folketing είναι ανοικτή στο κοινό και μόνο κατ' εξαίρεση συνεδριάζει κλεισμένων των θυρών. Βλ επίσης de Wilde, P. (2011).

³⁰⁸ Οι Blümel, B. and Neuhold, C. (2007): 156, περιγράφουν ένα περιστατικό, σχετικά με μια **οδηγία** για τη **μεταφορά των ζώων**, όπου όταν ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Γεωργίας αναζήτησε αργά το βράδυ μέλη του **Αυστριακού κοινοβουλίου**, ώστε να αναδιατυπωθεί το πλαίσιο της εντολής, δεν βρήκε παρά «τον νυχτοφύλακα» του κοινοβουλίου. Μετά από το περιστατικό αυτό το κοινοβούλιο προσφεύγει στην χρήση εκφράσεων όπως *«the minister shall work towards»* ή *«make a strong effort»*, για την τελική διατύπωση της δεσμευτικής εντολής προς την Κυβέρνηση.

³⁰⁹ Πρόκειται για το «**negotiation-accountability dilemma**» του Benz, A. (2006): 106, 109.

³¹⁰ Nugent Neil, 2004, ό.π.: 597, 598.



7.1.1.3. Ειδικές ρυθμίσεις διαχείρισης από τα ΕΘΚ ζητημάτων της ΕΕ

Παρά τα ανωτέρω προβλήματα και δυσκολίες, τα ΕΘΚ έχουν θεσπίσει κάποιες **ειδικές ρυθμίσεις** για να μπορούν να διαχειρίζονται ζητήματα της ΕΕ. Επρόκειτο για ρυθμίσεις, που επικεντρώνονται **α)** στην εξέταση της προτεινόμενης κοινοτικής νομοθεσίας, **β)** στον ενδελεχή έλεγχο των υπουργικών θέσεων και επιδόσεων, **γ)** στην εκπόνηση εκθέσεων για θέματα που αφορούν την ΕΕ και γενικά στην παρακολούθηση των εξελίξεων στην Ένωση.

Μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων/διατάξεων, οι διαφορές είναι πολλές, εκ των οποίων **τρεις (3)** χρήζουν ιδιαίτερης μνείας:

- Οι **επιτροπές** που έχουν συστήσει τα ΕΘΚ για την ΕΕ, σε ορισμένες περιπτώσεις χρησιμεύουν ως επιτροπές διαλόγου για την ενασχόληση με κοινοτικά ζητήματα, σε άλλες λειτουργούν ως συντονιστικές επιτροπές, δεδομένου ότι το κύριο έργο αναλαμβάνουν οι αρμόδιες «εσωτερικές» επιτροπές.
- Οι συνθήκες κάτω από τις οποίες **υπουργοί** με αρμοδιότητες σε θέματα πολιτικής της ΕΕ εμφανίζονται ενώπιον των αρμόδιων κοινοβουλευτικών οργάνων, προκειμένου να δώσουν εξηγήσεις και απαντήσεις σε ερωτήματα σχετικά με τις πολιτικές αυτές, διαφέρουν σημαντικά.
- Δεν έχουν αναπτύξει όλα τα κοινοβούλια στενές σχέσεις συνεργασίας με τους **εθνικούς** τους **Ευρωβουλευτές**. Σε μερικά κοινοβούλια (συμπεριλαμβανομένων του Βελγίου, της Γερμανίας και της Ελλάδας), οι ειδικευμένες επιτροπές της ΕΕ περιλαμβάνουν εθνικούς Ευρωβουλευτές, σε μερικά άλλα, οι βουλευτές του Ευρωκοινοβουλίου χρησιμοποιούνται ως εμπειρογνώμονες, όταν κρίνεται απαραίτητο³¹¹.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερος ότι, παρά τις αλλαγές και τις προσαρμογές των κοινοβουλίων, σχετικά με την αναγνώριση της σημασίας της ΕΕ, αυτό που εξακολουθεί να ισχύει είναι ότι, ο **ρόλος** τους είναι ως επί το πλείστον **ήσσονος σημασίας**³¹².

7.1.2. Κατηγορίες κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων

Μια συνοπτική καταγραφή των κυριότερων συστημάτων κοινοβουλευτικού ελέγχου αφήνει να φανεί ότι, υπάρχουν **δύο (2)** μεγάλες **κατηγορίες κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων**³¹³. Στο συμπέρασμα αυτό, μπορεί να καταλήξει κανείς και με βάση τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω.

Στο πλαίσιο, λοιπόν, αυτό, η πρώτη κατηγορία αφορά τον **δεσμευτικό** κοινοβουλευτικό έλεγχο, με την **Δανία** να είναι το καλύτερο παράδειγμα, κατά το μέτρο που η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή δίνει **επίσημη εντολή** στον Δανό Υπουργό **πριν** από τις **διαπραγματεύσεις** του Συμβουλίου των Υπουργών (στις

³¹¹ Nugent Neil, ό.π.: 598.

³¹² Η **υποδεέστερη** θέση του **Ιρλανδικού Κοινοβουλίου** είναι αρκετά χαρακτηριστική, ενώ τα **Κοινοβούλια** των **τριών (3) σκανδιναβικών** κρατών-μελών της ΕΕ (**Δανία, Φινλανδία και Σουηδία**), αποτελούν τις κύριες **εξαιρέσεις** στο γενικότερο πλαίσιο νομοθετικής αδυναμίας, **βλ.** σχετικώς **Παράρτημα (12)**.

³¹³ **Βλ.** σχετικώς Πλιάκος, *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ*, Τόμος Α', 2009, ό.π.: 106.



Βρυξέλλες)³¹⁴. Παρόλα αυτά, όμως, το ίδιο το Δανικό Κοινοβούλιο θεωρεί ότι, το σύστημα αυτό πρέπει να βελτιωθεί, δεδομένης της μη συμμετοχής του στις προπαρασκευαστικές φάσεις για τη λήψη της σχετικής απόφασης. Η αίτηση, μάλιστα, για την ανάθεση της εντολής υποβάλλεται στους βουλευτές μια μόνο εβδομάδα πριν από την απόφαση του Συμβουλίου.

Η δεύτερη κατηγορία ελέγχου αφορά τον **αυστηρό** μεν, **μη δεσμευτικό** όμως, έλεγχο. Στην κατηγορία αυτή, υπάγονται πολλά κοινοβούλια (με την **Bundestag**-Ομοσπονδιακή Βουλή της Γερμανίας-να είναι το καλύτερο παράδειγμα), που απέσπασαν από τις κυβερνήσεις τους *δεσμεύσεις σε εσωτερικό επίπεδο*, σχετικά με την υποβολή όλων των κοινοτικών εγγράφων, πριν ακόμη ληφθεί η αντίστοιχη απόφαση του Συμβουλίου, καθώς και σχετικά με τη δυνατότητα συχνών επαφών ανάμεσα στους αρμόδιους υπουργούς και τις κοινοβουλευτικές επιτροπές κατά τη διάρκεια της κοινοβουλευτικής νομοθετικής περιόδου³¹⁵.

Φυσικά, υπάρχει και μια τρίτη κατηγορία, η οποία περιλαμβάνει τα κοινοβούλια εκείνα, που ασκούν **ανεπίσημη επιρροή**. Συνήθως, στη κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται όσα από τα κοινοβούλια θεωρούνται «**αδύναμα**»³¹⁶.

7.1.3. Μέθοδοι κοινοβουλευτικού ελέγχου

Ορισμένα από τα κοινοβούλια, που εντάσσονται στη δεύτερη κατηγορία κοινοβουλευτικού ελέγχου, έθεσαν σε λειτουργία και άλλες **μεθόδους ελέγχου**³¹⁷.

Για παράδειγμα, το **Βρετανικό Κοινοβούλιο (House of Commons)**, έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από την Κυβέρνησή του να μην ληφθεί καμία απόφαση από το Συμβούλιο των Υπουργών επί κοινοτικών νομοθετικών κειμένων, όσο καιρό δεν έχει ακόμη εξεταστεί το σχετικό κείμενο σε εθνικό κοινοβουλευτικό επίπεδο.

Από την πλευρά του, το **Ολλανδικό Κοινοβούλιο (Binnenhof)**, λαμβάνει από την κυβέρνησή του την ημερήσια διάταξη των συνεδριάσεων του Συμβουλίου, μια περίληψη του περιεχομένου της κάθε κοινοτικής πρότασης και της αιτιολογίας της, καθώς και κάποιες υποδείξεις ως προς τις συνέπειες για το εθνικό δίκαιο. Μετά από κάθε συνεδρίαση του Συμβουλίου, λαμβάνει και μια περίληψη των συζητήσεων και των αποφάσεων.

Το **Γαλλικό Κοινοβούλιο (Assemblée Nationale)**, διατηρεί το δικαίωμα έκδοσης ψηφισμάτων επί κοινοτικών θεμάτων, στο πλαίσιο της ολομέλειας ή των κοινοβουλευτικών του επιτροπών, μόνο όταν το κρίνει αναγκαίο.

³¹⁴ Κοινοβούλια με τέτοιου είδους αρμοδιότητες ονομάζονται και «**κοινοβούλια με ρητή διαπραγματευτική εντολή**». Στη κατηγορία αυτή, πλην του κοινοβουλίου της Δανίας, ανήκουν και τα κοινοβούλια της Σουηδίας, της Φινλανδίας, της Αυστρίας και των Ανατολικών χωρών, όπως της Εσθονίας, Λετονίας και Σλοβενίας.

³¹⁵ Κοινοβούλια με τέτοιου είδους αρμοδιότητες ονομάζονται και «**κοινοβούλια συστηματικού ελέγχου**», δεδομένης της άσκησης συστηματικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων.

³¹⁶ Το **Κοινοβούλιο της Ιρλανδίας** είναι το καλύτερο παράδειγμα «**αδύναμου**» κοινοβουλίου [βλ. **Παράρτημα (12)**], δεδομένης της ύπαρξης ενός **μικρού κυβερνητικού δικτύου πολιτικών και αξιωματούχων**, το οποίο, αφενός μεν είναι υπεύθυνο για το μεγαλύτερο μέρος των πολιτικών της ΕΕ, αφετέρου δε λαμβάνει υπόψη του τη γνώμη του Κοινοβουλίου, μόνο όταν το κρίνει απαραίτητο.

³¹⁷ Βλ. σχετικός **Κείμενα**: *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών-Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και οι μηχανισμοί συνεργασίας*, της Γενικής Δ/σης Επιτροπών και Αντιπροσωπειών του Τμήματος Σχέσεων με τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών, 1994, ό.π.: 15, 16.



7.1.4. Επιμέρους κατηγοριοποιήσεις του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων/θεμάτων

A) Έχοντας υπόψη τις αναλύσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω, σχετικά με την **ποιότητα** του **κοινοβουλευτικού ελέγχου** επί των ευρωπαϊκών θεμάτων/υποθέσεων, αυτός μπορεί να κατηγοριοποιηθεί ανάλογα με τα **χαρακτηριστικά** που προσλαμβάνει. Στη βάση αυτή, διακρίνουμε τον **ex ante** και τον **ex post έλεγχο**.

7.1.4.1. Ex ante έλεγχος

Ο έλεγχος ex ante είναι ο **έλεγχος εκ των προτέρων**, όταν δηλαδή το σχέδιο νομοθετικής πρότασης δεν έχει ακόμη υιοθετηθεί. Ο έλεγχος εκ των προτέρων περιλαμβάνει ακροάσεις των υπουργών ενώπιον του κοινοβουλίου. Το κοινοβούλιο, στο σημείο αυτό, μπορεί να εκδώσει από απλή σύσταση και γνώμη, έως δεσμευτικές για την κυβέρνηση αποφάσεις. Ο τρόπος δράσης ποικίλει ανάλογα με το εύρος των αρμοδιοτήτων του κάθε κοινοβουλίου.

7.1.4.2. Ex post έλεγχος

Σε αντίθεση με τον ex ante (εκ των προτέρων) έλεγχο, ο έλεγχος ex post είναι ο **έλεγχος** που διενεργείται **εκ των υστέρων**, όταν δηλαδή η νομοθετική πρόταση έχει μετουσιωθεί σε κανονισμό ή οδηγία. Ο εκ των υστέρων έλεγχος περιλαμβάνει την υποβολή ερωτήσεων προς τους υπουργούς και την κυβέρνηση ως σύνολο, κάθε φορά που συμμετέχουν στην υιοθέτηση νέας ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

B) Άλλη διάκριση μεταξύ των διαφόρων ειδών κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων αναφέρεται στην **ταυτότητα** των **επιτροπών** που ασκούν τον έλεγχο. Εκτός από τις **επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων**, εξίσου σημαντικό έργο ως προς την άσκηση ελέγχου παράγουν και οι **τομεακές επιτροπές**. Αν και όλα τα κοινοβούλια έχουν ορίσει από μία επιτροπή που είναι υπεύθυνη να διαχειρίζεται τα ευρωπαϊκά θέματα, το εύρος των αρμοδιοτήτων των εν λόγω επιτροπών ποικίλλει ανάλογα με το **κράτος**.

7.1.4.3. Συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου

Ένα **συγκεντρωτικό σύστημα ελέγχου** εντάσσει όλα ανεξαιρέτως τα θέματα ευρωπαϊκής ενοποίησης στο πεδίο αρμοδιότητας της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (EEY). Το πλεονέκτημα του συγκεντρωτικού συστήματος είναι η **αποτελεσματικότητα** στη διεξαγωγή της διαδικασίας, καθώς οι τομεακές επιτροπές είναι πιθανόν να μη γνωρίζουν τις λεπτομέρειες λειτουργίας της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, οι EEY συχνά υπολείπονται σε εξειδικευμένες τεχνικές πληροφορίες και έχουν μια πιο γενικευμένη εικόνα των θεμάτων.

7.1.4.4. Αποκεντρωτικό σύστημα ελέγχου

Η αντίθετη περίπτωση του συγκεντρωτικού συστήματος ελέγχου, είναι το **αποκεντρωμένο σύστημα ελέγχου**. Αυτό, ενώ φαίνεται να προσδίδει στις τομεακές επιτροπές μια πιο ενεργή στάση, μπορεί στην πραγματικότητα να καταλήγει σε απουσία ελέγχου επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων, λόγω αδράνειας και αδιαφορίας των επιτροπών.



7.1.4.5. Μοντέλο συνεργασίας

Μια πιο ισορροπημένη κατάσταση από τις προαναφερθείσες αποτελεί το **μοντέλο συνεργασίας**, σύμφωνα με το οποίο οι τομεακές επιτροπές είναι υπεύθυνες για τη διαδικασία ελέγχου, όμως η ΕΕΥ διαδραματίζει έναν ενεργό επιβοηθητικό ρόλο στο έργο των επιτροπών.

7.2. Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΕΕΥ)

Όσον αφορά στον έλεγχο των υποθέσεων και των κανονιστικών προτάσεων και πράξεων της ΕΕ από τα κοινοβούλια των κρατών-μελών, μέχρι στιγμής το μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας έχει επικεντρωθεί στις **Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων** και τις εσωτερικές διαδικαστικές ρυθμίσεις τους³¹⁸.

Σύμφωνα με τον **Raunio, T.** (2005), p.p. 319-342, οι διαδικασίες ελέγχου της νομοθεσίας, που παράγεται στο επίπεδο της ΕΕ από τα ΕΘΚ, μπορούν να ομαδοποιηθούν σε **δύο (2) μοντέλα**, τα οποία έχουν, όπως είναι φυσικό, στον πυρήνα τους τις ΕΕΥ. Ωστόσο, διαφέρουν ως προς τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά τους, όπως οι χρονικοί περιορισμοί και το εύρος των πληροφοριών που διατίθενται από τις κυβερνήσεις, τη δεσμευτικότητα της γνώμης που εκφράζει η επιτροπή για τις κυβερνήσεις και τη συμμετοχή άλλων πρόσθετων επιτροπών. Υπάρχουν επίσης σημαντικές διαφορές, που αφορούν τη συχνότητα των συνεδριάσεων των ΕΕΥ καθώς και το τρόπο επιλογής των βουλευτών στις εργασίες των επιτροπών αυτών.

7.2.1. Πρώτο μοντέλο ελέγχου της Ενωσιακής νομοθεσίας

Σύμφωνα με τους **Buzogany, A.** and **Stuchlil, A.** (2011), το πρώτο μοντέλο επικεντρώνεται στον **έλεγχο της επικουρικότητας**, κάνοντας επισκόπηση σε όλη την **ευρωπαϊκή νομοθεσία**. Στη βάση αυτή, οι ΕΕΥ, που εντάσσονται στο μοντέλο αυτό, εξετάζουν όλα τα **εισερχόμενα έγγραφα (document based model)** από τις υπηρεσίες της ΕΕ και στη συνέχεια ακολουθούν εκτενείς συζητήσεις μέσα στην επιτροπή. Συχνά, μάλιστα, οι ΕΕΥ καλούν εξωτερικούς εμπειρογνώμονες σε ακροάσεις, συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στη διαμόρφωση της γνώμης, σχετικά με θέματα πολιτικής που άπτονται των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Η ΕΕΥ της **Βουλής των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου** (European Scrutiny Committee) είναι ο **ιδανικότερος** εκπρόσωπος του πρώτου μοντέλου. Μάλιστα, η συγκεκριμένη ΕΕΥ υποδιαιρείται σε **έξι (6) υποεπιτροπές**, ώστε να γίνεται ακόμα πιο ενδελεχής έλεγχος. Επρόκειτο για τις (υπο)επιτροπές των: Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων, Εσωτερικής Αγοράς-Υποδομών και Απασχόλησης, Εξωτερικών Υποθέσεων, Γεωργίας-Αλιείας-Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Δικαιοσύνης-Θεσμών και Προστασίας των Καταναλωτών, και Εσωτερικών Υποθέσεων-Υγείας και Παιδείας.

³¹⁸ Βλ. περισσότερα σε Buzogany, A. and Stuchlil, A. (2011), "Paved with good intentions-Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon", *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*, Discussion Paper 66. Buche, J. and Buzogany, A. (2010), "Europeanization and political-administrative relations in the Member States", Paper presented at the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal*, 23-26 June 2010. Raunio, T., (2005), "Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11 (4), 319-342. Auel, K. and Benz, A. (2005), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge. Maurer, A. and Wessels, W. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos.



7.2.2. Δεύτερο μοντέλο ελέγχου της Ενωσιακής νομοθεσίας

Σύμφωνα με τους **Buzogany, A. and Stuchlil, A. (2011)**, το δεύτερο μοντέλο επικεντρώνεται στη **διαδικασία λήψης των αποφάσεων (procedural system ή Council based system)**. Στη βάση αυτή, οι ΕΕΥ του μοντέλου αυτού, εξετάζουν τις **θέσεις της κυβέρνησης** τους στο Συμβούλιο ως προς τα ευρωπαϊκά ζητήματα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, στις ΕΕΥ παρέχεται η δυνατότητα **δεσμευτικής εντολής** προς την **κυβέρνηση (mandating system)**. Στην ουσία, επρόκειτο, όπως συνήθως αποκαλείται, για μια «**ρητή υπόδειξη ψήφου**» των ΕΕΥ προς την κυβέρνηση. Το πόσο δεσμευτική μπορεί να είναι η υπόδειξη αυτή, διαφέρει ανάμεσα στα κράτη-μέλη που τείνουν να ακολουθούν αυτό το μοντέλο.

Η ΕΕΥ του **Δανικού Κοινοβουλίου** είναι ο **σημαντικότερος** εκπρόσωπος του δεύτερου μοντέλου. Και τούτο διότι, η παροχή δεσμευτικών εντολών δικαιολογείται στις χώρες με **κυβερνήσεις μειοψηφίας**, ειδικό χαρακτηριστικό του δανικού συστήματος διακυβέρνησης. Το γεγονός αυτό έχει ως αποτέλεσμα «**μάλλον αδύναμες κυβερνήσεις να αντιμετωπίζουν ένα ισχυρό κοινοβούλιο που προσπαθεί να δεσμεύσει τα χέρια της εκτελεστικής λειτουργίας**». Αυτός, μάλιστα, είναι ο λόγος που οι Επιτροπές είναι πολύ στενά δεμένες με το χρονοδιάγραμμα των συνεδριάσεων τόσο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και του Συμβουλίου.

Πάντως, στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι, **ιστορικά, το πρώτο κοινοβούλιο**, το οποίο δημιούργησε ΕΕΥ, ήταν το **γερμανικό Bundesrat, το 1957**, ακολουθούμενο από το **βελγικό κοινοβούλιο των αντιπροσώπων και την ιταλική γερουσία, το 1962 και το 1968**, αντίστοιχα.

Σήμερα, όλα τα ΕΘΚ διαθέτουν ΕΕΥ, οι οποίες βρίσκονται κάπου μεταξύ των δύο προαναφερθέντων μοντέλων ελέγχου των ευρωπαϊκών εγγράφων και υποθέσεων. Οι διαφορετικές εθνικές ρυθμίσεις καθώς και οι απαιτήσεις και οι παραδόσεις στην παρακολούθηση των ενωσιακών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο, εξακολουθούν να διαδραματίζουν έναν πολύ σημαντικό ρόλο στον καθορισμό του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ακόμη και μετά την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας.

Θεωρητικά, τουλάχιστον, θα έπρεπε τα ΕΘΚ να τηρούν σχετικά κοινές διαδικασίες, ώστε να καθίσταται πιο εύκολη και λειτουργική η συνεργασία τους. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν παρατηρείται. Αν και ο τρόπος με τον οποίο γίνεται ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, διαχρονικά συγκλίνει μεταξύ των διαφόρων επιτροπών, υπάρχουν σημαντικές **διαφορές** μεταξύ των κρατών-μελών ως προς την προσέγγιση του ελέγχου αυτού³¹⁹.

Στον **Πίνακα** που ακολουθεί, είναι εμφανής αυτή η διαφοροποίηση των Επιτροπών, ανάλογα με το εύρος πληροφόρησης στο οποίο έχουν πρόσβαση, τη συχνότητα των συναντήσεων, αλλά και την επιρροή την οποία ασκούν στην εκτελεστική εξουσία.

³¹⁹ Βλ. O'Brennan, J., Raunio, T. (2007), Deparliamentarization and European integration, in O'Brennan, J., Raunio, T. (eds). *National parliaments within the enlarged European Union. From 'victims' of integration to competitive actors?* Routledge, London and New York, 2007, p.p. 1-26.



Πίνακας: Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων ανά χώρα μέλος

	Εύρος πληροφόρησης			Συχνότητα Συναυσιάσεων	Επιτροπή		
	Ζητήματα ΕΚ	Ζητήματα ΕΕ	Εξάρτηση ενημέρωσης από τις κυβερνήσεις		Ασθενής	Επιτροπή πολιτικής	Σχεδιασμός Πολιτικής
Αυστρία	Ενισχυμένη	Ενισχυμένη	Πολύ Μικρή	Μεγάλη		X	X
Βέλγιο	Ενισχυμένη	Περιορισμένη	Μικρή	Μικρή	X		
Δανία	Ενισχυμένη	Ενισχυμένη	Πολύ Μικρή	Μεγάλη			X
Φινλανδία	Ενισχυμένη	Ενισχυμένη	Πολύ Μικρή	Μεγάλη		X	
Γαλλία	Ενισχυμένη	Περιορισμένη	Υψηλή	Μεγάλη		X	
Γερμανία	Ενισχυμένη	Ενισχυμένη	Πολύ Μικρή	Μεγάλη		X	X
Ελλάδα	Περιορισμένη	Περιορισμένη	Πολύ υψηλή	Μικρή	X		
Ιρλανδία	Περιορισμένη	Περιορισμένη	Υψηλή	Μικρή	X		
Ιταλία	Περιορισμένη	Περιορισμένη	Υψηλή	Μικρή	X		
Λουξεμβούργο	Περιορισμένη	Περιορισμένη	Υψηλή	Μικρή	X		
Ολλανδία	Ενισχυμένη	Περιορισμένη	Μικρή	Μεγάλη		X	
Πορτογαλία	Περιορισμένη	Περιορισμένη	Πολύ υψηλή	Μικρή	X		
Ισπανία	Περιορισμένη	Περιορισμένη	Πολύ υψηλή	Μικρή	X		
Σουηδία	Ενισχυμένη	Ενισχυμένη	Πολύ μικρή	Μεγάλη		X	X
Ηνωμένο Βασίλειο	Ενισχυμένη	Περιορισμένη	Μικρή	Μεγάλη		X	

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: Νομιμοποίηση της ΕΕ-έννοια-διαδικασίες/μορφές/θεωρίες

Εκτός από την ανάλυση της έννοιας και των κατηγοριών του κοινοβουλευτικού ελέγχου στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων, σημαντική είναι και η συζήτηση περί νομιμοποίησης στην ΕΕ, σε μια προσπάθεια απάντησης στο πρόβλημα της δημοκρατικής λειτουργίας της Ένωσης. Στη βάση αυτή, ετίθετο το δίλημμα περί καταλληλότητας των εθνικών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ως προς τη νομιμοποίηση της Ένωσης³²⁰. Το δίλημμα αυτό υφίσταται στα πλαίσια μιας γενικότερης αναζήτησης των θεσμικών προϋποθέσεων που καθιστούν την Ένωση περισσότερο δημοκρατική. Η αναζήτηση των «πιστότερων διαδικασιών νομιμοποίησης», ή αλλιώς, της «βέλτιστης νομιμοποίησης»³²¹ είναι η ουσία του διλήμματος.

³²⁰ Bilancia, P. (2009), "The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration" 50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και προοπτικές, Πρακτικά Συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα.

³²¹ Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 146.



8.1. Η έννοια της νομιμοποίησης-Η συζήτηση περί νομιμοποίησης στην Ένωση

Στο σύστημα της Ένωσης, μπορεί οι κυβερνώντες να ασκούν την εξουσία, αλλά μόνο όταν η απόκτηση και η άσκηση της εξουσίας λαμβάνει χώρα σύμφωνα με **κανόνες** και υπάρχουν **ενδείξεις συναίνεσης** από το κυβερνώμενο λαό, μπορούμε να αποκαλέσουμε αυτή τη σχέση εξουσίας **νόμιμη**³²².

Στη βάση λοιπόν αυτή, η πολιτική εξουσία **νομιμοποιείται** όταν:

- α)** λαμβάνεται και εφαρμόζεται βάσει συγκεκριμένων **νομικών διατάξεων** (νομιμότητα),
- β)** οι θέσεις της επιβεβαιώνονται από τη ρητή **συγκατάθεση** (ή **επιβεβαίωση**) και **αναγνώριση** εκ μέρους των κατάλληλων υφισταμένων και συνάμα νόμιμων αρχών (νομιμοποίηση),
- γ)** οι **κανόνες** δικαιολογούνται σύμφωνα με **κοινωνικά αποδεκτά πιστεύω**, όσον αφορά την πηγή της εξουσίας³²³.

Η νομιμοποίηση αυτή της κοινοτικής εξουσίας, η οποία, στην ουσία, έχει να κάνει με την **επιδίωξη της δημοκρατίας** στις Κοινότητες, συνδέεται ιστορικά με το αίτημα της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και κατ' επέκταση με αυτό της συρρίκνωσης του δημοκρατικού ελλείμματος στην Ένωση. Αυτό το δημοκρατικό έλλειμμα, δεν αναφέρεται σε μία προϋπάρχουσα δημοκρατική κατάσταση στην Ευρώπη η οποία φθίνει, αλλά σε μία ανισορροπία μεταξύ της κατανομής των αρμοδιοτήτων στο Συμβούλιο, με ταυτόχρονη υποχώρηση της κοινοβουλευτικής εξουσίας προς χάριν της εκτελεστικής.

Είναι γεγονός ότι, στην ΕΕ οι κυβερνήσεις έχουν καταστεί ταυτόχρονα φορείς νομιμοποίησης, όσο και θεσμικής εξουσίας³²⁴. Η νομιμοποίηση των ανεξάρτητων/μη-διακυβερνητικών οργάνων της ΕΕ συνδέεται με την απόδοσή τους (output legitimacy) στην επίτευξη των στόχων που τους αναθέτουν οι ενωσιακές Συνθήκες³²⁵. Για να προασπίσουν την πολιτική τους ανεξαρτησία, επιλέγουν μία περισσότερο τεχνοκρατική προσέγγιση στη διαμόρφωση πολιτικών, αντί μίας ανοικτής και περισσότερο πολιτικοποιημένης διαδικασίας³²⁶. Τα διακυβερνητικά όργανα (Συμβούλιο) και το αντιπροσωπευτικό σώμα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) αντλούν νομιμοποίηση από τους πολίτες μέσω των τακτικών εκλογών. Κατά το διακυβερνητικό πρότυπο αντιπροσώπευσης, οι προτιμήσεις των πολιτών διέρχονται μέσω των πολιτικών κομμάτων, των Εθνικών Κοινοβουλίων και των κυβερνήσεων πριν κατατεθούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή στο Συμβούλιο Υπουργών³²⁷.

Μία συνέπεια αυτού του προτύπου αντιπροσώπευσης είναι ότι, συχνά οδηγεί στον πατερναλισμό και την ηγεμονία κατά τον προσδιορισμό των εθνικών συμφερόντων εκ μέρους των κυβερνήσεων και των ελίτ³²⁸. Κατά συνέπεια, το ενδεχόμενο της πολιτικής κυριαρχίας στις διαδικασίες περιφερειακού συντονισμού των πολιτικών είναι πάντοτε πιθανό, λόγω της ευχέρειας των εκτελεστικών θεσμών, να διαχειρίζονται την ημερήσια διάταξη των πολιτικών στην ΕΕ. Οι υφιστάμενες

³²² Beetham, D., *The Legitimation of Power*, 2013: 3.

³²³ Beetham, D. & Lord, C. (1998), ό.π.: 15-33.

³²⁴ Carter, C. & Scott, A. (1998), ό.π.: 431.

³²⁵ Majone, G. (1996), ed. *Regulating Europe*, London: Routledge, p. 54.

³²⁶ Majone, G. (2003), "The politics of regulation and european regulatory institutions", In: Hayward, J. and Menon, A. eds. *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, p. 302.

³²⁷ Schmidt, V. A. & Thomassen, J. (1999), eds. *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

³²⁸ Η εκτίμηση αυτή παραπέμπει σε ένα **ελιτίστικης** υφής μοντέλο διακυβέρνησης, το οποίο υποδόρια ενέχει στοιχεία της **νεο-λειτουργικής αντίληψης**, που αφορά τον κυρίαρχο ρόλο των ελίτ και των οργανωμένων συμφερόντων, βλ. Βοσκόπουλος, Γ., 2009: 30. Για την **νεο-λειτουργική θεωρία** της **ευρωπαϊκής ενοποίησης**, βλ. **υποκεφάλαιο 5.1.**: «Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη» και **Παράρτημα (4)**.



ρυθμίσεις των Συνθηκών δεν ευνοούν ένα συνεχή ανοικτό διάλογο³²⁹, όπως για τα θέματα της **οικονομικής διακυβέρνησης**³³⁰. Για παράδειγμα, η ισχύς των κανόνων του *Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης* (ΣΣΑ)³³¹ αντιμετωπίζεται σχεδόν αποκλειστικά ως ζήτημα *διαδικαστικής νομιμοποίησης*. Η **κοινωνική, όμως, νομιμοποίηση** είναι εξίσου σημαντική για την εφαρμογή των κανόνων και εξασφαλίζεται με την επαναφορά των ζητημάτων στον πολιτικό διάλογο και την ευρύτερη ενημέρωση των πολιτών³³².

Σύμφωνα με το **Majone**³³³, η **διαδικαστική νομιμοποίηση** συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, **α)** τη θέσπιση, από δημοκρατικά σχηματιζόμενους οργανισμούς, ενός καταστατικού, στο οποίο ορίζεται η νόμιμη εξουσία και οι στόχοι των οργανισμών αυτών, **β)** τον ορισμό/καθορισμό των ρυθμιστικών αρχών από εκλεγμένους αξιωματούχους, **γ)** την ύπαρξη κανόνων, στο πλαίσιο της κανονιστικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, οι οποίοι συχνά απαιτούν την δημόσια συμμετοχή και **δ)** την αιτιολόγηση των αποφάσεων, προκειμένου αυτές να υπόκεινται σε *δικαστική κριτική*³³⁴.

Ο **Majone** κάνει λόγο και για την **ουσιαστική νομιμοποίηση**, η οποία βασίζεται **α)** στη συνέπεια στην πολιτική, **β)** στην εμπειρογνωμοσύνη και την ικανότητα επίλυσης των προβλημάτων των ρυθμιστικών αρχών, **γ)** στην ικανότητα των αρχών αυτών για την προστασία των κοινών συμφερόντων και, κυρίως, **δ)** στην ακρίβεια των ορίων εντός των οποίων οι ρυθμιστικές αρχές δύναται να λειτουργήσουν.

Επιπλέον, ο **Majone** υποστηρίζει ότι, η **διαδικαστική νομιμοποίηση** της **Ένωσης** μπορεί να *ενισχυθεί* όταν οι νομοθέτες λογοδοτούν για τις αποφάσεις τους. Αυτό θα επιτρέψει να υπάρξει διαφάνεια και λογοδοσία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ουσιαστικά, η νομιμοποίηση μπορεί να *βελτιωθεί* μόνον εφόσον τα «**μη πλειοψηφικά ιδρύματα**» καθορίσουν σαφώς τους σκοπούς τους. Ως «μη πλειοψηφικά ιδρύματα», ο **Majone** θεωρεί τους *διοικητικούς υπερεθνικούς οργανισμούς*, όπως η Επιτροπή, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κάτι που σημαίνει ότι, οι οργανισμοί αυτοί δεν είναι άμεσα υπόλογοι στους ψηφοφόρους ή εκλεγμένους αξιωματούχους. Η νομιμότητά τους εξαρτάται από τις *επιδόσεις* και την *αποτελεσματικότητα* των πολιτικών υπευθύνων.

³²⁹ Lord, C. (1998), *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press, p. 129.

³³⁰ Tsoukalis, L. (2002), "EMU and the dynamics of european integration", In: Dosenrode, S. ed. *Political Aspects of the Economic and Monetary Union: The European Challenge*, London: Ashgate, p. 84.

³³¹ Η **εφαρμογή των κανόνων** του ΣΣΑ αποτελεί μία χαρακτηριστική **περίπτωση κρίσης νομιμοποίησης**. Και τούτο διότι, αυτοί (οι κανόνες) συχνά προκαλούν **τριβές** στις **σχέσεις** της **Επιτροπής** με τις **κυβερνήσεις**, ιδιαιτέρως σε σχέση με την ενεργοποίηση των διατάξεων περί **υπερβολικού ελλείμματος** σύμφωνα με το άρθρο 104 ΣΕΚ. Στις περιπτώσεις αυτές, και οι δύο πλευρές θεωρούν τη στάση τους ως νομιμοποιημένη. Για παράδειγμα, δίνοντας προτεραιότητα στις εκλογικές δεσμεύσεις (π.χ. αύξηση των δημοσίων δαπανών, μείωση των φόρων) μπορεί να σημαίνει παραβίαση ενωσιακών κανόνων (π.χ. το ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος). Χαρακτηριστικές είναι οι υποθέσεις **διαφωνίας** της **Επιτροπής** με την **ελληνική κυβέρνηση**, σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες έχουν παραπεμφθεί στο ΔΕΚ. Η Ελλάδα άλλοτε επικαλείται το κοινοτικό κεκτημένο για να εξυπηρετήσει τα συμφέροντά της, ενώ άλλοτε το υφίσταται και υποχρεώνεται να συμμορφωθεί προς αυτό, βλ. σχετικά Χριστιανός, Β., *Η Ελλάδα και το κοινοτικό κεκτημένο ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 2008.

³³² Tsoukalis, L. (2003), *What Kind of Europe?*, Oxford: Oxford University Press, p. 139.

³³³ Majone, G. (1998), *Europe's 'democratic deficit': the question of standards*. *European Law Journal*, Τόμος 4, Νο. 1.

³³⁴ Στο σημείο αυτό, τονίζεται ο **δικαστικός έλεγχος** της **νομιμοποίησης** ενός οργανισμού από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.



Ο **Moravcsik**³³⁵, από την πλευρά του, θεωρεί ότι, η **νομιμοποίηση** της ΕΕ μπορεί να εξεταστεί με τα ίδια κριτήρια με τα οποία εξετάζουμε τους διεθνείς οργανισμούς. Οι διεθνείς οργανισμοί αποκτούν νομιμοποίηση μέσω των κρατών-μελών ή άλλων θεσμικών οργάνων, και όχι άμεσα από τους πολίτες. Συνεπώς, ο τύπος αυτός νομιμοποίησης είναι έμμεσος και η **συμβολή των ΕΘΚ μηδαμινή**. Η έμμεση νομιμοποίηση στην ΕΕ υφίσταται σε περιπτώσεις, όπου τα κράτη-μέλη, για παράδειγμα, διαπραγματεύονται και επικυρώνουν τις συνθήκες, χωρίς τη συμμετοχή των πολιτών. Η έμμεση και η άμεση νομιμοποίηση μπορούν να συνυπάρξουν στην Ένωση, ώστε αυτή να λάβει το χαρακτήρα μιας **διπλής νομιμοποίησης (double legitimacy)**³³⁶. Η διπλή αυτή νομιμοποίηση, η οποία υπήρχε στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης³³⁷, βασίζεται στη βούληση των πολιτών αλλά και των κρατών-μελών, χωρίς όμως να διευκρινίζεται ποιοι εκπροσωπούν τους πολίτες.

Το πρόβλημα, στη προσέγγιση αυτή, έγκειται στο γεγονός ότι, η Ένωση αποτελεί ένα μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης παρά έναν διεθνή οργανισμό, και ως τέτοια, θα πρέπει να συμμορφώνεται, όπως υποστηρίζεται από μελετητές, με τα κριτήρια νομιμότητας, που χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση της νομιμότητας των φιλελεύθερων-δημοκρατικών κρατών. Στη περίπτωση αυτή, μεγάλη σημασία έχει η αποτελεσματικότητα, η οποία συνδέεται με την τεχνοκρατική γνώση και την πολιτική αντίληψη, με την διαδικασία διαβούλευσης να θεωρείται ως απαραίτητη συνθήκη για την εκτίμηση πιθανών δυσκολιών, κατά το στάδιο λήψης αποφάσεων³³⁸.

8.2. Μορφές νομιμοποίησης της ΕΕ

Με βάση τα όσα ειπώθηκαν ανωτέρω, τις διαδικασίες δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, θα μπορούσε κάποιος να τις κατατάξει σε δύο (2) μορφές³³⁹: α) την **δομική** νομιμοποίηση και β) την **αντιπροσωπευτική** νομιμοποίηση.

8.2.1. Δομική Νομιμοποίηση

Σύμφωνα με τον Τσάτσο, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ο όρος «δομική» παραπέμπει στη θεσμική διάρθρωση και οργάνωση της ενωσιακής έννομης τάξης. Συνεπώς, ως **δομική μορφή της νομιμοποίησης της Ένωσης**, κατά τον Τσάτσο, εννοείται η *οργανωτική (θεσμική) εξασφάλιση της αναγωγής των αποφάσεων των ενωσιακών οργάνων στην πηγή της ενωσιακής εξουσίας*. Στη περίπτωση αυτή, ετίθετο το **ερώτημα: ποια είναι η πηγή της ενωσιακής εξουσίας;** Όχι πάντως ο (ενιαίος) λαός της, θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί, και όχι άδικα, αφού, κατά τον Τσάτσο, η πηγή αυτή εξουσίας υφίσταται στην *παραδοσιακή πολιτεία*³⁴⁰.

³³⁵ Moravcsik, A. (2002), "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), p.p. 603-634.

³³⁶ Dehousse, R. (1995), "Institutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", *European University Institute Working Papers* (4), p.p. 22-26.

³³⁷ Άρθρο 1-1 παρ. 1 της Συνταγματικής Συνθήκης.

³³⁸ Βλ. κείμενο του Δρ. Μάνου Γ. Παπάζογλου (2010), ό.π.

³³⁹ Katz, R. S., Wessels, B., (eds.), (1999), *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, ό.π.: 23 και Τσάτσο, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 146, 147: Ο Τσάτσο αναφέρεται και σε μια **τρίτη μορφή** νομιμοποίησης, την νομιμοποίηση της αναθεώρησης των Συνθηκών, ή αλλιώς την **αναθεωρητική νομιμοποίηση**.

³⁴⁰ Τσάτσο, Δ. Θ., 2007, ό.π.: 146, 148.



Από την πλευρά τους, τόσο οι υποστηρικτές του ΕΚ όσο και των ΕΘΚ, επιχειρούν να δώσουν τη δική τους απάντηση ως προς τη μορφή που πρέπει να προσλάβει η δομική νομιμοποίηση. Στη βάση αυτή, το **θέμα** που εμφανίζεται επίμονα σε πολλά κατ' ιδίαν θέματα με ποικίλες εκδοχές, είναι αυτό του *δημοκρατικού* ή του *μη δημοκρατικού χαρακτήρα* του ενωσιακού οικοδομήματος. Μία από τις εκδοχές, είναι και αυτή του «**δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ**»³⁴¹.

Το ζήτημα της δημοκρατικής ή μη δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης απασχολεί τους αναλυτές από το ξεκίνημα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, από τότε που η ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έγινε περιεχόμενο δικαϊκών θεσμών. Όμως, για να απαντήσουμε στο ερώτημα εάν στην Ένωση εξακολουθεί να υφίσταται δημοκρατικό έλλειμμα, θα πρέπει προηγουμένως να έχουμε ορίσει επακριβώς τι περιεχόμενο δίνουμε στη συγκεκριμένη έννοια.

Σύμφωνα με τον Τσάτσο, *Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ο όρος «**Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία**» χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά, προκειμένου να τονιστεί η **διαφορετικότητα** του ενωσιακού φαινομένου³⁴². Οι λόγοι προτίμησης του συγκεκριμένου όρου, έχουν να κάνουν με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ένωσης, που τη διαχωρίζουν τόσο από το κρατικό φαινόμενο όσο και από τους διεθνείς οργανισμούς.

Επιπλέον, ο Τσάτσος εξηγεί ότι, η ΕΕ χαρακτηρίζεται από έναν ιστορικό και αντιστοίχως θεσμικό/πολιτικό **δυσισμό**, εφόσον αποτελεί ταυτόχρονα ένωση κρατών και ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς. Στο πλαίσιο αυτό, η **δημοκρατική αρχή**, ως αρχή της ενωσιακής τάξης, οφείλει να *ανταποκρίνεται νομιμοποιητικά στον ιστορικό αυτό δυσισμό*. Έναν δυσισμό, που βρίσκει την νομική του αποτύπωση στο **δυσισμό: εθνικός και ευρωπαίος πολίτης**.

Αυτή η λογική της **διττής νομιμοποίησης** της ενωσιακής διαδικασίας ενισχύεται αν συνδεθεί και με την ανάγκη γεφύρωσης της απόστασης ανάμεσα στους **πολίτες** και την **ενωσιακή εξουσία**. Η απόσταση αυτή, λόγω της φύσης της πολυεπίπεδης ενωσιακής τάξης, μειώνεται στο μέτρο που η ιδιότητα του εθνικού πολίτη είναι, από *ενωσιακή άποψη*, ισότιμη με εκείνη του ευρωπαίου πολίτη.

Οι ανωτέρω ιδιαιτερότητες του φαινομένου της ΕΕ τη διαφοροποιούν ριζικά από το κρατικό φαινόμενο, οπότε τίθεται υπό αμφισβήτηση η όποια κριτική του ενωσιακού φαινομένου με όρους που προέρχονται από την κρατικογενή πολιτειολογία. Το θέμα αυτό δεν είναι μόνο θεωρητικό ή ερμηνευτικό, αλλά και βαθιά πολιτικό. Έννοιες όπως *Δημοκρατία*, *Κυριαρχία*, *Δημοκρατικό Έλλειμμα* χρήζουν περαιτέρω αναανομηματοδότησης³⁴³.

8.2.2. Αντιπροσωπευτική Νομιμοποίηση

Στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής νομιμοποίησης, το ζητούμενο είναι ο τρόπος διασφάλισης της άρθρωσης της **πολιτικής βούλησης των ευρωπαίων πολιτών**.

Οι υποστηρικτές του **ΕΚ** υπερτονίζουν το γεγονός ότι «η ΕΕ, ως ένωση πολιτών οργανωμένων σε λαούς, εκφράζεται σε θεσμικό επίπεδο κυρίως από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»³⁴⁴.

³⁴¹ Τσάτσος, Δ. Θ., ό.π.: 148, 149.

³⁴² Τσάτσος, Δ. Θ., *Η έννοια της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 35.

³⁴³ Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 152-162.

³⁴⁴ Τσάτσος, Δ. Θ., 2007, ό.π.: 146, 163.



Παράλληλα, όλο και περισσότερες φωνές, ζητούν για τα **ΕΘΚ** μια κεντρικότερη θέση στις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις, λόγω του ότι αποτελούν τους πιο άμεσους εκφραστές της λαϊκής βούλησης³⁴⁵.

Αυτό, όμως, που πρέπει από τη πρώτη στιγμή να επισημανθεί είναι ότι, κάθε αξιολόγηση ή ερμηνευτική προσέγγιση του ΕΚ, που γίνεται με βάση τη σύγκρισή του με τα θεσμικά χαρακτηριστικά των ΕΘΚ, οδηγεί με βεβαιότητα σε εσφαλμένα συμπεράσματα. Και τούτο διότι, ανάμεσα στους δύο θεσμούς, υπάρχουν βέβαια θεσμικές ομοιότητες, δεδομένου ότι το ΕΚ προέρχεται νοηματικά από το εθνικό του πρότυπο, δεν λείπουν όμως και οι θεμελιακές διαφορές, σε σημείο μάλιστα που μπορεί κάποιος να ισχυριστεί ότι, το ΕΚ απέχει πολύ από το να ταυτίζεται με το ΕΘΚ. Το ΕΚ ούτε είναι «τόσο» Κοινοβούλιο όσο το Εθνικό, αλλά ούτε είναι και «μόνο τόσο Κοινοβούλιο» όσο το Εθνικό θεσμικό του ομόλογο. Το ΕΚ είναι κάτι και περισσότερο και λιγότερο από τα ΕΘΚ. Αυτό ισχύει τόσο για τη νομοθετική του λειτουργία όσο και για τις μη νομοθετικές παρεμβάσεις του στις θεσμικές διαδικασίες.

Επιχειρηματολογώντας ως προς τα ανωτέρω, αξίζει να αναφερθούν **δύο ζητήματα**. Το πρώτο αφορά το περιεχόμενο της αντιπροσωπευτικής λειτουργίας του ΕΚ, με επιμέρους ζήτημα, το ερώτημα ποιον ή ποιους αντιπροσωπεύει το ΕΚ. Μια πρώτη απάντηση δίνεται στο **άρθρο 189 ΣΕΚ**, το οποίο αναφέρει: «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελείται από αντιπροσώπους των Λαών και κρατών-μελών»³⁴⁶. Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται μια πρώτη διαφορά ανάμεσα στο ΕΚ και τα ΕΘΚ, τα οποία θεωρούνται ως αντιπροσωπείες των πολιτών.

Το δεύτερο ζήτημα αφορά την πιο κρίσιμη αρμοδιότητα του ΕΚ, ήτοι την θεσμικά περίπου ισότιμη συμμετοχή του (με το Συμβούλιο) στη νομοθετική διαδικασία. Η νομοθετική αρμοδιότητα του ΕΚ διαφέρει από την νομοθετική λειτουργία του ΕΘΚ. Αυτό προκύπτει από τη θεμελιώδη θεσμική ετερότητα της Ένωσης σε σχέση με το θεσμικό μόρφωμα του κράτους. Έτσι, η διττή νομιμοποίηση δομή που επιβάλλεται από τη φύση της Ένωσης ως «Ένωση και Λαών και Κρατών» ή «Ένωση και Κρατών και Πολιτών οργανωμένων σε Λαούς» δεν συμβιβάζεται με ένα Κοινοβούλιο των Λαών (ή Πολιτών), που θα είναι είτε ο μόνος είτε ο κύριος νομοθέτης. Και τούτο διότι, στη περίπτωση που το ΕΚ, με υπόδειγμα το ΕΘΚ, αποκτούσε περισσότερη εξουσία από το Συμβούλιο, θα κλονιζόταν η θεσμική ισορροπία ανάμεσα στους δύο νομιμοποιητικούς παράγοντες, τους πολίτες και τα κράτη-μέλη. Συνεπώς, το ΕΚ, ως όργανο «της Ευρώπης των Πολιτών», έυλογα μοιράζεται τη νομοθετική εξουσία με το Συμβούλιο, που εκφράζει την «Ευρώπη των Κρατών»³⁴⁷.

Η συζήτηση και οι σκέψεις που προηγήθηκαν για την έννοια και τις μορφές νομιμοποίησης της Ένωσης, μας επιτρέπουν να επαναφέρουμε στη μνήμη μας τα όσα παραπάνω εκτέθηκαν, σχετικά με το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και λειτουργίας του ενωσιακού οικοδομήματος (βλ. κεφ. 2).

³⁴⁵ Tans, O., Zoethout, C. & Peters, J. (eds.), (2007), *National Parliaments and European Democracy. A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Europe Law Publishing, Groningen/Amsterdam, and Wagner, M. (2007), “National Parliaments and Democratic Control in the EU” in *Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU*, Federal Trust Working Group, Discussion Paper 3 σε: www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief29.pdf

³⁴⁶ Σημαντική εδώ είναι η διαφορά με την αντίστοιχη διατύπωση του **άρθρου 19 παρ. 2 εδ. 1** της **Συνταγματικής Συνθήκης**, που κάνει λόγο για «πολίτες».

³⁴⁷ Το ίδιο ισχύει και για την «κοινοβουλευτική» λειτουργία του ΕΚ, δηλαδή το βαθμό εξάρτησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το ΕΚ. Η διπλή εξάρτηση της Επιτροπής από το ΕΚ και από τις Κυβερνήσεις των κρατών-μελών και το Συμβούλιο, σέβεται την διπλή νομιμοποιητική βάση της Ένωσης, βλ. σχετικώς Τσάτσος, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, ό.π.: 163-182.



Συγκεκριμένα, η ανωτέρω συζήτηση για την αναζήτηση της «βέλτιστης νομιμοποίησης» της ΕΕ, δεν απαντά στο ερώτημα «πόση Ευρώπη θέλουμε», αλλά στο «ποια Ευρώπη», δικαιώνοντας αυτούς που υποστήριξαν ότι, ο πολιτικός διάλογος για «περισσότερη ή λιγότερη Ευρώπη» καθίσταται ανεπαρκής στο να συλλάβει το εύρος και την ποιότητα των σημερινών προκλήσεων. Εξάλλου, η ανοικτή και δημόσια πολιτική συζήτηση στη Γαλλία και την Ολλανδία 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.

Επιπλέον, η συζήτηση για την θεσμική ποιότητα της ενωσιακής κατασκευής, δικαιώνει την τοποθέτηση του Αργύρη Πασσά, ο οποίος τόνισε ότι, η Ένωση, από οργάνωση «ειδικού σκοπού» σε πολιτικό σύστημα, μετεξελίσσεται σε μια «Πολιτεία εν τω γίνεσθαι»³⁴⁸. Στην πολιτεία αυτή, φαίνεται να αναδύεται μια ιδιότυπη μορφή «**διαβουλευτικής δημοκρατίας**», στην οποία, τόσο τα ΕΘΚ όσο και το ΕΚ, διεκδικούν τη θέση που θεωρούν ότι δικαιωματικά τους ανήκει.

8.3. Θεωρίες νομιμοποίησης της ΕΕ

Στις ως άνω μορφές δημοκρατικής νομιμοποίησης, βασίζεται η λεγόμενη **θεωρία νομιμοποίησης εισροών-εκροών**.

Στη διαδικασία νομιμοποίησης μέσω **εκροών**, οι αποφάσεις νομιμοποιούνται μέσω της πεποίθησης ότι, αυτές προωθούν το κοινό συμφέρον και είναι για το καλό όλων όσων επηρεάζονται από αυτές.

Η διαδικασία νομιμοποίησης μέσω **εισροών**, περιγράφει μια δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία τυγχάνει νομιμοποίησης, επειδή σε αυτή συμμετέχουν οι πολίτες σε κάθε στάδιο της. Ως παράδειγμα αυτής της διαδικασίας νομιμοποίησης, αναφέρουμε τα **δημοψηφίσματα**, μέσω των οποίων, σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή και για οποιοδήποτε ζήτημα, η εξουσία ζητεί την άποψη των πολιτών για την δημιουργία ή κατεύθυνση μιας πολιτικής.

Από τη στιγμή που εμπεριέχει ένα βαθμό συμμετοχής των πολιτών, η νομιμοποίηση μέσω **εισροών** μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα σε συστήματα όπου τα κέντρα λήψης αποφάσεων είναι κοντά στο λαό. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο ρόλος των **μέσων ενημέρωσης** διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, μέσω των δυνατοτήτων που παρέχουν για εκπαίδευση και ενημέρωση.

8.4. Η συμβολή των ΕΘΚ στη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης

Τα σύγχρονα κοινοβούλια των ευρωπαϊκών κρατών συμβάλλουν ενεργά και με διάφορους τρόπους στη **πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής**. Και τούτο διότι, ως κατεξοχήν αντιπροσωπευτικά σώματα, αποτελούν φυσικό σύνδεσμο μεταξύ κυβερνωμένων και κυβερνώντων, διαθέτουν την αρμοδιότητα άσκησης ελέγχου στην εκτελεστική εξουσία αλλά και συνταγματικά προσδιορισμένες δικαστικές αρμοδιότητες. Όπως πολύ εύστοχα έχει διατυπωθεί, το **ΕΘΚ** είναι το **θεσμικό σύμβολο της δημόσιας σφαίρας**³⁴⁹.

³⁴⁸ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια*, 2007, ό.π.: 142.

³⁴⁹ Βλ. σχετικά **ομιλία** του Βενιζέλου Ευάγγελου, με θέμα *Το μέλλον του Κοινοβουλίου*, στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα, 2010.



Για να καταστούν σύμβολα και της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας, τα ΕΘΚ θα πρέπει να αποτελέσουν το **χώρο διαβούλευσης**³⁵⁰ όλων των κρίσιμων ευρωπαϊκών θεμάτων. Η ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα θα πρέπει να συγκροτείται με τον *ίδιο αποτελεσματικό και ισότιμο τρόπο*, τόσο στα ΕΘΚ όσο και στα υπερεθνικά όργανα (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο). Επρόκειτο για απαραίτητες **προϋποθέσεις**, προκειμένου η Ένωση να μπορεί να στηρίζει τη δημοκρατική της νομιμοποίηση στα ΕΘΚ, οι οποίες μάλιστα συνιστούν θέματα συζήτησης κυρίως σε **πολιτικό** και όχι σε τεχνοκρατικό επίπεδο.

8.4.1. Ο ρόλος των ΕΘΚ στη νομιμοποίηση μέσω εισροών

Ως χώρος διαβούλευσης, και κυρίως, ως χώρος εκπροσώπησης των λαών της Ένωσης, τα ΕΘΚ μπορούν να διαδραματίσουν έναν σημαντικό ρόλο στη διαδικασία νομιμοποίησης μέσω εισροών: να φέρουν ευρωπαϊκά ζητήματα εγγύτερα στους λαούς, προκειμένου να καταστούν μια δίοδος επικοινωνίας των λαών με την Ένωση.

Ο **G. Napolitano** στην *Report on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration (INI/2001/2023)*, εστίασε στη σημασία του ρόλου αυτού, υποστηρίζοντας πως η αυξημένη συμμετοχή των ΕΘΚ στην Ένωση είναι ουσιώδης, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί το δημοκρατικό έλλειμμα και να κάνει τους πολίτες, αφενός μεν να αισθάνονται ότι εκπροσωπούνται επαρκώς σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αφετέρου δε να αντιλαμβάνονται ότι τα ευρωπαϊκά θέματα άπτονται της καθημερινότητάς τους.

Προς αυτήν την κατεύθυνση, είχε προσανατολιστεί η προσπάθεια της Γαλλίας περί θεσμοθέτησης ενός νέου οργάνου της Ένωσης, το οποίο θα ήταν αντιπροσωπευτικό των λαών και συντιθέμενο από μέλη των ΕΘΚ, προκειμένου να τονωθεί αυτή η συνιστώσα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης³⁵¹.

Αυτό, όμως, που πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερος είναι ότι, η συμβολή των ΕΘΚ στη νομιμοποίηση μέσω εισροών, είναι, σε κάθε περίπτωση, ένα δυνατό εγχείρημα, μια μεγάλη πρόκληση, εάν λάβουμε υπόψη την ετερογενή φύση της Ένωσης και τα διάφορα εθνικά χαρακτηριστικά, τα οποία, τις περισσότερες φορές, αποτελούν τροχοπέδη στη δημιουργία μιας συλλογικής ευρωπαϊκής ταυτότητας βασισμένης σε πολιτιστικά κριτήρια.

Η πρόκληση για τα ΕΘΚ στη μετά Λισαβόνα εποχή είναι να πάρουν στα σοβαρά το ρόλο τους εντός του πλαισίου της Ένωσης, να αναπτύξουν στενή και αποτελεσματική δράση μεταξύ τους και να αναδειχθούν, ως ενιαίο σύστημα στην ολότητά τους, σε **οιονεί θεσμικό όργανο** της Ένωσης, συμβάλλοντας στη δημοκρατική της νομιμοποίηση.

³⁵⁰ Για την ανάγκη ύπαρξης της **διαβούλευσης** ως **στοιχείου νομιμοποίησης**, αναφέρθηκε ο Ευάγγελος Βενιζέλος, στην **ομιλία** του (2010), με θέμα *Το μέλλον του Κοινοβουλίου*, ό.π.: Το **Κοινοβούλιο**, όπως χαρακτηριστικά τόνισε, «από τότε που γεννιέται ιστορικά μέχρι σήμερα βρίσκεται διαρκώς σε κρίση. Δεν υπήρξε καμία ιστορική περίοδος κατά την οποία το Κοινοβούλιο να μη βίωνε μια έντονη κρίση: θεσμική, πολιτική και κοινωνική». Επισήμανε δε «δεν αρκεί η πλειοψηφική θεώρηση των πραγμάτων [...] χρειάζεται μια μεταπλειοψηφική θεώρηση, άρα χρειάζεται **συναίνεση** [...]. Για να υπάρξει η συναίνεση «πρέπει να υπάρχουν τα **στάδια** της **διαβούλευσης** ως **στοιχεία νομιμοποίησης**».

³⁵¹ Η θεσμοθέτηση ενός τέτοιου οργάνου, το οποίο θα άλλαζε τη μέχρι σήμερα θεσμική ισορροπία της Ένωσης, δεν έχει υιοθετηθεί μέχρι σήμερα, βλ. σχετικώς Geiger, R. σε: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M., *EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Kommentar, München: Verlag C.H. Beck 2010, 54 επ.



8.4.2. Ποιοι και γιατί υποστηρίζουν τη συμμετοχή των ΕΘΚ στην ΕΕ

Η απαίτηση για πιο ενεργά κοινοβούλια στην Ένωση, μας δίνει το κίνητρο να ασχοληθούμε με το **ερώτημα** «ποιοι και για ποιους λόγους στηρίζουν τη συμμετοχή των ΕΘΚ στην ΕΕ». Οι απαντήσεις είναι πολλές και ενδιαφέρουσες³⁵².

Μια πρώτη θεώρηση των πραγμάτων, έρχεται από αυτούς, που αντιλαμβάνονται την Ένωση ως έναν διεθνή οργανισμό, στον οποίο συμμετέχουν κυρίαρχα και αυτόνομα εθνικά κράτη. Επρόκειτο για τους **συνήθεις ένθερμους υποστηρικτές των ΕΘΚ**, η αντίληψη των οποίων για την Ένωση, στερεί στην ουσία από το ΕΚ τη δημοκρατική του νομιμοποίηση ελλείπει ενός «Ευρωπαϊκού Δήμου».

Μια αναπάντεχη σύγκλιση απόψεων ως προς το θέμα εμπλοκής των ΕΘΚ έχουμε από τους **ευρωσκεπτικιστές** και τους **φιλοευρωπαϊστές**. Και λέμε αναπάντεχη, διότι και οι δύο, αντίθετα με ό, τι θα περίμενε κανείς, επιθυμούν την ενίσχυση των ΕΘΚ, όμως, στηρίζουν την άποψή τους σε εντελώς διαφορετικά επιχειρήματα και προσδοκούν εντελώς διαφορετικά οφέλη.

Για τους **ευρωσκεπτικιστές**, το γεγονός ότι οι εθνικές κυβερνήσεις είναι υπόλογες στα κοινοβούλια, όσον αφορά την ευρωπαϊκή τους πολιτική, ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων γίνεται περισσότερο διαφανής, εφόσον οι πολίτες, μέσω των αντιπροσώπων τους συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές διαδικασίες, ασκούν έλεγχο στις κυβερνητικές αποφάσεις. Επίσης, η αρμοδιότητα του ελέγχου της επικουρικότητας που διαθέτουν τα κοινοβούλια δίνει την εικόνα μιας Ένωσης που είναι κοντά στους ευρωπαίους πολίτες, υποστηρίζοντας τη διαφάνεια και την ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών.

Για τους **φιλοευρωπαϊστές**, σε μια εποχή που η ευρωπαϊκή ιδέα χάνει συνεχώς έδαφος, τα ΕΘΚ θα μπορούν να αναλάβουν κατευναστικό ρόλο ενάντια σε εκρήξεις δυσαρέσκειας των ευρωπαίων πολιτών. Εδώ, όμως, θα πρέπει να σημειωθεί μια «λεπτή» διαφορά: οι φιλοευρωπαϊστές δεν αντιλαμβάνονται τη συμμετοχή των ΕΘΚ ως μια μορφή ελέγχου, αλλά περισσότερο ως ένα είδος διαβούλευσης και επικοινωνίας.

Εκτός από τους θεωρητικούς της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι απόψεις των ίδιων των **θεσμικών οργάνων της Ένωσης** για τη σημασία της ενίσχυσης του ρόλου των ΕΘΚ.

Το **Συμβούλιο**, ως ένας από τους δύο συν-νομοθέτες της Ένωσης, επιθυμεί οι αποφάσεις που λαμβάνει να εφαρμόζονται απαρακώλυτα στα εθνικά κράτη. Αυτό επιτυγχάνεται με την έγκαιρη συμμετοχή των ΕΘΚ στις διαβουλεύσεις, κατά τα αρχικά στάδια της ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας. Εφόσον λάβει χώρα αυτό, θεωρείται λιγότερο πιθανό έως απίθανο, τα ΕΘΚ να παρεμποδίσουν τη διαδικασία και στα μετέπειτα στάδιά της, γεγονός που θα έχει στο μέλλον θετικό αντίκτυπο στην επικύρωση των νέων συνθηκών της Ένωσης. Οι πιθανότητες επιβράδυνσης της αποτελεσματικότητας του Συμβουλίου από το δικαίωμα *ex ante* ελέγχου που δίνεται στα ΕΘΚ, η διαβούλευση των θεμάτων σε εθνικό επίπεδο και η δυσκολία του έργου των Υπουργών στο Συμβούλιο, λόγω της εξάρτησής τους από τους εκάστοτε εθνικούς περιορισμούς, δεν εμποδίζει το Συμβούλιο να εντάξει τον εαυτό του στους υποστηρικτές των ΕΘΚ στις ευρωπαϊκές διαδικασίες, θέλοντας μάλιστα κατ' αυτόν τον τρόπο να τονίσει τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα του ενωσιακού οικοδομήματος.

Η **Επιτροπή**, όντας το μοναδικό όργανο που διαθέτει νομοθετική πρωτοβουλία, ενδιαφέρεται πρωτίστως για την αποτελεσματική εφαρμογή της

³⁵² Kiiver, Philipp (2008), “The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement” in *European Constitutional Law Review*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, p. 247.



ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Στη βάση αυτή, η Επιτροπή, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, θεωρεί χρήσιμη και απαραίτητη τη συνεισφορά των ΕΘΚ για την αποτελεσματική εκπλήρωση των καθηκόντων της στον τομέα αυτό. Από την άλλη, η Επιτροπή, ως το κατεξοχήν υπερεθνικό όργανο της Ένωσης, τα μέλη του οποίου είναι ανεξάρτητα, καθώς δεν εκπροσωπούν τα εθνικά κράτη από τα οποία προέρχονται αλλά την ίδια την Ένωση, οφείλει να επιτυγχάνει συμβιβασμούς μεταξύ εθνικών συμφερόντων. Οι δυσκολίες αυτής της προσπάθειάς της, που απορρέουν από τις αυξημένες αρμοδιότητες εθνικού ελέγχου των ΕΘΚ και την συνεπαγόμενη διόγκωση των διαδικασιών διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο, δεν εμποδίζει την Επιτροπή να εντάξει τον εαυτό της σε αυτούς που επιθυμούν την εμπλοκή των κοινοβουλίων στην ευρωπαϊκή διαδικασία, αφού κάτι τέτοιο σημαίνει περισσότερη διαφάνεια, αξιοπιστία και νομιμοποίηση, όχι μόνο για την Ένωση αλλά και για την ίδια την Επιτροπή, που αποτελεί οιονεί κυβέρνηση, κατά τα λεγόμενα των ομοσπονδιστών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: Η Ελληνική Βουλή

Η συζήτηση, στη παρούσα εργασία, για τις οργανωτικές αλλαγές, που έχει επιφέρει στα εθνικά συντάγματα, η απόδοση ενός ευρωπαϊκού ρόλου στα ΕΘΚ, σε μια προσπάθεια ανασχεσης της θεσμικής και πολιτικής τους περιθωριοποίησης, δεν μπορούσε να μην συμπεριλάβει και τη **στάση της Βουλής των Ελλήνων**.

Και τούτο διότι, η **περιθωριοποίηση (marginalization)** του ρόλου των Κοινοβουλίων, ως ένα ευρύτερο φαινόμενο της ενοποιητικής διαδικασίας, προσέλαβε βαθύτερες διαστάσεις στην Ελλάδα για λόγους που συνδέονται με τη γενικότερη θέση του Κοινοβουλίου στο **ελληνικό πολιτικό σύστημα**³⁵³.

Επιχειρηματολογώντας ως προς αυτό, αναφέρουμε τον «**συγκρουσιακό**» χαρακτήρα του ελληνικού πολιτικού συστήματος³⁵⁴ και την αντίστοιχη κατάταξη της Βουλής μεταξύ των λεγόμενων «**συζητητικών**» (**talking**) Κοινοβουλίων, σε αντίθεση με τα λεγόμενα «**παραγωγικά**» (**working**)³⁵⁵, ως **δύο (2)** από τα βασικά και αλληλένδετα χαρακτηριστικά της **αντιπροσωπευτικής-κοινοβουλευτικής δημοκρατίας** στην Ελλάδα³⁵⁶.

Στη βάση αυτή, οι σταθερές μονοκομματικές Κυβερνήσεις³⁵⁷, στηριζόμενες σε ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες³⁵⁸ και πολιτικά κόμματα³⁵⁹ με σχεδόν

³⁵³ Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, 1998: 142.

³⁵⁴ Βλ. Lijphart, A., Bruneau, T. C., Diamandouros, P. N., Gunther, R. (1998), "A Mediterranean model of democracy? The Southern European democracies in comparative perspective", *West European Politics*, 11 (1), p. 7 επ. Για τη διάκριση μεταξύ **συγκρουσιακού** ή **πλειοψηφικού** (Westminster) και **συναινετικού** προτύπου δημοκρατικής οργάνωσης, βλ. Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, ιδίως p.p. 9-47 (Chapter 2 και 3).

³⁵⁵ Βλ. Alivizatos, N. (1990), "The difficulties of *rationalization* in a Polarized Political System: The Greek Chamber of Deputies", σε Liebert, U., Cotta, M. (επιμ.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter Publishers, London, NY, p.p. 131-153 και Κατρούγκαλος, Γ., Μαυρομούστακος, Η. (2003), *Το ελληνικό κομματικό σύστημα και οι πρόσφατες αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία της Βουλής*, σε: Τσάτσος, Δ. Θ., Κοντιάδης, Ξ. Ι. (επιμ.), *Το μέλλον των ελληνικών κομμάτων*, σελ. 149-174.

³⁵⁶ Από το **1975**, η κοινοβουλευτική δραστηριότητα υπηρετεί λογική **στείρας αντιπαράθεσης** και όχι δημιουργικής ανταλλαγής απόψεων.

³⁵⁷ Ο **Πρωθυπουργός** και η **Κυβέρνηση** είναι σχεδόν απόλυτοι κυρίαρχοι στη Βουλή των Ελλήνων, βλ. σχετικώς Zervakis, Peter, Yiannis Nikos (2001), "The Parliament of Greece: Slow but Constant Moves Towards European Integration?" in: Andreas Maurer/Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, p. 151.



απόλυτη εσωτερική πειθαρχία, αποτελούν τις πολιτικές σταθερές της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας. Επρόκειτο για μια **πολιτική πραγματικότητα**, το θεσμικό αποτέλεσμα αυτής είναι **α)** η μετάθεση της αντιπαράθεσης εκτελεστικής/νομοθετικής εξουσίας σε αυτήν της πλειοψηφίας/μειοψηφίας³⁶⁰ και η συνεπαγόμενη επικυριαρχία της Κυβέρνησης στο κοινοβουλευτικό έργο, και **β)** η ανάδειξη της Βουλής σε βασικό βήμα δημοσιοποίησης και αναπαραγωγής της πολιτικής αντιπαράθεσης ανάμεσα σε Κυβέρνηση και αντιπολίτευση³⁶¹.

Η περιθωριοποίηση του ρόλου του Ελληνικού Κοινοβουλίου στο ενωσιακό γίνεσθαι, απόρροια της θέσης του στην ελληνική πολιτική πραγματικότητα, και οι όποιες προσπάθειες που εκδηλώθηκαν για ευρύτερη συμμετοχή του στην ενοποιητική διαδικασία, αντανακλά την ποιότητα της «σχέσης» κυβέρνησης και Βουλής, στοιχείο το οποίο θα εξετάσουμε (σε πρώτη φάση) κατά τις περιόδους 1981-1990 και 1990-1997.

9.1. Περίοδος 1981-1990: απουσία της Ελληνικής Βουλής από τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης

Στην περίοδο αυτή, όπου διαμορφώνεται σταδιακά και εξελικτικά ο ρόλος και η θέση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ενωση³⁶², το Ελληνικό Κοινοβούλιο **απουσίασε** σχεδόν ολοκληρωτικά από τη σχετική διαδικασία. Σε κάποιο βαθμό, η απουσία αυτή αντανακλούσε την ιδιαίτερα ασθενή θέση του Κοινοβουλίου στις εθνικές διαδικασίες διαμόρφωσης και διαχείρισης πολιτικής και, ειδικότερα, σε ό, τι αφορά τη διαμόρφωση και άσκηση της *εξωτερικής πολιτικής*³⁶³.

Η απουσία ήταν αισθητή, παρά το γεγονός ότι, το Ελληνικό Κοινοβούλιο διέθετε ορισμένα θεσμικά μέσα παρέμβασης, εάν το επιθυμούσε³⁶⁴. Ο **κυρωτικός νόμος της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδας** στην, τότε, **ΕΟΚ**³⁶⁵, προέβλεπε στο **άρθρο 3** την υποχρέωση της Κυβέρνησης περί υποβολής ετήσιας **έκθεσης** στη Βουλή για τις «εξελίξεις στις κοινοτικές υποθέσεις»³⁶⁶. Η έκθεση αυτή θα

³⁵⁸ Κάθε **κυβερνητική πλειοψηφία** συνήθως καταθέτει νομοθετικές προτάσεις που προτείνει ο πρωθυπουργός, ενώ η **μειοψηφία** συνήθως καθυστερεί, αντιτίθεται και θέτει εμπόδια.

³⁵⁹ Οι κύριοι **δρώντες** στη Βουλή είναι τα **κόμματα** και όχι τα μέλη του κοινοβουλίου ατομικά, τα οποία επιδεικνύουν πολύ υψηλό βαθμό κομματικής πειθαρχίας. Ωστόσο, βάσει Συντάγματος, μεμονωμένοι βουλευτές έχουν ακριβώς ισότιμο δικαίωμα με την κυβέρνηση να προτείνουν νομοθεσία. Στην πραγματικότητα, όμως, μόνο η κυβέρνηση κάνει χρήση του δικαιώματος αυτού, μεταβιβάζοντας το έργο αυτό στους αρμόδιους υπουργούς.

³⁶⁰ Καμίνης, Γ., *Βουλή: Η πρόκληση της αναβάθμισης*, σε: *Τα Εικοσάχρονα του Συντάγματος 1979*, σελ. 176.

³⁶¹ Πασσάς Γ. Αργύρης, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής* στο Μαραβέγιας, Ν., (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, 2008, ό.π.: 345.

³⁶² Για την **θέση** της **Ελλάδας** στην **ΕΕ**, βλ. Ιωακειμίδης, Κ. Π. *Η θέση της Ελλάδας στο διεθνές, ευρωπαϊκό και περιφερειακό σύστημα: Ιστορικές εννοιολογήσεις και σύγχρονη πραγματικότητα*, 2007: 95-167.

³⁶³ Κουλουμπής, Θ., Κώνστας, Δ. (επιμ.) (1986), ό.π.

³⁶⁴ Βλ. Θεοδωράκης, Α. Δ., *Η Βουλή των Ελλήνων και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής πολιτικής: Οι συνέπειες της Αυτοεξάιρεσης του Κοινοβουλίου από την Άσκηση των Δικαιωμάτων*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τχ. 17-18, Ιανουάριος-Δεκέμβριος 1994.

³⁶⁵ Η **ένταξη** της **Ελλάδας** στην **ΕΟΚ**, θεωρήθηκε ότι εξυπηρετεί πάγια και διαχρονικά συμφέροντα, και βοηθά στην εμπέδωση της δημοκρατίας, στην απόκτηση διεθνούς ρόλου και θέσης και στην επίλυση χρόνιων προβλημάτων ανάπτυξης και εξωτερικής ασφάλειας, βλ. σχετικά Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Το Μέλλον της Ευρώπης. Η Προοπτική της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και η Ελλάδα*, 2000 και Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η κρίση συνταγματοποίησης της ΕΕ*, 2004, ό.π.: 129-151.

³⁶⁶ **Νόμος 945, ΦΕΚ 170^Α**, 27 Ιουλίου 1979.



αποτελούσε τη βάση για τον έλεγχο της κυβέρνησης σε ό, τι αφορά την πολιτική της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Ωστόσο, η **πρώτη έκθεση**³⁶⁷ υποβλήθηκε, με καθυστέρηση δέκα (10) ετών, μόλις τον Μάιο του 1989³⁶⁸, ήτοι οκτώ (8) χρόνια μετά την ένταξη και λίγο πριν από τη διάλυση της Βουλής για την προκήρυξη εκλογών, γεγονός που ανέδειξε, μεταξύ άλλων, ότι η Ελληνική Βουλή δεν διέθετε ούτε τις δομές ούτε και τις διαδικασίες ελέγχου της ευρωπαϊκής πολιτικής της Κυβέρνησης³⁶⁹.

Η περιορισμένη ενασχόληση του Κοινοβουλίου με την ενοποιητική διαδικασία αντανακλάται και στο γεγονός ότι, το Ελληνικό Κοινοβούλιο, στη περίοδο 1981-1989, έχει μόνο **έντεκα (11)** φορές οργανώσει **συζητήσεις** για κοινοτικά θέματα, χωρίς κανένα πρακτικό χαρακτήρα ή αποτέλεσμα³⁷⁰, στα πλαίσια γενικότερων «**συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως**»³⁷¹.

Περαιτέρω, το Κοινοβούλιο **δεν επεδίωξε** ουδεμία συμμετοχή στη **νομοθετική διαδικασία** που συνδέεται με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση. Για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου (οδηγίες, κλπ), οι **νόμοι 945/79** και **1388/83** προέβλεπαν ρυθμίσεις **εξουσιοδοτήσεων** μέσω *Προεδρικών Διαταγμάτων* με την **παράκαμψη του Κοινοβουλίου**³⁷².

9.2. Περίοδος 1990-1997: προς «εξευρωπαϊσμό» του Ελληνικού Κοινοβουλίου

Στη περίοδο αυτή, εκδηλώνεται συγκεκριμένη προσπάθεια για ευρύτερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στο «κοινοτικό γίγνεσθαι». Πρόκειται για μια προσπάθεια, η οποία, όπως αναπτύχθηκε σταδιακά από το 1990, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως «**διαδικασία σταδιακού εξευρωπαϊσμού**» του ρόλου του

³⁶⁷ Βλ. «**Έκθεση** του Υπουργείου Εξωτερικών προς τη Βουλή για την εξέλιξη των Κοινοτικών Υποθέσεων βάσει του άρθρου 3 του Νόμου 945 της 27^{ης} Ιουλίου 1979». Πρόκειται για ένα **κειμένο 84 σελίδων**, που καλύπτει τις εξελίξεις στην **περίοδο 1981-1989**.

³⁶⁸ Μέχρι τότε (Μάιος του 1989), η **υποχρέωση** της Κυβέρνησης περί **υποβολής**, πριν από τη λήξη κάθε τακτικής ετήσιας συνόδου, **ειδικής έκθεσης** για την εξέλιξη των κοινοτικών υποθέσεων, έμεινε εντελώς **ανενεργή**, βλ. σχετικά Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος II, 2007, ό.π.: 69.

³⁶⁹ Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, 1998, ό.π.: 143: Η πρώτη έκθεση ουδέποτε συζητήθηκε στο Κοινοβούλιο και ουδέποτε η Βουλή, κατά την περίοδο 1981-1989, ζήτησε από την εκτελεστική εξουσία (κυβέρνηση) την υποβολή της «**έκθεσης απολογισμού**» για τις δραστηριότητες της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Επισημαίνεται δε, ότι η Ελληνική Βουλή ασχολήθηκε συστηματικά με τα θέματα της ΕΕ μόνο στα πλαίσια της διαδικασίας για την **κύρωση πράξεων**, όπως της Πράξης Προσχώρησης της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην ΕΟΚ ή την κύρωση της Ενιαίας Πράξης.

³⁷⁰ Ενδεικτικά αναφέρουμε τη **συζήτηση** στο Κοινοβούλιο για την **κύρωση της ΕΕΠ**, που πραγματοποιήθηκε τον Ιανουάριο του 1987, βλ. σχετικά Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ο μετασχηματισμός της ΕΟΚ: Από την «Εντολή» στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*, 1988: 304-313, ενώ υπήρχαν και κοινοτικές πράξεις, όπως π.χ. η Απόφαση για τους ιδίους πόρους της Κοινότητας, οι οποίες κυρώθηκαν από το Κοινοβούλιο χωρίς καμία συζήτηση.

³⁷¹ Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Η Ελληνική Διοίκηση και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής*, στο Τσουκάλης, Λ. (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*, 1993, σελ. 220-223. Για τον **ρόλο** των «**συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως**», βλ. αναλυτικά στο **Παράρτημα (13)**.

³⁷² Βλ. σχετικά Samoni-Rantou, C.-Zorbala-Wallden, M. (1995), «The case of Greece», στο S.A. Pappas (επιμ.), *Natural Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*, Maastricht, EIPA, σ. 164 και **υποκεφάλαιο 6.2.** της παρούσας εργασίας, με τίτλο «Η περιορισμένη συμμετοχή των ΕθΚ στη διαχείριση της κοινοτικής νομοθεσίας»: Η ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο εθνικό νομικό σύστημα πραγματοποιείται μέσω **Προεδρικών Διαταγμάτων**, που εκδίδονται με βάση σχετικές **νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις**.



Κοινοβουλίου, ως (βραδεία) **διείσδυση** της Ευρώπης (και) στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες της Ελλάδας³⁷³.

Η εκδήλωση του (ισχυρότερου) ενδιαφέροντος οφείλεται σε μία σειρά από **παράγοντες**. Ο σημαντικότερος ήταν η εντατικοποίηση της δημόσιας συζήτησης σε πανευρωπαϊκό επίπεδο για το «**δημοκρατικό έλλειμμα**» (democratic deficit) στην ΕΕ³⁷⁴. Εξίσου σημαντικός υπήρξε και ο παράγοντας, που συνδέεται με τη βαθύτερη συνειδητοποίηση ότι, οι **εκροές πολιτικής** της Κοινότητας άρχισαν να *επηρεάζουν* τη *συμπεριφορά τμημάτων* του εκλογικού σώματος³⁷⁵.

Παράλληλα, το ΕΚ, σε *ψηφίσματά* του, είχε παροτρύνει, το **1989**, τα ΕΘΚ να **συστήσουν** ΕΕΥ, παρότρυνση που ουσιαστικά απευθυνόταν στο Ελληνικό Κοινοβούλιο, ως το μόνο νομοθετικό σώμα της Κοινότητας που δεν είχε παρόμοια Επιτροπή³⁷⁶. Επρόκειτο για ένα ενδιαφέρον θεσμικού περιεχομένου, το οποίο μετουσιώθηκε σε πράξη τον **Ιούνιο** του **1990**, με την **δημιουργία** Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων³⁷⁷, κατόπιν *απόφασης*³⁷⁸ του Προέδρου της Βουλής³⁷⁹. Η **σύνθεση** της Επιτροπής αυτής αποτελούσε ενδεικτικό στοιχείο της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού του Κοινοβουλίου, αφού από τα είκοσι πέντε (25) μέλη της, τα δώδεκα (12) ήταν μέλη του ΕΚ (Ευρωβουλευτές)³⁸⁰, γεγονός που αναδείκνυε, για πρώτη φορά, ένα είδος **σύμπραξης** ανάμεσα σε ένα ΕΘΚ και στο ΕΚ.

Με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, το **1993**, προστέθηκε το **άρθρο 32^A** στον **Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ)**, το οποίο προέβλεπε τη **θέσπιση** της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων. Ήταν ένα βήμα ενίσχυσης της Επιτροπής, η οποία, μάλιστα, αναβαθμίστηκε σε **ειδική Διαρκή ΕΕΥ** με *sui generis* χαρακτήρα, αφού βεβαίως δεν μπορούσε να συμμετάσχει στη διαδικασία του νομοθετικού έργου της Βουλής³⁸¹. Η **σύνθεση** της Επιτροπής περιελάμβανε έναν εκ των Αντιπροέδρων της Βουλής ως Πρόεδρο³⁸² και τριάντα (30) βουλευτές ως μέλη (16 μέλη από την πλειοψηφία), σε αντικατάσταση της αρχικής σύνθεσης (12 ευρωβουλευτές επί συνόλου αρχικά 24 και μετέπειτα 29 βουλευτών), και η οποία, μάλιστα, αποδείχτηκε εξαιρετικά **δυσλειτουργική**³⁸³. Στις **αρμοδιότητες**³⁸⁴ της Επιτροπής ανήκουν **α)** τα

³⁷³ Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, 1998, ό.π.: 145.

³⁷⁴ Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές*, 1993: 215-218 και Φιλίνης, Κ., *Η αντιμετώπιση του Δημοκρατικού Ελλείμματος στην ΕΟΚ*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τχ. 1, Μάιος 1989.

³⁷⁵ Ιδιαίτερα, οι **μεταφορές πόρων** στην **ελληνική γεωργία** είχαν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των φιλο-ενοποιητικών τάσεων ανάμεσα στους έλληνες αγρότες και την ελληνική κοινωνία, ευρύτερα.

³⁷⁶ Βλ. **Ψήφισμα** του ΕΚ, σχετικά με τις σχέσεις ΕΘΚ και ΕΚ, **16 Φεβρουαρίου 1989**.

³⁷⁷ Η **Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων** θα αποκτήσει την **οριστική** της **μορφή** το **2001**, συνεπεία της **αναθεώρησης** του **Συντάγματος**. Για τη Σύσταση-Νομική Βάση, Σύνθεση-Συγκρότηση, Σύγκλιση Συνεδριάσεων-Ημερήσια Διάταξη, Αρμοδιότητες-Λειτουργία της ΕΕΥ της Βουλής των Ελλήνων, βλ. αναλυτικά στο Ράϊκος, Α., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος, Α', 2009: 661-671 και στην ιστοσελίδα <http://www.gr2014parliament.eu/el-gr/βουλήκαιεε/βτοελληνικόκοινοβούλιοκαιταθέματαεε/2επιτροπήευρωπαϊκώνυποθέσεων.aspx>

³⁷⁸ **Απόφαση** της 13^{ης} Ιουνίου 1990 «Σύσταση και συγκρότηση Επιτροπών Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων».

³⁷⁹ Βλ. Γιαννής, Ν. Δ., *Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων*, Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο ΕΚ, Φεβρουάριος 1987.

³⁸⁰ Τα **μέλη** της **Επιτροπής** αυξήθηκαν διαδοχικά σε **31**.

³⁸¹ Βλ. **ΦΕΚ 36^A**, 19 Μαρτίου 1993.

³⁸² Ο καθορισμός της **ημερήσιας διάταξης** της ΕΕΥ είναι σχεδόν αποκλειστικό προνόμιο του **Προέδρου** της Επιτροπής.

³⁸³ Οι **Έλληνες ευρωβουλευτές** διατηρούν πάντα το δικαίωμα **συμμετοχής** και **λόγου** στις συνεδριάσεις της ΕΕΥ (**άρθρο 32^A παρ. 2 ΚτΒ**).

³⁸⁴ Για τις **αρμοδιότητες** και τα **έγγραφα** που πρέπει να λαμβάνει η **Επιτροπή**, βλ. αναλυτικά στο Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην*



θεσμικά θέματα της ΕΕ, **β**) τα θέματα διακοινοβουλευτικής συνεργασίας (ΕΘΚ, ΕΚ και COSAC³⁸⁵) και **γ**) οι πράξεις των οργάνων της ΕΕ με «κανονιστικό περιεχόμενο». Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται στο πλαίσιο υλοποίησης του έργου³⁸⁶ της Επιτροπής περί συστηματικής παρακολούθησης των θεμάτων της ΕΕ και των ενεργειών των ελληνικών δημόσιων αρχών. Για την υλοποίηση του έργου της, η Επιτροπή δύναται να διοργανώνει ακροάσεις οποιουδήποτε προσώπου κρίνει σκόπιμο³⁸⁷ και να εκφράζει «συμβουλευτική γνώμη», με την υποβολή σχετικής «έκθεσης» προς την Ολομέλεια της Βουλής και την Κυβέρνηση³⁸⁸, στην οποία καταχωρίζεται και η γνώμη της μειοψηφίας.

Υπό την επίδραση του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ, το 1996, προστέθηκε ένα νέο άρθρο, το 41B, στον ΚτΒ³⁸⁹, το οποίο ήταν αναλυτικό και ιδιαίτερο φιλόδοξο, τόσο ως προς τον τύπο των Ενωσιακών εγγράφων³⁹⁰ και των συνοδευτικών/υποστηρικτικών σημειωμάτων, που η Κυβέρνηση όφειλε να διαβιβάζει στη Βουλή, όσο και ως προς τα μέσα ελέγχου της Κυβέρνησης³⁹¹ σχετικά με τη δραστηριότητά της στο Συμβούλιο, σε μια προσπάθεια εξάλειψης του δημοκρατικού ελλείμματος³⁹².

Ως προς το νομοθετικό έργο της Βουλής στα θέματα της ΕΕ, αυτό δεν εξαντλείται στην κύρωση των σχετικών Συνθηκών ούτε και στην ψήφιση των νόμων, που απαιτούνται για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη (όπως για παράδειγμα τις οδηγίες ή τις αποφάσεις, που αφορούν θέματα για τα οποία χρειάζεται η ψήφιση τυπικού νόμου). Με το άρθρο 41B του ΚτΒ, η Βουλή ενημερώνεται για το υπό εκπόνηση νομοθετικό έργο της ΕΕ και λαμβάνει υπόψη της την εκδοθείσα κοινοτική νομοθεσία, κατά την άσκηση των νομοθετικών

ενοποιητική διαδικασία, 1998, ό.π.: 147, 148 με παραπομπή στο Γιαννής, Ν. Δ., *Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων*, 1987, ό.π.: 8-9.

³⁸⁵ Μετά από έρευνα που πραγματοποίησα στη βιβλιοθήκη του Ελληνικού Κοινοβουλίου, ενδεικτικά αναφέρω την 10^η Διάσκεψη Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων, της ΕΕ και του ΕΚ (πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα στις 9-10 Μαΐου 1994), με θέμα «Δημοκρατικό Έλλειμμα και διαφάνεια κατά τη λήψη σημαντικών αποφάσεων στα πλαίσια της ΕΕ». Ως Προεδρεύων της 10^{ης} COSAC ήταν ο Παισιανός Ζακολίκος, ενώ την έναρξη των εργασιών της κήρυξε ο τότε Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων Απόστολος Κακλαμάνης. Επιπλέον, ειδική μνεία πρέπει να γίνει και στα Κείμενα που υιοθέτησε, κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, α) η XXVIIη Διάσκεψη των Επιτροπών Κοινοτικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της ΕΕ (COSAC), με θέμα «Κατευθυντήριες Γραμμές της Κοπεγχάγης για τις σχέσεις μεταξύ Κυβερνήσεων και Κοινοβουλίων για κοινοτικά θέματα» (Ιανουάριος 2003, ΕΕ C154/1, 2.7.2003) και β) η XXIXη COSAC, με θέμα «Εισήγηση προς την Συνέλευση και τα Όργανα της ΕΕ» (5-6 Μαΐου 2003), βλ. σχετικάς Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Σειρά: Κείμενα Τεκμηρίωσης, Αθήνα 2003, Μέρος Α': «Ο ρόλος των ΕΘΚ στην ΕΕ», Εισαγωγή Σταυρούλα Βασιλούνη.

³⁸⁶ Για το έργο της Επιτροπής, βλ. αναλυτικά στον Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος II, 2007, ό.π.: 70, 71.

³⁸⁷ Η Επιτροπή προσκαλεί, κυρίως, μέλη της Κυβέρνησης (υπουργούς), για ενημέρωση των θεμάτων της ΕΕ και των σχετικών ενεργειών της Ελλάδας.

³⁸⁸ Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής 20.06.1996, ΦΕΚ 151^Α, Ιούλιος 1996.

³⁸⁹ Άρθρο 41B ΚτΒ (ΦΕΚ Α' 151 της 8^{ης} Ιουλίου 1996).

³⁹⁰ π.χ. από τα έγγραφα της ΚΕΠΠΑ μέχρι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων, κ.ά.

³⁹¹ Όπως είναι γνωστό, οι ερωτήσεις, οι επερωτήσεις, οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων καθώς και οι επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις, που καταθέτουν οι βουλευτές, αποτελούν τα συνήθη και τακτικά μέσα για την άσκηση του ελέγχου της Βουλής προς την Κυβέρνηση. Τα μέσα αυτά, συχνά, έχουν ως αντικείμενο την πληροφόρηση της Βουλής ή τον έλεγχο της κυβερνητικής πολιτικής για θέματα κοινοτικού δικαίου ή τις εν γένει κυβερνητικές επιλογές για θέματα πολιτικής της ΕΕ (επικαιρότητα μέσω κοινοβουλευτικού ελέγχου).

³⁹² Στο άρθρο 41B παρ. 5 ΚτΒ, αναφέρεται ότι, «η αρμόδια διαρκής επιτροπή (και η ΕΕΥ) μπορεί να διατυπώσει γνώμη στον Υπουργό, όσον αφορά τη στάση που πρέπει να τηρήσει στις συνεδριάσεις των Συμβουλίων». Η χρήση του πληθυντικού αριθμού στην αναφορά στο Συμβούλιο είναι, μεταξύ άλλων, ενδεικτική της βιαστικής, κακότεχνης και ελλειμματικής, από πλευράς γνώσης, σύνταξης της διάταξης του ΚτΒ.



αρμοδιοτήτων της³⁹³. Στην όλη διαδικασία, σημαντικό ρόλο παίζει η *αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή*³⁹⁴ και η *Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής*³⁹⁵.

Η Επιτροπή από τη σύστασή της και μέχρι τον Ιούνιο 1996 **συνεδρίασε** συνολικά **47 φορές**, με τις περισσότερες συνεδριάσεις να παρατηρούνται την περίοδο 1994-1995³⁹⁶, όταν η Επιτροπή ασχολήθηκε συστηματικά και εκτεταμένα με την προετοιμασία θέσεων για την αναθεώρηση της Συνθήκης για την ΕΕ, στα πλαίσια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΔ), που συνήλθε το Μάρτιο του 1996. Μεταξύ των **θεμάτων** που απασχόλησαν την Επιτροπή, περιλαμβάνονται η ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ, η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ), οι συμφωνίες του γύρου Ουρουγουάης, κ.ά.

Γενικά, πάντως, πρέπει να τονιστεί ότι, αν και ασκήθηκε κριτική στο ρόλο της Επιτροπής για έλλειψη αποτελεσματικότητας³⁹⁷, αυτή πιστοποιεί την τάση για τον «**εξευρωπαϊσμό**» των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, με την έννοια της αναγνώρισης των προεκτάσεων της ενοποιητικής διαδικασίας στη νομοθετική διαδικασία και προσπάθεια επηρεασμού της. Μια τάση, η οποία αντανακλάται και στις προεκτάσεις για «**την αναβάθμιση του ευρωπαϊκού ρόλου της Βουλής**», που υποβλήθηκαν στα πλαίσια της διαδικασίας **αναθεώρησης του Συντάγματος**.

9.3. Η ευρωπαϊκή εικόνα της Ελληνικής Βουλής: μια νέα δυναμική διαμορφώνεται

Η σύσταση της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων/Θεμάτων, που ασχολείται με τα σημαντικά γεγονότα της Ένωσης, οι συχνές επαφές της με τις ομόλογες Επιτροπές των άλλων κρατών-μελών, και, κυρίως, η **συνειδητοποίηση των συνεπειών** που εμπερικλείει η **ευρωπαϊκή ολοκλήρωση**, άλλαξαν δραστικά την **ευρωπαϊκή εικόνα της Ελληνικής Βουλής**.

Ειδικά ως προ το τελευταίο, η κατανόηση και αποδοχή των δεσμεύσεων που επιβάλλει η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων που παράγει η διαδικασία αυτή, υπήρξε η μεγαλύτερη πρόκληση για την Ελληνική Βουλή. Στη βάση αυτή, η Βουλή αποτέλεσε το πλαίσιο ανάπτυξης μιας **εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής**. Μια τέτοια προοπτική δεν μπορούσε να εξασφαλιστεί χωρίς τη συναίνεση των πολιτών, προκειμένου αυτοί να πεισθούν για την αναγκαιότητα των μεταρρυθμίσεων και για την αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνονται προς αυτήν την κατεύθυνση. Στη διαμόρφωση **συναινετικού**

³⁹³ Στο πλαίσιο των **νομοθετικών** της **αρμοδιοτήτων**, η Ελληνική Βουλή ασχολήθηκε με τις **ελληνοκοινοτικές σχέσεις** και την αντιμετώπιση **ειδικών θεμάτων** με άμεση **κοινοτική αναφορά**. Πρόκειται συγκεκριμένα για τον **N. 1402/1982**, που αναφέρεται σε ζητήματα προσαρμογής της τελωνειακής και δασμολογικής νομοθεσίας, τον **N. 1477/1984**, με τον οποίο θεσπίστηκε μεταβατικά ο ρυθμιστικός φόρος, και τον **N. 1682/1987**, με τον οποίο οργανώθηκε ο μηχανισμός για την απορρόφηση και τη διαχείριση των ΜΟΠ.

³⁹⁴ Με αφορμή το μάθημα «Δικαιώματα του Ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», το οποίο διδάχτηκε στο πλαίσιο του ΠΜΣ «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση», θεώρησα σκόπιμο να αναφέρω την **Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Αποτίμησης Τεχνολογίας** της Ελληνικής Βουλής (συσταθείσα το **1996** μετά από πρόταση του τότε Προέδρου της Βουλής Απόστολου Κακλαμάνη) και την ανάγκη εξέτασης εκ νέου της λειτουργίας της κατά τη νομοθετική διαδικασία, καθώς και την πρόβλεψη περί στενότερης σύνδεσής της με τις λοιπές επιτροπές. Για την **σύσταση**, το **αντικείμενο** και τη **λειτουργία** της Επιτροπής αυτής, βλ. Κριάρη-Κατράνη Ισμήνη, *Τεχνολογία και Κοινοβούλιο*, 2001: 22, 53-65, 67-71.

³⁹⁵ Για τη διαδικασία **συζήτησης** και **ψηφίσης** του κατατιθέμενου στη Βουλή **νομοσχεδίου**, βλ. αναλυτικά στο **Παράρτημα (14)**.

³⁹⁶ 1990: 9, 1991: 5, 1992: 3, 1993: 5, 1994: 8, 1995: 12, 1996: 6, βλ. Γιαννής, Ν. Δ., *Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων*, 1987, ό.π.: 8-9.

³⁹⁷ Βλ. Γιαννής, Ν. Δ., *Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων*, 1987, ό.π.: 15.



κλίματος κυρίαρχο ρόλο καλείται να παίξει η Ελληνική Βουλή, με την διαμόρφωση πολιτικών που αφορούν το σύνολο της ελληνικής επικράτειας να περνά μέσα από την **εθνική αντιπροσωπεία**, ως του μόνου αυθεντικού φορέα έκφρασης και διαμόρφωσης της λαϊκής βούλησης³⁹⁸.

Παράλληλα, οι συχνές συνεδριάσεις των Προέδρων των Κοινοβουλίων της Ένωσης³⁹⁹, οι αυξανόμενες ανταλλαγές εγγράφων, επισκέψεων και εμπειριών ανάμεσα σε ευρωβουλευτές και εθνικούς βουλευτές, διαμόρφωσαν μια **νέα δυναμική**, η οποία επρόκειτο να σφραγίσει την περαιτέρω στάση της Ελληνικής Βουλής.

Βέβαια, η όλη στάση της Βουλής **υπολείπεται** σημαντικά του τρόπου αντιμετώπισης, από άλλα Κοινοβούλια, της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με πιο αντιπροσωπευτικό παράδειγμα εκείνο του Δανικού Κοινοβουλίου. Υπό το πρίσμα αυτό, απαιτείται στενή διασύνδεση με τα άλλα ΕΘΚ, προκειμένου να αναπτυχθούν γόνιμες και ενδιαφέρουσες συνεργασίες για θέματα κοινού ενδιαφέροντος, ικανές να αναδείξουν δυνατότητες και ευκαιρίες σε πολλά επίπεδα δράσης, όπως π.χ. σε πολιτικό, ιδεολογικό και οικονομικό επίπεδο, και να επιτρέψουν να κατανοηθούν οι ιδιαιτερότητες της εποχής αυτής, οι συνέπειες της οποίας έμελλε να είναι καθοριστικές για την Ελλάδα.

Περαιτέρω, η όποια κριτική στη στάση της Ελληνικής Βουλής, πρέπει να λάβει υπόψη της τη **σχέση** ανάμεσα στη **νομοθετική** και **εκτελεστική εξουσία**. Μια σχέση, η οποία διακρίνεται για την υπεροχή της τελευταίας, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση του κοινοβουλευτικού έργου. Συνεπώς, αυτό που απαιτείται είναι η ανάπτυξη του κοινοβουλευτικού ελέγχου των ευρωπαϊκών καθηκόντων της κυβέρνησης, ιδίως δια μέσου της τακτικής, συστηματικής και πλήρους ενημέρωσης της Βουλής από την κυβέρνηση⁴⁰⁰.

Η γνώση της κατάστασης αυτής, οδήγησε την Ελλάδα το **2001**, με γνώμονα τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της, να **τροποποιήσει το Σύνταγμα**, προκειμένου να **αναβαθμίσει τον ευρωπαϊκό ρόλο της Βουλής των Ελλήνων**, τον ευρωπαϊκό ρόλο της εθνικής αντιπροσωπείας για την καλύτερη προάσπιση των ελληνικών συμφερόντων⁴⁰¹. Στο πλαίσιο αυτό, τα πολιτικά κόμματα συμπεριέλαβαν στις

³⁹⁸ Η ανάπτυξη μιας **εθνικής πολιτικής** για τα **ευρωπαϊκά θέματα** εντάσσεται στον ευρύτερο σχεδιασμό της ελληνικής κυβέρνησης, που υπαγορεύεται από τις ευρωπαϊκές και παγκόσμιες εξελίξεις. Αναφερόμαστε στην περίοδο **εισόδου της Ελλάδας στη Νομισματική Ένωση** και αντικατάστασης του εθνικού νομίσματος από το ευρώ, γεγονός το οποίο συνεπάγεται την υιοθέτηση νέων πολιτικών, θεσμών και αντιλήψεων, με σκοπό τη διασφάλιση του **γενικού ευρωπαϊκού συμφέροντος**. Η εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος προς αυτή την κατεύθυνση είχε καθοριστική σημασία για την ενίσχυση της θέσης της Ελλάδας στις ευρωπαϊκές εξελίξεις, για την περαιτέρω ανάδειξη του πρωταγωνιστικού της ρόλου στα Βαλκάνια, για την αποτελεσματική θωράκισή της σε ενδεχόμενες απειλές από τη γείτονα Τουρκία, βλ. σχετικώς Πλιάκος, Α. Δ., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: ανταγωνισμός και πολιτικές της ΕΕ-η Ελλάδα στην ΕΕ*, Τόμος Β', 2009: 328-330. Στην ουσία, αποτέλεσε μία σημαντική διαδικασία **εξευρωπαϊσμού**, προσφέροντας ένα ισχυρό **εξωγενές κίνητρο** για την ανάληψη σημαντικών **οικονομικών μεταρρυθμίσεων** και τη **βελτίωση της δημοσιονομικής κατάστασης** της χώρας, βλ. σχετικώς Featherstone, K. (2005).

³⁹⁹ Κατόπιν έρευνας στη βιβλιοθήκη του Ελληνικού Κοινοβουλίου, ενδεικτικά αναφέρω **α)** την **Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων της Ευρώπης, των ΗΠΑ και του Καναδά** (πραγματοποιήθηκε στη Πολωνία), με θέμα «Κοινοβουλευτισμός και Δημοκρατία», στην οποία, εκ μέρους της Ελληνικής Εθνικής Αντιπροσωπείας, συμμετείχε ο τότε Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων, Γιάννης Αλευράς, και **β)** την **Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων των Μεσογειακών Χωρών** (πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα στις 6-7 Απριλίου 1997), με θέμα την «ενίσχυση της συνεργασίας των Κοινοβουλίων για την αναβάθμιση του μεσογειακού χώρου», στην οποία, εκ μέρους της Ελληνικής Εθνικής Αντιπροσωπείας, συμμετείχε ο τότε Πρόεδρος της Βουλής των Ελλήνων, Απόστολος Κακλαμάνης.

⁴⁰⁰ Πλιάκος, Α., *Τόμος Α'*, 2009: 107, Πλιάκος, Α., *Τόμος Β'*, 2009: 330, 331.

⁴⁰¹ Αξίζει να επισημανθεί εδώ, ότι η Ελληνική Βουλή έχει ψηφίσει, με πρωτοβουλία του τότε Προέδρου της, κ. **Απόστολου Χ. Κακλαμάνη**, ένα από τα καλύτερα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο,



προτάσεις τους, για την αναθεώρηση του Συντάγματος, συγκεκριμένες *διατάξεις*, που θα δεσμεύουν την εκάστοτε Κυβέρνηση να πληροφορεί τη Βουλή για τα κοινοτικά δρώμενα.

9.4. Η σχέση βουλής-κυβέρνησης και ο έλεγχος επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων σύμφωνα με την αναθεώρηση του Συντάγματος

Με την αναθεώρηση του 2001, το Σύνταγμα περιλαμβάνει πλέον μια ειδική και νέα διάταξη για τις σχέσεις της Κυβέρνησης και της Βουλής. Σύμφωνα με το **άρθρο 70 παρ. 8** του Συντάγματος⁴⁰², «ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή ενημερώνεται από την Κυβέρνηση για τα ζητήματα, που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συζητεί γι' αυτά».

Η συνταγματική αυτή διάταξη, εφαρμόζεται με το **άρθρο 41B του ΚτΒ**, ο οποίος ήδη από το 1996, όπως προελέχθη, περιείχε **καινοτόμες ρυθμίσεις**. Στη βάση αυτή, το **άρθρο 41B**, όντας λιτό, περιοριστικό και συνοπτικά αναφερόμενο στη σημερινή του μορφή⁴⁰³, και υπό το γενικό τίτλο «Γνώμες επί των κανονιστικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης», προβλέπει τη **δυνατότητα της Βουλής**, μέσω της αρμόδιας ή των αρμοδίων επιτροπών της, να υιοθετεί **Γνώμη** για τις κανονιστικές πράξεις της Ένωσης που επρόκειτο να εκδοθούν. Η γνώμη αυτή διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό ή υπουργούς και η Κυβέρνηση ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη.

Εξειδικεύοντας τη δυνατότητα αυτή, το **άρθρο 41B** ορίζει τα εξής:

Η κυβέρνηση αποστέλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, ευθύς ως διαβιβαστούν στο ΣΥ της ΕΕ, τα *προσχέδια πράξεων* της ΕΕ με «κανονιστικό περιεχόμενο» καθώς και των συμβουλευτικών εγγράφων της Επιτροπής⁴⁰⁴. Στη συνέχεια, ο Πρόεδρος της Βουλής διαβιβάζει τα παραπάνω έγγραφα στην *αρμόδια ειδική/διαρκή επιτροπή «ή και»* στην ΕΕΥ, με την ευχέρεια σύγκλισης σε κοινή συνεδρίαση δύο ή περισσότερων διαρκών επιτροπών «ή και» της ΕΕΥ και τη δυνατότητα ακρόασης του αρμόδιου υπουργού⁴⁰⁵. Η αρμόδια ή οι συναρμόδιες επιτροπές διατυπώνουν συγκεκριμένη *Γνώμη*, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο Υπουργό ή τους αρμόδιους Υπουργούς και, εάν αυτό προβλέπεται από κείμενο κανονιστικού περιεχομένου της ΕΕ, στα αρμόδια όργανά της. Η *Κυβέρνηση* μάλιστα οφείλει να ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη στο ενωσιακό επίπεδο, όσον αφορά στις κανονιστικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁰⁶. Τέλος, «με πρόταση του Προέδρου της Βουλής ή εφόσον ζητηθεί από την αρμόδια επιτροπή ή τις συναρμόδιες επιτροπές, το ζήτημα επί του οποίου διατυπώνεται Γνώμη, εγγράφεται σε *ημερήσια διάταξη κοινοβουλευτικού ελέγχου της ολομέλειας* και συζητείται σε μία συνεδρίαση

κανονιστικά πλαίσια οργάνωσης και λειτουργίας. Για την **επιχειρηματολογία** του Απ. Κακλαμάνη για την ευρύτερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ, βλ. Κακλαμάνης, Α. Π., *Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και Εθνικά Συμφέροντα*, Το Βήμα, 1 Δεκεμβρίου 1996.

⁴⁰² Για τη **σημασία** του **άρθρου 70 (παρ. 8)** του Συντάγματος, βλ. αναλυτικά στο Βενιζέλος, Ε., 2002, ό.π.: 237-241.

⁴⁰³ Σε αντίθεση με το 1996, όπου η διατύπωση του **άρθρου 41B ΚτΒ** υπήρξε εξαιρετικά **αναλυτική**, βλ. **υποκεφάλαιο 9.2.** της παρούσας εργασίας.

⁴⁰⁴ **Άρθρο 41B παρ. 1.**

⁴⁰⁵ **Άρθρο 41B παρ. 2.**

⁴⁰⁶ **Άρθρο 41B παρ. 3.** Η παράγραφος αυτή **τροποποιήθηκε** στις 16.07.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' /10.8.2010).



στην οποία η ολομέλεια αποφασίζει οριστικά επί του ζητήματος με φανερή ψηφοφορία»⁴⁰⁷.

Η παραπάνω τροποποίηση του ΚτΒ, ως απόρροια της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, δε 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, διπλή ανάγνωση των νομοσχεδίων, έκθεση αξιολόγησης των συνεπειών της ρύθμισης, έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, κ.ά.)⁴⁰⁸. Πρόσφατη έρευνα παρέχει πρόσθετη και πλούσια τεκμηρίωση σχετικά με τη κυριαρχία της Κυβέρνησης στον έλεγχο της νομοθετικής δραστηριότητας της Βουλής, η οποία ερείδεται πρωτίστως επί των χαρακτηριστικών του κομματικού συστήματος⁴⁰⁹ και δευτερευόντως επί των θεσμικών διαρρυθμίσεων της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας (π.χ. ρόλος του Προέδρου στον καθορισμό της ΗΔ, κ.ά.)⁴¹⁰.

Ως πρόσθετη αιτία της κυριαρχίας της κυβέρνησης, διαπιστώνεται επίσης η **χαμηλή εξειδίκευση των ελλήνων βουλευτών**, συνεπεία της οργάνωσης και κατανομής του κοινοβουλευτικού έργου σε επιτροπές, των οποίων το αντικείμενο αντιστοιχεί σε πολλαπλά πεδία πολιτικής, χωρίς προφανή διασύνδεση, δηλαδή ανορθολογικά. Στη χαμηλή εξειδίκευση, προστίθεται και το γεγονός ότι, η σύνθεση της Βουλής περιλαμβάνει πολλούς **νέους** και συνεπώς «**αμύητους**» βουλευτές στις διεθνείς και ευρωπαϊκές διεργασίες. Το πρόβλημα κυρίως εντοπίζεται στους κοινοτικούς κανόνες, οι οποίοι συνήθως είναι ειδικοί, ανομοιογενείς και αποσπασματικοί και στην μη ορθή αντιστοίχιση μεταξύ των εθνικών και κοινοτικών κανόνων. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να γίνει πλήρης εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που προσφέρει η **τεχνολογία**, με τη δημιουργία μιας **βάσης δεδομένων** να κρίνεται περισσότερο από ποτέ αναγκαία, δεδομένης της δυνατότητας για συνολική γνώση και αξιολόγηση των σε ισχύ ρυθμίσεων⁴¹¹.

Γενικά, πάντως, η εφαρμογή των ρυθμίσεων, βάσει των άρθρων 70 παρ. 2 του Συντάγματος και 41B του ΚτΒ, δημιούργησε **γόνιμο προβληματισμό**, με αποτέλεσμα κατά τα τελευταία χρόνια να παρατηρείται μια διαρκώς και μεγαλύτερη προσπάθεια συζήτησης, είτε στην ΕΕΥ, είτε σε κοινές συνεδριάσεις της Επιτροπής αυτής με τις διαρκείς επιτροπές, σε σημαντικά θέματα⁴¹².

Παράλληλα, η ΕΕΥ υιοθέτησε πολλές **γνώμες**, στο πλαίσιο εφαρμογής της **αρχής της επικουρικότητας**, όπως για παράδειγμα στο τομέα της **τρομοκρατίας**⁴¹³,

⁴⁰⁷ Άρθρο 41B παρ. 4. Η παράγραφος αυτή προστέθηκε στις 16.07.2010 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 139Α' / 10.8.2010).

⁴⁰⁸ Founndethakis, P. (2003), "The Hellenic Parliament: The New Rules of the Game", *The Journal of Legislative Studies*, 9 (2), p.p. 85-106.

⁴⁰⁹ Η έρευνα και η διαπίστωση αυτή βασίζεται στο **δικομματισμό**, ο οποίος κυριάρχησε στη χώρα την προηγούμενη εικοσαετία. Οι νέες εξελίξεις, λόγω της κρίσης, και το πολυκομματικό σύστημα, το οποίο δημιουργείται, θα οδηγήσει στην ανάγκη λειτουργίας μηχανισμών, που θα ελέγχουν τη δραστηριότητα της εκτελεστικής εξουσίας σε κοινοτικό επίπεδο, ενώ η εκτελεστική εξουσία, θεωρητικά, θα νοιώθει την ανάγκη, σε κάθε δεδομένη χρονική στιγμή, να ελέγχεται από τη Βουλή των Ελλήνων.

⁴¹⁰ Alexopoulos, A. (2007), "Greece. Government as the Dominant Player", σε: Rasch, B. E., Tsembeles, G. (επιμ.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London.

⁴¹¹ Πλιάκος, Α., Τόμος Β', 2009: 331.

⁴¹² Ενδεικτικά, αναφέρουμε τις **συνεδριάσεις**, με αντικείμενο το Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ), τη πλήρη απελευθέρωση των υπηρεσιών (οδηγία Μπολκεστάιν), τις μεταφορές, τη μεταρρύθμιση των εκπαιδευτικών συστημάτων, το περιβάλλον, κ.λπ.

⁴¹³ Παπαδημητρίου, Γ., *Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή*, 2008: 72-83: Στη Πρόταση της Επιτροπής για την **τρομοκρατία**, η Βουλή των Ελλήνων κλήθηκε να εξετάσει για **πρώτη φορά** αν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας, ακολουθώντας τις διαδικασίες του **άρθρου 41B** του **ΚτΒ**. Η εξέταση αυτή έγινε στο πλαίσιο **πilotικής εφαρμογής**, κατόπιν πρόσκλησης της COSAC, λίγο πριν την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας, προκειμένου τα ΕΘΚ να εξοικειωθούν με τη νέα



του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, της διεύρυνσης της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκτός του χώρου εργασίας, της ευρωπαϊκής κινητικότητας των ασθενών, των **δικαιωμάτων των καταναλωτών**⁴¹⁴.

Πρόκειται αναμφίβολα για την ανάπτυξη μιας **νέας κοινοβουλευτικής πρακτικής**, η οποία εναρμονίζει τον τρόπο λειτουργίας της Βουλής με τις καλύτερες κοινοβουλευτικές πρακτικές της Ευρώπης. Ωστόσο, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, η Ελληνική Βουλή, από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας, **δεν φαίνεται να συμμετέχει ενεργά**, τόσο στον πολιτικό διάλογο μεταξύ των ΕΘΚ και θεσμικών οργάνων της ΕΕ, όσο και στην εξέταση της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Στο συμπέρασμα αυτό, εύκολα μπορεί κάποιος να καταλήξει εάν εξετάσει τις *Ετήσιες Εκθέσεις της Επιτροπής* ετών 2010, 2011 και 2012, μέσα από τις οποίες θα διαπιστώσει, στο πλαίσιο του **πολιτικού διαλόγου**, την διατύπωση από το Ελληνικό Κοινοβούλιο **μόνο** τεσσάρων (4) γνώμων το 2010 και το 2011 και έξι (6) γνώμων το 2012⁴¹⁵.

Περαιτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι, καμία από αυτές τις γνώμες **δεν είχε τα χαρακτηριστικά της αιτιολογημένης γνώμης**, όπως αυτά ορίζονται στο Πρωτόκολλο (αριθ. 2), σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι **λόγοι** που ίσως να εξηγούν αυτή την τάση θα μπορούσαν να συνοψιστούν στην *οικονομική κρίση* που ταλαιπωρεί τη χώρα, η οποία έχει μονοπωλήσει τις κοινοβουλευτικές συνεδριάσεις, στο *πολύαριθμο των επιτροπών* που συνεδριάζουν για τα θέματα της επικουρικότητας (συνήθως πραγματοποιούνται κοινές συνεδριάσεις δυο τουλάχιστον επιτροπών) καθώς και στις *ελλιπείς διατάξεις* του ΚτΒ, που «μόνο εν μέρει δίνει έρεισμα για την νέα αυτή αποστολή της Βουλής»⁴¹⁶. Ειδικά, ως προς το τελευταίο, η όποια προσπάθεια προς την κατεύθυνση της ορθής εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, θα μπορούσε να έχει καλύτερα αποτελέσματα, εάν συνοδευόταν από μια καλύτερη οργάνωση σε επίπεδο **επιστημονικής στήριξης**, δεδομένης της υπάρχουσας πολιτικής βούλησης για ενεργότερη συμμετοχή της Βουλής των Ελλήνων στις ευρωπαϊκές διεργασίες⁴¹⁷.

Τα πράγματα φαίνεται να αλλάζουν το 2013, έτος στο οποίο η Ελλάδα για **πρώτη φορά** προέβαλε **αιτιολογημένες γνώμες** έναντι *Προτάσεων Οδηγιών* του ΕΚ και του ΣΥ, σύμφωνα με τα **οριζόμενα** στο **Πρωτόκολλο** (αριθ. 2), κάτι το οποίο μάλιστα αποδεικνύεται από την «ευαισθητοποίηση» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να απαντήσει στις αιτιολογημένες γνώμες της Βουλής⁴¹⁸. Το αποτέλεσμα ήταν η

τους αρμοδιότητα, ήτοι να εκφέρουν γνώμη ως προ την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε προτάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων. Για τις διαδικασίες που ακολούθησε η Ελληνική Βουλή στην εξέταση της συγκεκριμένης πρότασης, βλ. αναλυτικά στο **Παράρτημα (15)**.

⁴¹⁴ Το Ελληνικό Κοινοβούλιο **μόνο μία φορά** διαπίστωσε τη **μη συμβατότητα** νομοθετικής πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό συνέβη με την Πρόταση Οδηγίας του ΕΚ και του ΣΥ για τα **δικαιώματα** των **καταναλωτών** στη **κοινή συνεδρίαση** της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου και της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, που πραγματοποιήθηκε την Πέμπτη 18 Ιουνίου 2009. Για το **σκεπτικό** της **Γνώμης** της Ελληνικής Βουλής, βλ. αναλυτικά στο **Παράρτημα (16)**.

⁴¹⁵ Βλ. σχετικά τις **Ετήσιες Εκθέσεις της Επιτροπής 2010** COM (2011) 345 τελικό, **2011** COM (2012) 375 τελικό, **2012** COM (2013) 565 τελικό και **2012** COM (2013) 566 τελικό, ό.π.

⁴¹⁶ Παπαδημητρίου, Γ., 2008, ό.π.

⁴¹⁷ Πλιάκος, Α. Δ., *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια: από την αντιπαλότητα στην κοινή μάχη για τον εκδημοκρατισμό και τη νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στα Πρακτικά Συνεδρίου 2009, ό.π.: 197.

⁴¹⁸ Επρόκειτο για τις **Προτάσεις Οδηγιών** σχετικά με **α)** τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών (YTX) με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την έμμισθη και την άμισθη πρακτική άσκηση, την εθελοντική εργασία και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair) [**COM (2013) 151**] και **β)** την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών-μελών, σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων [**COM (2012) 788**]. Ο **πολιτικός διάλογος** που επιτεύχθηκε και στις δύο (2) περιπτώσεις/υποθέσεις, σχετικά με την



επίτευξη ενός **εποικοδομητικού/ουσιώδους διαλόγου** (μεταξύ Επιτροπής και Βουλής) πάνω στη διαδικασία νομοθέτησης της Ένωσης.

9.5. Το άρθρο 28 του Συντάγματος: Το συνταγματικό θεμέλιο

Για να λειτουργήσει η ΕΕ, υπό τους όρους τους οποίους έχουμε αναλύσει στα παραπάνω κεφάλαια, πρέπει η Πολιτεία να διαθέτει ένα συνταγματικό μηχανισμό, ο οποίος να είναι σε θέση να *απορροφά τους κραδασμούς, που συντελούνται κάθε φορά στο πλαίσιο της συνταγματικής τάξης της*. Οι μηχανισμοί αυτοί ποικίλουν από χώρα σε χώρα.

Η Ελλάδα ευτύχησε να αποκτήσει έγκαιρα μια εξαιρετικά λειτουργική λύση. Πρόκειται για το θεσμικό πλαίσιο, που καταστρώνεται στις διατάξεις του **άρθρου 28 του Συντάγματος**⁴¹⁹. Το άρθρο αυτό, σύμφωνα και με την *ερμηνευτική δήλωση* που προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001⁴²⁰, «αποτελεί **θεμέλιο** για την συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Είναι η **εθνική συνταγματική βάση** της προσχώρησης και συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, της συμμετοχής σε υπερεθνικές οργανώσεις⁴²¹.

Συγκεκριμένα, οι **παράγραφοι 2 και 3** του εν λόγω άρθρου, αποτελούν «τα συνταγματικά θεμέλια της **ένταξης** της χώρας στην ΕΕ», σε μια προσπάθεια του Έλληνα συντακτικού νομοθέτη να διαμορφώσει τις αναγκαίες και κατάλληλες «υποδοχές» του κοινοτικού φαινομένου, προκειμένου να διευκολυνθεί η εναρμόνιση των δύο (2) έννομων τάξεων (εθνική και κοινοτική) και να αντιμετωπιστούν ρητά και προληπτικά⁴²² τα προβλήματα της συνταγματικής υποδομής της διαδικασίας ένταξης και της σχέσης μεταξύ εθνικού Συντάγματος και κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου)⁴²³.

Ειδικά, ως προς τη σχέση εθνικού, ιδίως δε συνταγματικού, και κοινοτικού κανόνα, είναι αναγκαία η αξιοποίηση της **εγγυητικής λειτουργίας**⁴²⁴, η οποία θεμελιώνεται στο **άρθρο 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος**. Στις διατάξεις αυτές, βρίσκει *επαρκές έρεισμα η συνταγματική εγγύηση του κοινοτικού κεκτημένου*. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται όχι μόνον η ισχύς, αλλά και η απρόσκοπτη και πλήρης

τήρηση της επικουρικότητας, είναι διαθέσιμος στην ιστοσελίδα <http://afroditi.uom.gr/jmc/wp-content/uploads/2012/11/NOTEBOOK10.pdf> [accessed 21-06-2015]

⁴¹⁹ Βλ. σχετικώς Βενιζέλος, Ε., *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2001 και **Εισήγηση** του Βενιζέλου Ευάγγελου επί του Συντάγματος: 2001, ως Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας, με θέμα «Αναθεώρηση, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και διεθνής έννομη τάξη (**άρθρα 28, 36, 80 παρ. 2**)».

⁴²⁰ Για την **σημασία** της *ερμηνευτικής δήλωσης* υπό το **άρθρο 28**, βλ. αναλυτικά στο Βενιζέλος, Ε., *Συνοπτικά σχόλια στις αναθεωρημένες διατάξεις του Συντάγματος 1975/1986/2001*, εφημερίδα *Τα Νέα*, 2001 και Βενιζέλος, Ε., 2002, ό.π.: 234-236.

⁴²¹ Βλ. **σχόλια** του Βενιζέλου Ε. στην εφημερίδα *Το Βήμα-Γνώμες*, σχετικά με την «σχέση Ευρωπαϊκού και Εθνικού Συντάγματος», δημοσιευμένα στις 27/03/2005 και διαθέσιμα στην ιστοσελίδα <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=165083>. [accessed 22-06-2015].

⁴²² Ο **Σκουρής Βασίλης**, στο πλαίσιο διήμερης επιστημονικής εκδήλωσης, που έλαβε χώρα στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, με θέμα, *Το Νέο Σύνταγμα*, αναφέρθηκε στην **διακριτική στάση** του Συντάγματος σε θέματα ευρωπαϊκής ενοποίησης, η οποία περιορίστηκε σε **δύο (2) ερμηνευτικές δηλώσεις** υπό τα **άρθρα 28 και 80** και σε **μία οιονεί κανονιστική ρύθμιση** με τη μορφή προσθήκης στο κεφάλαιο των **σχέσεων Βουλής και Κυβέρνησης (άρθρο 70 παρ. 8)**. Οι επισημάνσεις του Σκουρή Β. είναι διαθέσιμες στο Τσάτσος, Δ. Θ., Βενιζέλος, Ε., Κοντιάδης, Ξ. Ι. (επιμ.), *Το Νέο Σύνταγμα*, 2001.

⁴²³ Βενιζέλος, Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2008, ό.π.: 196-204 και Βενιζέλος, Ε., *Η συναινετική αναθεώρηση Ι. Αναθεώρηση του Συντάγματος και αναβίωση της πολιτικής: Η εισήγηση της πλειοψηφίας κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος*, 1996.

⁴²⁴ Για το περιεχόμενο της **εγγυητικής λειτουργίας**, βλ. σχετικώς Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος IV, 2010, ό.π.: 135-143.



εφαρμογή των κανόνων του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου) στο πλαίσιο της έννομης τάξης μας. Εθνικοί (κοινοί) κανόνες, που παρεκκλίνουν, αποκλίνουν ή, πολύ περισσότερο, αντίκεινται προς κοινοτικούς, παραβιάζουν έτσι όχι μόνον το κοινοτικό δίκαιο, αλλά και το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ.

Η συνταγματική εγγύηση του κοινοτικού κεκτημένου στην ελληνική έννομη τάξη, αποτελεί μέρος του σκληρού πυρήνα της **ενοποιητικής λειτουργίας**⁴²⁵. Επρόκειτο για μία εντελώς ποιοτικά νέα και διακριτή πολιτειακή λειτουργία, η οποία επιτρέπει τη μετάθεση αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών, προσφέροντας κατά αυτόν τον τρόπο *συνταγματικό έρεισμα στη διευρυνόμενη μετάθεση αρμοδιοτήτων προς την Ένωση* και στις περιπτώσεις ακόμη που συντελείται, κατά παρέκκλιση, απόκλιση ή και υπέρβαση των ορισμών του Συντάγματος. Καταλαμβάνει δε, με τη σύνθετη και δυναμική ποιότητά της, και τις τρεις (3) παραδοσιακές κρατικές λειτουργίες, ήτοι τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Η επενέργειά της εκτείνεται επίσης και σε άλλες αυτοτελείς, εν πολλοίς, λειτουργίες της σύγχρονης πολιτείας, όπως η δημοσιονομική διαχείριση και η διαχείριση των διεθνών σχέσεών της.

Επιπλέον, οι διατάξεις του **άρθρου 28 παρ. 2 και 3** του Συντάγματος, αποτελούν το «πλαίσιο **κύρωσης** των Συνθηκών Μάαστριχτ, Άμστερνταμ, Νίκαιας και Λισαβόνας». Στη βάση αυτή, προβλέπεται ειδική αυξημένη πλειοψηφία για την ψήφιση του νόμου, που κυρώνει αυτές τις συνθήκες, και έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων, που ορίζονται στις ως άνω παραγράφους⁴²⁶.

9.6. Τα άρθρα 70 (παρ. 2) και 80 (παρ. 2) του Συντάγματος

Συμπληρωματικές προς την ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 28 είναι και οι **ερμηνευτικές δηλώσεις** υπό τα **άρθρα α) 70 παρ. 2**, «ώστε να υποχρεούται η Κυβέρνηση να εισάγει στη Βουλή για ενημέρωση και συζήτηση ζητήματα, τα οποία αποτελούν αντικείμενο ρύθμισης, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και **β) 80 παρ. 2**, «ώστε να μην υπάρχουν συνταγματικοί φραγμοί στη διαδικασία της νομισματικής ένωσης, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης»⁴²⁷.

Η πρώτη ερμηνευτική δήλωση, **αναβαθμίζει το ρόλο της Βουλής** ως προς τα ευρωπαϊκά ζητήματα και την επαφή της με το ευρωπαϊκό κανονιστικό γίγνεσθαι, προκειμένου να μειωθεί το έλλειμμα διαφάνειας των κοινοτικών διαδικασιών⁴²⁸.

Η δεύτερη ερμηνευτική δήλωση, είναι κρίσιμη για τη **συμμετοχή της χώρας** στην **ONE** και στη ζώνη του ευρώ⁴²⁹.

⁴²⁵ Για το περιεχόμενο της **ενοποιητικής λειτουργίας**, βλ. σχετικώς Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος IV, 2010, ό.π.: 134, 135, Παπαδημητρίου, Γ., Τόμος II, 2010, ό.π.: 52-56 και Μαραβέγιας, Ν., Τσιμισίτζη, Μ., 1995/2004, ό.π.: 130-132.

⁴²⁶ Βενιζέλος, Ε., 2008, ό.π.: 197, 198, 202 και Μαυριάς, Γ. Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 4^η έκδοση επανέκδοση, 2005, σ. 277.

⁴²⁷ Βενιζέλος, Ε., 2002, ό.π.: 229.

⁴²⁸ Βενιζέλος, Ε., 2002, ό.π.: 231.

⁴²⁹ Για τη **σημασία** της **ερμηνευτικής δήλωσης** υπό το **άρθρο 80 (παρ. 2)**, βλ. αναλυτικά στο Βενιζέλος, Ε., 2002, ό.π.: 236, 237 και **Εισήγηση** του Βενιζέλου Ευάγγελου επί του Συντάγματος: 2001, ό.π.



9.7. Αξιολόγηση του κοινοβουλευτικού έργου της Ελληνικής Βουλής στο πεδίο των ευρωπαϊκών υποθέσεων/θεμάτων

Με βάση τα όσα ελέγχθηκαν ανωτέρω, σχετικά με την **κοινοβουλευτική πρακτική**, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι, η **ΕΕΥ** έχει τον πρώτο λόγο στα **θεσμικά ζητήματα** και στη **διακοινοβουλευτική συνεργασία**, **όχι** όμως και στον έλεγχο των **σχεδίων νομοθετικών πράξεων** και των **εγγράφων διαβούλευσης** της Επιτροπής. Και τούτο διότι, ο έλεγχος αυτός ανατίθεται στον **Πρόεδρο** της **Βουλής**, στον οποίο, μάλιστα, του αναγνωρίζεται κεντρικός, συντονιστικός ρόλος. Η διαπίστωση αυτή, υποδηλώνει **α)** την **πρόθεση ελέγχου** της ημερήσιας διάταξης από τον Πρόεδρο της Βουλής, δηλαδή την κυβερνητική πλειοψηφία, και **β)** την **ασάφεια** του συστήματος ελέγχου της ευρωπαϊκής πολιτικής της Κυβέρνησης.

Ασάφεια παρατηρείται και στη διαδικασία **κατάθεσης** εκ μέρους της Κυβέρνησης **ετήσιων εκθέσεων** για την εξέλιξη των κοινοτικών υποθέσεων⁴³⁰. Εφόσον και όταν κατατίθενται, σπανίως αποτελούν αντικείμενο συζήτησης στην ΕΕΥ και στην Ολομέλεια (π.χ. άρθρο 143 ΚτΒ), και ουδέποτε διατυπώθηκε γνώμη από την Βουλή για το περιεχόμενό τους⁴³¹.

Με το σύστημα του **Αμστερνταμ**, δεν άλλαξε κάτι ουσιαστικό στη λειτουργία της ΕΕΥ και της Βουλής στο σύνολό της, δεδομένου ότι, η Κυβέρνηση δεν διαβίβαζε κανένα είδους ενωσιακών εγγράφων (νομοθετικών ή διαβούλευσης), προς εξέταση στη Βουλή. Αλλά και η Βουλή, όμως, από την πλευρά της, δεν διεκδίκησε την εξέταση τέτοιων εγγράφων⁴³².

Ως προς την **ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου**⁴³³, επισημαίνεται ότι, η Ελληνική Βουλή δεν διαθέτει σύστημα παρακολούθησης (monitoring) και διάκρισης των νομοσχεδίων, που ενσωματώνουν κοινοτικούς κανόνες από τα λοιπά νομοσχέδια. Παράλληλα, αγνοεί την χρήση εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, την πορεία ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου και τις σχετικές επιδόσεις της χώρας, και τα προβλήματα τριβών ανάμεσα στο εσωτερικό και κοινοτικό δίκαιο. Η οποιαδήποτε επαφή με το κοινοτικό δίκαιο γίνεται **αποσπασματικά** και σε **ad hoc βάση**, αφήνοντας πλήρως την πρωτοβουλία στην Κυβέρνηση.

Και στη περίπτωση των **μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου** της Ενωσιακής πολιτικής της Κυβέρνησης (π.χ. ερωτήσεις, επερωτήσεις, κ.ά.), η Βουλή προέβη στη ταξινόμηση των μέσων αυτών, με βάση **μόνο τον τύπο**, αδιαφορώντας για την αντίστοιχη ταξινόμηση, με βάση το περιεχόμενο. Εξαιτίας αυτού, οποιαδήποτε

⁴³⁰ Η απαίτηση περί κατάθεσης από την Κυβέρνηση τέτοιων εκθέσεων ορίζεται στους Ν 945/79 και 3001/2002.

⁴³¹ Η ασάφεια που περιβάλλει τη σχετική διαδικασία αποτυπώνεται και στο περιεχόμενο των εκθέσεων δράσης του **ΥΠΕΞ**, με έμφαση σε ορισμένες οριζόντιες πολιτικές (ΟΝΕ, ΔΕΥ, Διεύρυνση, θεσμικά, εξωτερικές σχέσεις, κ.ά.), βλ. αναλυτικά Πασσάς, Α., *Το Υπουργείο Εξωτερικών στο μεταβαλλόμενο ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα*, σε: Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (επιμ.) (2009), σελ. 547-585.

⁴³² Για παράδειγμα, κατά την **κοινοβουλευτική περίοδο 2000-2004**, σε σύνολο 51 ημερών (93,15 ώρες) συνεδρίασης της **ΕΕΥ**, οι 25 (52,15 ώρες) αφιερώθηκαν σε θεσμικά θέματα (Συνέλευση και ΔΔ για τη Συνταγματική Συνθήκη) και οι υπόλοιπες 25 (37,55 ώρες) σε διάφορα θέματα, μεταξύ των οποίων και η ενημέρωση (ex post) μελών της κυβέρνησης για θέματα της αρμοδιότητάς τους. Συνεπώς, δεν αφιερώθηκε χρόνος για την εξέταση νομοθετικών προτάσεων ή εγγράφων διαβούλευσης. Για τη δραστηριότητα της Ελληνικής ΕΕΥ (2000-2007), βλ. τον **σχετικό Πίνακα**, όπως αυτός παρατίθεται στο **Παράρτημα (17)**, και είναι διαθέσιμος στον Πασσά Γ. Αργύρη, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων*, σε: Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ. (2011), ό.π.: 280, 281.

⁴³³ Για την πτυχή αυτή του κοινοβουλευτικού έργου στο πεδίο των ευρωπαϊκών υποθέσεων, βλ. Γιομπρέ-Δημητρίου, Α., Καπιτσάνα, Ε., *Η ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη. Νομικές και διοικητικές διαστάσεις*, σε: Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (επιμ.) (2009), σελ. 199-234.



παρατήρηση ή σχόλιο στην πτυχή αυτή του κοινοβουλευτικού έργου, καθίσταται ανεπαρκής.

Η **θεσμική και πολιτική υστέρηση** του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι, η Ελληνική Βουλή δεν προχώρησε σε κανένα είδους μέτρο (θεσμικό ή άλλο) προσαρμογής προς τα νέα δεδομένα, σε αντίθεση με ό, τι συνέβη αλλού (π.χ. Γαλλία). Και τούτο, παρά τη συχνότητα της ενασχόλησης της ΕΕΥ με τα θεσμικά ζητήματα, σε όλη τη διάρκεια διαμόρφωσης της Συνταγματικής Συνθήκης (Συνέλευση και ΔΔ του 2004), και του σημαντικού χρόνου που αφιερώθηκε στη συζήτηση, σχετικά με το νέο πλαίσιο δράσης των ΕΘΚ⁴³⁴.

Ωστόσο, η ΕΕΥ, λόγω της συμμετοχής της στα θέματα διακοινοβουλευτικής συνεργασίας, και κυρίως, αυτά της COSAC, ένταξε στην ΗΜ της ΙΑ' κοινοβουλευτικής περιόδου (2004-2007) την εξέταση κάποιων σχεδίων νομοθετικών πράξεων⁴³⁵ και νομοθετικού προγραμματισμού (π.χ. ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα της Επιτροπής⁴³⁶). Όμως, τα σχέδια αυτά δεν έτυχαν ουσιαστικής αντιμετώπισης, προκειμένου να αποτελέσουν ευκαιρία προβληματισμού για τη διαμόρφωση εσωτερικού συστήματος ελέγχου. Αντιθέτως, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, ο τρόπος αντιμετώπισης τους ήταν περισσότερο διεκπεραιωτικός και αποσπασματικός, ήτοι χωρίς συνέχεια, και, μάλιστα, δίχως τη σύνταξη κάποιας μορφής έκθεσης ή γνώμης προς την Ολομέλεια και την Κυβέρνηση⁴³⁷.

Αυτό, όμως, που είναι σίγουρα εμφανές, είναι η σημαντική **αύξηση των ημερών και ωρών συνεδρίασης** της ΕΕΥ (60 και 65% αντιστοίχως) κατά την κοινοβουλευτική περίοδο ΙΑ' (2004-2007), γεγονός που οφείλεται σε **δύο (2) λόγους**: **α)** στην αυξημένη παρουσία μελών της Κυβέρνησης για ενημέρωση θεμάτων της αρμοδιότητάς τους⁴³⁸, οι οποίες, ωστόσο, διεξάγονται εκ των υστέρων, δηλαδή μετά τη σύνοδο του Συμβουλίου, και **β)** σε κοινές συνεδριάσεις με άλλες διαρκείς επιτροπές (π.χ. Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων)⁴³⁹.

Η εξέλιξη αυτή, φυσικά, δεν αποτέλεσε ευκαιρία για τη συνειδητοποίηση της υστέρησης της Ελληνικής Βουλής. Απεναντίας, εγκλωβισμένη στα θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος, και στην κοινή αντίληψη των κυρίαρχων πολιτικών δυνάμεων ότι, η «**Ευρώπη δεν πουλάει**»

⁴³⁴ Όπως προκύπτει από τον Πίνακα στο Παράρτημα (17), κατά τις κοινοβουλευτικές περιόδους Ι' (2000-2004) και ΙΑ' (2004-2007), η ΕΕΥ αφιέρωσε οκτώ (8) συνεδριάσεις (20 ώρες), στο ζήτημα του ρόλου των ΕΘΚ στην ΕΕ, και παρά τη συγκρότηση σχετικής ομάδας εργασίας, κατόπιν εισήγησης του τότε Βουλευτή Επικρατείας Κοσμίδη Σ., 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').

⁴³⁵ Επρόκειτο για σχέδια ασκήσεων προσομοίωσης της COSAC και για μία περίπτωση σχεδίου, προκύπτουσα ως αποτέλεσμα συμμετοχής σε διακοινοβουλευτική συνάντηση (οδηγία INSPIRE). Η ΕΕΥ, την κοινοβουλευτική περίοδο ΙΑ' (2004-2007), αφιέρωσε πέντε (5) συνεδρίες (8,35 ώρες), επί συνόλου 68 συνεδριάσεων (138,5 ώρες), στην εξέταση τέτοιου είδους σχεδίων.

⁴³⁶ Κατά την κοινοβουλευτική περίοδο ΙΑ' (2004-2007), εξετάστηκαν τα νομοθετικά προγράμματα της Επιτροπής, για τα έτη 2006 και 2007, σε τρεις (3) συνεδριάσεις (4,5 ώρες).

⁴³⁷ Ο «επιφανειακός» τρόπος αντιμετώπισης της Ελληνικής Βουλής, με παροχή ανακριβών και αμφιβόλου ποιότητας πληροφοριών, αποκαλύπτεται και από τις απαντήσεις που δόθηκαν στα ειδικά ερωτηματολόγια της COSAC. Η διαπίστωση αυτή, υποδηλώνει την πρόθεση της Ελληνικής Βουλής για «ωραιοποίηση» του πραγματικά συμβαίνοντος, βλ. απόσπασμα από 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/>.

⁴³⁸ Η παρουσία του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών είναι αυτή που ξεχωρίζει, λόγω της διαδικασίας επιτήρησης υπερβολικού ελλείμματος.

⁴³⁹ Πασσάς Γ. Αργύρης, Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων, σε: Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ. (2011), ό.π.: 280.



στο επίπεδο των εκλογικών αναγκών των κομμάτων και των βουλευτών, η Βουλή των Ελλήνων παραμένει στο **περιθώριο** αδύναμη να αντιληφθεί τη φορά των ευρωπαϊκών Ενωσιακών πραγμάτων.

Τούτο γίνεται περισσότερο αντιληπτό με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας την 1^η Δεκεμβρίου 2009, όπου η Ελληνική Βουλή, μη διαθέτοντας τους απαραίτητους επιστημονικούς, διοικητικούς και τεχνικούς μηχανισμούς, αντιμετωπίζει «**αμήχανη**» τη νέα πραγματικότητα⁴⁴⁰.

Η **θεσμική αμηχανία** είναι αποτέλεσμα και της *πολιτικής πραγματικότητας* της «**κομματικής δημοκρατίας**», στη οποία η Βουλή των Ελλήνων είναι δέσμια. Μια πολιτική πραγματικότητα, η οποία, αφενός μεν στρεβλώνει, αν δεν ακυρώνει, τις συλλογικές και θεσμικές λειτουργίες και τις υποτάσσει στον μεσοπρόθεσμο πολιτικό χρόνο του εκλογικού κύκλου, αφετέρου δε αδυνατεί να συλλάβει συλλογικά ως θεσμός, ή ατομικά σε επίπεδο βουλευτών, τη σημασία του «αντιπάλου» ή/και συνομιλητή, ο οποίος καταλαμβάνει τα απέναντι έδρανα.

Ως παράγωγα του ιδιότυπου αυτού συγκρουσιακού χαρακτήρα του ελληνικού δημοκρατικού συστήματος είναι 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 η **κατίσχυση** της κουλτούρας του *προφορικού λόγου*, ή αλλιώς, η **απουσία** της κουλτούρας του *γραπτού λόγου* και του *κειμένου*, δηλαδή της παραγωγής τεκμηρίων⁴⁴¹.

Όπως και να αναφερθεί, η ουσία είναι ότι, η Ελληνική Βουλή, στο πλαίσιο άσκησης του κοινοβουλευτικού έργου, **αγνοεί τα μέσα** εκείνα, που πραγματώνουν τη συλλογική ταυτότητα του θεσμού (*γνώμες, εκθέσεις, ψηφίσματα*⁴⁴²), και τα οποία, υπερβαίνοντας την προσωποκεντρική, επίπλαστη και συγκρουσιακή λογική, δοκιμάζουν την αντοχή των εκατέρωθεν επιχειρημάτων.

Με άλλα λόγια, επρόκειτο για το χαρακτηριστικό της «**πολιτικής αγνωσίας**», όπου η Ελληνική Βουλή **δεν «γράφει»** και οι βουλευτές **μόνο αγορεύουν (talking**

⁴⁴⁰ Μια πραγματικότητα, η οποία υπαγορεύει την εφαρμογή του συστήματος της **απευθείας ενημέρωσης** των **ΕΘΚ**, σύμφωνα με τις προβλέψεις των σχετικών Πρωτοκόλλων, με αποστολή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ή και **ανάρτηση** σε **ειδικό δικτυακό τόπο**, όλων των σχετικών εγγράφων. Πρόκειται για τον δικτυακό τόπο διακοινοβουλευτικής συνεργασίας IPEX, (<http://www.ipex.eu>), όπου τα ΕΘΚ αναρτούν επικαιροποιημένες πληροφορίες, σχετικά με τα έγγραφα, που υποβλήθηκαν σε κοινοβουλευτικό έλεγχο.

⁴⁴¹ Ο **προφορικός λόγος** είναι λόγος **ατομικός, συγκυριακός και βραχυπρόθεσμος**, υποταγμένος στον βραχύ πολιτικό εκλογικό χρόνο (εκλογικός κύκλος). Αντιθέτως, ο **γραπτός λόγος (κειμενο-text)** είναι λόγος **προγραμματικός** και, συνεπώς, **μακροσκοπικός**. Κατά τη θεωρία των οργανώσεων, το **κείμενο** (γραπτός λόγος) **α)** είναι ένα μέσο σταθεροποίησης (stabilization) της οργάνωσης, η οποία, με τη σειρά της, επιτρέπει και διευκολύνει την οργανωσιακή αλλαγή, και **β)** απομακρύνει την οργανωσιακή και συλλογική αλήθεια-πραγματικότητα από την ατομική-συγκυριακή, βλ. σχετικά Anderson, D. L. (2004), "The Textualizing Functions of Writing for Organizational Change", *Journal of Business and Technical Communication*, 18 (2), p.p. 141-164 και Putnam, L., Cooren, F. (2004), "Alternative Perspectives on the Role of Text and Agency in Constituting Organizations", *Organization*, 11 (3), p.p. 323-333. Για την **κουλτούρα** του **προφορικού λόγου** και την κυριαρχία του έναντι του γραπτού κειμένου στη λειτουργία της **Βουλής των Ελλήνων**, βλ. σχετικά Πασσάς Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων*, σε: Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ. (2011), ό.π.: 285, 286.

⁴⁴² Το «**ψηφίσμα**», ως έννοια και ως μέσο συλλογικής πολιτικής έκφρασης, **αγνοείται** παντελώς από τον ΚτΒ, σε αντίθεση με άλλα κοινοβουλευτικά συστήματα, βλ. ενδεικτικά τη συγκριτική μελέτη της Γαλλικής Γερουσίας, Senat (2000), "Les resolutions parlementaires", *Les Documents de Travail du Senat*, Serie Legislation Comparee, Service des Affaires Europeennes, No LC 80. Για την ιδιαίτερη και ιδιότυπη θέση του «ψηφίσματος» στην ελληνική έννομη τάξη, βλ. Τσάτσος, Δ. Θ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α', 1994, ό.π.: 341-344.



shop)⁴⁴³. Στη βάση αυτή, αναπτύσσονται **μονόλογοι**, δίχως ισχυρά τεκμήρια, που *στηλιτεύουν* τον «αντίπαλο» και *στοχεύουν* στα «πρακτικά», δηλαδή στον ψηφοφόρο της εκάστοτε εκλογικής περιφέρειας, και όχι στη πολιτική διαδικασία και το αποτέλεσμα της.

Ως επιστέγασμα της παθογένειας της πολιτικής και θεσμικής οργάνωσης της Ελληνικής Βουλής, αναφέρουμε τον «**πάμφτωχο**» **δικτυακό** της **τόπο**, με την *αναζήτηση των λημμάτων*, που αφορούν εκθέσεις, γνώμες και ψηφίσματα, να καθίσταται *δυσχερής* εάν όχι *μάταιη*⁴⁴⁴. Εξάλλου, το έργο που παράγεται στη Βουλή των Ελλήνων και είναι αναρτήσιμο στην ιστοσελίδα, συγκροτείται κυρίως από τα *πρακτικά των συνεδριάσεων των οργάνων της* (Ολομέλεια και Επιτροπές) σε μορφή κειμένου, ή και προσφάτως, σε ψηφιοποιημένο οπτικο-ακουστικό υλικό⁴⁴⁵.

Στη βάση αυτή, ο Πασσάς Γ. Α. θέτει το εξής **ερώτημα**. Άραγε, απέναντι στις νέες προκλήσεις πώς προτίθεται η Βουλή των Ελλήνων να οργανώσει την επικοινωνία της με τα άλλα ΕΘΚ και την Επιτροπή; Μήπως αποστέλλοντας, έστω και μεταφρασμένα, τα *πρακτικά των συνεδριάσεων των οργάνων της*;

Πάντως, η εικόνα του Ελληνικού Κοινοβουλίου, προς το καλύτερο φυσικά, φαίνεται να λαμβάνει χώρα, κατά τις **κοινοβουλευτικές περιόδους IB´ (2008-2009)** και **II´**, αποτελώντας ουσιαστικά και μία απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα. Επρόκειτο για τις περιόδους εμφάνισης μιας έντονης δραστηριότητας με την έκδοση «Γνωμών» από την ΕΕΥ προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, γεγονός που κατατάσσει την Ελληνική Βουλή στα **δέκα (10) πλέον δραστήρια ΕΘΚ**⁴⁴⁶. Ισχυρίζεται δε ότι, η εικόνα αυτή οφείλεται περισσότερο στη δράση των τότε Προέδρων της Επιτροπής, παρά στη συνειδητοποίηση του θεσμού για το νέο του ρόλο. Απόδειξη του ισχυρισμού αυτού αποτέλεσαν οι **τροποποιήσεις του ΚτΒ**, ήτοι **α) η τροποποίηση Σιούφα (2008)**, η οποία άφησε τον κανονισμό ίδιο παρά την επερχόμενη αναθεώρηση της Λισαβόνας και την πρακτική της ΕΕΥ και **β) η τροποποίηση Πετσάλνικου (2010)**, η οποία αφορούσε την *τροποποίηση του άρθρου 41B ΚτΒ*, δίνοντας την δυνατότητα τα θέματα της ΕΕΥ να οδηγούνται στην Ολομέλεια (κοινοβουλευτικός έλεγχος)⁴⁴⁷.

Όμως, η καλύτερευση της εικόνας της Ελληνικής Βουλής, οφειλόμενη στη δράση μεμονωμένων ατόμων/προσώπων, δεν παύει να αποτελεί εμπόδιο έναντι της συλλογικής συνείδησης και δράσης, και συνεπώς, έναντι των θεσμών⁴⁴⁸, το γεγονός

⁴⁴³ Για μία *σύγκριση του προφίλ του εθνικού βουλευτή προς αυτό του ομολόγου του βουλευτή του ΕΚ*, βλ. Πασσάς Γ. Α. (2005), *Εισαγωγή: Βουλευτής «αγορητής» ή βουλευτής «διαπραγματευτής»*, σε: Τσάτσος, Δ. Θ., *Τα μεγάλα θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέντε κείμενα για την κρίσιμη δεκαετία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης 1994-2004*, σελ. 15-35.

⁴⁴⁴ Για τη Βουλή, ο **όρος λήμμα «έκθεση»** έχει μία και μόνο έννοια και εφαρμογή. Αυτή που αναφέρεται στο πολιτισμικό-εικαστικό γεγονός. **Έκθεση=Exposition**.

⁴⁴⁵ Η πλειονότητα των *εγγράφων*, που φέρουν τον τίτλο της έκθεσης επί ειδικού θέματος, κάποιες εκ των Επιτροπών της Βουλής, αποτελούν κατά κανόνα *αποτύπωση των πρακτικών των συνεδριάσεων* και κατ' εξαίρεση μόνον περιλαμβάνουν ένα ενιαίο κείμενο, βλ. ενδεικτικά την *έκθεση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας του Περιβάλλοντος* κατά τη Σύνοδο Α' της **IB´ Περιόδου 2007-2009**.

⁴⁴⁶ Από την 18^η θέση το 2007, βλ. Ετήσια **Έκθεση της Επιτροπής 2009** για τις *σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ*, **COM (2010) 291** τελικό, Βρυξέλλες, καθώς και την *έκθεση του 2008*, διαθέσιμες στο

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_el.htm.

⁴⁴⁷ Επρόκειτο για την *μοναδική καινοτομία* της τροποποίησης Πετσάλνικου (2010), ενώ η διατύπωση του νέου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 41B ΚτΒ, καθώς και η διατήρηση των διατυπώσεων του άρθρου 32^Α (παρ. 8), υποδηλώνουν μια *περιοριστική αντίληψη* και *ερμηνεία των νέων ρυθμίσεων της Συνθήκης της Λισαβόνας*.

⁴⁴⁸ Όπως διαπιστώνει ο Χ. Τσουκάς στο άρθρο του, στην εφημερίδα *Η Καθημερινή* στις 25/10/2009, με θέμα «*Η χώρα της κβαντικής απροσδιοριστίας, το αξιακό πλέγμα, που διαπερνά το ελλαδικό πολιτικό σύστημα, απαρτίζεται από την περσοναλιστική νοοτροπία, τις πελατειακές σχέσεις και τον λαϊκισμό, ήτοι*



δε ότι, η τελευταία τροποποίηση του ΚτΒ έγινε για άλλη μια φορά βιαστικά και εκτός δημοσιότητας, επιβεβαιώνει τη στενή αντίληψη του σώματος για συζήτηση, σχετικά με την εσωτερική οργάνωση και λειτουργία της Βουλής⁴⁴⁹.

Επίλογος-Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Το θέμα της **δημοκρατίας** στην Ένωση προκάλεσε τις πιο πολλές συζητήσεις, επειδή συνδέθηκε με τον αμοιβαίο ρόλο του Κράτους και της Ένωσης, αφορούσε δε, μεταξύ άλλων, τις θεμελιώδεις έννοιες των σύγχρονων πολιτειών, που είναι ο λαός, η κυριαρχία, η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα κοινωνικά δικαιώματα και η διάκριση των εξουσιών.

Η εξέλιξη που θεωρήθηκε απειλή για τα θεμέλια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και τροφοδότησε τη συζήτηση για το **δημοκρατικό έλλειμμα** της Ένωσης, ήταν η απώλεια σημαντικών νομοθετικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους των Εθνικών Κοινοβουλίων, εξαιτίας της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα μετά τις αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών. Ως τέτοια, θεωρήθηκαν από πολλούς μελετητές, ως «**οι χαμένοι**» («**losers**») ή τα «**θύματα**» της διαδικασίας ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Το ζήτημα της ενίσχυσης της δημοκρατικής αρχής, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας, τέθηκε στη **Δήλωση του Laeken**, όπου μεταξύ άλλων, συζητήθηκε και ο **ρόλος των ΕΘΚ** στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι⁴⁵⁰. Τα ερωτήματα που τέθηκαν αφορούσαν, όχι μόνο την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του ευρωπαϊκού και του εθνικού επιπέδου, αλλά και τη θέση που θα έπαιρναν τα ΕΘΚ στην ενοποιητική διαδικασία.

Κάποιοι μελετητές, όπως ο **Cooper, I.** (2011), μίλησαν για τη σύσταση ενός νέου θεσμικού σώματος, που θα έπαιρνε μέρος στη νομοθετική διαδικασία, ενός «**Εικονικού Τρίτου Σώματος**» (Virtual Third Chamber), όπως αποκλήθηκε μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας⁴⁵¹. Επρόκειτο για ένα νέο μοντέλο κοινοβουλευτικής συμμετοχής στις διεθνείς σχέσεις, το οποίο θα ήταν κάτι παραπάνω από ένα φόρουμ συζήτησης, αφού τα κοινοβούλια μπορούσαν, πλέον, να παρεμβαίνουν και να σταματούν μια νομοθετική πρόταση, υπό προϋποθέσεις. Άλλοι μελετητές, όπως οι **Crum, B. and Fossum, J. E.** (2009), έκαναν λόγο για ένα «**πολυεπίπεδο**

αζίες αντιθετικές προς αυτή του ορθολογικού υπολογισμού, βλ. σχετικώς στην ιστοσελίδα http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_columns_2_25/10/2009_334819

⁴⁴⁹ Ως ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον παράδειγμα οργάνωσης και λειτουργίας, είναι η πρακτική που ακολούθησε η Βουλή των Κοινοτήτων του ΗΒ (House of Commons), με τη σύσταση **ειδικής επιτροπής** (The Select Committee on Modernisation of the House of Commons), η οποία συστήθηκε για 1^η φορά από την Κυβέρνηση των Εργατικών το 1997 και κατόπιν το 2001 και 2005, και παρήγαγε μεγάλο αριθμό εκθέσεων και προτάσεων τροποποίησης του κανονισμού, αναρτημένων στο διαδίκτυο <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmmodern.htm#uncorr>, οι οποίες, ωστόσο, παρά την προοπτική που δημιούργησαν για έναν ευρύ διάλογο με ουσιαστική τεκμηρίωση, οδήγησαν εν τέλει στην υπερίσχυση των κατευθύνσεων της Κυβέρνησης και της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, βλ. σχετικώς Kelso, A. (2007), “The Modernisation Committee: Who Needs It?”, *British Journal of Politics and International Relations*, 9, σελ. 138-157.

⁴⁵⁰ Ο ρόλος των ΕΘΚ στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι ήταν ένας από τους τέσσερις (4) **άξονες** της ευρωπαϊκής συζήτησης για το μέλλον της Ευρώπης. Οι άλλοι τρεις (3) άξονες ήταν: **α)** η διάκριση των αρμοδιοτήτων στην ΕΕ του αύριο, **β)** το μέλλον του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και **γ)** η μετατροπή των Συνθηκών σε Ευρωπαϊκό Σύνταγμα.

⁴⁵¹ Cooper, I. (2011), “A Virtual Third Chamber for the European Union? The national parliaments after the Treaty of Lisbon”, *Arena, Working Paper* No. 7, June 2011.



κοινοβουλευτικό πεδίο» (multilevel parliamentary field), μέσα στο οποίο θα σχηματιζόταν ένα δίκτυο οριζόντιας και κάθετης αλληλοδιάδρασης⁴⁵².

Το σίγουρο είναι ότι, με τις *προβλέψεις* της *Συνθήκης της Λισαβόνας*, τα ΕΘΚ δεν αρκούνται πλέον στο να κυρώνουν τις νομοθετικές πράξεις της ΕΕ και να ελέγχουν περιστασιακά τις κυβερνήσεις τους, που διαμορφώνουν την ευρωπαϊκή πολιτική. Το αίτημα της *έγκαιρης και ουσιαστικής ενημέρωσης* των ΕΘΚ για τις αποφάσεις που λαμβάνονται στα ΣΥ, για τις διαβουλεύσεις και το νομοθετικό πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και για τις προτάσεις νόμων, προκειμένου να διαμορφώνουν άποψη και να διατυπώνουν *εμπρόθεσμα* και πιο ουσιαστικά *γνώμη* γύρω από τη δράση της ΕΕ, έχει προσλάβει νέες διαστάσεις στη διευρυνόμενη Ευρωπαϊκή επικαιρότητα.

Συγκεκριμένα, το σύστημα *έγκαιρης προειδοποίησης* και η διαδικασία του *Πρωτοκόλλου* (αριθ. 2) της *Συνθήκης της Λισαβόνας*, έδωσε στα ΕΘΚ τη δυνατότητα *ex ante ελέγχου* της ορθής εφαρμογής της αρχής της *επικουρικότητας*. Η επιτυχία του συστήματος αυτού προϋπόθετε, αφενός την ύπαρξη δραστήριων *κοινοβουλευτικών επιτροπών* επί ευρωπαϊκών θεμάτων, αφετέρου την ενίσχυση ενός *οριζόντιου πολιτικού διαλόγου* ανάμεσα στα ΕΘΚ⁴⁵³, προκειμένου να επιτευχθεί συναίνεση ανάμεσα σε «παίκτες», που εξέφραζαν διαφοροποιημένα εθνικά συμφέροντα και προέρχονταν από διαφορετικές πολιτικές παραδόσεις⁴⁵⁴.

Στη περίπτωση που δεν υπήρχε συμφωνία ανάμεσα στα ευρωπαϊκά όργανα και τα Κοινοβούλια, σχετικά με την παραβίαση ή μη της αρχής της επικουρικότητας, τα κοινοβούλια είχαν μόνο τη δυνατότητα *ex post ελέγχου* και το έμμεσο δικαίωμα *προσφυγής* στο *Δικαστήριο* της ΕΕ μέσω της εθνικής τους κυβέρνησης⁴⁵⁵.

Ήταν πρακτικά δύσκολο να διατυπωθεί οποιαδήποτε a priori εκτίμηση για το «πώς θα λειτουργήσει» ο μηχανισμός αυτός. Διατυπώθηκαν, όμως, ορισμένες επιφυλάξεις, σύμφωνα με τις οποίες μπορούσε, αντί να οδηγήσουν σε ενίσχυση της δημοκρατικότητας και διαφάνειας, να προσθέσουν ένα ακόμη επίπεδο στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, καθιστώντας τη τελευταία περισσότερο περίπλοκη και τελικά αδιαφανή⁴⁵⁶. Εκφράστηκε, επίσης, ο φόβος ότι, ο μηχανισμός αυτός μπορούσε να οδηγήσει σε ανάσχεση την ενοποιητική διαδικασία και υπονόμευση των θεσμών της Ένωσης⁴⁵⁷.

Μέχρι στιγμής, φαίνεται ότι η διατύπωση *γνώμης* από τα ΕΘΚ, σχετικά με την τήρηση ή μη της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές προτάσεις οργάνων της ΕΕ, παραμένει μια μάλλον «*ακίνδυνη*» διαδικασία με μια μικρή μόνο επίδραση στη συνολική νομοθετική διαδικασία της ΕΕ.

Ωστόσο, η μεγάλη θεσμική καινοτομία της Συνθήκης της Λισαβόνας, ήταν η απονομή ενός *ευρωπαϊκού ρόλου* στα ΕΘΚ, προσδίδοντας στην Ένωση μια πολυδιάστατη νομιμοποίηση. Αναμφίβολα, είμαστε μακριά ακόμη από την τελική μορφή που θα μπορούσε να λάβει η ευρωπαϊκή δράση των ΕΘΚ. Η περισσότερη

⁴⁵² Crum, B. and Fossum, J. E. (2009), “The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU”, *European Political Science Review*, 1, p.p. 249-271.

⁴⁵³ Kaczynski, P. (2011), “Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System”, *CEPS Special Reports*, p. 8 και Zalewska, M. and Gstrein, O. (2013), “National Parliaments and their Role in European Integration: The EU’s Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity”, *Bruges Political Research Papers / Cahiers de Recherche Politique de Bruges*, No 28, p. 12.

⁴⁵⁴ Craig, P. (2011), *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford; New York: Oxford University Press, p. 186.

⁴⁵⁵ Zalewska, M. and Gstrein, O. (2013), ό.π.: 15.

⁴⁵⁶ Grevi, G. (2001), *Beyond the Delimitation of Competences: implementing subsidiarity*, The Europe we Need Working paper, European Policy Centre, 25 September 2001.

⁴⁵⁷ Για τους λόγους αυτούς, οι εκπρόσωποι της Ελλάδας ήταν αντίθετοι στη Συνέλευση του Laeken στη θέσπιση του μηχανισμού αυτού.



δουλειά φαίνεται να γίνεται στο εσωτερικό κάθε κράτους-μέλους, με αξιέπαινη και τη συμβολή της COSAC.

Στην **Ελλάδα**, η αναβάθμιση του ευρωπαϊκού και διεθνούς ρόλου της Ελληνικής Βουλής συνιστά τη μεγαλύτερη ιστορική πρόκλησή της. Κατά το μέτρο που ο ρόλος της Ελλάδας αλλάζει άρδην από αυτά που συντελούνται στην Ένωση και στον κόσμο, εναπόκειται στην *εθνική αντιπροσωπεία* να αποφασηθίσει, αποδεχθεί και επιβάλει, με τις κατάλληλες συνταγματικές και θεσμικές αλλαγές, τον νέο ρόλο και τα νέα καθήκοντα που υπαγορεύει η νέα εποχή. Μόνο έτσι, η Βουλή των Ελλήνων δεν θα χάσει το ιστορικό της νόημα. Μόνο έτσι, οι Έλληνες θα διατηρήσουν τα δικαιώματά τους, τις προοπτικές τους και προπάντων την ταυτότητά τους.

Στη βάση αυτή, το στοίχημα είναι μεγάλο για τα ΕΘΚ. Αυτό σημαίνει ότι, η δυναμική ανάπτυξης/αναβάθμισης του ευρωπαϊκού ρόλου των ΕΘΚ, δημιουργεί μεγάλη θεσμική πίεση στον τρόπο οργάνωσης και συλλογικής τους δράσης. Η μη αποτελεσματική άσκηση των νέων καθηκόντων τους θα επιταχύνει τη θεσμική τους υποβάθμιση. Το χειρότερο, θα αναδείξει *κοινοβούλια πολλών ταχυτήτων*⁴⁵⁸. Επομένως, επιβάλλεται *βελτίωση* και *συντονισμός* της δράσης τους, έτσι ώστε η συμβολή τους στη δημοκρατική λειτουργία της Ένωσης να γίνει περισσότερο αισθητή. Επιβάλλεται *στενή διακοινοβουλευτική συνεργασία*, με προεξάρχουσες τις ευθύνες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έτσι ώστε να υπάρξει σύγκλιση στην κατεύθυνση υιοθέτησης των καλύτερων κοινοβουλευτικών πρακτικών⁴⁵⁹.

Διαφορετικά, τίθεται σε κίνδυνο, τόσο η αρχή της ισότητας των κρατών-μελών ενώπιον των Συνθηκών, όσο και η αρχή της εθνικής ταυτότητας. Κυρίως, όμως, τίθεται σε κίνδυνο η νομιμοποιημένη δράση της Ένωσης στο σύνολο των κρατών-μελών. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα αντιληπτό από τον τρόπο ελέγχου τόσο της αρχής της επικουρικότητας, όσο και από τη διαδικασία εγκαθίδρυσης μιας γνήσιας οικονομικής διακυβέρνησης.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι νέες διαρρυθμίσεις για το θεσμικό και πολιτικό ρόλο των ΕΘΚ στο ενωσιακό σύστημα θα απαιτήσουν, για τη διαπίστωση των πραγματικών αποτελεσμάτων τους, μελέτη σε βάθος χρόνου, όπως απαιτείται και για κάθε θεσμική αλλαγή. Μια πρώτη εκτίμηση έχουμε από τους υποστηρικτές των ρυθμίσεων αυτών, οι οποίοι, ναι μεν 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, ωστόσο, επενδύουν, **διαφορετικές προσδοκίες** από την επίδραση τους στον ρυθμό ανάπτυξης, την κατεύθυνση και το εύρος (Πολιτική Ένωση) και τη θεσμική ποιότητα του Ενωσιακού οικοδομήματος⁴⁶⁰: 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

⁴⁵⁸ Βλ. για παράδειγμα, τα **πρακτικά** της συνάντησης των Προέδρων των ΕΕΥ, στο Βερολίνο στις 12 Φεβρουαρίου 2007, όπου ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου της Λιθουανίας **Vaira Paegle** τόνισε ότι, «Member States are in unequal positions, since some national parliaments lack the staff and/or the technical Knowledge to carry out the checks».

⁴⁵⁹ Ιδού κάποιες **προτάσεις** αναγκαίες για την πληρέστερη ανταπόκριση των ΕΘΚ και τη μεγιστοποίηση της συνεισφοράς τους στην Ευρωπαϊκή Διεύρυνση και Ολοκλήρωση: **α)** διασύνδεση των ΕΘΚ, **β)** θεσμοθέτηση του Συμβουλίου των Προέδρων των ΕΘΚ, **γ)** λειτουργία Συντονιστικού Οργάνου, **δ)** θεσμοθέτηση κοινών συνόδων εκπροσώπων από τις ΕΕΥ των ΕΘΚ και της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του ΕΚ, **ε)** θεσμοθέτηση της συνεργασίας του «τετραγώνου» Ευρωπαϊκή Επιτροπή-Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εθνικά Κοινοβούλια.

⁴⁶⁰ Kiiver, P. (2008), ό.π.: 227-252.



προϋπόθεσης για την εξέλιξη του ενοποιητικού εγχειρήματος και την οικοδόμηση της πολιτικής Ευρώπης⁴⁶¹.

Επιπλέον, η νέα θεσμική πραγματικότητα θα τροφοδοτήσει με νέα δεδομένα την πολιτική και επιστημονική *συζήτηση* για την εξέλιξη του **κοινοβουλευτισμού** στην Ευρώπη⁴⁶². Μια εξέλιξη χαρακτηριζόμενη από τη σταδιακή μετατόπιση του κέντρου βάρους από τη φορμαλιστική, στατική και τυπική εξουσία (νομοθεσία), στις λειτουργίες, τη δυναμική και αποτελεσματική άσκησή τους, ήτοι από την τυπική νομιμοποίηση των αποφάσεων, στην άσκηση επιρροής και τον έλεγχο σε όλες τις φάσεις της πολιτικής διαδικασίας, παρέχοντας κατ' αυτόν τον τρόπο δημοκρατική νομιμοποίηση στις συλλογικές αποφάσεις και στο ενωσιακό πολιτικό σύστημα στο σύνολό του⁴⁶³.

Υπό το πρίσμα αυτό, παρατηρείται ένας **επαναπροσδιορισμός** της θεσμικής ταυτότητας των ΕθΚ και των λειτουργιών που επιτελούν. Τα ΕθΚ, 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. Από την άλλη, τα ΕθΚ εμφανίζονται να υπερβαίνουν τα όρια της κρατικής εκπροσώπησης, προσφέροντας στο ενοποιητικό εγχείρημα την πολιτική «αύρα» των εθνικών κοινωνικών και πολιτικών συσχετισμών, οι οποίοι, χωρίς την εντροπία της εθνοκρατικής σκοπιμότητας, μπορούν με τη σειρά τους να μετέχουν, αδιαμεσολάβητα στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής Ενωσιακής δημοκρατικής πολιτικής κοινότητας.

Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι, ο *ρόλος* των ΕθΚ στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία έχει **δύο (2) διαστάσεις**. Η πρώτη είναι **εθνική** και αφορά στον έλεγχο της κυβέρνησης στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής Ενωσιακής πολιτικής και της διαπραγματευτικής στρατηγικής και τακτικής⁴⁶⁴. Η δεύτερη είναι **Ενωσιακή** και αφορά στον έλεγχο της πολιτικής διαδικασίας μέσα από τον «πολιτικό διάλογο» με την Επιτροπή.

Κατόπιν των ανωτέρω, δεν χωράει, πλέον, καμία αμφιβολία ότι, εισερχόμαστε σε μια νέα φάση σχέσεων μεταξύ εθνικών κυβερνήσεων, ΕθΚ και των οργάνων της

⁴⁶¹ Follesdal, A. and Hix, S. (2006), ό.π.: 555.

⁴⁶² Costa, O., Kerrouche E. et Magnette, P. (2004), *Le temps du parlementarisme désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance*, σε των ιδίων (επιμ.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Editions de l' Université de Bruxelles, Bruxelles, p.p. 9-32.

⁴⁶³ Ανάλογη ήταν και η **συζήτηση** για τις **μεταβλητές ταξινόμησης των κοινοβουλίων** και τα **κριτήρια προσμέτρησης** της «**κοινοβουλευτικής επίδοσης**» (legislative performance). Μια συζήτηση χαρακτηριζόμενη από την απομάκρυνση από τις κλασσικές προσεγγίσεις, οι οποίες κυριαρχούνταν από το ερώτημα «**πόση πολιτική ισχύ**» (how much policy power) διαθέτουν τα κοινοβούλια στον προσδιορισμό του τελικού προϊόντος (output) της νομοθετικής διαδικασίας, στην υιοθέτηση ενός πιο σύνθετου και αναλυτικού ερωτήματος, σχετικά με τον τρόπο που τα κοινοβούλια επηρεάζουν τη χάραξη και άσκηση δημόσιας πολιτικής σε όλες τις φάσεις της πολιτικής διαδικασίας, βλ. Polby, N. W. (1975), *Legislatures*, σε Greenstein, F. I. and Polby, N. W. (επιμ.), *Handbook of Political Science*, Volume 5, Governmental Institutions and Processes, Addison-Wesley, Reading Massachusetts, p.p. 257-319, Mezey, M. (1990), *Classifying Legislatures*, σε P. Norton (επιμ.), *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, p.p. 21-44 και Arter, D. (2006), Conclusion. Questioning the 'mezey question': An interrogatory framework for the comparative study of legislatures, *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3), p.p. 462-482.

⁴⁶⁴ Η **σημερινή πραγματικότητα** του **Ενωσιακού πολιτικού συστήματος** δεν επιτρέπει τον ουσιαστικό πολιτικό έλεγχο στις κρίσιμες φάσεις δόμησης της απόφασης, αφού αυτές συντελούνται, κυρίως, πίσω από κλειστές πόρτες. Τα ΕθΚ, προκειμένου να ασκήσουν ουσιαστικό έλεγχο, πρέπει να αναπτύξουν τη δράση τους με όρους που αντιβαίνουν στην ίδια την ουσία του κοινοβουλευτισμού, τη διαφάνεια και τη δημοσιότητα, δηλαδή την ορατότητα στις συντελούμενες πολιτικές διεργασίες, βλ. Auel, K. (2007), ό.π.



ΕΕ., με σκοπό τη καλύτερη λειτουργία της Ένωσης. Οι νέοι θεσμοί, που έχουν δημιουργηθεί ή κυοφορούνται, συνεπάγονται μεταβίβαση νέων κυριαρχικών δικαιωμάτων, εξέλιξη που θα ήταν αδιανόητη πριν από ορισμένα χρόνια. Στο νέο τοπίο που δημιουργείται, η διαφύλαξη της δημοκρατικής αρχής θεωρείται εκ των ων ουκ άνευ. Στο πλαίσιο αυτό, ο ρόλος των ΕΘΚ είναι και κρίσιμος και αναντικατάστατος. Και εξηγούμαι, διατυπώνοντας μια προσωπική παρατήρηση:

Ως γνωστόν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκφράζει μηχανισμούς. Το Συμβούλιο εκφράζει Κυβερνήσεις. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκφράζει το σύνολο των Λαών. Τα Εθνικά Κοινοβούλια αποτελούν τον αυθεντικό εκφραστή της θέλησης και των απόψεων κάθε λαού που είναι οργανωμένος σε κράτος. Και ως τέτοια, είναι τα πλέον ενδεδειγμένα όργανα καθορισμού, με το Λόγο και τις Αποφάσεις τους, της πορείας και του ρυθμού της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και Διεύρυνσης, καθώς και της διαμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Προοπτικής σε κάθε χώρα-μέλος. Η συμβολή τους δηλαδή μπορεί να είναι αμφίδρομη. Καμία **Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία** δεν μπορεί να πετύχει αν τα ΕΘΚ δεν λειτουργούν διαπνεόμενα από το πνεύμα της Ευρώπης, την πρακτική της Ένωσης, το κοινό όραμα. Καμία **Ευρωπαϊκή Συζήτηση** δεν μπορεί να πετύχει αν δεν έχει διεξαχθεί με επιτυχία η Εθνική Συζήτηση για την Ευρώπη, σε κάθε κράτος-μέλος, αλλά και σε κάθε υπονήφιο προς ένταξη. Προτεραιότητα για την Ευρώπη πρέπει να αποτελούν οι προτεραιότητες των πολιτών. Και οι πιο αυθεντικοί εκφραστές των πολιτών κάθε χώρας είναι τα ΕΘΚ, τα οποία πρέπει να έχουν πιο αποφασιστικό λόγο, πιο ουσιαστικό ρόλο στη κοινή προσπάθεια για την Ευρώπη που θέλουμε, για την Ευρώπη του μέλλοντός μας.





ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ

Βενιζέλος, Ε. (1994), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα

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

Βενιζέλος, Ε. (2001), *Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Βενιζέλος, Ε. (2002), *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αι. και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Βενιζέλος, Ε. (2008), *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Βενιζέλος, Ε. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου σήμερα, σε: Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ. (2011), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Βοσκόπουλος, Γ. (2008), *Η οικοδόμηση της Ευρώπης: Ειρήνη-Συμφιλίωση-Συνεργασία-Ολοκλήρωση*, Εκδόσεις Ποιότητα: Αθήνα

Βοσκόπουλος, Γ. (2009), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί*, Εκδόσεις Επίκεντρο: Θεσσαλονίκη

Γεωργακόπουλος Α. Θεόδωρος (1995), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές*, Εκδόσεις Α. Σταμούλης: Αθήνα-Πειραιάς

Γιαννής, Ν. Δ., *Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής των Ελλήνων*, Βουλή των Ελλήνων, Γραφείο ΕΚ, Φεβρουάριος 1987

Γιομπρέ-Δημητρίου, Α., Καπιτσίνια, Ε., *Η ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη. Νομικές και διοικητικές διαστάσεις*, σε: Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (επιμ.) (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική εμπειρία*, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα

Δασκάλου Χρ. Γεώργιος (1996), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Ιστορία-Συνθήκες-Θεσμοί-Διευρύνσεις-Βασικές πολιτικές*, Σύγχρονη Εκδοτική: Αθήνα

Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας (2004), *Γενική Συνταγματική Θεωρία-Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, Τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Ηλιοπούλου-Στράγγα Τζούλια (1996), *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή



Θεοδωράκης, Α. Δ., *Η Βουλή των Ελλήνων και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής πολιτικής: Οι συνέπειες της Αυτοεξάιρεσης του Κοινοβουλίου από την Άσκηση των Δικαιωμάτων*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τχ. 17-18, Ιανουάριος-Δεκέμβριος 1994

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (1988), *Ο μετασχηματισμός της ΕΟΚ: Από την «Εντολή» στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (1993), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές*, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Η Ελληνική Διοίκηση και η διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής*, στο Τσούκαλης, Λ. (επιμ.) (1993), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*, ΕΚΕΜ, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης*, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (1998), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων.

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (2000), *Το Μέλλον της Ευρώπης. Η Προοπτική της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και η Ελλάδα*, Εκδόσεις Σιδέρης: Αθήνα

Ιωακειμίδης Π. Κ. (2004), *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η κρίση συνταγματοποίησης της ΕΕ*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (2005), *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση-Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης*, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (2007), *θα επιβιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση?*, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα

Ιωακειμίδης, Κ. Π. (2007), *Η θέση της Ελλάδας στο διεθνές, ευρωπαϊκό και περιφερειακό σύστημα: Ιστορικές εννοιολογήσεις και σύγχρονη πραγματικότητα*, Εκδόσεις Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων

Ιωακειμίδης, Π. Κ. (2010), *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Ιωσήφ Σ. Ιωσήφ (2006), *Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης*, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα

Κακλαμάνης, Α. Π., *Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και Εθνικά Συμφέροντα*, Το Βήμα, 1 Δεκεμβρίου 1996

Καλογεράτος, Π. (1994), *Έρευνα πάνω στην κρίση των Κοινοβουλίων*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή



Καμίνης, Γ. (1998), *Βουλή: Η πρόκληση της αναβάθμισης*, σε: *Τα Εικοσάχρονα του Συντάγματος 1979*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Κανελλόπουλος, Π. (2010), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν. (1995), *Ζητήματα μεθόδου του Συνταγματικού Δικαίου. Από τα αδιέξοδα της παραδοσιακής αντίληψης στο νεφελώδες μετά-το-μοντέρνο;*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν. (2006), *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Σύνταγμα: Η «ευρωπαϊκή» του εθνικού Συντάγματος*, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, τχ. 3

Κατρούγκαλος, Γ., Μαυρομούστακου, Η. (2003), *Το ελληνικό κομματικό σύστημα και οι πρόσφατες αλλαγές στην οργάνωση και λειτουργία της Βουλής*, σε: Τσάτσος, Δ. Θ., Κοντιάδης, Ξ. Ι. (επιμ.), *Το μέλλον των ελληνικών κομμάτων*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Κοντιάδης Ι. Ξενοφών (2000), *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος. Ι. Μεθοδολογικά Θεμέλια. Συμβολή στη συνταγματική θεωρία της πλουραλιστικής δημοκρατίας*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή.

Κουλουμπής, Θ. & Κώνστας, Δ. (επιμ.) (1986), *Το Ελληνικό Κοινοβούλιο στην εξωτερική πολιτική, 1974-1984*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα

Κριάρη-Κατράνη Ισμήνη (2001), *Τεχνολογία και Κοινοβούλιο: Ο θεσμικός ρόλος και το έργο των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών και των Γραφείων Αποτίμησης Τεχνολογίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Λάβδας, Κ. (2002), *Δημιουργία και Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Ευρωπαϊκά Ιδεολογικά Ρεύματα κατά το β' μισό του 20ου αιώνα και τη Μετασοβιετική Περίοδο*, Τόμος Β', ΕΑΠ: Πάτρα

Μακροδημήτρης, Α. και Πραβιτά, Μ. Η. (2012), *Δημόσια Διοίκηση-Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Μανιτάκης, Α. (2001), *Συνταγματική οργάνωση του κράτους-Κράτος-Έθνος-Σύνταγμα-Κυριαρχία-Παγκοσμιοποίηση*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Μανιτάκης, Α. (2007), *Συνταγματική οργάνωση του κράτους. Με στοιχεία Πολιτειολογίας*, β' εκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Μαραβέγιας, Ν., Τσινιτσιζέλης, Μ. (1995/2004), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Θεσμικές, Πολιτικές και Οικονομικές πτυχές*, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Μαριάς, Ε. (2008), *Η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των ΕΘΚ*, ΕφημΔΔ, 4

Μαυριάς Γ. Κώστας (2005), *Συνταγματικό Δίκαιο*, 4^η έκδοση επαυξημένη, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή



- Μαυριάς Γ. Κώστας (2014), *Συνταγματικό Δίκαιο*, 5^η έκδοση, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας: Αθήνα
- Μούσης, Ν. (2006), *Η Ευρωπαϊκή Ένωση με ή χωρίς Σύνταγμα*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα
- Ντάλης, Σ. (2002), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα
- Παπαγιάννης, Δ. (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4^η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή
- Παπαδημητρίου, Γ. (1993), *Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή
- Παπαδημητρίου, Γ. (2002), *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα
- Παπαδημητρίου, Γ. (2007), *Συνταγματικές Μελέτες: Ευρωπαϊκή Ενοποίηση-Συνταγματοποίηση της ΕΕ-Το κυπριακό πρόβλημα-Περιβαλλοντικό Σύνταγμα*, Τόμος II, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Παπαδημητρίου, Γ. (2008), *Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή*, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, τ. 9, σελ. 72-83
- Παπαδημητρίου, Γ. (2010), *Συνταγματικές Μελέτες: Θεμελιώδη δικαιώματα-Δικαιοσύνη-Ανεξάρτητες Αρχές-Ευρωπαϊκή ενοποίηση-Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Κυπριακό πρόβλημα*, Τόμος IV, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Παπαδοπούλου, Λ. (2003), *Η συνταγματική οικοδόμηση της Ευρώπης από τη σκοπιά του ελληνικού Συντάγματος*, σε: Μανιτάκης, Α., Παπαδοπούλου, Λ. (επιμ.), *Η προοπτική ενός Συντάγματος για την Ευρώπη*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Παπαδοπούλου, Λ. (2009), *Εθνικό Σύνταγμα και Κοινοτικό Δίκαιο: Το ζήτημα της «υπεροχής»*, Πρόλογος Δημήτρη Θ. Τσάτσου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή
- Παπαδοπούλου, Λ., *Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ*, σε: Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (υπό έκδοση)
- Παραράς Ι. Πέτρος (1999), *Σύνταγμα 1975-Corpus III*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Πασσάς Γ. Αργύρης (2005), *Εισαγωγή: Βουλευτής «αγορητής» ή βουλευτής «διαπραγματευτής»*, σε: Τσάτσος, Δ. Θ., *Τα μεγάλα θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πέντε κείμενα για την κρίσιμη δεκαετία της ευρωπαϊκής οικοδόμησης 1994-2004*, Εκδόσεις Σαββάλας: Αθήνα



Πασσάς Γ. Αργύρης (2007), *Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 8, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Πασσάς Γ. Αργύρης, *Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο Ενωσιακό Πολιτικό Σύστημα: Το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής στο Μαραβέγιας, Ν.*, (επιμ.) (2008), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Πασσάς Γ. Αργύρης, *Το Υπουργείο Εξωτερικών στο μεταβαλλόμενο ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα*, σε: Πασσάς, Α., Τσέκος, Θ. (επιμ.) (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική εμπειρία*, Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα

Πασσάς Γ. Αργύρης, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων στο Κοντιάδης Ξ.-Σπυρόπουλος Φ.* (2011), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Πασσάς Γ. Αργύρης (2012), *Η Εθνική δημόσια διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Εκδόσεις Παπαζήσης

Πλιάκος, Α. Δ., *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια: από την αντιπαλότητα στην κοινή μάχη για τον εκδημοκρατισμό και τη νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στα Πρακτικά Συνεδρίου (2009) με θέμα «50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και Προοπτικές», Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων

Πλιάκος, Α. Δ. (2009), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ, Τόμος Α'*, πρώτη έκδοση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Πλιάκος, Α. Δ. (2009), *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του: ανταγωνισμός και πολιτικές της ΕΕ-η Ελλάδα στην ΕΕ, Τόμος Β'*, πρώτη έκδοση, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

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

Ράϊκος, Α. (2009), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος, Α', 3^η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Σκουλάς Ε. Γιώργος (2010), *Πολιτική Επιστήμη και Ιδεολογίες: Συστήματα Εξουσίας και Σύγχρονες Ιδεολογίες*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Σκουρής, Β., *Η διακριτική στάση του Συντάγματος σε θέματα ευρωπαϊκής ενοποίησης*, Πρακτικά Συνεδρίου για το Αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου (Αθήνα, 14 και 15 Ιουνίου 2001), σε Τσάτσος, Δ. Θ., Βενιζέλος, Ε., Κοντιάδης, Ξ. Ι. (επιμ.) (2001), *Το Νέο Σύνταγμα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Στάγκος, Π. (2006), *Η συνταγματική εξέλιξη της κοινοτικής έννομης τάξης: Κοινότητα δικαίου, Θεμελιώδη δικαιώματα, Δημοκρατία*, σε: Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ.,



Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμ. Α', Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Στεφάνου, Α. Κ. (2002), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, 6^η έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Τσάτσος, Δ. Θ. (1994), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α', Θεωρητικό Θεμέλιο, Α' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα-Κομοτηνή

Τσάτσος, Δ. Θ. (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μία ένωση λαών με ισχυρές πατριδες*, Εκδόσεις Καστανιώτης: Αθήνα

Τσάτσος, Δ. Θ. (2005), *Το αξιακό σύστημα της ΕΕ, Εισαγωγή στη λειτουργία του*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

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

Τσάτσος, Δ. Θ. (2007), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Εκδόσεις Α. Λιβάνης: Αθήνα

Τσινισιζέλης, Μ. (2001), *Quo Vadis Europa?*, Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις.

Τσούκαλης Λ. (2004), *Ποια Ευρώπη;*, Εκδόσεις Ποταμός: Αθήνα

Φιλίνης, Κ., *Η αντιμετώπιση του Δημοκρατικού Ελλείμματος στην ΕΟΚ*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τχ. 1, Μάιος 1989

Χριστιανός, Β. (2008), *Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι νέοι κανόνες λειτουργίας της ΕΕ, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τχ. Ι

Χριστιανός, Β. (2008), *Η Ελλάδα και το κοινοτικό κεκτημένο ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, στο: Μαραβέγιας, Ν., επ., 2008, *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Θεμέλιο: Αθήνα

Χριστοδουλίδης Α. Θεόδωρος (2004), *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η διάσταση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Χριστοδουλίδης, Θ. (2006), *Η ιστορική διαδρομή της ευρωπαϊκής ενοποίησης*, σε: Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμ. Α', Εκδόσεις Ι. Σιδέρης: Αθήνα

Χρυσόγονος, Χ. Κ. (2005), *Το Μετέωρο Βήμα της Ευρώπης-Η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης και το Μέλλον της Ευρώπης*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Χρυσόχου Ν. Δημήτρης (2003), *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα



Χρυσόχου Ν. Δημήτρης (2006), *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία, Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Χρυσόχου Ν. Δημήτρης (2008), *Η άδηλος κυριαρχία*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Beetham, D. (2013), *The Legitimation of Power*, 2^η έκδοση, Εκδότης Palgrave Macmillan

Bilancia, P. (2009), “The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration” *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εμπειρία και προοπτικές*, Πρακτικά Συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, Αθήνα

Fitzmaurice J., *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στον Ντάλη Σ. (επ.) (2002), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Haas, E. B., *The Uniting of Europe*, Stevens, London 1958

Henig, S. (2002), *Η ενοποίηση της Ευρώπης. Από τη διχόνοια στην ομόνοια*, ΕΑΠ: Πάτρα

Napolitano G., *Οι σχέσεις Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Εθνικών Κοινοβουλίων*, στον Ντάλη Σ. (επ.) (2002), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, Εκδόσεις Παπαζήσης: Αθήνα

Neil Nugent (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Σαββάλας: Αθήνα

Raepenbusch, V. S. (2008), *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Λισσαβόνας: Η νομική ανάδυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΕΕυρΔ. σ. 459-488.

ΑΡΘΡΑ

Ελληνόγλωσσα

Πασσάς Γ. Αργύρης, *Η Εθνική Διοίκηση στο Θεσμικό και Πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 27-34

Πλιάκος Αστέρης, *Η αρχή της δημοκρατίας στην ΕΕ και ο ρόλος των ΕΘΚ*, από το Πρώτο Τεύχος 2014, Εκδόσεις Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου.

Πολίτης Μ. Αλέξανδρος, *Το δημοψήφισμα και η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση* (The referendum and the European integration)

Τσούκας Χ. 2009, *Η χώρα της κβαντικής απροσδιοριστίας*, εφημερίδα *Η Καθημερινή*, 25/10/2009, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_columns_2_25/10/2009_334819



Ξενόγλωσσα

Alexopoulos, A. 2007, “Greece. Government as the Dominant Player”, σε: Rasch, B. E., Tsembeles, G. (επιμ.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London

Alivizatos, N. 1990, “The difficulties of *rationalization* in a Polarized Political System: The Greek Chamber of Deputies”, σε Liebert, U., Cotta, M. (επιμ.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter Publishers, London, NY, p.p. 131-153

Anderson, D. L. 2004, “The Textualizing Functions of Writing for Organizational Change”, *Journal of Business and Technical Communication*, 18 (2), p.p. 141-164

Arter, D. 2006, Conclusion. Questioning the 'mezey question': An interrogatory framework for the comparative study of legislatures, *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3), p.p. 462-482

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

Auel, K. and Benz, A. 2005, *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, London: Routledge

Barrett, G. 2008, “Analysis and Reflections—‘The king is dead, long live the king’: The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments”, *European Law Review*, vol. 33, issue 1

Beetham, D. & Lord, C. 1998, “Legitimacy and the European Union”. In: Weale, A. & Nentwich, M. eds. *Political Theory and the European Union*. London: Routledge, 15-33

Benz, A. 2004, “Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union”, *West European Politics*, τομ. 27, τχ. 5, p.p. 875-900

Benz, A. 2006, “Policy-making and accountability in EU multilevel governance”, σε Benz, A. and Papadopoulos, Y. (επιμ.), *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, Routledge, London and New York, p.p. 99-114

Benz, A.-Auel, K. 2005, “The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems”, *Journal of Legislative Studies*, τομ. 11, τχ. 3-4, p.p. 372-393

Bergman, T. 1997, “National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes in Empirical Variation and Competing Explanations”, *Journal of European Public Policy*, τομ. 4, τχ. 3, p.p. 373-387



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

Blichner, L. C. 2000, The anonymous hand of public reason. Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy, σε Eriksen, E. O. and Fossum, J. E. (επιμ.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation*, Routledge, London and New York , p.p. 141-163

Blümel, B. and Neuhold C. 2007, “The Parliament of Austria: A “Normative” Tiger?”, σε Tans O., Zoethout C., Peters J. (επιμ.), *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. European Law Publishing, Groningen/Amsterdam, p.p. 143-160

Boussaguet, L. 2011, A l’écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l’échelle communautaire, Notre Europe, *Policy Paper*, 44, διαθέσιμο στο www.notre-europe.eu

Brown, T. 2012, National Parliaments in the Convention on the Future of Europe [σε ηλεκτρονική μορφή]. διαθέσιμο στο: <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/3103.pdf>

Buche, J. and Buzogany, A. 2010, “Europeanization and political-administrative relations in the Member States”, Paper presented at the *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, Porto, Portugal, 23-26 June 2010

Buzek, J. 2010, State of the Union, *JCMS 2010 Annual Review*, 49: 7-16

Buzogany, A. and Stuchlil, A. 2011, “Paved with good intentions-Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon”, *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer*, Discussion Paper 66

Carter, C. & Scott, A. 1998, “Legitimacy and governance beyond the European nation state: conceptualising governance in the European Union”. *European Law Journal*, 4 (4): 429-445

Coombes, D., “Problems of Governance in the Union” στους Duff / Pinder / Pryce (eds.), *loc. cit.*, 157 (172)

Cooper, I. 2006, “The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, τομ. 44, τχ. 2, p.p. 281-304

Cooper, I. 2009, “Comment: Will national parliaments use their new powers?”, *EU Observer*, διαθέσιμο στο: <http://euobserver.com/18/28839>

Cooper, I. 2011, “A Virtual Third Chamber for the European Union? The national parliaments after the Treaty of Lisbon”, *Arena, Working Paper No. 7*, June 2011.

Costa, O., Kerrouche E. et Magnette, P. 2004, Le temps du parlementarisme désenchanté? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance, σε των ιδίων



(επιμ.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Editions de l' Université de Bruxelles, Bruxelles, p.p. 9-32

Craig, P. 2011, *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford; New York: Oxford University Press

Crum, B. and Fossum, J. E. 2009, "The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU", *European Political Science Review*, 1, p.p. 249-271.

Cygan, A. 2012, "National Parliaments within the EU Polity-no Longer Losers but Hardly Victorious", *ERA Forum*, 12 (4), 517-533

Decker, F. 2002, "Governance beyond the nation-state: reflections on the democratic deficit of the European Union". *Journal of European Public Policy*, 9 (2): 256-72

Dehousse, R. 1995, "Institutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", *European University Institute Working Papers* (4), p.p. 22-26

Di Fabio 2002, "Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Members", *C.M.L.Rev.* 39, 1294

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

Duina, F. Oliver, M. 2005, "National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?", *European Law Journal*, 11 (2): 173-195

Duina, F. and Raunio, T. 2007, "The open method of co-ordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities?", *Journal of European Public Policy*, 14 (4), p.p. 489-506

Fabbrini, F. and Granat, K. 2013, "Yellow card, but no foul": The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike', *CMLR*, p.p. 115-144

Fabius Laurent 2004, *Une Certaine idee de l' Europe*, Plon, Paris

Featherstone, K. 2005, "Introduction: 'Modernisation' and the structural constraints of Greek politics", *West European Politics*, 28 (2): 223-241

Fitzmaurice, J., "An analysis of the European Community Cooperation Procedure", στο *Journal of Common Market Studies*, τομ. XXVI, αρ. 4, p.p. 389-400

Follesdal, A. 2006, "Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union", *The Journal of Political Philosophy*, 14 (4), p.p. 441-468.



Follesdal, A. and Hix, S. 2006, “Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (3), 533-562

Founndethakis, P. 2003, “The Hellenic Parliament: The New Rules of the Game”, *The Journal of Legislative Studies*, 9 (2), p.p. 85-106

Geiger, R. σε: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M., EUV/AEUV, *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, Kommentar, München: Verlag C.H. Beck 2010, 54 επ.

Goetz, Klaus H., and Jan-Hinrik Meyer-Sahling 2008, *The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives*. Living, Reviews in European Governance No. 2008 (2)

Goetz, K. H. and Meyer-Sahling J.-H. 2008, “The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives”, *Living Reviews in European Governance*, 3 (2), διαθέσιμο στο <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>

Goldstein, L. F. 1997, “State Resistance to Authority in Federal Unions: The Early United States (1790-1860) and the European Community (1958-1994)”, *Studies in American Political Development*, p. 149 επ. (171)

Grevi, G. 2001, *Beyond the Delimitation of Competences: implementing subsidiarity*, The Europe we Need Working paper, European Policy Centre, 25 September 2001.

Gstrein Oskar Josef and Harvey Darren 2014, “The Role of National Parliaments in the European Union”, Τεύχος 3

Harlow, C. 2002, *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, p. 6

Hix, S. and Hoyland, B. 2011, *The political System of the European Union*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke

Holzhaecker, R. 2005, The power of opposition parliamentary party groups in European scrutiny, *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p.p. 428-445.

Kaczynski, P. 2011, “Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System”, *CEPS Special Reports*

Karlas, J. 2011, “Parliamentary control of EU affairs in Central and Eastern Europe: explaining the variation”, *Journal of European Public Policy*, 18 (2), p.p. 258-273

Katz, R. S.-Wessels, B. 1999, *The European Parliament, National Parliaments and European Integration*, Oxford University Press, Οξφόρδη

Kelso, A. 2007, “The Modernisation Committee: Who Needs It?”, *British Journal of Politics and International Relations*, 9, p.p. 138-157



Kiiver, P. 2006, “The National Parliaments in the European Union”, *A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, chapter 2, p.p. 43-69

Kiiver, P. 2008, “The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement” in *European Constitutional Law Review*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, p. 247 (227-252)

Kiiver, P. 2011, “The early-warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a Conseil d'Etat for Europe”, *E.L. Rev.*, p.p. 98-107

Knudsen, M. and Carl, Y. 2008 “COSAC-its Role to date and its Potential in the Future”, σε: Barrett, G. (επιμ.) 2008, *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Clarus Press, Dublin, p.p. 455-483

König, Th., Daimer, St. & Finke, D. 2008, “The Treaty Reform of the EU: Constitutional Agenda-Setting, Intergovernmental Bargains and the Presidency’s Crisis Management of Ratification Failure”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (2), 337-363

Ladrech, R. “Europeanization of domestic politics and institutions”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 1, March 1994

Larhant, M. 2005, “La cooperation interparlementaire dans l’ UE. L’ heure d’ un nouveau depart?”, *Notre Europe*, *Policy Paper*, 16, p. 15

Lijphart, A., Bruneau, T. C., Diamandouros, P. N., Gunther, R. 1998, “A Mediterranean model of democracy? The Southern European democracies in comparative perspective”, *West European Politics*, 11 (1), p. 7 επ.

Lijphart, A. 1999, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, ιδίως σελ. 9-47 (Chapter 2 και 3)

Lord, C. 1998, *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press

Lord, C and Magnette, P. 2004, “E Plusibus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), p.p. 183-202

Louis, J-V. 2008, The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity—Legal Options and Practical Limits, *European Constitutional Law Review*, 4 (3), p.p. 429-452

Majone, G. 1996, ed. *Regulating Europe*, London: Routledge

Majone, G. 1998, *Europe's 'democratic deficit': the question of standards*. *European Law Journal*, Τόμος 4, No. 1



- Majone, G. 2003, “The politics of regulation and european regulatory institutions”, *In: Hayward, J. and Menon, A. eds. Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 297-312.
- Majone, G. 2005, *Dilemmas of European Integration*, Oxford: Oxford University Press
- Martinico, G. 2011, “Dating Cinderella: On subsidiarity as a political safeguard of federalism in the European Union”, *EPL*, p.p. 649-660
- Maurer, A. & Wessels, W. 2001, *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos
- Meny, Y. 2002, “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”. *Journal of Common Market Studies*, 41 (1): 1-13
- Mezey, M. 1990, *Classifying Legislatures*, σε P. Norton (επιμ.), *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford, p.p. 21-44
- Moravcsik, A. 2002, “In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), 603-634
- Moravcsik, A. 2008, “The Myth of Europe’s ‘Democratic Deficit’”, *Intereconomics: Journal of European Economic Policy*, Vol. 43 (6), 331-340
- Nielsen, Brent F. and Stubb, Alexander C. G. 1998, *The European Union, Readings on the Theory and Practice of European Union/Integration*, Macmillan Press, London
- Netlnreither, K. 1994, “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, Vol. 29 (3), 299-314
- Norton, Philip (ed.), 1996, *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London, p.p. 5-6, 9-11
- Norton, Ph. 2003, “National parliaments and the European Union”. *Managerial Law*, Vol. 45 (5/6), 5-25
- O’ Brennan, J. and Raunio, T. (eds) 2007, *National Parliaments within the Enlarged European Union: From ‘Victims’ of Integration to Competitive Actors?*, New York: Routledge
- Pache, E., Rösch, F. 2008, *Der Vertrag von Lisbon, NVwZ*
- Papadopoulos, Y. et Buffat, A. 2007, Concrétiser la démocratie participative en introduisant un “référendum d’ initiative populaire” dans le système politique européen, σε Costa O. et Magnette P. (επιμ.) 2007, *Une Europe des elites? Réflexions sur la fracture démocratique de l’ Union Européenne*, Editions de l’ Université de Bruxelles, Bruxelles, p.p. 259-278



Peters, A. 2001, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Duncker & Humblot, Berlin, p. 93

Peters, Jit 2005, “National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice”, *European Constitutional Law Review*, vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge

Piris, J-Cl. 2010, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press.

Polsby, N. W. 1975, Legislatures, σε Greenstein, F. I. and Polsby, N. W. (επιμ.), *Handbook of Political Science*, Volume 5, Governmental Institutions and Processes, Addison-Wesley, Reading Massachusetts, p.p. 257-319

Putnam, L., Cooren, F. 2004, “Alternative Perspectives on the Role of Text and Agency in Constituting Organizations”, *Organization*, 11 (3), p.p. 323-333

Raunio, T. 2005, “Holding governments accountable in European affairs: Explaining crossnational variation”, *Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), p.p. 319-342

Raunio, T. 2009, “National Parliaments and European Integration: What We Know and Agenda for Future Research”, *The Journal of Legislative Studies*, 15 (4), p.p. 317-334

Raunio, T. 2011, “The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System”, *Journal of European Integration*, 33 (3), p.p. 303-321

Raunio, T. and Wiberg, M. 2008, “Too Little, Too Late? Comparing the Engagement of Nordic Parliaments in European Union Matters”, σε Barrett, G. (επιμ.), *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Clarus Press, Dublin, p.p. 379-391

Riis, P. 2007, “National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark”, σε Tans O., Zoethout C., Peters J. (επιμ.), *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. European Law Publishing, Groningen/Amsterdam, p.p. 183-202

Rituzzo, F. 2003, “National Parliament and the European Union: Part of the Problem or Part of the Solution to the Democratic Deficit in the European Constitutional Settlement”, *The Journal of Legislative Studies*, 9 (3): 92, 93, 103, 104

Samoni-Rantou, C.-Zorbala-Wallden, M. 1995, “The case of Greece”, στο S.A. Pappas (επιμ.), *Natural Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Decisions*, Maastricht, EIPA

Schmidt, V. A. & Thomassen, J. 1999, eds. *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Schneider, G., Baltz, K. 2005 “Domesticated Eurocrats: Bureaucratic Discretion in the Legislative Pre-Negotiations of the European Union”, *Acta Politica*, 40, p.p. 1-27



de Schoutheete, P. 2000, *The case for Europe, unity, diversity, and democracy in the European Union*, Lynne Rienner, London, p. 54

Scott, J. & Trubek, D. 2002, "Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union". *European Law Journal*, 8 (1): 1-18

Sharpf, F. 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press

Shaw, J. 1993, *European Community Law*, London: Macmillan

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

Smookler, J. 2006, Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny, *Parliamentary Affairs*, 59 (3), p.p. 522-535

Sprungk, C. 2011, How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case Of National Parliaments in the European Union, *Journal of European Integration*, 33 (3), p.p. 323-340

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

Tronchetti, F. 2010, "National parliaments as guardians of subsidiarity: A feasible task or an utopist chimera?", *Journal of US – China Public Administration*, 7 (9) (Serial No 59): 18-20

Tsoukalis, L. 2002, "EMU and the dynamics of european integration", In: Dosenrode, S. ed. *Political Aspects of the Economic and Monetary Union: The European Challenge*, London: Ashgate, p.p. 71-85

Tsoukalis, L. 2003, *What Kind of Europe?*, Oxford: Oxford University Press

Vink, E. 2007, Multi-level Democracy: Deliberative or Agonistic? The Search for Appropriate Normative Standards, *Journal of European Integration*, 29 (3), p.p. 303-322

Wagner, M. 2007, "National Parliaments and Democratic Control in the EU" in *Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU*, Federal Trust Working Group, Discussion Paper 3. σε: www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief29.pdf

Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 354

de Wilde, P. 2011, "Ex ante vs. ex post: the trade-off between partisan conflict and visibility in debating EU policy-formulation in national parliaments", *Journal of European Public Policy*, 18 (5), p.p. 672-689



Zalewska, M. and Gstrein, O. 2013, “National Parliaments and their Role in European Integration: The EU’s Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity”, Bruges Political Research Papers / Cahiers de Recherche Politique de Bruges, No 28

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

Zweifel D. Thomas 2002, *Democratic Deficit? Institutions in the European Union, Switzerland and the United States*, Lexington, New York, p.p. 2, 12

ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ-ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΕΙΣ

Εισήγηση της Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν., με τίτλο «*Η Συνθήκη της Λισαβόνας και η εθνική συνταγματική τάξη: Η εμφάνιση ενός συνταγματικού δεσμού*», στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο (αφιερωμένο στον Γ.Σ. Κούρτη) που διοργάνωσε στις 2 και 3/12/2010 ο Τομέας Νομικής Επιστήμης του Τμήματος Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων του Παν/μίου Πειραιώς, σε συνεργασία με το ΕΣ και το Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, με θέμα «*Η Συνθήκη της Λισαβόνας εντός της ελληνικής έννομης τάξης*»

Ανακοίνωση της Κανελλοπούλου-Μαλούχου, Αθ. Ν., με τίτλο «*Οι μεταμορφώσεις του Συντάγματος και το status mixtus*», στο συνέδριο με θέμα «*Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*» (αφιερωμένο στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου) που διοργάνωσαν το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου και οι μαθητές του σε συνεργασία με το ΑΠΘ, το Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθηνών και το Πανεπιστήμιο Κρήτης στις 17-18/02/2011, διαθέσιμη στο <http://www.constitutionalism.gr/site/1982-oi-metamorfwseis-toy-syntagmatos-kai-to-status-mix/>

Εισήγηση του Ιωακείμδη, Π. Κ., αναπληρωματικού μέλους της Συνέλευσης, **CONV 113/02**, Βρυξέλλες, σχετικά με τις **απαντήσεις** στα ερωτήματα της «*Δήλωσης του Laeken*» για το Μέλλον της ΕΕ, διαθέσιμη στο **βιβλίο** του, *Η Ελληνική Προβληματική για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Η κρίση συνταματοποίησης της ΕΕ*, 2004: 155-193

Εισήγηση του Βενιζέλου Ευάγγελου επί του Συντάγματος: 2001, ως Γενικός Εισηγητής της Πλειοψηφίας, με θέμα «*Αναθεώρηση, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και διεθνής έννομη τάξη (άρθρα 28, 36, 80 παρ. 2)*»

ΟΜΙΛΙΕΣ-ΣΧΟΛΙΑ

Ομιλία του Βενιζέλου Ευάγγελου, με θέμα *Το μέλλον του Κοινοβουλίου*, στο Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Αθήνα, Μάρτιος 2010



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

Σχόλια του Βενιζέλου Ευάγγελου, στην εφημερίδα *Το Βήμα-Γνώμες*, σχετικά με την «σχέση Ευρωπαϊκού και Εθνικού Συντάγματος», δημοσιευμένα στις 27/03/2005 και διαθέσιμα στην ιστοσελίδα <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=165083> [accessed 22-06-2015]

ΚΕΙΜΕΝΑ

Δρ. Μάνος Γ. Παπάζογλου, *Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα. Η έννοια της “κρίσης νομιμοποίησης”*, Μάιος 2010, διαθέσιμο στο Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Σειρά: **Κείμενα Τεκμηρίωσης**, Αθήνα 2003, Μέρος Α': «*Ο ρόλος των ΕΘΚ στην ΕΕ*», Εισαγωγή Σταυρούλα Βασιλούνη

Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Σειρά: **Κείμενα Τεκμηρίωσης**, Αθήνα 2003, *Επικουρικότητα και επικουρικές αρμοδιότητες, Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης*, 2003, Εισαγωγή Κ. Στεφάνου

Τμήμα Σχέσεων με τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών «*Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και Ευρωπαϊκή ιθαγένεια*», Γενική Δ/ση Επιτροπών και Αντιπροσωπειών, Ιούλιος 1994: **Κείμενα: Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα Κοινοβούλια των κρατών-μελών-Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και οι μηχανισμοί συνεργασίας**

ΔΙΑΚΗΡΥΞΕΙΣ

Διακήρυξη της 9.5.1950: “L’ Europe ne se fera pas d’ un coup, ni dans une construction d’ ensemble. Elle se fera par des realization concrete, creant d’ abord une solidarite de fait”

Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη της Γαλλικής Επανάστασης, άρθρο 16: «Κάθε κοινωνία στην οποία δεν διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων, ούτε ισχύει η διάκριση των εξουσιών δεν έχει Σύνταγμα».

ΜΕΛΕΤΕΣ-ΠΡΑΚΤΙΚΑ

Συγκριτική **μελέτη** της Γαλλικής Γερουσίας, Senat (2000), “Les resolutions parlementaires”, *Les Documents de Travail du Senat*, Serie Legislation Comparee, Service des Affaires Europeennes, No LC 80



Πρακτικά της συνάντησης των Προέδρων των ΕΕΥ, στο Βερολίνο στις 12 Φεβρουαρίου 2007: Με αφορμή τον κίνδυνο ανάδειξης *κοινοβουλίων πολλών ταχυτήτων*, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου της Λιθουανίας **Vaira Paegle** τόνισε ότι, «Member States are in unequal positions, since some national parliaments lack the staff and/or the technical Knowledge to carry out the checks».

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

ΔΕΚ υπ. C-233/94 (ΟΔΓ/Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) Συλλ. 1997, I-2405

ΔΕΚ υπ. C-415/93 (Bosman) Συλλ. 1995, I-4921

ΔΕΚ υπ. C-491/01 (British Tobacco) Συλλ. 2002, I-1453

ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Commission of the European Communities 2001, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final

European Council 2001, *Laeken Declaration: The future of the European Union*. *Bulletin of the European Union*. 12, 19-23

European Council-Presidency Conclusions (Dublin, 25-26.06.1990), SN 60/1/90. Brussels

House of Lords, European Union Committee-Report on 2012–13, published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited

ΨΗΦΙΣΜΑΤΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Ψήφισμα του ΕΚ, σχετικά με τις σχέσεις ΕΘΚ και ΕΚ, **16 Φεβρουαρίου 1989**

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής **2010** για την **Επικουρικότητα** και την **Αναλογικότητα**, COM (2011) 344 τελικό, Βρυξέλλες, 10.06.2011

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής **2011** για την **Επικουρικότητα** και την **Αναλογικότητα**, COM (2012) 373 τελικό, Βρυξέλλες, 10.07.2012

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής **2012** για την **Επικουρικότητα** και την **Αναλογικότητα**, COM (2013) 566 τελικό, Βρυξέλλες, 30.07.2013

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής **2013** για την **Επικουρικότητα** και την **Αναλογικότητα**, COM (2014) 506 τελικό, Βρυξέλλες, 05.08.2014



Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2009 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2010) 291 τελικό, Βρυξέλλες

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2011) 345 τελικό, Βρυξέλλες, 10.06.2011

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.07.2012

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.07.2013

Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, COM (2014) 507 τελικό, Βρυξέλλες 05.08.2014

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΙΣΗΓΗΤΩΝ *GIORGIO NAPOLITANO, ELMAR BROK*

Έκθεση με Εισηγητή τον **Giorgio Napolitano**, «σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ ΕΚ και ΕΘΚ, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης [πρόταση ψηφίσματος 2001/2023 (INI)]», εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (έγγραφο ΕΚ 23/01/2002, τελικό A5-0023/2002, PE 304.302 EL)

Έκθεση με Εισηγητή τον **Elmar Brok**, «σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων του ΕΚ και των ΕΘΚ βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας [πρόταση ψηφίσματος 2008/2120 (INI)]», εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (έγγραφο ΕΚ 13/03/2009, τελικό A6-0133/2009, PE 415.140 EL)

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΩΝ

Έκθεση του Υπουργείου Εξωτερικών προς τη Βουλή για την εξέλιξη των Κοινοτικών Υποθέσεων βάσει του άρθρου 3 του Νόμου 945 της 27^{ης} Ιουλίου 1979». Πρόκειται για ένα κείμενο 84 σελίδων, που καλύπτει τις εξελίξεις στην περίοδο 1981-1989

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΕΠΙΤΡΟΠΩΝ

Έκθεση της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας του Περιβάλλοντος κατά τη Σύνοδο Α΄ της ΙΒ΄ Περιόδου 2007-2009

ΝΟΜΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Νόμος 945, ΦΕΚ 170^A, 27 Ιουλίου 1979: Κυρωτικός νόμος της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ



Νόμος 1402/1982, ΕτΚ Α', φ. 167 της 18^{ης} Νοεμβρίου 1983: Προσαρμογή της τελωνειακής και δασμολογικής νομοθεσίας στο δίκαιο ΕΟΚ

Νόμος 1477/1984, ΕτΚ Α', φ. 144 της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 1984: Προσαρμογή έμμεσων φόρων στις αρχές του δικαίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Νόμος 1682/1987, ΕτΚ Α', φ. 14 της 16^{ης} Φεβρουαρίου 1987: Μέσα και όργανα αναπτυξιακής πολιτικής. Προγραμματικές συμφωνίες και αναπτυξιακές συμβάσεις – ένταξη επενδύσεων στα ΜΟΠ, τροποποίηση του Ν. 1262/1982 και άλλες διατάξεις

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ/ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

Απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής 20.06.1996, **ΦΕΚ 151^A**, Ιούλιος 1996

Απόφαση του Προέδρου της Βουλής της 13^{ης} Ιουνίου 1990 «Σύσταση και συγκρότηση Επιτροπών Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων».

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

<http://users.sch.gr/christzoumer/economia/images/ee/sinthikes/maastricht.pdf>

Δηλώσεις 13 και 14 της Συνθήκης του Μάαστριχτ

<http://www.cosac.eu/>

COSAC (2010), Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, XLIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, 31 May-1st June, Madrid.

Rules of Procedure of the COSAC, adopted by the XXIX COSAC, in Athens on 5-6 May 2003, (2004) O.J. C270/1

Απόσπασμα από 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/>

Laeken Declaration on the future of the European Union, 15 December 2001 [interactive]. [accessed 05-04-2015]. <http://european-convention.eu.int/pdf/1knen.pdf>

Final report of Working Group IV on the role of national parliaments, CONV 353/02, WG IV 17, Brussels, 22 October 2002, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00353.en02.pdf>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00067.en02.pdf> 29 May 2002
The **European Convention** on The role of national parliaments in the European architecture [interactive]. [accessed 05-04-2015] σελ. 4

<http://european-convention.eu.int/> : **κύρια σημεία** της έκθεσης που υπέβαλε η **Ομάδα «Εθνικά Κοινοβούλια»** στην ολομέλεια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης στις 28



και 29 Οκτωβρίου 2002 υπό την Προεδρία της Gisela Stuart, με θέμα «**Εθνικά Κοινοβούλια: καλύτερη ενημέρωσή τους και μεγαλύτερη συμμετοχή τους**»

Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμες στην ιστοσελίδα:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_el.htm

Commons Select Committee. (n.d.). *Subsidiarity: Reasoned Opinions*. Ανάκτηση 27-04-2015, από www.parliament.uk:

<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/scrutiny-reserve-overrides/>

<http://www.constitutionalism.gr/site/1982-oi-metamorfwseis-toy-syntagmatos-kai-to-status-mix/> : Οι μεταμορφώσεις του Συντάγματος και το status mixtus

http://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2014/03/2012_Papadopoulou_SEE_arthra_10-11-12_europaiki-dimokratia.pdf : Παπαδοπούλου Λίνα, *Άρθρα 10-11-12 ΣΕΕ*, σε: Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

http://ec.europa.eu/greece/pdf/odigos_elliniko_koinovouliao_ee_2.pdf : Οδηγός: Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και η Ευρωπαϊκή Ένωση

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.3.5.html : Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Οι σχέσεις του με τα Εθνικά Κοινοβούλια

<http://www.gr2014parliament.eu/el-gr/βουλήκαιεε/βτοελληνικόκοινοβούλιοκαιταθέματαεε/Ινομοθετικόέργο,κοινοβουλευτικόςέλεγχοςκαικοινοτικήνομοθεσία.aspx> : Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και τα Θέματα ΕΕ

<http://www.gr2014parliament.eu/el-gr/βουλήκαιεε/βτοελληνικόκοινοβούλιοκαιταθέματαεε/2επιτροπήευρωπαϊκώνυποθέσεων.aspx> : Το Ελληνικό Κοινοβούλιο και τα Θέματα ΕΕ

<http://afroditi.uom.gr/jmc/wp-content/uploads/2012/11/NOTEBOOK10.pdf> [accessed 21-06-2015] : Εθνικά Κοινοβούλια και Αρχή της Επικουρικότητας

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

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmmodern.htm#uncorr> : Πρόκειται για τον δικτυακό τόπο ανάρτησης των εκθέσεων και προτάσεων τροποποίησης του κανονισμού της Βουλής των Κοινοτήτων του ΗΒ (House of Commons) από την ειδική επιτροπή (The Select Committee on Modernisation)



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1) Τάσεις αντιμετώπισης του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ:

Ο **Zweifel D. Thomas 2002**, παραθέτει τον όρο του δημοκρατικού ελλείμματος, αναφερόμενος «στο κενό ανάμεσα στη δημοκρατική πρακτική στη θεωρία και στην πράξη» (σ. 2), και προβαίνει σε μια κατηγοριοποίηση αυτού, θέτοντας μια σειρά από πεδία στα οποία εκτιμάται ότι υπάρχει πρόβλημα (σ. 12). Επιγραμματικά αναφέρουμε **α)** την έλλειψη νομιμοποίησης (μη ικανοποιητική συμμετοχή των Ευρωπαίων πολιτών στις ευρωεκλογές), **β)** την έλλειψη διαφάνειας (μυστικότητα στο τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου), **γ)** την έλλειψη συγκατάθεσης (ενίσχυση πρακτικών ενισχυμένης πλειοψηφίας), **δ)** το έλλειμμα σε επίπεδο απόδοσης ευθυνών (τρόπος λειτουργίας Επιτροπής και ΕΚΤ⁴⁶⁵), **ε)** την έλλειψη προστασίας (αδυναμίες κοινωνικής πολιτικής). Θέτει δύο (2) οντολογικά ερωτήματα, που αφορούν το δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ: Πρώτον, «είναι οι θεσμοί της ΕΕ δημοκρατικοί» και δεύτερον, «λειτουργεί η ΕΕ δημοκρατικά όταν λαμβάνονται αποφάσεις»; Ο ίδιος εκτιμά ότι, το 1^ο ερώτημα είναι στατικής υφής, ενώ το 2^ο ενέχει μια δυναμική (σ. 2).

Ο **Philippe de Schoutheete 2000** (σ. 54), ως προς το 1^ο ερώτημα, επικεντρώνει την ανάλυσή του σε «ένα πολιτικό δεδομένο που δεν μπορεί να αγνοηθεί», υπογραμμίζοντας ότι «αν και οι αρχές δημοκρατικής λειτουργίας είναι παρούσες στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, [...], αυτές δεν γίνονται αντιληπτές ως ένα θεμελιώδες συστατικό της δομής της ΕΕ αλλά ως ένα περισσότερο τυπικό παρά ουσιαστικό χαρακτηριστικό». Στη βάση αυτή, καταλήγει, ότι «οι θεσμοί της Ένωσης δεν διαθέτουν επαρκή δημοκρατική νομιμότητα στα μάτια της κοινής γνώμης», γεγονός που συνιστά «ένα διαζύγιο ανάμεσα στην νομιμότητα (*legality*) και τη νομιμοποίηση (*legitimacy*)».

Ως προς το 2^ο ερώτημα, τόσο ο **Philippe de Schoutheete**, όσο και οι **Brent F. Nielsen & Alexander C-G. Stubb 1998**, στρέφουν την προσοχή τους στον τρόπο διαχείρισης των κοινών στον ευρωπαϊκό χώρο. Το πρόβλημα του δημοκρατικού ελλείμματος στο πεδίο αυτό, αφορά το πλαίσιο λειτουργίας της Ένωσης και παραπέμπει στο βαθμό νομιμότητας του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της. Ως προς την απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα, αναφέρονται στις υπερεθνικές δομές, η υιοθέτηση των οποίων προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, την εφαρμογή και υιοθέτηση σε πρακτικό και θεσμικό επίπεδο απόλυτα διαφανών πρακτικών, οι οποίες θα νομιμοποιήσουν αποφάσεις, που θα λαμβάνονται σε υπερεθνικά κέντρα αποφάσεων. Το ζήτημα του προβλήματος νομιμοποίησης των πολιτικών της Ένωσης έχει χρησιμοποιηθεί και από Ευρωπαίους και Ευρωσκεπτικιστές, ορμώμενοι, όμως, από διαφορετικά κίνητρα. Οι **Ευρωπαίους** αναγνωρίζουν τα πολυεπίπεδα προβλήματα δημοκρατικής διακυβέρνησης της ΕΕ και επιδιώκουν τη βελτίωση του τρόπου λήψης των αποφάσεων, τη διαφάνεια αλλά και την ενίσχυση του ρόλου των Ευρωπαίων πολιτών, μέσω του θεσμικού και παρεμβατικού ρόλου του ΕΚ (τα μέλη του οποίου εκλέγονται άμεσα από τους Ευρωπαίους πολίτες). Οι **ευρωσκεπτικιστές**, από την πλευρά τους, χρησιμοποιούν τις αδυναμίες δημοκρατικής διαχείρισης ζητημάτων, που άπτονται της δημόσιας σφαίρας, προκειμένου να υπερκαλύψουν ή υποτιμήσουν τα οφέλη της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, βλ. σχετικώς Βοσκόπουλος, Γ., 2009: 31.

Σύμφωνα με τον **Harlow Carol 2002** (σ. 6), το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος αφορά ακόμη την ισχύ και τις διαδικασίες του κράτους στα φιλελεύθερα δημοκρατικά συστήματα.

⁴⁶⁵ Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα πρακτικά, θεσμικά (με βάση τις Συνθήκες) και ουσιαστικά, λειτουργεί χωρίς να υπόκειται σε κανένα πολιτικό έλεγχο, γεγονός που επισημάνθηκε στην περίπτωση της απόρριψης της Συνταγματικής Συνθήκης, βλ. Fabius Laurent 2004.



Ο **Τσάτσος**, Δ. Θ., *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, για μία ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, 2001: 26, αναφέρεται στην αδυναμία των ευρωπαϊκών πολιτικών ηγεσιών να ανταποκριθούν στις προσδοκίες των πολιτών της ΕΕ, γεγονός το οποίο ενδέχεται στο μέλλον να αποτελέσει απειλή για το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Όπως ορθά επισημαίνει «η ΕΕ χάνει σε αξιοπιστία, οι Ευρωπαίοι πολίτες απομακρύνονται και αδιαφορούν, άλλοι αδιαφορούν και άλλοι.....απορρίπτουν». Συνεπώς, «οι έννομες τάξεις ανθρώπινης συμβίωσης, που αντιμετωπίζουν απομακρυσμένους, αδιάφορους, αγανακτισμένους και απορριπτικούς πολίτες, δεν έχουν βιωσιμότητα. Αν πάλι επιβιώνουν παρά ή έστω χωρίς τη βούληση των πολιτών τους, δεν είναι πια δημοκρατικές».

2) Δασκάλου Χρ. Γεώργιος, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Ιστορία-Συνθήκες-Θεσμοί-Διευρύνσεις-Βασικές πολιτικές*, 1996: 274: Η **Γαλλία** πρότεινε τη συνεργασία των ΕΘΚ με το Ευρωπαϊκό, ενώ η **Αγγλία** ζητούσε μεγαλύτερη συμμετοχή των ΕΘΚ στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Στην **Αγγλία** λειτουργούσε από το 1974 μία «επιτροπή επιλογής» της Βουλής των Κοινοτήτων, η οποία ανέλυε τις προτάσεις της Επιτροπής (Commission) προς το Συμβούλιο και οι εισηγήσεις της προς την αγγλική κυβέρνηση υπαγόρευαν πολλάκις την περαιτέρω στάση της.

Στη **Γαλλία** έγινε αναθεώρηση του Συντάγματος τον Ιούνιο του 1992, πριν κυρωθεί η Συνθήκη του Μάαστριχτ, και ενετάχθη στο Σύνταγμα το άρθρο 88-4 με το εξής περιεχόμενο: «Η κυβέρνηση υποβάλλει στο Κοινοβούλιο και στη Γερουσία, μόλις αποσταλούν από την Επιτροπή στο Συμβούλιο, τις κοινοτικές προτάσεις που περιέχουν διατάξεις νομοθετικής φύσεως. Στη διάρκεια των συνόδων της Βουλής ή εκτός αυτών είναι δυνατόν να εκδίδονται σχετικά ψηφίσματα κατά τους κανόνες που διέπουν εκάστη των δύο συνελεύσεων». Όταν το ΕΘΚ ψήφισε «όχι» σε μία κοινοτική πρόταση, η κυβέρνηση δεν μπορούσε να αγνοήσει το γεγονός και να συμφωνήσει με τους κοινοτικούς εταίρους της σε αντίθετη άποψη. Πρόβλημα αποτελούσε η έγκαιρη γνωμάτευση του ΕΘΚ, διότι ενίοτε πραγματοποιείτο μετά την έγκριση του νομοθετικού μέτρου από τα κοινοτικά όργανα.

Εκτός από την Αγγλία και τη Γαλλία, επιφυλάξεις για εθνική κοινοβουλευτική εξέταση εξέφραζαν σε πολλές περιπτώσεις η **Δανία** και η **Ολλανδία**.

3) Ιωακειμίδης, Π. Κ., *Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση-Συμβολή στην κατανόηση και ερμηνεία της Συνταγματικής Συνθήκης*, 2005: 15, 16: Η **Συνέλευση** του **Laeken** αποτέλεσε έναν εντελώς **καινοτόμο θεσμό** στην ιστορία της ΕΕ. Ήταν η πρώτη φορά που η Ένωση επιχείρησε να διαμορφώσει τη μελλοντική πολιτική και θεσμική της συγκρότηση όχι μέσα από κλειστές, γραφειοκρατικές διπλωματικού τύπου διαδικασίες, αλλά με έναν περισσότερο δημοκρατικό, ανοικτό τρόπο. Η Συνέλευση επέτρεψε την **άμεση συμμετοχή** στην ενοποιητική διαδικασία των **ΕΘΚ** (η πλειοψηφία των εκπροσώπων άνηκε στα κοινοβούλια, εθνικά και Ευρωπαϊκό) αλλά και **εκπροσώπων της ευρύτερης κοινωνίας των πολιτών**. Για πρώτη φορά, ο απλός πολίτης είχε τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του για την οργάνωση της ΕΕ, τη πορεία, το περιεχόμενο, τους στόχους και τις αξίες της Ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Από την άποψη αυτή, η Συνέλευση αποτέλεσε ένα σημαντικό θεσμικό βήμα για «**περισσότερη δημοκρατία**» στην ΕΕ. Ένα βήμα που ισχυροποίησε τη δημοκρατική νομιμότητα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ένα σοβαρό βήμα για την ευρωπαϊκή, **υπερεθνική δημοκρατία**.



4) Neil Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2004: 633-636, Χρυσόχου Ν. Δημήτρης, *Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, 2003: 84-92, 113-123, Βοσκόπουλος, Γ., *Η οικοδόμηση της Ευρώπης: Ειρήνη-Συμφιλίωση-Συνεργασία-Ολοκλήρωση*, 2008: 53-80, Βοσκόπουλος, Γ., *Ευρωπαϊκή Ένωση: Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί*, 2009: 18, 19, 30, 35-37, Λάβδας, Κ., *Δημιουργία και Εξέλιξη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Ευρωπαϊκά Ιδεολογικά Ρεύματα κατά το β' μισό του 20^{ου} αιώνα και τη Μετα-σοβιετική Περίοδο*, Τόμος Β', 2002: 50, Henig, S., *Η ενοποίηση της Ευρώπης. Από τη διχόνοια στην ομόνοια*, 2002: 21, 22 και Haas, E. B., *The Uniting of Europe*, Stevens, London 1958: Η λειτουργική προσέγγιση αντιμετωπίζει την έννοια της «ενοποίησης» ως μέρος μιας εξελικτικής διαδικασίας επίτευξης εξειδικευμένων στόχων, και όχι ως μια τελεολογική κατάσταση, η οποία οδηγεί σε ένα ομοσπονδιακό κράτος ή ακόμη και σε μια διεθνική οντότητα, η οποία θα μοιάζει με κράτος. Η διαδικασία αυτή βασίζεται στην ιδέα της «επενέργειας διάχυσης» (**spillover effect**) ή πολλαπλασιαστικής ενέργειας, βάσει της οποίας «μια δεδομένη δράση, που συνδέεται με ένα συγκεκριμένο στόχο, δημιουργεί μια κατάσταση στην οποία ο αρχικός στόχος μπορεί να διασφαλιστεί μόνο με την ανάληψη περαιτέρω δράσεων, οι οποίες με τη σειρά τους δημιουργούν την ανάγκη για περισσότερες δράσεις και ούτω καθεξής».

Η θεωρία του νεολειτουργισμού συνδέεται με το υπόδειγμα του «λειτουργικού ομοσπονδισμού», εμπνευστής του οποίου ήταν ο **Jean Monnet**. Υιοθετώντας την κατεύθυνση της «**ανοικτής πορείας**», ο Monnet υποστήριξε ότι, η ευρωπαϊκή ενοποίηση θα έπρεπε να ξεκινήσει από εκεί που υπάρχουν οι προϋποθέσεις επιτυχίας, ήτοι από το οικονομικό πεδίο (δημιουργία *Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα-ΕΚΑΧ*), και να ακολουθείται μια πορεία «**βήμα προς βήμα**», με απότερο στόχο την πολιτική ενοποίηση. Στη πράξη, αυτό σημαίνει ότι, η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης δημιουργεί πιέσεις για την ανάπτυξη κοινής αγοράς και νομισματικής ένωσης. Η στενή οικονομική ολοκλήρωση που επιτυγχάνεται, εδραιώνει την αλληλεγγύη μεταξύ των συμμετεχόντων εθνών, και αυτή με τη σειρά της, δημιουργεί την ανάγκη για την εγκατάσταση επιπλέον υπερεθνικών θεσμών. Με άλλα λόγια, απαιτείται υπερεθνική θεσμική νομιμοποίηση. Έτσι η πολιτική ολοκλήρωση ακολουθεί την οικονομική ολοκλήρωση.

Σήμερα, η Ευρώπη αποτελεί ένα θεσμικό και πολιτειακό φαινόμενο, αποτέλεσμα μιας μακρόχρονης διαδικασίας ολοκλήρωσης και σταδιακής μεταβίβασης εξουσιών (power transfer) και αφοσίωσης (change of loyalty) από τις εθνικές κυβερνήσεις σε μη εθνικά κέντρα λήψης αποφάσεων, εγχείρημα το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως μία πρόκληση για το παραδοσιακό κρατο-κεντρικό σύστημα (state-centric system).

5) Peters, A. (2001), *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Duncker & Humblot, Berlin, σελ. 93: Για τον **αγγλικό συνταγματισμό**, το Σύνταγμα συνδέεται με την έννοια της **κοινότητας**, η οποία καθορίζει από ποιους κανόνες δέχεται να κυβερνάται, και όχι με την έννοια του κράτους ως απρόσωπου φορέα της εξουσίας. Αυτό εκφράζεται άλλωστε και στο χαρακτήρα του αγγλικού Συντάγματος ως άγραφου και στον ρόλο των «συνθηκών του πολιτεύματος», αφού το Σύνταγμα νοείται πολύ περισσότερο ως «Instrument of Government» παρά ως φραγμός της εξουσίας.

Ομοίως, και στις **ΗΠΑ**, η έννοια του Συντάγματος δεν συνδέεται με την έννοια του κράτους. Για τον **αμερικανικό συνταγματισμό**, βάση της οργάνωσης της κοινωνίας και μοχλός ενσωμάτωσης δεν είναι το κράτος αλλά η **κοινότητα**. Το Σύνταγμα και το δίκαιο στοχεύουν στη προστασία των μειονοτήτων.



Ούτε και στη **Γαλλία** συνδέεται το Σύνταγμα με το κράτος. Για τον **γαλλικό συνταγματισμό**, η έννοια του Συντάγματος συνδέεται με το **έθνος**, το οποίο είναι η πλασματική οντότητα στην οποία αναφέρεται η πολιτική οργάνωση της κοινωνίας. Αντίθετα, στη **Γερμανία**, ο **συνταγματισμός** συνδέεται με το **κράτος** ακριβώς επειδή το Σύνταγμα λειτούργησε ιστορικά ως φορέας ενοποίησης-ενσωμάτωσης κατά τη συγκρότηση του γερμανικού κράτους.

6) Η κατωτέρω ανάλυση για τον **πολιτικό διάλογο** στην **προνομοθετική φάση** για τη διαμόρφωση μελλοντικών πρωτοβουλιών είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/greece/pdf/odigos_elliniko_koinovoulia_ee_2.pdf

Κατά τη διάρκεια της προνομοθετικής φάσης, η Επιτροπή αναπτύσσει πολιτικό διάλογο με τα ΕΘΚ, που περιλαμβάνει ανταλλαγές, στοχοθετημένες επαφές και συζητήσεις τόσο σε πολιτικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο εμπειρογνομόνων.

Πριν από την κατάθεση νέων νομοθετικών προτάσεων, η Επιτροπή διενεργεί «**εκτιμήσεις επιπτώσεων**», που αναλύουν τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες κάθε πρωτοβουλίας, και διεξάγει ευρύτατες δημόσιες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, με στόχο τη βελτίωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η Επιτροπή προτίθεται να εξετάσει το ενδεχόμενο να ειδοποιεί συστηματικά τα ΕΘΚ σχετικά με όλες τις **δημόσιες διαβουλεύσεις**, μόλις αυτές δρομολογούνται, καθώς και να υπογραμμίζει και να αναδεικνύει με πιο συγκεκριμένο τρόπο τις συνεισφορές των ΕΘΚ στη διαμόρφωση των μελλοντικών πρωτοβουλιών και της νομοθεσίας της ΕΕ.

7) Οι κυριότερες **Διασκέψεις** και **συναντήσεις**, που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της **Διακοινοβουλευτικής Συνεργασίας**, είναι οι εξής:

α) **Διάσκεψη των Προέδρων των ΕΘΚ των κρατών-μελών της ΕΕ** (Conference of Speakers of the European Union Parliaments): Σημαντικές **πρόσφατες Διασκέψεις**: Διάσκεψη της Λισαβόνας (20-21 Ιουνίου 2008), Διάσκεψη της Βαρσοβίας (19-21 Απριλίου 2012), Διάσκεψη της Λευκωσίας (22-23 Απριλίου 2013),

β) **Διάσκεψη κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων** στις υποθέσεις της Ένωσης (COSAC),

γ) **Κοινές κοινοβουλευτικές συναντήσεις** (Joint Parliamentary Meetings) και **Κοινές Συναντήσεις Επιτροπών** (Joint Committee Meetings), στο πλαίσιο της **ad hoc** διακοινοβουλευτικής συνεργασίας στην ΕΕ. Ενδεικτικά αναφέρουμε την κοινή κοινοβουλευτική συνάντηση για την **Κοινωνική Συνοχή και Δημοκρατική Ανάπτυξη** σε μια **βιώσιμη Ευρώπη** (5-6 Δεκεμβρίου 2011) και την κοινή συνάντηση επιτροπών με θέμα την **Εσωτερική Αγορά Ενέργειας της ΕΕ στον 21^ο αιώνα**, το οποίο αποτέλεσε μια από τις προτεραιότητες της Προεδρίας της Λιθουανίας (17 Δεκεμβρίου 2013),

δ) **Διακοινοβουλευτική Διάσκεψη** για την **Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Ασφάλεια** και την **Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας**,

ε) **Διακοινοβουλευτικές συναντήσεις** που οργανώνονται από το **ΕΚ** (Interparliamentary meetings organised by the European Parliament).

Για την **οργάνωση** και το **αντικείμενο** των διασκέψεων και συναντήσεων αυτών, βλ. αναλυτικά στην ιστοσελίδα:

http://ec.europa.eu/greece/pdf/odigos_elliniko_koinovoulia_ee_2.pdf

8) Η κατωτέρω ανάλυση για τη **μορφή** που λαμβάνουν οι **διμερείς** και **πολυμερείς επαφές** και **συναντήσεις** μεταξύ της **Επιτροπής** και των **ΕΘΚ**, τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο, είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/greece/pdf/odigos_elliniko_koinovoulia_ee_2.pdf



α) Συμμετοχή σε κοινές κοινοβουλευτικές συναντήσεις, σε συνεδριάσεις διακοινοβουλευτικών επιτροπών και σε κοινές συνεδριάσεις επιτροπών

Η Επιτροπή εκπροσωπείται σε πολιτικό επίπεδο σε όλες τις κύριες διακοινοβουλευτικές συνεδριάσεις, συμπεριλαμβανομένων των συνεδριάσεων της Διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης (COSAC) και των κοινών κοινοβουλευτικών συναντήσεων.

Ειδικότερα, ο Πρόεδρος Barrosο συμμετείχε στη συνεδρίαση της ολομέλειας της COSAC στην Κοπεγχάγη τον Απρίλιο του 2012, μαζί με την αντιπρόεδρο Kroes και τους Επιτρόπους Potočnik και Barnier, ενώ στις άλλες τρεις συνεδριάσεις της Διάσκεψης συμμετείχαν ο αντιπρόεδρος Šefčovič, οι Επίτροποι Hedegaard και Oettinger, και ο αναπληρωτής γενικός διευθυντής της ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών. Η COSAC δύναται να υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον της Επιτροπής και των άλλων οργάνων της Ένωσης (Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), ιδίως όσον αφορά σχέδια νομοθετικών πράξεων, 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.

Σε απάντηση αιτήματος της COSAC στην Κοπεγχάγη τον Απρίλιο του 2012, η Επιτροπή δεσμεύεται να ενισχύει τον πολιτικό διάλογο με τα ΕΘΚ, όσον αφορά στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (μία εξαμηνιαία περίοδο σχεδιασμού και αναθεώρησης των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών):

- μετά τη δημοσίευση της ετήσιας έρευνας της Επιτροπής για την ανάπτυξη, η οποία καθορίζει τις μεγάλες προτεραιότητες για το σύνολο της ΕΕ για το επόμενο έτος, και
- μετά την υποβολή από την Επιτροπή και την έγκριση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των ανά χώρα κατευθύνσεων, βάσει των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων των κρατών-μελών και των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή δηλώνει την πρόθεσή της να συζητήσει με τα ΕΘΚ, τόσο για διατομεακά θέματα, όσο και για ειδικά για κάθε χώρα θέματα που συνδέονται με την οικονομική διακυβέρνηση, καθώς και να παράσχει περαιτέρω διευκρινίσεις.

β) Διμερείς επαφές σε πολιτικό ή διοικητικό επίπεδο

Ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, υπεύθυνος για τις διοργανικές σχέσεις, αλλά και τα μέλη της Επιτροπής, επισκέπτονται τακτικά τα ΕΘΚ και δέχονται κοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες στα γραφεία της Επιτροπής. Οι υπάλληλοι της Επιτροπής, μετά από αίτημα των επιτροπών των ΕΘΚ, παρέχουν διευκρινίσεις και συναντούν τακτικά τους μόνιμους αντιπροσώπους των ΕΘΚ για να συζητήσουν μια σειρά επικείμενων πρωτοβουλιών ή εκκρεμούντων φακέλων.

20-21 Οκτωβρίου 2011: η πολωνική Προεδρία του Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή οργάνωσαν από κοινού μια πρώτη διάσκεψη υψηλού επιπέδου στην οποία συμμετείχαν μέλη των ΕΘΚ, εκπρόσωποι των κυβερνήσεων, των ενδιαφερομένων μερών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, προκειμένου να ανταλλάξουν απόψεις για τις προτάσεις της Επιτροπής για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 [Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο τύπου **IP/11/1232**, 21/10/2011 & Ετήσια έκθεση 2011 για τις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ΕΘΚ, **COM (2012) 375** σελ. 4].

22 Μαρτίου 2012: η δανική Προεδρία του Συμβουλίου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή οργάνωσαν από κοινού μια δεύτερη διάσκεψη υψηλού επιπέδου, με στόχο την εμβάθυνση της συζήτησης μεταξύ των κύριων θεσμικών δρώντων που εμπλέκονται στη διαδικασία έγκρισης του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και του συστήματος ιδίων πόρων της ΕΕ. Προς το σκοπό αυτό, κάλεσαν εκπροσώπους



των ΕΘΚ, της Επιτροπής των Περιφερειών, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

9) Η κατωτέρω **ανάλυση** για την **παρ. 3 του άρθρου 7 του Πρωτοκόλλου** αριθ. 2, **προέρχεται** από το: Barrett, Gavin (2008), “Analysis and Reflections—‘The king is dead, long live the king’: The recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments”, *European Law Review*, vol. 33, issue 1:

Η παράγραφος 3 του άρθρου 7 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, αποτελεί την **πιο σημαντική αλλαγή**, που επιφέρει η **Συνθήκη της Λισσαβόνας** στο **ρόλο των ΕΘΚ** καθώς δίνει στην **Επιτροπή** ένα πολύ συγκεκριμένο **προνόμιο** που δεν βρίσκεται σε άλλη διάταξη. Συγκεκριμένα, *«εάν επιλέξει να διατηρήσει την πρότασή της, η Επιτροπή οφείλει να εξηγήσει, σε αιτιολογημένη γνώμη, τους λόγους για τους οποίους κρίνει ότι, η πρόταση νομοθετικής πράξης συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας»*. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή έχει την ευκαιρία να αντικρούσει τα επιχειρήματα των ΕΘΚ, που ισχυρίζονται ότι, η πρότασή της δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Κατά συνέπεια, όταν τίθεται θέμα επικουρικότητας, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν τη δυνατότητα να ακούσουν τα επιχειρήματα και των δύο πλευρών.

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

Άλλωστε, η **πραγματική σημασία** που θα προσλάβει το άρθρο 7 παρ. 3(β), θα εξαρτηθεί από τη συχνότητα χρήσης του (Cooper, I. 2009). Οι προϋποθέσεις ενεργοποίησής του είναι τέτοιες που δεν αναμένεται να χρησιμοποιηθεί πολύ συχνά. Πρώτον, διότι αφορά μόνο τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Όταν δεν εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία το άρθρο 7 παρ. 3(β) δεν ενεργοποιείται. Δεύτερον, το άρθρο 7 παρ. 3(β) απαιτεί τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ΕΘΚ, ενώ το άρθρο 7 παρ. 2 μόνο το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα ΕΘΚ. Τρίτον, τα ΕΘΚ υποστηρίζουν την εκτελεστική εξουσία της χώρας τους. Είναι, δηλαδή, λιγότερο πιθανό να καταλήξουν σε πόρισμα που εναντιώνεται στην επιθυμία των εθνικών κυβερνήσεων.



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

10) Napolitano G., *Οι σχέσεις Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Εθνικών Κοινοβουλίων*: 133, 134 στον Ντάλη Σ. (επ.), *Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Η συμβολή του στη συζήτηση για το Μέλλον της Ευρώπης*, 2002:

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Τα δύο (2) βασικά σημεία που αναδεικνύουν την διεύρυνση του ρόλου του ΕΚ είναι τα εξής:

α) η διεύρυνση της εξουσίας νομοθετικής συναπόφασης του ΕΚ. Η συναπόφαση θέτει το ΕΚ στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο της ΕΕ σε ευρύ φάσμα τομέων. Το ΕΚ πλέον αποτελεί ισότιμο συν-νομοθέτη με το Συμβούλιο. Αυτό σημαίνει ότι, τα 2/3 των ευρωπαϊκών υποθέσεων θεσπίζονται από κοινού από το ΕΚ και το Συμβούλιο. Χωρίς να υποτιμούμε το αποτέλεσμα αυτό, πρέπει ωστόσο να παρατηρήσουμε ότι, εξακολουθούν να αποκλείονται από την εξουσία συναπόφασης του ΕΚ ζητήματα για τα οποία εγκρίθηκε η μετάβαση στη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία. Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν θεράπευσε την ασυμμετρία αυτήν, αλλά την επανέλαβε. Επιπλέον, παρέμεινε άλυτο το πρόβλημα του προσδιορισμού των νομοθετικών πράξεων, δηλαδή της ιεράρχησης των κοινοτικών κανόνων.

β) η ενίσχυση της συμμετοχής του ΕΚ στην ανάδειξη του Προέδρου της Επιτροπής. Στη βάση αυτή, το ΕΚ εκλέγει (και όχι εγκρίνει) τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Μάλιστα, όπως σημειώνει ο Δ. Τσάτσος, στην *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, 2007, και κατά το ισχύον δίκαιο (άρθρο 214, Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), «έχουμε μια ισότιμη νομιμοποίηση της εκλογής του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τόσο από την Ευρώπη των Κρατών (Συμβούλιο) όσο και από την Ευρώπη των Λαών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)». Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποτυπώνεται «ο θεσμικός δυϊσμός της Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας στην εκλογή ίσως του πιο κρίσιμου οργάνου της Ένωσης».

Εθνικά Κοινοβούλια

Το σημείο που αναδεικνύει την ενίσχυση των εξουσιών των ΕΘΚ, είναι η επισημοποίηση του δικαιώματός τους στην έγκαιρη ενημέρωση επί των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής, όπως προσδιορίζονται από το Συμβούλιο, καθώς και επί των εγγράφων αναφοράς, που συντάσσονται από την Επιτροπή.

Ωστόσο, και εδώ πρέπει να παρατηρήσουμε ότι, η αποδοχή, εκ μέρους του Συμβουλίου του Άμστερνταμ, των αιτημάτων σχετικά με τον καθορισμό ελάχιστων χρονικών ορίων για την εξέταση, ιδίως, των κειμένων νομοθετικού χαρακτήρα, υπήρξε μερική και δεν ανταποκρινόταν στα αιτήματα της COSAC και του ΕΚ.

11) Έκθεση με Εισηγητή τον **Giorgio Napolitano**, «σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ ΕΚ και ΕΘΚ, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης», εκ μέρους της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (έγγραφο ΕΚ 23/1/02, τελικό Α5-0023/2002, ΡΕ 304.302 ΕΛ):

Η Ένωση βασίζεται σε μια διττή νομιμοποίηση καθόσον Ένωση Κρατών και Ένωση Λαών. Το ΕΚ και τα ΕΘΚ, καθώς εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες, εκπροσωπούν εξίσου τους λαούς εντός της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, ο Giorgio Napolitano κάνει λόγο για την ανάγκη **κοινοβουλευτικοποίησης** του συστήματος λήψεως αποφάσεων της Ένωσης μέσω των κοινοβουλίων (του ευρωπαϊκού και των εθνικών από κοινού) ως ένα αλλά ουσιαστικό μέσον για την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής τάξης πραγμάτων πλήρως νομιμοποιημένης.



Το ΕΚ θα πρέπει να έχει πλήρη συνείδηση του γεγονότος αυτού, προσέχοντας να μην καλλιεργεί ένα υπεραπλουστευτικό σχήμα που θα του επιτρέπει να ασκεί κατ' αποκλειστικότητα το ρόλο του εκπροσώπου των πολιτών και του εγγυητή της δημοκρατίας στις σχέσεις του με τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Το ΕΚ δεν πρέπει να προσπαθεί μόνο να διεκδικεί περισσότερες εξουσίες για τον εαυτό του, παραγνωρίζοντας το ρόλο των ΕΘΚ.

Εξάλλου, θα ήταν εντελώς εσφαλμένο να πιστεύουμε ότι, η δημοκρατία μπορεί να διασφαλιστεί και να επιβιώσει μόνο σε εθνική βάση και ότι δεν νοείται ανάπτυξης της δημοκρατίας, από θεσμική και πολιτική άποψη, και σε ευρωπαϊκή κλίμακα. Όπως επίσης θα ήταν εντελώς εσφαλμένο να πιστεύουμε ότι είναι αδύνατον να καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης και με την ενίσχυση του ΕΚ και ότι, επομένως, όχι θα πρέπει μόνο να αποθαρρύνουμε μια τέτοια ενίσχυση, αλλά θα πρέπει να βρούμε έναν δρόμο που θα οδηγήσει στην αποκατάσταση των παλαιών εξουσιών των ΕΘΚ.

12) Neil Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, 2004: 598, 599: Μετά την προσχώρηση της **Ιρλανδίας** στην Κοινότητα το 1973, έγιναν κάποιες **ρυθμίσεις**, οι οποίες υποτίθεται ότι, θα έδιναν στο **Κοινοβούλιο** αρμοδιότητες παρακολούθησης, παροχής συμβουλών και λήψης αποφάσεων, όσον αφορά την ιρλανδική συμμετοχή στην Κοινότητα. Συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις αυτές αφορούσαν την υποχρέωση της κυβέρνησης περί υποβολής εξαμηνιαίων εκθέσεων στο Κοινοβούλιο, σχετικά με τις εξελίξεις στην Κοινότητα, καθώς και τη σύσταση μιας Μικτής Επιτροπής Δευτερογενούς Δικαίου (αποτελείται από 25 βουλευτές της Συνέλευσης (Dail) και Γερουσιαστές), για την εξέταση κοινοτικών προτάσεων και την παροχή συμβουλών στην κυβέρνηση, σχετικά με τις συνέπειές τους και την καταλληλότητά τους για την Ιρλανδία. Οι ρυθμίσεις αυτές είχαν **περιορισμένα αποτελέσματα** στην ιρλανδική πολιτική στην Ευρώπη. Υπεύθυνο για το μεγαλύτερο μέρος των πολιτικών της ΕΕ παραμένει ένα μικρό κυβερνητικό δίκτυο πολιτικών και αξιωματούχων, το οποίο, μάλιστα, λαμβάνει υπόψη του τη γνώμη του Κοινοβουλίου, μόνο όταν το κρίνει απαραίτητο. Για παράδειγμα, ο Υπουργός Γεωργίας, ανώτεροι υπάλληλοι στο Υπουργείο Γεωργίας και αρχηγοί σχετικών οργανώσεων, έχουν κυρίαρχο ρόλο στη λήψη και την υλοποίηση των αποφάσεων και δεν ενοχλούνται από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Αντίθετα με την υποδεέστερη θέση του Ιρλανδικού Κοινοβουλίου, οι **ρυθμίσεις της Δανίας, Φινλανδίας και Σουηδίας** προσδίδουν στα αντίστοιχα **Κοινοβούλια** μια **ισχυρή θέση**, με το κοινοβούλιο της **Δανίας (Folketing)** να είναι ενδεχομένως το **ισχυρότερο**. Δύο (2) είναι οι **λόγοι** της **ισχύος** αυτής. Πρώτον, ο έντονος αντιευρωπαϊσμός των Δανών, τον οποίο καμία δανική κυβέρνηση αγνόησε, ιδιαίτερα καθώς οι κυβερνήσεις της Δανίας είναι μονίμως κυβερνήσεις συνασπισμού ή μειοψηφίας. Δεύτερον, το Folketing διαθέτει μια Ευρωπαϊκή Επιτροπή με μεγάλη επιρροή, αποτελούμενη κυρίως από ανώτερους πολιτικούς. Το κύριο πλεονέκτημά της έγκειται στο ότι βοηθά να διασφαλιστεί ότι, οι συμφωνίες, που συνάπτουν οι Δανοί υπουργοί στο Συμβούλιο, δεν αμφισβητούνται αργότερα σε εθνικό επίπεδο. Το κύριο μειονέκτημά της είναι ότι, δεν αφήνει περιθώρια ευελιξίας στους Δανούς εκπροσώπους στο Συμβούλιο, με αποτέλεσμα την απομόνωσή τους, στη περίπτωση που κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων προωθήσουν νέες λύσεις για το εκάστοτε πρόβλημα.

13) **Συζητήσεις** στη Βουλή για την πορεία της ΕΕ:

Οι **«συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως»**, που διεξάγονται σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων, αποτελούν ένα σημαντικό βήμα για τη συζήτηση των ευρωπαϊκών



θεμάτων. Όπως ορίζει το σχετικό **άρθρο 143** του **ΚτΒ**, «κατά τη διάρκεια κάθε βουλευτικής συνόδου διεξάγονται υποχρεωτικά πέντε συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως, εκ των οποίων η μία αποτελεί δικαίωμα της Κυβέρνησης και οι υπόλοιπες τέσσερις της Αντιπολίτευσης. Το θέμα της συζήτησεως που ανήκει στην επιλογή της Κυβέρνησης πρέπει να αναφέρεται στην πορεία της χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση ...». Παρατηρείται, κατά συνέπεια, ότι υποχρεωτικά διεξάγεται μία συζήτηση σε κάθε σύνοδο με θέμα σχετικό προς την ΕΕ, ενώ δεν αποκλείεται, με αίτηση των κομμάτων της αντιπολίτευσης, να γίνουν και περισσότερες συζητήσεις για θέματα ευρωπαϊκής επικαιρότητας. Η σχετική ανάλυση είναι διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.gr2014parliament.eu/el-gr/βουλήκαιεε/βτοελληνικόκοινοβούλιοκαιταθέματαεε/1νομοθετικόέργο,κοινοβουλευτικόςέλεγχοςκαικοινοτικήνομοθεσία.aspx>

14) Στο πλαίσιο ενημέρωσης της Βουλής για το υπό εκπόνηση νομοθετικό έργο της ΕΕ, επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με το **άρθρο 41B** του **ΚτΒ**, το νομοσχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή για συζήτηση και ψήφιση συνοδεύεται υποχρεωτικά από την αιτιολογική έκθεση στην οποία, μεταξύ άλλων, αναφέρονται και οι σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου. Στη συνέχεια, κατά τη συνήθη τακτική διαδικασία, το υπό ψήφιση νομοσχέδιο υποβάλλεται για επεξεργασία στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή. Στο στάδιο αυτό, η επιτροπή μπορεί να καλέσει σε ακρόαση εξωκοινοβουλευτικούς παράγοντες που, μεταξύ άλλων, μπορεί να αναπτύξουν και την Ευρωπαϊκή διάσταση του προβλήματος που θίγει το υπό ψήφιση νομοσχέδιο. Τέλος, πριν από τη συζήτησή του στην Ολομέλεια, ή την τελική ψήφισή του, το νομοσχέδιο συνοδεύεται από έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής στην οποία περιλαμβάνεται η σχετική κοινοτική νομοθεσία καθώς και παρατηρήσεις εν γένει του ευρωπαϊκού δικαίου. Με τη διαδικασία αυτή διασφαλίζεται η συνεκτικότητα και συμμόρφωση των νόμων προς το δίκαιο που θεσπίζεται από τα όργανα της ΕΕ. Η σχετική διαδικασία είναι διαθέσιμη στην παραπάνω ιστοσελίδα.

15) Εξέταση της Πρότασης της Επιτροπής για την τρομοκρατία από την Βουλή των Ελλήνων:

Σύμφωνα με το **άρθρο 41B**, ο Πρόεδρος της Ελληνικής Βουλής συγκάλωσε σε κοινές συνεδριάσεις (11 και 16 Ιανουαρίου 2008) τα μέλη της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης. Στους συμμετέχοντες βουλευτές των δυο αυτών επιτροπών μοιράστηκαν τόσο η πρόταση της Επιτροπής όσο και οι αποφάσεις και ανακοινώσεις της COSAC, σχετικά με το ζήτημα της τήρησης ή μη της αρχής της επικουρικότητας. Με την απόφασή της την 17^η Ιανουαρίου 2008, η Βουλή των Ελλήνων αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία ότι, **δεν παραβιάστηκε** στην συγκεκριμένη πρόταση της Επιτροπής η **αρχή της επικουρικότητας** (Παπαδημητρίου, Γ., 2008: 72-83).

16) Εξέταση της Πρότασης Οδηγίας του ΕΚ και του ΣΥ για τα δικαιώματα των καταναλωτών από την Βουλή των Ελλήνων:

Στην Γνώμη που απέστειλε η Ελληνική Βουλή αναφέρεται, ότι «παρόλο που επί της αρχής ότι, ζητήματα που σχετίζονται με την ελευθερία των εμπορικών συναλλαγών μπορούν να ρυθμίζονται καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης, η συγκεκριμένη κανονιστική πράξη, με τη μορφή Οδηγίας πλήρους εναρμόνισης, εάν γίνει αποδεκτή, θα οδηγήσει σε χαμηλότερο από το σημερινό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των καταναλωτών σε αρκετές χώρες, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα». Συνεπώς, η Ελληνική Βουλή θεώρησε ότι, η δράση στο επίπεδο της ΕΕ δε φαίνεται να έχει σαφή



πλεονεκτήματα έναντι της δράσης στο εθνικό επίπεδο, όπως ορίζει το άρθρο 5 της ΣΕΕ, σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας.

Η Ελληνική Βουλή, μάλιστα, κάλεσε την τότε κυβέρνηση να απορρίψει την Πρόταση Οδηγίας στο Συμβούλιο και να επιδιώξει να υλοποιηθεί με τη μορφή Οδηγίας ελάχιστης εναρμόνισης, «ώστε τα κράτη-μέλη να έχουν τη δυνατότητα επιβολής αυστηρότερων όρων για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών στα πλαίσια της εθνικής τους νομοθεσίας» εφόσον το επιθυμούν.

17) Πίνακας: Δραστηριότητα της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (2000-2007)

Θέμα	ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ Ι΄ (2000-2004)				ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΙΑ΄ (2004-2007)			
	Ημέρες συνεδ- ρίασης	Ώρες συνεδ- ρίασης	Ποσοστό % (ημέρες)	Ποσοστό % (ώρες)	Ημέρες συνεδ- ρίασης	Ώρες συνεδ- ρίασης	Ποσοστό % (ημέρες)	Ποσοστό % (ώρες)
Σύνολο περιόδου	41*	91,4**	100	100	68*	138,05**	100	100
Συνταγμα- τική Συνθήκη	26	57,15	63,4	62,5	4	9,2	5,8	6,6
Ενημέρωση μελών της Κυβέρνη- σης	13	27,65	31,7	30,2	33	71,8	48,5	52
ECOFIN Eurogroup (ex post)	1	1,15	2,4	1,25	16	38,5	23,5	27,8
Άλλοι Υπουργοί (ex post)	5	9,7	12,1	10,6	14	26,3	20,5	19
Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (ex ante)	4	9,5	9,7	10,3	3	7	4,4	5
Προτεραιό- τητες Προεδρίας	3	7,3	7,3	7,9	-	-	-	-
Ενημέρωση θεσμικών παραγό- ντων ΕΕ	8	14,4	19,5	15,7	11	19,8	16,1	14,3
Ρόλος των ΕΘΚ (γενι- κή συζήτη- ση)	5	12,3	12,1	13,4	3	4,7	4,4	3,4
Εφαρμογή Πρωτοκ. 1&2 (Αμ- στερνταμ, ΣΣ)	-	-	-	-	12	21,2	17,6	15,3
Νομοθετι- κές πράξεις	-	-	-	-	7	12,4	10,2	8,9
Ετήσιο Νομοθετικό Πρόγραμμα Επιτροπής	-	-	-	-	3	4,3	4,4	3,1
Στρατηγική Λισαβόνας (Εθν. Πρό-	-	-	-	-	2	4,5	3	3,2



γραμμα)								
Δραστηριότητες COSAC	4	8,45	9,7	9,2	7	8,8	10,2	6,3
Κοινές Συνεδριάσεις Σύνολο	12	32,75	29,2	35,8	41	86,1	60,2	62,2
α) με άλλες διαρκείς επιτροπές	5	12,75	12,1	13,9	36	77,3	52,9	55,9
β) με επιτροπές του Ε.Κ.	2	6	4,8	6,5	3	4,5	4,4	3,2
γ) με επιτροπές άλλων ΕΘΚ	5	14	12,1	15,3	2	4,3	2,9	3,1

Πηγή: Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Σχέσεων, Γραμματεία Επιτροπής ΕΕΥ (επεξεργασία Α.Γ. Πασσάς)

* Το άθροισμα των ημερών συνεδρίασης του πίνακα υπερβαίνει το σύνολο της περιόδου στο μέτρο που οι ΗΔ περιλαμβάνουν περισσότερα του ενός θέματα.

** Οι ώρες είναι κατά προσέγγιση στις περιπτώσεις, όπου η ΗΔ περιλαμβάνει διάφορα θέματα.