

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ Γενικού Τμήματος Δικαίου :

«ΔΙΚΑΙΟ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ»

Κατεύθυνση : Δημόσιο Δίκαιο

«ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ»

του μεταπτυχιακού φοιτητή Ευάγγελου Γ. Πουρνάρα

Επιβλέπων Καθηγητής : Αργύρης Πασσάς

Ακαδ. Έτος 2005-2006

ΑΘΗΝΑ

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΠΟΥΡΝΑΡΑΣ

ΑΜ. : 0904Μ032

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

Αργύρης Πασσάς

Πηνελόπη Φουντεδάκη

Νέδα Κανελλοπούλου

ΑΝΤΙ ΠΡΟΛΟΓΟΥ

Το να προσπαθήσει να συνδέσει κάποιος τα Εθνικά Κοινοβούλια με την Ένωση είναι σαν να προσπαθεί να ερμηνεύσει – αν όχι επιβαρύνει - εθνικά κάτι το οποίο θεμελιώθηκε ως υπερεθνικό , αλλά στηρίζεται στο εθνικό , από το οποίο και έλκει την καταγωγή.

Η Ένωση ακόμη δημιουργείται (όχι ‘εξελίσσεται’) και τα Εθνικά Κοινοβούλια αισθάνονται τις εθνικές Κυβερνήσεις να απομακρύνονται , το λαό τον οποίο εκπροσωπούν να στρέφεται λιγότερο σε αυτά και αναζητούν νέους δρόμους προκειμένου να λάβουν τη δική τους θέση σε αυτή τη μετατόπιση πολλών κομματιών του Κράτους.

Το θέμα σχετίζεται με την έννοια του Κράτους , της Δημοκρατίας , του Συντάγματος , την πραγματική λειτουργία των Κοινοβουλίων και τη φύση της Ένωσης.

Το τι θα επιλεγόταν τελικά να γραφτεί , χωρίς όμως η εργασία να φάνταζε ελλιπής , αποτέλεσε δύσκολη αποστολή , η οποία δεν θα έβγαινε εις πέρας χωρίς τη συνδρομή του επιβλέποντος Καθηγητή κ. Αργύρη Πασσά .

Ούτως ή άλλως , από αυτή τη θέση , και πριν ξεκινήσει το – σύντομο κατ’ ανάγκη- ταξίδι μας μεταξύ εξουσίας και ελευθερίας , θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στον επιβλέποντα Καθηγητή μου για την εμπιστοσύνη με την οποία με περιέβαλε , την υπομονή που επέδειξε και τη γνώση που μεταλαμπαδεύσε.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

ΣΕΛ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ10-11

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

*ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΕΘΝΙΚΩΝ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΚΑΙ ΈΝΩΣΗΣ - ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ*

..... 12-66

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΈΝΩΣΗ - ΤΑ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΜΙΑΣ ΣΧΕΣΗΣ

..... 12-35

A. ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ

..... 12-28

1. Οργανική προσέγγιση

..... 12-16

2. Λειτουργική προσέγγιση

..... 16-28

α. Αντιπροσωπευτική Λειτουργία..... 17-21

β. Διαβούλευση..... 21-22

γ. Έλεγχος..... 22-26

δ. Νομοθετική Λειτουργία..... 26-28

B. ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ

.....	28-35
1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	29-32
2. Συμβούλιο Υπουργών.....	32-34
3. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	34-35
4. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.....	35

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΣΧΕΣΗ

.....	36-66
-------	-------

A. Η 'ΠΕΡΙΠΕΤΕΙΑ' ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

.....	36-51
1. Τα πρώτα βήματα των Κοινοτήτων – ΕΚΑΧ.....	37-38
2. ΕΟΚ και ΕΚΑΕ.....	38-40
3. Ε.Ε.Π.....	40-42
4. Μάαστριχτ.....	42-44
5. Αμστερνταμ.....	44-47
6. Νίκαια.....	47-48
7. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση.....	48-51

B. Η 'ΠΕΡΙΠΕΤΕΙΑ' ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΕΝΤΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ

.....	51-66
-------	-------

1. Στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους

.....	51-61
-------	-------

2. Ανάμεσα στα κράτη μέλη - Διακοινοβουλευτική Συνεργασία με αφορμή τις Κοινοότητες και την Ένωση

.....	61-66
α. Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων (<i>The Conference of Speakers of Parliaments</i>).....	61-62
β. Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων - <i>Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union</i> ή <i>COSAC</i>	62-65
γ. Κοινές και Διμερείς Συναντήσεις Επιτροπών (<i>Joint and Bilateral Committee Meetings</i>).....	65-66

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΟ 'ΨΥΧΟΓΡΑΦΗΜΑ' ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

(ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑΝΟΗΣΗΣ , ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΟΥΣ ΤΟ ΔΥΝΑΤΟΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ).

..... 67-87

- ΠΡΟΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΜΠΡΟΣ ΣΤΟ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑ ΕΝΟΣ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΚΑΙ ΒΑΘΥΤΕΡΟΥ ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΟΥ ΧΕΙΡΙΣΜΟΥ

..... 67-71

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΠΡΩΤΗ ΟΠΤΙΚΗ : ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΈΝΩΣΗ ΚΑΙ ΓΥΡΩ ΤΟΥΣ... ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

..... 71-73

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ
ΟΙ ΤΡΕΙΣ ΠΡΟΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ , ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ
ΚΑΙ ΣΤΗ ΜΕΣΗ Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑΣ.

..... 74-81

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

..... 81-83

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

..... 83-87

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

..... 88

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΚ	: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	: Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΑΕ	: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα Χάλυβα
ΕΟΚ	: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕυρΚοιν	: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΣΕΕ , ΣυνθΕΕ	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΕΚ , ΣυνθΕΚ	: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας

NATIONAL PARLIAMENTS AND THE CONSTRUCTION OF EUROPEAN UNION

ABSTRACT

National Parliaments, as far as European Union is concerned, are thought to be ‘late-comers’ or ‘losers’ in its ‘construction’. But, could National Parliaments take an active part in the project? In this study, we find out that the majority of National Parliaments, in the frame of their internal organization, had never had the power to make decisions on their own initiative or even exercise an effective control over the acts of national Governments, despite the fact that within a democratic State, National Parliaments are, formally, the ‘Kings’, as they represent people. This contrast can be explained, since, the Government, because of its structure and action techniques, has always been a lot of steps ahead and this is why EU constitutes the achievement and the ‘child’ of the Governments.

In the First Part our effort has concentrated, (First Chapter), on presenting concisely the institution of ‘National Parliaments’ and enlightening some aspects of the peculiar and complicated decision-making process of the Union., in order to understand deeply the dynamics of these two institutions. The more we know about these two characters, the better we approach their relationship.

In the Second Chapter, we are presenting the relationship between National Parliaments and EU, from two points of view. :

In the first place we are dealing with the way and the extent National Parliaments have entered the statutory framework of the Union, as an aspect of the EU “nationalization”

Secondly, we focus on the way and the degree EU has affected National Parliaments, on the execution of their internal duties, with relation to EU policies, as an aspect of their ‘europeanisation’.

In the first case, one may realize that EU has allowed National Parliaments to enter its world, but from a distance, still leaving an open door for a future embodiment.

In the second case, it becomes obvious that National Parliaments get better and more information now about European laws, from their starting point till their passing, from their governments. Right information means better scrutiny capabilities. National Parliaments have the opportunity to keep in touch with Governments and take part in the decision making process of the Union, There is a change for adopting an active rather than a reactive behavior—as they used to have-. The technocracy of specialized committees, set up in the frame of National Parliaments contributes to a great extent to these tasks

In the Second Part, we try to find out the deeper and wider aspects of the relationship between National Parliaments and EU, its subconscious, so as to explain the reality of this relationship easily.

So, we observe the relationship in the light of the meaning of the ‘State’, as the State was established and developed at the same time with National Parliaments and EU tends to adopt the

shape of a 'State' itself. Does EU repeat what happened centuries ago to the States, starting being a State, while the European Parliament, parallelly, is becoming what National Parliaments are now.?

We examine as well the conflict between the intergovernmental and the supranational element, which has its roots in the fundamental disagreement between Functionalists and Federalists, about what form EU should have. Functionalists have been of the opinion that EU is mainly a function, an efficient mechanism of bringing nations together, a political and law producing factory which belongs to the member states, and that is why it should have and maintain an 'impersonal' character. Federalists support that EU should be a Federation, a real State, a political Union, with its own constitution.

The demand for greater involvement of National Parliaments in EU , is based on the view that EU is characterized by democratic deficit. The question is: Is there a democratic deficit in EU? How can we answer this question? Apart from this, we should take into account that nowadays Democracy can be achieved by more and direct ways.

We end up with the remark that the relationship between National Parliaments and EU depends on the basic and fundamental relationship, for the law and the politics, between Democracy and financial freedom of individuals. Which of them predominates over the other? Liberal Democracies of today are characterized by a problematic Democracy and an increased liberty. If we manage to define this relationship, we will be able to figure out a lot more about the progress of the relationship between National Parliaments and EU.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα ‘Εθνικά Κοινοβούλια και Ενωσιακή Οικοδόμηση’ αποτελεί θέμα με πολλές επιφάνειες προσέγγισης, που μπορεί να ειπωθεί υπό πολλές οπτικές.

Από τη μία έχουμε τα εθνικά κοινοβούλια, τον, θεωρητικά, βασικό και κύριο θεσμό των αντιπροσωπευτικών δημοκρατιών, ένα θεσμό που γεννήθηκε αιώνες πριν την έναρξη ‘κατασκευής’ της Ένωσης.

Από την άλλη διεξάγεται η οικοδόμηση της Ένωσης, μπρος στην τελική μορφοποίηση της οποίας στέκουν, ως αυτόπτες μάρτυρες περισσότερο κι ακόμη κι όχι ως κατασκευαστές, αμήχανα μάλλον, τα εθνικά κοινοβούλια.

Η παρούσα εργασία θα κινηθεί σε δύο πόλους.

Ο ένας θα παρουσιάσει αυτό που φαίνεται και ισχύει.

Αφορά τα πορίσματα που έχουν εξαχθεί και εξάγονται από την παρατήρηση σε θεσμικό και πραγματικό επίπεδο της γέννησης και εξέλιξης της σχέσης Κοινοβουλίων και Ένωσης. Για να γίνει αυτό, παρουσιάζεται, ως απαραίτητο προαπαιτούμενο, τόσο το Κοινοβούλιο όσο και η Ένωση, συνοπτικά και αφαιρετικά κατ’ ανάγκη, με την καταβολή προσπάθειας να φωτισθούν εκείνες οι πτυχές της δομής και λειτουργίας τους, που διαδραματίζουν τον πλέον ουσιώδη ρόλο στην οικοδόμηση της σχέσης και την τροπή της.

Με τον τρόπο αυτό θα διακρίνουμε τις πραγματικές δυνάμεις των Κοινοβουλίων, την αληθινή τους δύναμη και δυνατότητα, αλλά και την ιδιαιτερότητα του ενωσιακού φαινομένου, ενός πολύπλοκου και πολύπλευρου οικοδομήματος, το οποίο στηρίζεται σε ισχυρούς και πολυπληθείς γραφειοκρατικούς και τεχνοκρατικούς μηχανισμούς και επομένως αφήνει περιθώρια για λεπτούς, ακριβείς και αντίστοιχους χειρισμούς προσέγγισης.

Προσεγγίζεται η πραγματικότητα της σχέσης με δύο αντίθετες φορές : από τα κοινοβούλια προς την Ένωση, όπου καταγράφεται η ‘περιπέτεια’ των Κοινοβουλίων εντός του ενωσιακού γίγνεσθαι και από την Ένωση προς τα Κοινοβούλια, με την καταγραφή της αντίστοιχης ‘περιπέτειας’ της Ένωσης εντός του εθνικοκοινοβουλευτικού κεκτημένου. Προσδιορίζεται, πιο συγκεκριμένα, ο τρόπος, θεσμικός και πραγματικός, με τον οποίο τα εθνικά κοινοβούλια επηρέασαν και επηρεάζουν την οργάνωση και λειτουργία της Ένωσης, αλλά και το αντίστροφο. Κι αυτό διότι την κατοχύρωση και αναβάθμιση της συμμετοχής στην κοινοτική και ενωσιακή πραγματικότητα των εθνικών κοινοβουλίων μπορεί να τη θέλουν τα εθνικά κοινοβούλια, μπορεί όμως να τη θέλει και η Ένωση (όπως σε κάθε σχέση, στην οποία ο ένας χρειάζεται τον άλλο, άλλος περισσότερο, άλλος λιγότερο, ίσως και το ίδιο, οπότε η σχέση στην τελευταία περίπτωση θα ήταν ιδανική).

Μετά την καταγραφή του συμβαίνοντος, του υπαρκτού και του φαινομένου, το οποίο καταλαμβάνει και τη μεγαλύτερη έκταση της εργασίας, περνάμε στον άλλο πόλο, όπου εκεί προσπαθούμε να νιώσουμε αυτό που δεν βλέπουμε, να κατανοήσουμε και ερμηνεύσουμε αυτό που υπονοείται. Υποδεικνύουμε οπτικές προσέγγισης, που ψυχαναλύουν –κατά τη φιλοδοξία μας- τη σχέση, που καταγράφουν τους υποσυνείδητους κραδασμούς και τους συνειδητούς πόθους.

Τι προκαθορίζει και προδικάζει τη σχέση και την κατεύθυνσή της, κι αν υπάρχει κάτι τέτοιο. Ποιος χρειάζεται τον άλλο πιο πολύ και πόσο και κυρίως, γιατί;

Ο δεύτερος πόλος θα έπρεπε να λάβει πολύ μεγαλύτερη έκταση από τον πρώτο. Οι ανάγκες όμως μιας διπλωματικής και τα όρια αυτής παρέχουν μόνο ένα αυλάκι για να διοχετευθεί ένας χείμαρρος

γενετικών δεδομένων Κράτους, Ένωσης και Κοινοβουλίων. Τουλάχιστον, αυτό το ρυάκι ας υπονοήσει με τη σειρά του αυτό που κρύβεται.

«Εκφράζοντας τη βούληση των πολιτών και των κρατών της Ευρώπης... (Άρθρο 1παρ.1 Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη)».

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΚΑΙ ΈΝΩΣΗΣ' - ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ

Πριν προβούμε στην οποιαδήποτε προσέγγιση της σχέσης εθνικών κοινοβουλίων και Ένωσης, πριν καν αναλύσουμε στην ιστορική τους εξέλιξη τα κοινά βήματα Ένωσης και κοινοβουλίων, πρέπει σε γενικές γραμμές να περιγράψουμε 'την προσωπικότητα' των δύο υποκειμένων αυτής της σχέσης..

Ως προς τα Κοινοβούλια, αυτό που ενδιαφέρει στην παρούσα είναι οι βασικές λειτουργίες τους, ενώ ως προς την Ένωση, ενδιαφέρουν ορισμένα από τα ενωσιακά όργανα (Επιτροπή , Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο , Συμβούλιο Υπουργών και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) και ο τρόπος που σχηματίζονται, σε γενικές γραμμές, οι επιμέρους πολιτικές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΈΝΩΣΗ - ΤΑ ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΜΙΑΣ ΣΧΕΣΗΣ

A. ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ

1. Οργανική προσέγγιση

Τα κοινοβούλια, από μια τυπική - οργανική προσέγγιση, αποτελούν συνταγματικό θεσμό και όργανο άμεσο (το οποίο δηλαδή ήδη τίθεται με το Σύνταγμα) του κράτους, το οποίο απαρτίζεται (συλλογικό όργανο) από εκπροσώπους του λαού, για κάθε κράτος.

Οι αρχές αυτές αποτελούν την κλασσική απόδειξη της συμμετοχής του λαού στο πολιτικό γίνεσθαι του κράτους, ανεξαρτήτως πολιτεύματος, ή, ειδικά, σε δημοκρατικά πολιτεύματα, την βασική απόδειξη δημοκρατίας, όχι όμως οποιασδήποτε δημοκρατίας αλλά μιας έμμεσης, αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, και ήδη από τα μέσα του προηγούμενου αιώνα, όχι απλώς αντιπροσωπευτικής αλλά κομματικής αντιπροσωπευτικής, ώστε η αντιπροσώπευση προσώπων να συνοδεύεται από θεσμική αντιπροσώπευση συγκεκριμένων ιδεολογιών, των πλέον αντιπροσωπευτικών σε κοινωνικό επίπεδο.

Μένοντας στο οργανικό κριτήριο, μόνο δύο πράγματα κατά τον Blondel, μπορούν να ειπωθούν με βεβαιότητα για κάθε κοινοβούλιο: ο αριθμός των μελών και ο αριθμός των σωμάτων του.¹

Το μέγεθος των κοινοβουλίων σχετίζεται με τον πληθυσμό της Χώρας. Το πολυπληθές πάντως των κοινοβουλίων σπανίως αποτελεί ασφαλής ένδειξη της ισχύος τους, στο μέτρο που η πολιτική διασπάται, επιμερίζεται και διαχέεται ή, καλύτερα, οι επιμέρους πολιτικές αναλαμβάνονται και διεκπεραιώνονται στα πλαίσια μικρότερων και ολιγομελών, άρα πιο ευέλικτων και εξειδικευμένων σωμάτων. Έτσι, συναντά κανείς σε κοινοβουλευτικό επίπεδο μικρότερες ομάδες με μεγαλύτερη συνοχή, όπως τα πολιτικά κόμματα αρχικά ή τις κοινοβουλευτικές επιτροπές αργότερα.

Η έλλειψη ευελιξίας του κοινοβουλίου ως ενιαίου συνόλου (σε ένα πολυπληθές κοινοβούλιο λίγοι είναι εξάλλου οι πράγματι συμμετέχοντες στη διαμόρφωση πολιτικών) δεν είναι παθογένεια άσχετη με την ιστορική εξέλιξη των κοινοβουλίων και τη σημερινή τους θέση και στο ενωσιακό οικοδόμημα, ενώ είναι πολύ σχετική με την κατάρρευση, εν τη γενέσει της, της αφαιρετικής σχέσης ελέγχου της εκτελεστικής από τη νομοθετική (ως ολότητα) εξουσία στα πλαίσια της διάκρισης των εξουσιών στα δημοκρατικά πολιτεύματα².

Ο αριθμός των νομοθετικών σωμάτων στις Χώρες της Ένωσης, που ενδιαφέρουν εδώ, κυμαίνεται μεταξύ ενός (unicameral) και δύο (bicameral). Η τάση είναι να προτιμάται το ένα νομοθετικό σώμα (π.χ. η Δανία το 1954 και η Σουηδία το 1970 κατήργησαν το δεύτερο σώμα), ενώ πολλά πρώην κομμουνιστικά κράτη επίσης υιοθέτησαν το σύστημα του ενός νομοθετικού σώματος. Τα δύο νομοθετικά σώματα ή αλλιώς τα νομοθετικά σώματα με δύο Βουλές συναντώνται συνήθως σε μεγαλύτερες χώρες (όπως π.χ. η Μ. Βρετανία (Βουλή των Λόρδων, Βουλή των Κοινοτήτων-ή η Γαλλία –Εθνοσυνέλευση, Γερουσία) και κυρίως σε ομοσπονδίες, όπου η δεύτερη Βουλή εκφράζει τα ομόσπονδα κρατίδια (π.χ. η Γερμανία –Bundestag, Bundesrat)³.

Κατά το γάλλο κληρικό Αββά Σεγιές όμως, «εάν η δεύτερη βουλή διαφωνεί με την πρώτη, τότε κάνει κακό. Εάν πάλι συμφωνεί, τότε είναι περιττή»⁴, σχόλιο απλουστευτικό στην αφαιρετικότητά του, μα κραυγαλέα λογικό. Υπάρχουν όμως και αντίθετα επιχειρήματα υπέρ των δύο βουλών τα οποία όμως δεν είναι επί του παρόντος..

Πέρα από τον αριθμό των εκπροσώπων του λαού αλλά και των νομοθετικών σωμάτων, δομικά τα κοινοβούλια διασπών τα επιμέρους καθήκοντά τους σε κοινοβουλευτικές επιτροπές.

Οι επιτροπές των κοινοβουλίων είναι μικρές ομάδες εργασίας⁵ στις οποίες μετέχουν κατά κανόνα, όχι αποκλειστικά, Βουλευτές⁶. Οι ομάδες αυτές εργασίας παραδοσιακά παίρνουν τη μορφή νομοπαρασκευαστικών επιτροπών (μελετούν τα νομοσχέδια και τις δημοσιονομικές προτάσεις), στα συστήματα δε των δύο Βουλών μετατρέπονται σε όργανα διαβουλεύσεων ή διαμεσολάβησης και είναι επιφορτισμένες με την επίτευξη της συναίνεσης των δύο σωμάτων, όσον αφορά τα υπό συζήτηση νομοσχέδια.

Οι επιτροπές έρχονται ως αντίβαρο στα δυσκίνητα και με μεγάλο όγκο εργασίας κοινοβούλια ικανοποιώντας ανάγκες εξειδίκευσης (συγκεκριμένοι επιμέρους τομείς δράσης επί των οποίων

¹ Βλ. σε Hague Rod, Harrop Martin, Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση, Μετάφραση: Γιώργος Ε. Χρηστίδης, Πρόλογος: Γιώργος Παγουλάτος, ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΚΡΙΤΙΚΗ, 2005, σελ. 440 (από το έργο του J. Blondel, 'Comparative Legislatures', Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973)

² Αν και η θεωρητική θεμελίωση της διάκρισης των εξουσιών από τον C. Montesquieu, στα βιβλία XI και XII του έργου του 'Το πνεύμα των νόμων' αντιλαμβανόταν τη λειτουργία της αρχής στα πλαίσια μιας μετριοπαθούς μοναρχίας, όπως της Αγγλίας. Στην παρούσα μελέτη πάντως, η εξουσία θα εκληφθεί ως ένα, ενιαίο μέγεθος, το οποίο και δεν δύναται να επιμερισθεί, διότι τότε δεν υπάρχει, κάτι που θα σημειωθεί και στο Δεύτερο Μέρος της παρούσης..

³ Βλ. σε Laundry Philip, Parliaments in the modern world, Aldershot Hants, England: Dartmouth Pub. Co, c1989; Chapter 1, p. 5-9

⁴ Ο.π.,υποσημ.1, σελ.442 (Από τον J.Lively, 'Sieyes, Emmanuel Joseph', σε D. Miller (επιμ.), The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought, Oxford and Cambridge, Blackwell, 1991, p. 475-476)

⁵ Strom Kaare, 'Parliamentary Committees in European Democracies', σε Longley Lawrence D. and Davidson Roger H., (Edited by.) The New Roles of Parliamentary Committees, Frank Cass – London. Portland, or., 1998, p.35-36

⁶ Για την οικουμενικότητα των κοινοβουλευτικών επιτροπών, βλ. Shaw Malcolm, Parliamentary Committees: A Global Perspective, ό.π., p.225-251.

αξιοποιείται το κατάλληλο επιστημονικό προσωπικό, το οποίο διευκολύνει το έργο των Βουλευτών), ευελιξίας, ταχύτητας και ορθολογικότητας (στο μέτρο που η διάσπαση ενός έργου σε περισσότερα επάλληλα επίπεδα – επιτροπές ειδικές, διαρκείς επιτροπές, ολομέλεια Κοινοβουλίου- οδηγεί σε ουσιαστικότερη, προσεκτικότερη και λεπτομερέστερη προσέγγιση και εξέταση των ζητημάτων. Επομένως, το Κοινοβούλιο καταφέρνει και όχι μόνο επιβιώνει, αλλά και ενδυναμώνει το ρόλο του, χάρη στις επιτροπές, αν και αυτό, ενδεχομένως, να έχει ως τίμημα την περισσότερο έμμεση αντιπροσώπευση του λαού.

Κι επειδή τα ενωσιακά ζητήματα αποτελούν ακριβώς ζητήματα που χρήζουν ειδικής, ειδικευμένης και προσεκτικής εξέτασης, φυσική απόρροια ήταν η εγκαθίδρυση επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων σε όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, όπως θα φανεί και αργότερα.

Όταν το σύστημα των επιτροπών είναι ισχυρό, τότε το κοινοβούλιο έχει χαρακτήρα εργασιακό (working assembly) με επίκεντρο τις επιτροπές (π.χ. Δανία). Οι νομοθέτες διαμορφώνουν την τελική μορφή των νομοσχεδίων στις, κλειστές κατά κανόνα, αίθουσες των συνεδριάσεων των επιτροπών.

Όταν το σύστημα των επιτροπών δεν είναι ισχυρό, τότε το κοινοβούλιο έχει χαρακτήρα διαβουλευτικό (talking assembly) με επίκεντρο την Ολομέλεια (π.χ. Μ.Βρετανία)⁷.

Το εάν το σύστημα των επιτροπών είναι ισχυρό ή όχι εξαρτάται από το ίδιο το πολιτικό – εκλογικό σύστημα, το συσχετισμό των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, την πολιτική κουλτούρα κάθε κράτους και σε επίπεδο κοινοβουλευτικών παρατάξεων την ύπαρξη ή μη αυστηρής κομματικής πειθαρχίας.

Έτσι, σε Χώρες με ισχυρή, μονοκομματική κυβέρνηση(π.χ. Μ.Βρετανία), η επεξεργασία στις επιτροπές ήδη είναι καταδικασμένη να κινηθεί μέχρι ένα δεδομένο ορίζοντα, τον οποίο υπαγορεύει πρωτίστως η Κυβέρνηση (και οι συνεδριάσεις της Ολομέλειας είναι πιο συχνές).

Σε χώρες με συναινετική κι όχι συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα, επομένως με ισχυρό κοινοβούλιο, όπως π.χ. η Δανία, όπου οι Κυβερνήσεις είναι περισσότερο Κυβερνήσεις μειοψηφίας, οι επιτροπές αποκτούν ιδιαίτερη σημασία για τη χάραξη αντικειμενικής, ουδέτερης και συμβιβαστικής πολιτικής⁸.

Η Σουηδία αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση κοινοβουλίου, στο οποίο συνυπάρχουν η αυστηρή κομματική πειθαρχία με τις ισχυρές επιτροπές. Και ευρύτερα στις σκανδιναβικές χώρες με τα Working Assemblies, η ισχυρή θέση των επιτροπών έχει οδηγήσει στο χαρακτήρα του πολιτεύματος ως ‘επιτροπικός κοινοβουλευτισμός’⁹⁻¹⁰. Εξάλλου, το έργο των επιτροπών στις σκανδιναβικές χώρες δεν αποτελεί ‘επτασφράγιστο μυστικό’ αλλά αντίθετα αποτελεί προϊόν εκτενούς διαλόγου με τις ομάδες συμφερόντων¹¹, προκειμένου να ικανοποιηθούν κοινωνικές ανάγκες ευρείες. Ειπώθηκε προηγουμένως ότι τα Κοινοβούλια στις Χώρες της Ένωσης αποδίδουν είτε κυβερνήσεις μειοψηφίας (πολυκομματικές) είτε πλειοψηφίας (μονοκομματικές) χωρίς αυτό να

⁷ Ο.π. , υποσημ.3, Chapter 6 , p. 96-117

⁸ Ο.π, υποσημ. 5, p.47, όπου σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι «..As Mezey notes , ‘legislatures with strong policy-making powers have highly developed committee systems which enable them to divide the legislative labor in such a way that a degree of legislative expertise is generated in most policy areas’ (Από το έργο του M.L.Mezey , ‘Comparative Legislatures’ , Durham , N.C. : Duke University Press , 1979 , p. 64).

⁹ Hague Rod, Harrop Martin, ό.π., υποσημ. 1, σελ.447

¹⁰ Στη Σουηδία π.χ. οι επιτροπές επιφέρουν αλλαγές στο ένα τρίτο περίπου των κυβερνητικών νομοσχεδίων , ενώ οι μισές από τις αλλαγές έχουν ουσιαστική χαρακτήρα , ενώ στη Δανία , η Δημοσιονομική Επιτροπή δύναται να αποφασίσει , για λογαριασμό του Folketing – του Κοινοβουλίου της Δανίας- , για επιπρόσθετες πιστώσεις κατά τη διάρκεια της χρονιάς (Strom Kaare , Parliamentary Committees in European Democracies , ό.π. , υποσημ.5 , p.47-52).

¹¹ Οι ομάδες συμφερόντων αποτελούν προεχόντως κοινωνικές – και λιγότερο , με τη στενή έννοια , πολιτικές – ομάδες , με συγκεκριμένη οργανωτική δομή και το κατάλληλο προσωπικό – ώστε να διακρίνονται από τις απλές κοινωνικές ομάδες ή τα κοινωνικά κινήματα- , οι οποίες στοχεύουν στην άσκηση πολιτικής επιρροής στην Κυβέρνηση , στο Κοινοβούλιο , στα πολιτικά κόμματα , αλλά και απευθείας στον ίδιο το λαό – δεν στοχεύουν δηλαδή οι ομάδες αυτές στην ανάληψη της πολιτικής εξουσίας σε αντιδιαστολή με τα πολιτικά κόμματα- (π.χ. μη κυβερνητικές οργανώσεις , όπως προστασίας του περιβάλλοντος , του καταναλωτή ή συντεχνιακές , π.χ. συνδικαλιστικές οργανώσεις). Διαφορετική είναι η περίπτωση των lobbies , τα οποία συνήθως αποτελούν ένα μέσο πολιτικής επικοινωνίας και επιρροής , κι όχι ένα φορέα επιρροής.

σημαίνει ότι στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για αδύναμα κοινοβούλια. Αντιθέτως, στην πρώτη περίπτωση πρόκειται μάλλον για ισχυρά κοινοβούλια και λιγότερο ισχυρά κόμματα και Κυβερνήσεις. Στη δεύτερη περίπτωση πρόκειται για ισχυρές πολιτικές παρατάξεις και ισχυρές κυβερνήσεις, αλλά όχι για ισχυρά κοινοβούλια.

Το γεγονός ότι σε ορισμένες χώρες (στις σκανδιναβικές κυρίως) καταφέρνουν να χαράσσουν την εθνική πολιτική κυβερνήσεις μειοψηφίας σημαίνει ότι τα εκεί κοινοβούλια (*working assemblies*), που στηρίζουν τη δράση τους κυρίως στο έργο των επιτροπών, έχουν αναπτύξει ένα τεχνοκρατικό, συναινετικό και συμβιβαστικό σύστημα ενεργειών, που προσιδιάζει σε αυτό της Ένωσης (το οποίο, για να επαληθεύσουμε αυτά που αναλύουμε τώρα, θα παρουσιαστεί ειδικά), γι' αυτό και, ως επόμενο, η προσαρμογή αυτών των κοινοβουλίων στο ενωσιακό γίνεσθαι ήταν και είναι πιο ομαλή και πετυχημένη (όπως θα φανεί στο δεύτερο κεφάλαιο). Ακόμη, και περισσότερο, ακριβώς επειδή οι Κυβερνήσεις στηρίζονται σε ένα πολυκομματικό συμβιβασμό, είναι περισσότερο ευάλωτες και ανεκτές στην ουσιώδη και δυναμική παρέμβαση των κοινοβουλίων, μεταξύ άλλων και στα ενωσιακά ζητήματα.

Στις χώρες με κυβερνήσεις πλειοψηφίας, τα κοινοβούλια (*talking assemblies*), τα οποία στηρίζουν τη δράση τους περισσότερο στον κοινοβουλευτικό –κομματικό διάλογο, που πηγάζει από την οξεία πολλές φορές πολιτική αντιπαράθεση των ισχυρότερων κομμάτων (π.χ. στην Ελλάδα) και υπαγορεύεται από αυτά στα όρια που θέτει η αυστηρή κομματική πειθαρχία¹², δεν αποτελούν, σε θέματα Ένωσης τουλάχιστον, το βασικό χώρο εξεύρεσης πολιτικών λύσεων, ώστε αυτές να δίδονται από την ίδια την Κυβέρνηση. Κι αυτό είναι εύλογο στο μέτρο που οι Κυβερνήσεις είναι μονοκομματικές και το κυβερνών κόμμα ελέγχει με τους μηχανισμούς της κομματικής εντολής και πειθαρχίας¹³ την μεγάλη πλειοψηφία των βουλευτών, ώστε να παρατηρείται ένας άκαμπτος διαχωρισμός μεταξύ κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης στο κοινοβούλιο¹⁴, ο οποίος

¹² Ως αίτιο 'κρίσης' των Κοινοβουλίων εκλαμβάνει ο Παναγιώτης Καλογεράτος την επίδραση των κομμάτων στα Κοινοβούλια, την οποία διακρίνει σε άμεση (σε αυτή αναλύεται το φαινόμενο του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού και ο ρόλος των κομμάτων στη σύνθεση των Βουλών) και έμμεση (όπου εδώ αναλύεται το φαινόμενο της κομματικής πειθαρχίας), σε Καλογεράτος Παναγιώτης, Έρευνα πάνω στην Κρίση των Κοινοβουλίων, Αθήνα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθηνά-Κομοτηνή 1994, σελ.141-210, και ειδικά, για τον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό, σελ.145-155 και για την κομματική πειθαρχία, σελ.194-210.

¹³ Ειδικά για την Ελλάδα, όπου η κομματική πειθαρχία εντός του Κοινοβουλίου είναι ιδιαίτερα έντονη, σε αντιπαράθεση με την 'ελεύθερη εντολή' προς τους Βουλευτές, βλ. το άρθρο του Κοντιάδη Ξενοφώντος Ι., Ελεύθερη εντολή και κομματική πειθαρχία. Η πολιτική αξιοπιστία ως κριτήριο θεσμικής συμπεριφοράς του βουλευτή, σε Περιοδικό «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση», Εξαμηνιαία επιστημονική και πολιτική έκδοση, Β' Εξάμηνο 1995, Τεύχος (διπλό) 23 – 24 (150 χρόνια κοινοβουλευτικού βίου–Αφιέρωμα στον Αθανάσιο Κανελλόπουλο), σελ 169 – 184, όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται ότι '...Η κομματική εξάρτηση των βουλευτών απορρέει κατά κύριο λόγο από δύο θεσμικά κατοχυρωμένες αρχές. Αφ' ενός, την αρχή της επιλογής και της ανάδειξης των βουλευτών με τη διαμεσολάβηση των πολιτικών κομμάτων. Αφ' ετέρου, την αρχή της κυριαρχίας των κοινοβουλευτικών ομάδων μέσα στο κοινοβούλιο...' (σελ.170).

¹⁴ Και πάλι, ως προς την Ελλάδα, όπου η κυβερνητική πλειοψηφία και αντιπολίτευση στο Κοινοβούλιο αποτελούν παγιωμένα και σε γενικές γραμμές ακλόνητα μεγέθη, βλ. το άρθρο της Φουντεδάκη Πηνελόπης Ν., Ο θεσμός της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, σε Περιοδικό «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση», ό.π., σελ. 117 – 129, ως προς την κοινοβουλευτική και κομματική αντιπολίτευση, σε αντιπαράθεση με την εξωκοινοβουλευτική και ενδοκομματική (Οι διακρίσεις, από το ίδιο άρθρο, σελ.117), δύο σημαντικά στοιχεία: α) ότι η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, για την Ελλάδα τουλάχιστον, θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται ως θεμελιώδη αρχή του συνταγματικού δικαίου, που απορρέει από τη δημοκρατική αρχή «...εφόσον πυρήνας της είναι η αρχή της πλειοψηφίας με την παράλληλη προστασία της μειοψηφίας και τη διασφάλιση της δυνατότητας να καταστεί πλειοψηφία...», την συνταγματικά προκύπτουσα αρχή του πολυκομματισμού (στο ελληνικό Σύνταγμα), σε συνδυασμό με τις συνταγματικές δικλίδες ως προς την ανάδειξη της Κυβέρνησης, την ψήφο δυσπιστίας, τη διάλυση της Βουλής, και την ανεξαρτησία του βουλευτή, που αποτελεί και αυτή συνταγματική αρχή, ζώσα στο ελληνικό Σύνταγμα (σελ.117), και β) ότι, όσον αφορά τον έλεγχο της εκτελεστικής λειτουργίας, στην Ελλάδα, «...η αντιπολίτευση έχει τεράστιες δυσχέρειες που προξενούνται από την ελλιπή πληροφόρηση των βουλευτών και των κομμάτων που δεν ανήκουν στην κυβερνητική πλειοψηφία. Η αδυναμία πρόσβασης στα αρχεία των υπουργείων πλήττει το σύνολο των βουλευτών, ιδιαίτερα όμως εκείνων της αντιπολίτευσης...», ώστε να μην καθίσταται αποτελεσματικός ο έλεγχος της κυβέρνησης, που μόνο από την

πέρα από έναν συναρπαστικό διάλογο (Βρετανία) δεν θα αποδώσει κάτι ουσιαστικό. Τα κοινοβούλια επομένως εμφανίζονται αποδυναμωμένα ή, χειρότερα, εξουδετερωμένα. Εξάλλου, μια κυβέρνηση που ελέγχει σταθερά την πλειοψηφία των Βουλευτών δεν αισθάνεται την ανάγκη να αναβαθμίσει το ρόλο του κοινοβουλίου (π.χ. Ελλάδα).

Η δυναμική πάντως των κυβερνήσεων σε σχέση με τα κοινοβούλια εξαρτάται προεχόντως όχι από τις πολιτικές παρατάξεις όσο από το ίδιο το πολίτευμα και τη λειτουργία του (το οποίο όμως σχετίζεται περισσότερο με μια λειτουργική θεώρηση των κοινοβουλίων, η οποία αμέσως μετά ακολουθεί) αλλά και από το εκλογικό σύστημα (το οποίο όμως κυρίως αφορά το βαθμό αντιπροσωπευτικότητας των κοινοβουλίων, επομένως αφορά μία από τις λειτουργίες τους και τίθεται αμέσως στη συνέχεια).

2. Λειτουργική προσέγγιση

Μετά λοιπόν την οργανική προσέγγιση των κοινοβουλίων, ακολουθεί η λειτουργική προσέγγιση, η οποία αφορά στις κύριες λειτουργίες των αντιπροσώπων του λαού κάθε κράτους.

Οι τέσσερις βασικές λειτουργίες ενός σύγχρονου κοινοβουλίου, ενός δηλαδή πολιτεύματος αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (ανεξάρτητα από τα ίδια επιμέρους χαρακτηριστικά του) προβλέπεται σε γενικές γραμμές να είναι (δεοντολογική αποτύπωση) η αντιπροσώπευση, η δημόσια διαβούλευση, ο έλεγχος επί της εκτελεστικής λειτουργίας και η ψήφιση νόμων (σκοπίμως δεν θέτουμε τον όρο 'νομοθέτηση', διότι ο τελευταίος προσδίδει μια αυτόνομη και κυριαρχική δράση, κάτι που όπως σημειώνεται πιο κάτω δεν ισχύει κατά κανόνα, ενώ ο όρος που επιλέχθηκε περιορίζεται στην διαδικασία νομοθέτησης).

Εδώ, περισσότερο από ποτέ, караδοκεί ο εφιάλτης της διάστασης 'δέοντος' και 'είναι'¹⁵, αναπόδραστα και αναπόφευκτα. Διότι, όπως θα φανεί στη συνέχεια, και πάντα βεβαίως αφαιρετικά, στα πλαίσια στοιχειοθέτησης ενός κανόνα, ενός μέσου όρου, με επίγνωση των ιδιαιτεροτήτων κάθε περίπτωσης, ενώ το δέον, αυτό που νομικά περιγράφει και επιδεικνύει ιστορικές, συνταγματικές κατακτήσεις, εξυψώνει τα εθνικά κοινοβούλια και τα επιφυλάσσει θέση κραταιά, το είναι, δηλαδή

αντιπολίτευση νοείται, αλλιώς αποτελεί αυτοέλεγχο, επειδή «..ελλείπει η βασική του προϋπόθεση, η πληροφόρηση..» (σελ.125). Ειδικά για τη δεύτερη παρατήρηση σε σχέση με τη συμμετοχή των κοινοβουλίων χωρών με ισχυρές κυβερνήσεις στην ενωσιακή οικοδόμηση, διαπιστώνει κανείς ότι ανοίγεται ένας νέος δρόμος στην αντιπολίτευση, αυτός της ενωσιακής δέσμευσης των Κυβερνήσεων απέναντι της για έγκαιρη πληροφόρηση και της δικής της αναβάθμισης σε επίπεδο ποιότητας λειτουργιών και αποτελεσματικότητας δράσης της.

¹⁵ Ο δραματικός διχασμός των νομικών κανόνων, που οδηγεί στην 'έκπτωση' των υψηλών νοημάτων τους, αποδίδεται στην ευρύτερη διάσταση μεταξύ κοινωνικής συμπεριφοράς, που εκφράζει το 'είναι' και αξιακών επιλογών, που εκφράζουν το 'δέον' και αποτυπώνονται στους νομικούς κανόνες. Για αυτή την τελευταία, βλ. σε Habermas Jurgen, Το Πραγματικό και το Ισχύον, Συμβολή στη Διαλογική Θεωρία του Δικαίου και του Δημοκρατικού Κράτους Δικαίου, Σειρά «Λόγος», Διεύθυνση-Επιμέλεια Σειράς: Νίκος Κοτζιάς, Μετάφραση από τα Γερμανικά: Θεόδωρος Λουπασάκης, Φιλοσοφική-Θεωρητική Επιμέλεια: Θεόδωρος Γεωργίου, Πρόλογος: Νίκος Κοτζιάς, «Νέα Σύνορα», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 1996, 705 σελ., όπου η διαμεσολάβηση του δικαίου αντιμετωπίζεται ως η αναπαραγωγή της κοινωνίας σ' ένα έδαφος τόσο σαθρό όσο αυτό των υπερβατικών αξιώσεων ισχύος (Κεφ. 1. σελ.49)

Θα λέγαμε πάντως ότι η φυσική και νομική διάσταση μιας έννοιας δεν ταυτίζεται με τη διάσταση μεταξύ δέοντος και είναι μιας νομικής έννοιας, την οποία και επικαλούμαστε στην παρούσα ως προς τις λειτουργίες των κοινοβουλίων. Η τελευταία διάσταση ακριβώς αφορά τη νομική φύση μιας έννοιας, κατά την οποία το δέον αποτελεί το νομικό ορισμό της έννοιας και το 'είναι' ενσωματώνει το υλικό αποτέλεσμα της εφαρμογής μιας νομικής έννοιας, την πραγματική της δυναμική στο κοινωνικό γίγνεσθαι, η οποία τις περισσότερες φορές δεν ταυτίζεται με τον νομικό της ορισμό (πολύ περισσότερο εάν ο ορισμός αυτός δεν αποτύπωσε κοινωνικές ανάγκες, αλλά πρόκειται για εργαστηριακό προϊόν ή υλοποιεί νομικά τις πραγματικές ανάγκες μιας δυσδιάκριτης νομικά οικονομικής ομάδας). Ούτως ή άλλως όμως η διάσταση εντός του κανόνα θα υπάρχει, αφού ο νομικός κανόνας, κι αυτό πραγματεύεται ο Habermas στο παραπάνω έργο, αποτελεί μια πρόταση διαφορετική (κοινωνικό 'γίγνεσθαι') από το περιεχόμενο μιας κοινωνικής πραγματικότητας (κοινωνικό 'είναι'), ακριβώς για να ρυθμίσει την τελευταία. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το 'είναι' της εφαρμογής ενός νομικού κανόνα (νομικό 'είναι'), αποτελεί την ασυνείδητη, ενστικτώδη τάση επιστροφής στο κοινωνικό 'είναι', μέσω της αποψίλωσης του δεοντολογικού περιεχομένου του νομικού κανόνα (επιστροφή με φορά προς τα κάτω).

ο πραγματικός αντίκτυπος αλλά και η πραγματική ποιότητα της άσκησης των προαναφερθεισών λειτουργιών αντιστρέφουν τα νομικά δεδομένα και την τελολογία τους θέτοντας σε αμφισβήτηση το κύρος και τελικά την ουσιαστική περάτωση αυτών των λειτουργιών κι όχι απλώς τη διαδικαστική¹⁶.

α. Αντιπροσωπευτική Λειτουργία¹⁷

Η σημασία των νομοθετικών σωμάτων απορρέει κυρίως από αυτό που εκπροσωπούν, κι όχι τόσο από αυτό που κάνουν¹⁸. Κι αυτή η διαπίστωση ασφαλώς και εξηγεί με συγκλονιστική απλότητα, ως ένα σημείο έστω, την σχετικά όψιμη αγωνία για μεγαλύτερη συμμετοχή των κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα

Εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς το δεοντολογικό περιεχόμενο της αντιπροσώπευσης. Οι βουλευτές εκπροσωπούν το λαό στο σύνολό του κι όχι επιμέρους κοινωνικές ή γεωγραφικές ομάδες. Αυτό είναι κατανοητό στη γενικότητά του. Προσεκτικότερη όμως προσέγγιση της πρότασης αυτής σε συνδυασμό με την δεδομένη κοινοβουλευτική πραγματικότητα γεννά προβληματισμούς ως προς την πραγματική ανταπόκριση των κοινοβουλίων σε αυτό το ρόλο.

Και πρώτα πρώτα γεννάται ο εξής προβληματισμός: γνήσια αντιπροσώπευση (κι όχι ενδεικτική) σημαίνει ότι τα κοινοβούλια θα έπρεπε να αποτελούν μικρογραφία ή μικρόκοσμο της κοινωνίας υπό την έννοια ότι θα έπρεπε να εκφράζουν όλες τις τάξεις, όλες τις απόψεις (αναλογία πλήρης ως προς την εκπροσώπηση κάθε κοινωνικής και οικονομικής τάξης ή ιδεολογίας αντίστοιχα), αλλά όχι μόνο αυτό. Περισσότερο, αυτή η θεώρηση θα σήμαινε ότι οι εκπρόσωποι του λαού θα έπρεπε να μοιάζουν και να συμπεριφέρονται κατ' εικόνα και ομοίωση των πολιτών, ωσάν το κοινοβούλιο να μην αντιπροσωπεύει την κοινωνία ως κομμάτι της αλλά να είναι η ίδια η κοινωνία σε σμίκρυνση.

Όμως, μία τέτοιου είδους αντιπροσώπευση δεν είναι δυνατόν να θεμελιωθεί ούτε να διατηρηθεί.

Ενδεικτική της ουτοπικής παραπάνω προσέγγισης είναι η γλαφυρή παρατήρηση πως «Όσοι συμμετέχουν στην πολιτική σκηνή ασφαλώς δεν αποτελούν αντιπροσωπευτικό δείγμα [του πληθυσμού]. Αν όντως αποτελούσαν, θα κάθονταν σπίτι τους και θα έβλεπαν τηλεόραση»¹⁹. Το κοινοβούλιο δεν εκφράζει την οντολογία της κοινωνίας αλλά αυτό που θα ήθελε η κοινωνία ή ένα μέρος αυτής να υπάρχει, αυτό που η ίδια από μόνη της δεν δύναται να πράξει (η ανάθεση της οργάνωσης της)²⁰.

Αν ανατρέχαμε στο παρελθόν θα διαπιστώναμε ότι ποτέ τα κοινοβούλια δεν ήταν (από άποψη στελέχωσης) πλήρως αντιπροσωπευτικά. Μάλλον συνέβαινε το αντίθετο.

Πέραν αυτού, εκτός δηλαδή της εκλεκτικής ανάδειξης λαϊκών εκπροσώπων (που δεν εκφράζουν όλες τις κοινωνικές τάξεις), η μη πλήρης εκπροσώπηση αφορά και την έκφραση των κοινωνικών

¹⁶ Διαπίστωση που έχει οδηγήσει τη θεωρία στην διάγνωση 'κρίσεως' στα κοινοβούλια, για την οποία βλ. εμπειριστατωμένα σε Καλογεράτος Παναγιώτης, ο.π., υποσημ.12.

¹⁷ Για τη σύνδεση Κοινοβουλίων και πολιτών, όχι τόσο με την έννοια της αντιπροσώπευσης αλλά υπό την έννοια της επικοινωνίας βουλευτών και εκλογικού σώματος βλ. ειδικά σε Norton Philip (Lord Norton of Louth) (Edited by), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, University of Hull, (από τη σειρά) *Parliaments in Contemporary Western Europe*, Volume 3, (εκδόσεις) Frank Cass, London. Portland, or., 193 p., μελέτη ενδιαφέρουσα και ανταποκρινόμενη στις εκκολαπτόμενες επιταγές για συμμετοχική δημοκρατία, επικουρικότητα και αποκέντρωση, στο μέτρο που ο βουλευτής πλησιάζει περισσότερο κοινωνικές και γεωγραφικές ομάδες και όχι ένα αφηρημένο εθνικό σύνολο, το λαό εν γένει, θεώρηση που δείχνει το νέο δρόμο της δημοκρατίας, της αντιπροσώπευσης, καθώς αρχίζει να διασπάται το κοινό σημείο πολιτικής αναφοράς, που είναι ο λαός, κατά τρόπο συνταγματικά θεμιτό.

¹⁸ Hague Rod, Harrop Martin, ο.π., υποσημ. 1, σελ.439.

¹⁹ Ο.π., σελ.449 (Από άρθρο του Kay στους *Financial Times* στις 14 Αυγούστου του 2003 «Too Many Polls Are Apt to Harm a Democracy»).

²⁰ Η διάσταση κοινωνικού 'είναι' και νομικού 'δέοντος', που οδηγεί σε διάσταση (όχι πάντως ως η μοναδική αιτία) νομικού 'δέοντος' και νομικού 'είναι', για την οποία βλ. ο.π., υποσημ.15.

και πολιτικών τάσεων²¹ (Σε ένα κοινοβούλιο , οι κοινωνικές τάσεις λειτουργούν υποσυνείδητα, περισσότερο δε υπάρχουν εκτός αυτού, ενώ οι πολιτικές τάσεις , οι περί εξουσίας δηλαδή απόψεις, αποτελούν το βασικό και αναντικατάστατο περιεχόμενο μιας κοινοβουλευτικής αίθουσας).– ιδεολογικό εκλεκτισμό θα μπορούσαμε να τον χαρακτηρίσουμε-

Ο εκλεκτισμός σε πρόσωπα και ιδεολογίες, η μη πλήρης αντιπροσώπευση αυτών υπήρχαν ήδη, όπως θα φανεί αμέσως παρακάτω, και μάλιστα πολύ περισσότερο, από τη γέννηση του κοινοβουλίου, και το συνόδευαν μειούμενα έκτοτε.

Πάντως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η έλλειψη αντιπροσωπευτικότητας φαίνεται πολύ μεγάλη ακριβώς διότι γίνεται το μεθοδολογικό σφάλμα και άλμα να συγκρίνουμε εκπροσώπους στο κοινοβούλιο και λαό. Η σύγκριση δεν πρέπει να γίνεται με το λαό, αλλά με το εκλογικό σώμα, το οποίο εξίσου, και πρώτο αυτό, είναι πολύ πιθανό να μην εκφράζει αμιγώς ή να εκφράζει ελάχιστα το λαό και τις πραγματικές του αγωνίες. Εάν ακολουθήσουμε αυτή την οπτική, η έλλειψη αντιπροσωπευτικότητας φαίνεται πολύ μικρότερη, ειδικά ιστορικά, όταν και το εκλογικό σώμα ήταν περιορισμένο από άποψη εκπροσώπησης τάξεων και κοινωνικών ομάδων (π.χ. η τιμηματική ψήφος του 19^{ου}, μέχρι και τα μέσα του 20^{ου} αιώνα ή η απαγόρευση της ψήφου των γυναικών την ίδια περίπου περίοδο) ή ιδεολογιών (χωρίς δυνατότητα εκπροσώπησης η κομμουνιστική ιδεολογία, ακόμη και μέχρι το τρίτο τέταρτο του 20^{ου} αιώνα, π.χ. στην Ελλάδα).

Το έλλειμμα αντιπροσωπευτικότητας του εκλογικού σώματος σε σύγκριση με την κοινωνία ήταν λογικό να καταδειξεί έλλειμμα αντιπροσώπευσης του λαού συνολικά στα κοινοβούλια, αλλά, παραδόξως, σύμπνοια και ικανοποιητική, αν όχι πλήρη, αντιπροσώπευση στο κοινοβούλιο του εκλογικού σώματος και των ιδεολογιών που εξέφραζε αυτό και μόνο.

Ο λαός όμως ως σύνολο ευρύτερο του εκλογικού σώματος, ποτέ δεν αντιπροσωπεύονταν ικανοποιητικά, έστω κι αν δεχθούμε την άποψη ότι οι βουλευτές πρέπει να εκφράζουν όχι τα ελαττώματα του λαού αλλά μόνο τα προτερήματά του, ώστε όχι μόνο να τον αντιπροσωπεύουν αλλά και να τον 'διορθώνουν'.

Ας κάνουμε όμως ένα σύντομο ταξίδι στον χρόνο του κοινοβουλευτικού παρελθόντος, εκεί που όλα ξεκίνησαν, ταξίδι απαραίτητο (που θα διακόπτεται και θα ξαναρχίζει) στο μέτρο που, εάν τα ιστορικά δεδομένα ήταν διαφορετικά, ενδεχομένως, να μη γραφόταν ποτέ η παρούσα μελέτη ..

Ως άμυνα έναντι της ασφυκτικής φεουδαρχίας του μεσαιώνα, η συγκρότηση μιας μοναρχίας έστω και απόλυτης, κρίνεται ήδη από τον 12^ο αιώνα ως η μόνη λύση. Η επιστροφή στο ρωμαϊκό δίκαιο κάνει τον βασιλιά ενσαρκωτή του δημοσίου αγαθού. Ο Βασιλιάς επιδιώκει όλο και συστηματικότερα την αύξηση του ελέγχου του πάνω στους υποτελείς του και τον περιορισμό της επιρροής των μεγάλων φεουδαρχών, τουλάχιστον στη Γαλλία²². Στηρίζεται ο ηγεμόνας για να

²¹ Κάτι που συνδέεται , όσον αφορά τις πολιτικές παρατάξεις και με το εκλογικό σύστημα , ώστε σε χώρες με πλειοψηφικό σύστημα ,και μάλιστα σχετικής πλειοψηφίας , όπως στη Μ. Βρετανία , οι πολιτικές ιδεολογίες που 'γεμίζουν' το Κοινοβούλιο (π.χ. Μ. Βρετανία) να είναι πολύ λιγότερες , από όσες σ' ένα αναλογικό σύστημα, βλ. *Laundy Philip*, ό.π. υποσημ.3 , p. 11-12.

²² Η ιστορική αναδρομή στην παρούσα προκειμένου να φωτισθούν οι λειτουργίες του κοινοβουλίου , επομένως και η αιτία γέννησης και ο σκοπός τους , στηρίχθηκε στις παρακάτω πηγές :

α) *Berenger Jean, Durand Yves, Η Ευρώπη. Από το 1660 έως το 1789, σε Γενική Ιστορία της Ευρώπης , Διεύθυνση Έκδοσης : Georges Livet – R. Mousnier , Τόμος IV Μετάφραση : Α. Τριανταφύλλου , Εκδόσεις Παπαζήση, 300 σελ.*

β) *Berstein Serge, Milza Pierre, Ιστορία της Ευρώπης I , Από τη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία στα Ευρωπαϊκά Κράτη , 5^{ος} – 18^{ος} αιώνας , Μετάφραση και σημειώσεις : Αναστάσιος Κ. Δημητρακόπουλος , Επιμέλεια : Άννη Σπυράκου , Κώστας Λιβιεράτος , Εισαγωγή στην ελληνική έκδοση : Μιχάλης Κοκολάκης , Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 290 σελ.*

γ) *Berstein Serge, Milza Pierre, Ιστορία της Ευρώπης II, Η Ευρωπαϊκή Συμφωνία και η Ευρώπη των Εθνών, 1815-1919 , Μετάφραση : Αναστάσιος Κ. Δημητρακόπουλος , Επιμέλεια : Κώστας Λιβιεράτος , Εκδόσεις Αλεξάνδρεια , 340 σελ.*

δ) *Berstein Serge, Milza Pierre, Ιστορία της Ευρώπης III , Διάσπαση και Ανοικοδόμηση της Ευρώπης , 1919 έως σήμερα , Μετάφραση : Μιχάλης Κοκολάκης , Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 350 σελ.*

πετύχει τον σκοπό του στους πλούσιους αστούς των πόλεων (Μεταξύ 10^{ου} και 14^{ου} αιώνα οι πόλεις της Δύσης γνωρίζουν χάρη στους εμπόρους θεαματική ανάπτυξη). Ευνοεί το κίνημα της αποδέσμευσης των πόλεων και σε αντάλλαγμα δέχεται χρήματα και πεζούς για το στρατό του.

Προς τα τέλη του 13^{ου}, στη Γαλλία, οι φεουδάρχες εξεγείρονται και οι βασιλείς όλο και περισσότερο αντλούν βοήθεια από τους αστούς, οι οποίοι, σε αντάλλαγμα των εισφορών που τους ζητούνται από τους βασιλείς, επιθυμούν να έχουν κάποιο έλεγχο στη χρήση αυτών των πόρων, κι εδώ ξεκινά η ανάγκη για πολιτική συμμετοχή (εξέλιξη που πρώτα έλαβε χώρα στην Αγγλία, όπου η τάξη των αστών είχε ήδη από τα τέλη του 12^{ου} αιώνα αρχίσει να σχηματίζεται και τα αίτια της ανάγκης συμμετοχής τους στον σχηματισμό κυρίαρχης κρίσης ήταν διαφορετικά –όχι ως αντίδραση του Μονάρχη απέναντι στους φεουδάρχες, αλλά ως αντίδραση του λαού απέναντι σε αυτόν-). Πλουσιότερη έτσι η μοναρχία είναι στο εξής σε θέση να πληρώνει υπάκουους και ικανούς υπαλλήλους. Ξεκινά η είσπραξη των φόρων και η απόδοση δικαιοσύνης στο όνομα του βασιλιά, ο οποίος συγκεντρώνει συμβούλους γύρω του. Κυρίως η επιβολή ενιαίων φόρων καλλιεργεί την ιδέα του δημοσίου αγαθού στην ικανοποίηση του οποίου πρέπει να συμβάλλουν οι κοινωνοί. Ο βασιλιάς είναι αυτοκράτορας στο Βασίλειο του, δεν αναγνωρίζει δηλαδή καμία εξουσία ανώτερη της δικής του είτε κοσμική είτε πνευματική .

Οι ισχυρότεροι από τους φορολογούμενους αξιώνουν να τους συμβουλευτεί ο μονάρχης σχετικά με το ποσό και την χρησιμοποίηση του φόρου κι ο μονάρχης βρίσκεται στην ανάγκη να συσκέπτεται με τους αντιπροσώπους τους. Συχνά, οι συνελεύσεις αυτές των αντιπροσώπων των κυριότερων των φορολογούμενων καταφέρνουν να θέσουν προϋποθέσεις και όρους στον μονάρχη , κι από αυτή την άποψη εξασφαλίζουν ένα minimum ελέγχου.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω, το 13^ο αιώνα στην Αγγλία, επί Ιωάννη του Ακτήμονα, κάνει την εμφάνισή του το **παρλαμέντο** (Στην Ισπανία δε αντίστοιχα , και την ίδια περίπου περίοδο ήταν τα cortes και στη Γαλλία η «Συνέλευση των Τάξεων» - Etats generaux).

Ο όρος ‘παρλαμέντο, από τη λατινική έκφραση Regis in parlamento²³, που σημαίνει ‘ανακτοβούλιο σε συνεδρίαση και συζήτηση, χαρακτηρίζει μια πρώιμη μορφή κοινοβουλίου, πιο αποκεντρωμένου και όχι κατ’ ανάγκη αντιπροσωπευτικού. Κυρίως, εκπροσωπούσαν σε αυτά ο κλήρος, οι ευγενείς και οι πλούσιοι αστοί, οι πιο αποδεκτές και διαδεδομένες, δηλαδή τάξεις, που ήδη από το 13^ο αιώνα είχαν αρχίσει να διαμορφώνονται ως τέτοιες και κατά τον 17^ο αιώνα έφτασαν στην πιο χαρακτηριστική αποκρυστάλλωση τους.

Παρόλο όμως που το κοινοβούλιο αρχίζει θεσμικά και κατοχυρώνει τον συστατικό του ρόλο, δεν αποτελεί ποτέ γνήσια αντιπροσωπευτικό όργανο όλου του λαού. Στην Αγγλία, το 17^ο αιώνα το κοινοβούλιο αντιπροσωπεύει περιοχές και επαγγέλματα αντιπροσωπευτικά των οικονομικά και κοινωνικά πιο ισχυρών ομάδων. Εξάλλου, το εκλογικό σύστημα έχει καθορισθεί με πολύ παλιούς καταστατικούς χάρτες που θεωρούν την ψήφο όχι δικαίωμα αλλά προνόμιο.

Όταν τα κράτη – έθνη σχηματίστηκαν, κατά κανόνα, στα μέσα περίπου του 19^{ου} αιώνα και ισχυροποιήθηκαν στα μέσα του 20^{ου} αιώνα, τότε τα κοινοβούλια άρχισαν δειλά δειλά να καθίστανται πιο αντιπροσωπευτικά²⁴ (στην αρχή η τιμηματική ψήφος, μετά η καθολική

ε) Dreyfus F. G., Marx Roland, Poidevin Raymond, *Η Ευρώπη. Από το 1789 έως το 1848*, σε *Γενική ιστορία της Ευρώπης*, Διεύθυνση Έκδοσης : Georges Livet – R. Mousnier, Τόμος V, Μετάφραση : Ε. Λούβρον, Εκδόσεις Παπαζήση, 333 σελ.

στ) Dreyfus F. G., Marx Roland, Poidevin Raymond, *Η Ευρώπη. Από το 1848 έως σήμερα*, σε *Γενική ιστορία της Ευρώπης*, Διεύθυνση Έκδοσης : Georges Livet – R. Mousnier, Τόμος VI, Μετάφραση : Τ. Θεοδωρόπουλος, Π. Παπαδόπουλος, Α. Ιωαννίδου (Παράρτημα ΕΟΚ), Π. Ιωακειμίδης (Παράρτημα ΕΟΚ), Εκδόσεις Παπαζήση, 341 σελ.

²³ Ο.π., υποσημ. 21, σελ.277. Μπορεί όμως ο όρος να προέρχεται μεταγενέστερα, από το γαλλικό ρήμα ‘parler’, που σημαίνει ‘μιλάω’ και ανταποκρίνεται στη διαβουλευτική λειτουργία του Κοινοβουλίου επί τη βάσει δημοσίου διαλόγου. Πάντως, ο όρος ‘παρλαμέντο’ απηχεί περισσότερο με την κοινοβουλευτική ιστορία της Αγγλίας.

²⁴ Με απόλυτη ακρίβεια διακρίνεται ιστορικά η παράλληλη ολοκλήρωση Έθνους Κράτους και Κοινοβουλίου, όπως και η ταυτόχρονη γέννησή τους, ό.π., υποσημ.21.

ψηφοφορία), και όσο πιο αντιπροσωπευτικά γινόταν, τόσο άρχισαν να αναπτύσσονται τα πολιτικά κόμματα (με διαφορετική σταδιακά συμβολή και στάση) .

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι μόνο τυχαία χρονικά δεν ήταν η ανάπτυξη και εδραίωση των πολιτικών κομμάτων παράλληλα με την διεύρυνση του εκλογικού σώματος. Κι αυτό διότι οι πολιτικές παρατάξεις, με συγκεκριμένη, παγιωμένη ιδεολογία και με τους μηχανισμούς ελέγχου και πειθαρχίας²⁵ καλούνταν να λειτουργήσουν ως αντίβαρο και ως μοχλός χαλιναγώγησης του νέου πλήθους που σωρεύονταν στο εκλογικό σώμα, ώστε η διεύρυνση του τελευταίου να μην επηρεάσει την ποιότητα των συσχετισμών δημόσιας εξουσίας²⁶ . Θα μπορούσε πάντως εξίσου να σταθεί και μια πιο πραγματιστική άποψη, ότι η ανάπτυξη των πολιτικών κομμάτων στα μέσα του 19^{ου} αιώνα και έκτοτε συνδέεται με την εδραίωση του εκλογικού σώματος έμμεσα, μέσω της αντίστοιχης αύξησης στον αριθμό των Βουλευτών, οπότε , για τεχνικούς λόγους έπρεπε να επιλεγούν πιο ευέλικτα σχήματα, αλλά και ως ανάγκη του ίδιου του εκλογικού σώματος, στο μέτρο που ο πληθυσμός των χωρών αυξανόταν ραγδαία, να εξεύρει ένα πιο συστηματικό και ορθολογικό τρόπο ανάδειξης υποψηφίων βουλευτών.

Σήμερα πάντως με την διεύρυνση του εκλογικού σώματος σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερη αναλογία με τον συνολικό πληθυσμό, και υπό το πρίσμα των προηγουμένως παραδεχθέντων περί δεοντολογικής εκπροσώπησης, αντιπροσωπευτικότητα υπάρχει στο κοινοβούλιο σε σχέση και με το εκλογικό σώμα και με τον ίδιο το λαό. Η μόνη επιφύλαξη γι' αυτό είναι το δεδομένο εκλογικό σύστημα σε κάθε κράτος, διότι σήμερα τα εκλογικά συστήματα καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας της δημοκρατίας . Τα εκλογικά συστήματα στις χώρες της Ένωσης είναι άλλοτε λιγότερο (Βρετανία, Ιταλία) κι άλλοτε περισσότερο (Γερμανία, Ελλάδα) αναλογικά, επομένως, με απλά μαθηματικά, άλλοτε λιγότερο κι άλλοτε περισσότερο αντιπροσωπευτικά των πολιτικών τάσεων και υποψηφίων προσώπων, επομένως του ίδιου του εκλογικού σώματος, και ευρύτερα, του λαού²⁷.

²⁵ Πρέπει να λάβουμε υπόψη ότι κατά τον σιδηρούν νόμο της Ολιγαρχίας του Michels , κάθε οργανισμός σημαίνει ολιγαρχία. Οι ηγέτες οργανισμών , όπως τα πολιτικά κόμματα , αναπτύσσουν ειδικές γνώσεις και ικανότητες , καθώς και αίσθημα προσήλωσης στη δική τους εξουσία. Ο συνδυασμός των δύο αυτών παραγόντων έχει ως συνέπεια ακόμη και τα κόμματα που δηλώνουν ρητά το δημοκρατικό προσανατολισμό τους να ελέγχονται στο τέλος από μια κυρίαρχη ελίτ, Hague Rod, Harrop Martin , ό.π., υποσημ. 1 , σελ.339. Η άποψη αυτή ανταποκρίνεται προφανώς σε μια ανάγκη , αυτή της πολιτικής επιβίωσης και διατήρησης , η οποία επιτάσσει 'εκπτώσεις δημοκρατικών στοιχείων'. Αυτή και μόνο η παραδοχή όμως , πως μεταφέρεται σε επίπεδο Ένωσης , η οποία να μην επιδιώκει να επιβιώσει , να διατηρηθεί και να επεκταθεί , αλλά επιθυμεί ταυτόχρονα μια περισσότερο δημοκρατική βάση ;

²⁶ Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά για τη Γαλλία – και «..την πρώτη 'μετάβαση στη δημοκρατία' που άρχισε το 1848 , με την υιοθέτηση της καθολικής ψηφοφορίας των ανδρών..»- ο Guy Hermet , σε Hermet Guy, Η Δημοκρατία, Μετάφραση: Οντέτ Γ.Παπαδημητρίου, Σειρά: Dominos, Εκδόσεις Π. Τραυλός-Ε. Κωσταράκη, σελ.32 , «η καθολική ψηφοφορία , που συμπεριλήφθηκε στο σύνταγμα της Δεύτερης Δημοκρατίας με μοναδικό σκοπό να καταπνίξει τη φλόγα της εξέγερσης του 1848 , πολύ γρήγορα εμφανίστηκε ως πολύ πιο αποτελεσματικό φράγμα κατά της επαναστατικής ανατροπής απ' ό,τι οι στρατιωτικές δυνάμεις.

²⁷ Η λεγόμενη ως 'κρίση των κοινοβουλίων' για την οποία βλ. σε Καλογεράτος, Παναγιώτης, ό.π., υποσημ.12 , συνδέεται με τα παραπάνω ως ειδικότερη 'κρίση πολιτικής αντιπροσώπευσης' , η οποία αποδίδεται στην άνοδο της κοινωνικής αντιπροσώπευσης , κυρίως κατά τον 20^ο αιώνα , υπό την έννοια της αντιπροσώπευσης κοινωνικών επιμέρους συμφερόντων , που δεν ταυτίζεται με την ενιαία , αφηρημένη και ιδανική πολιτική αντιπροσώπευση.

Βλ. ενδεικτικά , αλλά χαρακτηριστικά σε Μάλιας Στάθης, Κρίση της Αντιπροσώπευσης και Δημοκρατία , σε «Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης» , Περιοδική έκδοση της ελληνικής εταιρείας πολιτικής επιστήμης , Εκδόσεις Θεμέλιο , Τεύχος 9 , Απρίλιος 1997 , σελ. 138 – 166, όπου σημειώνεται ότι «..η υποκατάσταση της λαϊκής κυριαρχίας από την αντιπροσώπευση (στη σημερινή εποχή) αντιστοιχεί στη θεσμοποίηση μιας κοινωνικής πολλαπλότητας , η οποία αναδύεται στους κόλπους της ίδιας της βιομηχανικής κοινωνίας , και στην αναγωγή της σε πραγματικότητα του κράτους , οδηγώντας ,με τον τρόπο αυτό, δυνάμει σε μια κατάτμηση της κυριαρχίας ..και στη διάχυση..σε πολλαπλά κέντρα εξουσίας. Πρόκειται ωστόσο για μια πολλαπλότητα χωρίς ενιαία κεφαλή..» Η αποσυγκέντρωση της εξουσίας , η αποκέντρωση , ο κοινωνικός πλουραλισμός , αποτελούν θα λέγαμε ενδείξεις κοινωνικής εγρήγορσης , άρα δημοκρατίας , υπό μια μη πολιτική θεώρηση της έννοιας. Μετεξέλιξη της δημοκρατίας λοιπόν , επομένως και 'κρίση του πολιτικού'.

Πάντως, θα πρέπει την 'κρίση της αντιπροσώπευσης' και την 'κρίση του κοινοβουλίου', που ως φαίνεται, δεν αποτελούν 'κρίσεις' αλλά σεβαστές ιστορικές στιγμές της εξέλιξης των εννοιών , άγονται στην ευρύτερα

Η επαλήθευση της αντιπροσωπευτικής λειτουργίας από τα εθνικά κοινοβούλια σε σχέση με την Ένωση σημαίνει ότι οι επιταγές για μεγαλύτερη ανάμιξη των πρώτων στην ενωσιακή οικοδόμηση υπό την έννοια της νομιμοποίησης της τελευταίας από τους λαούς των κρατών μελών έχει τύποις και ουσία βάση. Όμως, μένει να απαντηθεί το εξής (και θα καταβληθεί προσπάθεια να απαντηθεί στο τρίτο κεφάλαιο) τα εθνικά κοινοβούλια εκφράζουν την ένωση των πολιτών ή την ένωση των κρατών; Η απάντηση που θα δοθεί δεν κρίνεται άμοιρη αντίστοιχων συμπερασμάτων σχετικά με την ανάγκη ή μη εγκόλπωσης των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό κεκτημένο.

β. Διαβούλευση

Διαβούλευση σημαίνει διάσκεψη έπειτα από δημόσιο διάλογο και παράθεση απόψεων. Σημαίνει γόνιμη δημόσια συζήτηση με επιχειρήματα και ελευθερία. Ο διάλογος των αντιπροσώπων του έθνους, ο οποίος βρίσκει την τέλεια έκφρασή του στις συνεδριάσεις της Ολομέλειας, ικανοποιεί με τη σειρά του κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας. Κατά το 18^ο και 19^ο αιώνα η διαβούλευση είχε την έννοια της κάλυψης περισσότερο της ανάγκης ύπαρξης μιας δημογενούς φωνής σε ένα σιωπηλό μοναρχικό βασίλειο και ενός έστω και χωρίς ουσιαστικό αντίκτυπο δημοσίου διαλόγου με την εξουσία – και λιγότερο, ελέγχου, αν και όπως θα σημειωθεί πιο κάτω, ο έλεγχος ασκούσαν ήδη από τις λαϊκές συνελεύσεις, απλώς, ο ορθός έλεγχος προϋποθέτει και έπεται ενός δημοσίου, διαφανούς διαλόγου).

Κεντρική ιδέα της διαβούλευσης, ιδανική στη σύλληψή της, ήταν ότι οι πολιτικοί οφείλουν να λειτουργούν ως θεματοφύλακες του Έθνους, μελετώντας με σύνεση και διορατικότητα, και βέβαια αντικειμενικότητα, όλα τα ζητήματα.²⁸

Ιστορικά διαμορφώθηκαν, όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας τους δύο είδη κοινοβουλίων, τα διαβουλευτικά κοινοβούλια (talking assemblies) και τα εργασίας (working assemblies).

Χαρακτηριστικό παράδειγμα διαβουλευτικού κοινοβουλίου είναι αυτό της Βρετανίας. Εκεί, όλα τα σημαντικά ζητήματα φτάνουν κάποια στιγμή στην Ολομέλεια της Βουλής των Κοινοτήτων, για να ακολουθήσει στη συνέχεια ένας παθιασμένος και πνευματώδης διάλογος. Ένα από τα επιτεύγματα δε της Βουλής των Κοινοτήτων είναι η ικανότητά της να συνδυάζει την πραγματική διαβούλευση σε μείζονος σημασίας ζητήματα με την κομματική πειθαρχία.

Στα Working Assemblies (π.χ. τα κοινοβούλια των σκανδιναβικών χωρών) η διαβούλευση εμφανίζει λιγότερα θεατρικά στοιχεία και μεγαλύτερη τεχνοκρατική προσέγγιση, ειπώθηκε δε ότι η δημόσια, στο κοινοβούλιο, διαβούλευση περιορίζεται υπέρ της διαβούλευσης στις αίθουσες των επιτροπών.

Η πλήρης εδραίωση των πολιτικών κομμάτων χάρη στους μηχανισμούς κομματικής πειθαρχίας, σήμερα, έχει περιορίσει τη δυναμική, την έκταση, ένταση και ουσία του κοινοβουλευτικού διαλόγου. Η διαβούλευση στις περισσότερες των περιπτώσεων εξυπηρετεί την κομματική αντιπαράθεση και λιγότερο την επίλυση του υπό συζήτηση θέματος, με τρανταχτή εξαίρεση, όπως σημειώθηκε, τη Βρετανία. Οι Βουλευτές αντιπροσωπεύουν το έθνος από τις (και στα όρια αυτών) στενωπούς του πολιτικού-κομματικού τους προσανατολισμού.

Επομένως κατά κανόνα σήμερα περισσότερο συμβολικό χαρακτήρα έχει η στο κοινοβούλιο διαβούλευση²⁹ στο μέτρο που η διαβούλευση επιτυγχάνεται σε πρότερο της ανάμειξης των

αποκαλούμενη ως 'κρίση του Κράτους', για την οποία βλ. σε Πουλαντζάς Νίκος, (Δνση), Η 'Κρίση' του Κράτους, Σειρά: Επιστήμη και Κοινωνία, Εκδόσεις Παπαζήση, 247 σελ., και στην οποία η 'κρίση του κράτους' αντιμετωπίζεται τόσο στα πλαίσια μιας οικονομικής κρίσης (σελ.123-141) όσο, και ξεχωριστά, και μιας κοινωνικής (σελ.165-193). Πυρήνας όμως των παραπάνω φαινομένων, που αντιμετωπίζονται ως κρίσεις, κατά την παρούσα, νοείται η οικονομική ελευθερία, ο ατομικός - οικονομικός φιλελευθερισμός, και αυτό αναφέρεται στο δεύτερο μέρος της παρούσης.

²⁸ Hague Rod, Harrop Martin, ό.π., υποσημ. 1, σελ.450.

κοινοβουλίων χρόνο, μεταξύ περισσότερων φορέων (ειδικά στα πλαίσια σχηματισμού ενωσιακής βούλησης, όπου όμως, όπως θα φανεί, εκεί τα κοινοβούλια αποζητούν να μετέχουν). Τυπικά υφίσταται κραταιά, και η Ευρωπαϊκή Συνέλευση (για την οποία ο λόγος στο δεύτερο κεφάλαιο) απέδειξε ότι αυτός ο ρόλος των εθνικών βουλευτών είναι δυνατόν, υπό προϋποθέσεις, να ανανεωθεί, στο μέτρο που η Ένωση αποτελεί ένα υπερεθνικό, υπερκομματικό forum, εντός του οποίου οι εθνικοί βουλευτές ενστικτωδώς ανατρέχουν και συσπειρώνονται στην εθνική αρχικά και πρωτίστως αποστολή τους.

γ. Έλεγχος

Τα κοινοβούλια είναι επιφορτισμένα, σε σύστημα διάκρισης άρα και αμοιβαίου ελέγχου των λειτουργιών (Χρησιμοποιούμε τον όρο 'λειτουργίες' κι όχι 'εξουσίες' σκοπίμως διότι η πολιτική εξουσία, όπως θα σημειωθεί και αργότερα, δεν δύναται παρά να είναι συγκεντρωτική και συγκεντρωμένη, οι λειτουργίες δε είναι αυτές που κατανέμονται. Εξάλλου ο όρος 'εξουσία' ανταποκρίνεται σε περισσότερο αυταρχικές, αυστηρά ιεραρχικά δομημένες κρατικές οργανώσεις), με τον έλεγχο της Κυβέρνησης. Τυπικά, αυτό κατοχυρώνεται στα συντάγματα όλων των χωρών της Ένωσης. Ουσιαστικά όμως ποιος και πόσος έλεγχος ασκείται;

Ας πάρουμε με τη σειρά τα πράγματα, εξετάζοντας αυτό που θεσμικά ισχύει ως προς τον τρόπο διενέργειας του ελέγχου.

Τα σύγχρονα κοινοβούλια διαθέτουν συγκεκριμένα μέσα ελέγχου: τις ερωτήσεις και επερωτήσεις³⁰, τη σύγκληση έκτακτων συνεδριάσεων της Βουλής (ως δυνατότητα σύγκλησης τόσο κι όχι ως αποτέλεσμα) και την πρόταση δυσπιστίας, όπως και τις εξεταστικές επιτροπές. Από αυτά, η ψήφος εμπιστοσύνης και η πρόταση δυσπιστίας αποτελούν την ύστατη μορφή ελέγχου της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο (και πάλι η συχνότητα και το αποτέλεσμα εφαρμογής της σχετικής διαδικασίας εξαρτώνται από τη μορφή του πολιτεύματος).

Πόση ουσία έχει σήμερα ο έλεγχος των κοινοβουλίων; Και γιατί έλεγχος;

Για να απαντήσουμε στο ζήτημα της ουσιαστικής ισχύος του ελέγχου πρέπει να πρώτα να διαγνώσουμε τη φύση του ελέγχου. Και για να ερευνήσουμε τη φύση του ελέγχου κατ' ανάγκη πρέπει να επιστρέψουμε στο χρόνο που γεννήθηκε ο έλεγχος.

Έλεγχος σημαίνει ότι άλλος έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, κι ότι το κοινοβούλιο περνά σε δεύτερο ρόλο. Πως φθάσαμε σε αυτό³¹;

Σημειώθηκε ότι ήδη τον 13^ο αιώνα είχε θεμελιωθεί μια πρωτόλεια μορφή κοινοβουλίου. Αν εξετάσουμε το παράδειγμα της Αγγλίας, της χώρας με την σπουδαιότερη κοινοβουλευτική παράδοση, θα διαπιστώσουμε ότι η αμφισβήτηση γέννησε το παρλαμέντο. Αμφισβήτηση σημαίνει έλλειψη αξιοπιστίας και συνεπάγεται την ανάγκη για έλεγχο. Η διαβούλευση που αναφέρθηκε πιο

²⁹ Ήδη το 1967, το μέλος του γαλλικού κοινοβουλίου Andre Chardenagor κατήγγειλε ότι: «Είναι παράλογο...το να εκμεταλλεύεται η Κυβέρνηση την προτεραιότητα που νόμιμα της αναγνωρίζεται στον τομέα του καθορισμού της Ημερήσιας Διάταξης, ώστε να την εξαντλεί εξ' ολοκλήρου, μη επιτρέποντας ουσιαστικά τη συζήτηση καμίας πρότασης νόμου», σε Καλογεράτος Παναγιώτης, ο.π., υποσημ.12, σελ. 309 (από 'Andre Chardenagor, Un Parlement pour quoi faire?': Paris, Gallimard, Coll. «Idees» 1967, p. 91).

³⁰ Οι ερωτήσεις απευθύνουν συγκεκριμένα ερωτήματα στους καθ' ύλη αρμόδιους υπουργούς. Σε πολλά κοινοβουλευτικά συστήματα, οι προφορικές και γραπτές ερωτήσεις που υποβάλλουν οι βουλευτές αποτελούν τους στυλοβάτες του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Στη Βρετανία, τα μέλη της Βουλής των Κοινοτήτων καταθέτουν πάνω από 70.000 ερωτήσεις το χρόνο. Οι υπουργοί είναι υποχρεωμένοι να απαντούν άμεσα και σε τακτά χρονικά διαστήματα στις ερωτήσεις της Βουλής των Κοινοτήτων.

Σε άλλες χώρες οι ερωτήσεις και επερωτήσεις δεν διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο. Αυτό όμως εξηγείται από τη μορφή του πολιτεύματος η οποία ευνοεί περισσότερο την κυβερνητική λειτουργία. Έτσι, στη Γαλλία, οι υπουργοί αποφεύγουν να δίνουν απαντήσεις σε όλες τις ερωτήσεις. Έτσι, ο.π., σελ.459.

³¹ Καταφεύγουμε πάλι στις πηγές, ο.π., υποσημ.21.

πριν αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο ορθού ελέγχου, γι' αυτό και δεν ήταν η βασική επιδίωξη με την σύσταση των λαϊκών συνελεύσεων. Η αμφισβήτηση ξεκίνησε από μία συγκυρία, ένα πολύ αυταρχικό μονάρχη, τον Ιωάννη τον Ακτήμονα. Η απόλυτη μοναρχία που κληρονόμησε το θεσμικό χάος του μεσαίωνα εξελισσόταν εξίσου ανεξέλεγκτα θέτοντας ζητήματα ορίων.

Όσο διογκώνονταν η εξουσία του μονάρχη τόσο μεγάλωνε η απόσταση από τους κοινωνούς, οι οποίοι καθίσταντο πιο ξεκάθαρα οι εξουσιαζόμενοι και εξαρτώμενοι υπό ένα κοινό σημείο δημόσιας αναφοράς. Γενικότερα και νομοτελειακά θα μπορούσε να λεχθεί ότι η απομάκρυνση της κοινωνίας από τη δημόσια εξουσία έχει ορισμένο, έστω ελάχιστο, όριο πέραν του οποίου δεν θα υπάρχει ούτε κοινωνία ούτε δημόσια εξουσία. Το όριο αυτό ο ίδιος ο μονάρχης προς χάρη της δικής του πλευράς ένωσε επιτακτική ανάγκη να το θέσει. Κι αυτό έπραξε με την αποδοχή της συνέλευσης.

Ο Ιωάννης ο Ακτήμων καταφέρνει, μετά από ατυχείς για την Αγγλία πολέμους, τη δήλωση υποτέλειας στον πάπα καθώς και τους ασφυκτικούς φόρους που επέβαλε, να ξεσηκώσει το σύνολο σχεδόν του λαού εναντίον του, με αποτέλεσμα, τα πλέον ισχυρά στρώματα του λαού, οι βαρόνοι, οι αρχιερείς και οι αστοί, να επιδιώκουν να τον ελέγξουν μέσα από μια συνέλευση των αντιπροσώπων τους, το παρλαμέντο³².

Χάρη στον Ιωάννη τον Ακτήμονα, πέρα από την ενεργοποίηση του παρλαμέντου, θεμελιώθηκε έστω και από κεκτημένη ταχύτητα, αυτό που στη Γαλλία θα θεμελιωθεί, πιο συγκροτημένα και ώριμα πάντως, πέντε σχεδόν αιώνες μετά, δηλαδή η παραδοχή της ανάγκης για ένα συνταγματικό βασίλειο και συγχρόνως, ένα κράτος δικαίου (ώστε η ιστορία να αποδεικνύει ότι κοινοβούλια, κράτος και σύνταγμα κυοφορήθηκαν, γεννήθηκαν και αναπτύχθηκαν μαζί και άρρηκτα με αποτέλεσμα να μη δύναται να υπάρχει το ένα χωρίς το άλλο, παρά για λίγο διάστημα, κι όχι χωρίς τη συνοδεία κοινωνικών συγκρούσεων, απόδειξη η οποία έχει τη δική της βαρύτητα σε σχέση και σύγκριση με την Ένωση)³³.

Αργότερα, το 17^ο αιώνα, την εποχή που στη Γαλλία το κίνημα της 'Σφενδόνης' κατά του Λουδοβίκου ΙΔ' αποτυγχάνει με αποτέλεσμα η εξουσία του να ασκείται ακόμη πιο απόλυτα, στην Αγγλία η αστική τάξη και οι μεγάλοι γαιοκτήμονες της υπαίθρου δυσανασχετώντας απέναντι στην πολιτική περιορισμού τους από το βασιλιά, καταφέρνουν να επιβληθούν, κι αυτό χάρη στο όργανο πολιτικής εκπροσώπησης που είχαν, δηλαδή το κοινοβούλιο.

Όλα ξεκίνησαν από μια αντιπαράθεση μονάρχη και κοινοβουλίου.

Αν και το κοινοβούλιο εμφανιζόταν ως ο θεματοφύλακας της εξουσίας, στην πράξη εκείνη την εποχή στην Αγγλία το κοινοβούλιο είναι το οχυρό της αριστοκρατίας. Αποτελείται από τη Βουλή των Λόρδων (House of Lords) και τη Βουλή των Κοινοτήτων (House of Commons). Η πρώτη αποτελείται από ευγενείς και επισκόπους, όπου των πρώτων οι θέσεις είναι κληρονομικές. Η δεύτερη αντιπροσωπεύει κατά το 17^ο αιώνα το βρετανικό έθνος.

Η αντιπαράθεση μονάρχη και κοινοβουλίου κορυφώνεται με τον Κάρολο τον Α' ο οποίος, κι ενώ είχε προσπαθήσει για μερικά χρόνια να κυβερνήσει χωρίς κοινοβούλιο, σύντομα υποχρεώνεται να ζητήσει την βοήθεια, δηλαδή να εξασφαλίσει την συναίνεση των κοινοβουλευτικών προκειμένου να ενισχυθεί οικονομικά. Οι κοινοβουλευτικοί στρέφονται εναντίον του ευθέως με αποτέλεσμα να ξεσπάσει ένας 'θεσμικός εμφύλιος' μεταξύ βασιλιά και κοινοβουλευτικών που θα λήξει υπέρ των δευτέρων, χάρη κυρίως στον αρχηγό του στρατού του κοινοβουλίου, τον Κρόμγουελ, που ήταν και

³² Στην πορεία, το παρλαμέντο της Αγγλίας απέδειξε με το χειρισμό του ρόλου του ότι δεν επεδίωκε να αμφισβητήσει τη μοναρχία ως θεσμό, στο μέτρο που ικανοποιούνταν τα αιτήματά της, στο μέτρο επομένως που για διαφόρους λόγους η μοναρχία εξορθολογιζόταν.

³³ με τη Magna Carta Libertatum. Στην παρούσα, το κράτος δικαίου, που είναι ένα συνταγματικό κράτος, είναι και το μόνο νομικά έγκυρο κράτος, ώστε ο προσδιορισμός του ως 'δικαίου' να συνιστά πλεονασμό, όσον αφορά τη νομική – και μόνο – ανάλυσή του (μιας και το κράτος δύναται να αναλυθεί και υπό το πρίσμα πλήθους άλλων επιστημών, η αναφορά των οποίων δεν κρίνεται δυνατή επί του παρόντος για πρακτικούς και μόνο λόγους, αν και ενστερνιζόμαστε ότι όλες οι επιστήμες αποτελούν δίκτυο επικοινωνίας, αλληλοεξήγησης και αλληλοκάλυψης).

εκπρόσωπος της πιο αδιάλλακτης μερίδας των πουριτανών αγροτών. Ασχέτως του γεγονότος ότι στη συνέχεια ο Κρόμγουελ επέβαλε δικτατορία, απαλλασσόμενος από το κοινοβούλιο, η παραπάνω ιστορική μαρτυρία ανέδειξε περίτρανα τη δύναμη που έχει και ήδη τότε είχε το κοινοβούλιο, το ανώτατο όριο ελέγχου που μπορεί να ασκήσει, που δύναται να οδηγήσει στην επαναστατική ανατροπή ενός καθεστώτος³⁴. Αυτό αργότερα επιβεβαίωσε με το δικό της τρόπο η γαλλική επανάσταση.

Η επανάσταση, κι εκεί, επιτεύχθηκε θεσμικά χάρη στο αντίστοιχο γαλλικό κοινοβουλευτικό όργανο, η Συνέλευση των Τάξεων. Αποτελούμενο από εκπροσώπους τριών τάξεων, κληρικούς, ευγενείς και αστούς, η Συνέλευση συγκαλείται από το βασιλιά την 1^η Μαΐου 1789. Τα 'τετράδια παραπόνων' της συνέλευσης (οι σημερινές αναφορές και ερωτήσεις) προορίζονται να μεταφέρουν στο βασιλιά τις επιθυμίες του λαού.

Η ελεγκτική λειτουργία έναντι του μονάρχη και στις δύο περιπτώσεις (Αγγλία, Γαλλία) κορυφώνεται και η κορύφωση αυτής οδηγεί τελικά στη μετατόπιση του υποκειμένου της αποφασιστικής λειτουργίας, ώστε αποφασίζουν να καταστεί το κοινοβούλιο (τυπικά έκτοτε σχεδόν συνεχώς, ουσιαστικά και ολοκληρωτικά μόνο εκείνη τη χρονική στιγμή).

Εξετάζοντας αυτή την κρίσιμη μετατόπιση, η οποία προήλθε έπειτα από εκδηλώσεις βίας και αναταραχής κι όχι κατά τρόπο αυτόματο, διαπιστώνουμε ότι στο σχήμα αποφασίζουν όργανο – ελέγχον όργανο, ενώ μετατοπίσθηκε το υποκείμενο 'Κυβέρνηση' από τη θέση του αποφασίζοντος οργάνου υπέρ του κοινοβουλίου, το πρώτο δεν μετατόπισε το υποκείμενο 'κοινοβούλιο' από τη θέση του ελέγχοντος οργάνου. Κι από εκεί κατανοούνται όλες οι μετέπειτα εξελίξεις. Ποτέ η κυβέρνηση δεν θα μπορούσε να επωμιστεί το ρόλο του ελέγχοντος οργάνου, ούτε ακόμη και εκείνη τη στιγμή που το κοινοβούλιο ανέλαβε νομοθετικά γνήσια νομοθετικά καθήκοντα. Διαφορετικά θα ερχόταν ενάντια στη φύση της, ως κυβέρνησης, η οποία υποδηλώνει διοίκηση, διαχείριση, συντονισμό, δράση δηλαδή κι όχι αντίδραση. Γι' αυτό και, αντιστρόφως, τα κοινοβούλια δεν θα εδύναντο να έχουν πράγματι και να διατηρούν -κατ' ουσία- ρόλο active, ρόλο αποφασιστικό, παρά παρακολουθηματικό, reactive, ελεγκτικό.

Αυτή η αδυναμία της Κυβέρνησης να περιαχθεί σε ρόλο ελεγκτικό από αποφασιστικό αφορά την Κυβέρνηση ως θεσμό, ανεξαρτήτως του φορέα της. Έτσι, ενώ φορέας της Κυβέρνησης πριν την επανάσταση των λαϊκών συνελεύσεων ήταν ο μονάρχης (τυπικά και ουσιαστικά), τη θέση του παίρνει (ή, στην καλύτερη των περιπτώσεων, τη μοιράζεται μαζί του) το Υπουργικό Συμβούλιο, ο Πρωθυπουργός και οι Υπουργοί. (ουσιαστικά σίγουρα και τυπικά μαζί στις περισσότερες των περιπτώσεων με ένα Πρόεδρο ή το Μονάρχη ως συμβολικούς –Μ.Βρετανία- ή ενεργούς συνασκητές – Γαλλία- της κυβερνητικής λειτουργίας).

Κι αυτό έρχεται σε συμφωνία με την ανάγκη ένας νέος φορέας, που θα 'ξεπηδούσε' από το κοινοβούλιο ως κυρίαρχη εκείνη τη στιγμή αρχή –ή θα εγκρίνονταν από αυτό- να αναλάβει τη θέση του αποφασίζοντος στο μέτρο που, όπως ειπώθηκε προηγουμένως, το κοινοβούλιο και να το επεδίωκε, δεν εδύναντο να αναλάβει αυτή τη θέση (λόγω της δομής και οργάνωσής³⁵ του και των διαδικασιών λειτουργίας του), διότι η θέση αυτή απαιτεί ταχύτητα, ευελιξία, συνεχή μετακίνηση, συνεχή επικοινωνία με το πολιτικό περιβάλλον, μεγαλύτερη σύμπνοια και συναίνεση, μεγαλύτερη δυνατότητα λήψης απόφασης, χαρακτηριστικά που δεν θα μπορούσε να πετύχει παρά ένα όσο το δυνατόν πιο ολιγομελές σχήμα, στο βάθος του οποίου υπάρχει πάντα ένα πρόσωπο (μονάρχης - πρωθυπουργός). Το κοινοβούλιο ξαφνικά απόκτησε κεντρική δύναμη και δεν μπορούσε το ίδιο ή

³⁴ Σε αυτή την περίπτωση πάντως, το κοινοβούλιο είναι αυτό που φαίνεται στην εξέγερση. Όλες όμως οι εξεγέρσεις απολήγουν στον και εκκινούν από το λαό. Ο λαός, και στην Αγγλία και στη Γαλλία, ξεπέρασε το 'φράγμα' του νομικού κράτους και του Συντάγματος, γι' αυτό και έδωσε στο κοινοβούλιο χαρακτήρα και έργο συντακτικά και πρωτογενή.

³⁵ Η δυσκαμψία των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, ιδιαίτερα της επεξεργασίας των νόμων, στιγματίζεται εκτενώς όσον αφορά τη σημερινή τους κατάσταση σε Καλογεράτος Παναγιώτης, ο.π., υποσημ.12, ΤΜΗΜΑ ΙΙ, ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 Α, παρ.2σελ. 296-322, με ειδική αναφορά για Μ. Βρετανία, Γαλλία, Ιταλία.

δεν ήξερε πώς να την υλοποιήσει. Αναπόδραστα, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία έπρεπε να καταστεί πιο έμμεση (από το κοινοβούλιο στην Κυβέρνηση).

Τις παραπάνω διαπιστώσεις εύκολα αποδεικνύουν τα γεγονότα, μια ιστορική πρόνοια, αν επιστρέψουμε στην Αγγλία εκεί που την αφήσαμε, δηλαδή μετά την επανάσταση και νίκη του κοινοβουλίου επί του μονάρχη ως εκφραστή της κυβέρνησης. Από εκεί και έπειτα λοιπόν, στα τέλη του 17^{ου} αιώνα, αρχίζει να αναδεικνύεται και να θέτει τις βάσεις της πρωτοκαθεδρίας της η Κυβέρνηση, ως όργανο συλλογικό. Η Κυβέρνηση γεννιέται από το κυρίαρχο εκείνη τη στιγμή κοινοβούλιο, με τη μορφή που περίπου τη γνωρίζουμε σήμερα, σε υποκατάσταση του μονάρχη στο ρόλο του και περιαγωγή του τελευταίου σε ρόλο περισσότερο συμβολικό. Πιο συγκεκριμένα, το Υπουργικό Συμβούλιο (Cabinet Council), διάδοχος του ανακτοβουλίου του μεσαίωνα εμφανίστηκε την εποχή της βασιλείας του Γουλιέλμου Γ΄ της Οράγγης (1688-1702), αποσπώμενο από το ιδιαίτερο συμβούλιο (Privy Council) που διαδραματίζει στο εξής το ρόλο ακυρωτικού δικαστηρίου. Το υπουργικό συμβούλιο από τότε άρχισε να αναπτύσσει την πρωτοβουλία ως προς την χάραξη εθνικών πολιτικών υποβάλλοντας τα σχέδιά της στον μονάρχη και το κοινοβούλιο.

Στο συμβούλιο αυτό ξεχωριστή και διακριτή θέση τείνει να αποκτήσει ο Πρώτος Λόρδος Θησαυροφύλακας, ο οποίος διευθύνει τα οικονομικά του κράτους και ο οποίος αναλαμβάνει να μεσολαβεί μεταξύ υπουργικού συμβουλίου και μονάρχη ως εκπρόσωπος του πρώτου. Η μεσολάβηση αυτή διαμορφώνει έναν ευρύ ρόλο για τον υπουργό, ώστε να αποκληθεί πρωθυπουργός.

Θεωρητικά η Κυβέρνηση, δηλαδή το υπουργικό συμβούλιο, ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί εξαρτάται από το βασιλιά που διορίζει και δύναται να παύσει τους υπουργούς. Η συχνή του όμως απουσία δίδει στο κοινοβούλιο τη δυνατότητα να διαδραματίσει βασικό ρόλο στο διορισμό του πρωθυπουργού.

Στην πράξη όμως, ήδη από τότε το κοινοβούλιο είχε εξουδετερωθεί ως προς την ουσία των ενεργειών του από την Κυβέρνηση. Διότι οι μεγάλες οικογένειες των Ουίγων που κυριαρχούσαν στο κοινοβούλιο είναι εκείνες που αναλαμβάνουν την Κυβέρνηση. Ο βασιλιάς είναι υποχρεωμένος να τους διορίσει ακόμα κι αν δεν τρέφει καμιά συμπάθεια γι' αυτούς. Έτσι, μεταξύ 1714 και 1760 σταθεροποιείται μια πρακτική πρωτοκαθεδρίας του πρωθυπουργού, πρακτική την οποία ο Γεώργιος ο Γ΄ θα προσπαθήσει να ανατρέψει θέτοντας ως πρωθυπουργούς πρόσωπα υπαγόμενα σε αυτόν, τα οποία εξασφάλιζαν ψήφο εμπιστοσύνης στη Βουλή μέσα από πρακτικές διαφθοράς. Οι αντίπαλοι του βασιλιά, οι Ουίγοι, για να ανακτήσουν την εξουσία τους, επικαλούνται την καταπίεση του κοινοβουλίου.

Διακρίνει κανείς με το παράδειγμα της Αγγλίας ότι η σχέση Κυβέρνησης και Κοινοβουλίου υπήρξε σχέση άρρηκτη, ως ιστορικά αναγκαία (Η Κυβέρνηση ως προέκταση του Κοινοβουλίου), και όχι τελικά συγκρουσιακή όπως εκ πρώτης όψεως θα μπορούσε να θεωρηθεί και θεσμικά νοούνταν (ως διάκριση εξουσιών) από κεκτημένη ταχύτητα λόγω της αρχικής σχέσης κοινοβουλίου και μονάρχη³⁶. Το κοινοβούλιο, που δεν ήταν αντιπροσωπευτικό του λαού αλλά ορισμένων, των οικονομικά πιο ισχυρών κοινωνικών ομάδων, νομιμοποιούσε στο όνομα του λαού ένα κομμάτι από τα σπλάχνα του να οργανώσει το Κράτος, σαν μια επιμέρους αντιπροσώπευση μιας μη αντιπροσωπευτικής ομάδας. Έτσι, με τη σειρά της η Κυβέρνηση ενεργούσε χωρίς ουσιαστικά εμπόδια διότι ο ελεγκτικός ρόλος του Κοινοβουλίου κατέληγε τυπικός μόνο.

Η κατάσταση αυτή επαληθεύεται και σήμερα στα περισσότερα κράτη μέλη της Ένωσης με ισχυρές μονοκομματικές κυβερνήσεις και επομένως αδύναμα κοινοβούλια (π.χ. στις χώρες της νότιας Ευρώπης), ώστε να γίνεται λόγος για διάκριση κυβερνητικής πλειοψηφίας στο κοινοβούλιο και

³⁶ Ο Montesquieu έγραψε το 'Πνεύμα των Νόμων' το 1748, πριν δηλαδή την εδραίωση της πρωτοκαθεδρίας της Κυβέρνησης έναντι του μονάρχη και του κοινοβουλίου, από το οποίο και προερχόταν. «...Στο σχήμα του, ο Montesquieu δεν βάζει την εκτελεστική εξουσία να προέρχεται από το Κοινοβούλιο...», Schmidt Manfred G., Θεωρίες της Δημοκρατίας, Επίμετρο: Γιώργος Πάσχος, Επιστημονική Επιμέλεια: Δημοσθένης Λώδος, Μετάφραση: Ελευθερία Δεκαβάλλα, Σειρά: Κοινωνικές Επιστήμες/Social Sciences, Εκδόσεις Σαββάλας 2000, σελ. 93.

αντιπολίτευσης, ενώ δεν ισχύει κατά βάση στις σκανδιναβικές χώρες, με τις κυβερνήσεις που αποτελούν απαύγασμα κοινοβουλευτικής συναίνεσης. Ο έλεγχος σε πολύ γενικές γραμμές επομένως υπάρχει τυπικά, αλλά μικρό αποτέλεσμα έχει ουσιαστικά, με ορισμένες εξαιρέσεις. Σημασία έχει περισσότερο η ίδια η δυνατότητα και λιγότερο η χρήση της³⁷.

Η ίδια η έννοια του ελέγχου δεν ανταποκρίνεται εξάλλου στα σημερινά δεδομένα, στο μέτρο που από τη μία το κοινοβούλιο εκλαμβάνομε ως ενότητα δεν έχει την ειδικευση και εξειδίκευση που απαιτείται για να ασκήσει ορθά ρόλο ελεγκτικό, και πριν από αυτό, ένα γόνιμο πολιτικό διάλογο. Το ρόλο αυτό, με ορισμένες εξαιρέσεις που προαναφέρθηκαν, έχει παραχωρήσει σε επιτροπές. Από την άλλη πλευρά, σήμερα, έχοντας ειδικά ως παράδειγμα τα ζητήματα και τη διαδικασία σχηματισμού ενωσιακής απόφασης, πρέπει μάλλον να μιλάμε με τον όρο 'λεπτομερής εξέταση' «scrutiny» παρά με τον όρο 'έλεγχος' «control», όπου ο πρώτος υποδηλώνει μια στάση ουδέτερη, αντικειμενική και τεχνοκρατική, ενώ ο δεύτερος μία στάση παρεμποδιστική, μια προσπάθεια χαλιναγώγησης και επιβολής εξ' αρχής κι όχι σε σύνδεση με ένα συγκεκριμένο δεδομένο.

δ. Νομοθετική Λειτουργία

Τα κοινοβούλια περιγράφονται στα συντάγματα των δυτικών χωρών, ακριβώς επειδή εκφράζουν τη λαϊκή κυριαρχία, ως νομοθέτες, ως δηλαδή όργανα αποφασιστικά, όργανα που ενεργούν.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, αβίαστα συνάγεται ότι ο ρόλος αυτός ανήκει στην Κυβέρνηση, κατ' ανάγκη, λόγω της ιδιαίτερης οργάνωσης και λειτουργίας της. Υπό την κατά την ανάλυση της ελεγκτικής λειτουργίας των Κοινοβουλίων εκδοχή όμως (κι όχι με το σκεπτικό μιας διάκρισης αντίπαλων γιγάντων), δεν αποτελεί το τελευταίο έναν εκφυλισμό στο μέτρο που η κυβέρνηση αποτελεί την προέκταση του χεριού του κοινοβουλίου, το μέσο αποτελεσματικής δράσης και περάτωσης του έργου του. Κι αυτή η λογική θα έπρεπε να διαχέεται στα Συντάγματα, τα οποία δείχνουν εγκλωβισμένα στο στενό σχήμα της διάκρισης των λειτουργιών.

Η ύλη, το περιεχόμενο των νόμων, συγκροτείται συνήθως πριν φτάσει στο κοινοβούλιο και το κοινοβούλιο επικυρώνει τη σχηματισθείσα θέση, αποδεχόμενο³⁸ (final reaction).

Αν ανατρέξει κανείς στην εν τοις πράγμασι λειτουργία των πολιτευμάτων των Χωρών της Ευρώπης, θα διαπιστώσει ότι το τεκμήριο αρμοδιότητας λειτουργεί πια υπέρ των κυβερνήσεων (κυρίως στη Γαλλία). Ακόμη κι όταν ο ρόλος του κοινοβουλίου δεν περιγράφεται τυπικά ως ελεγκτικός, πάλι στην ουσία ελεγκτικός και μόνο είναι. Αυτός είναι ο κανόνας, διότι όπως σημειώθηκε, ορισμένα κοινοβούλια είναι τόσο δραστήρια (π.χ. Δανία) που καταφέρνουν τον έλεγχο να τον μετατρέψουν (για μείζονα ζητήματα) σε αποφασιστική αρμοδιότητα.

Στα πλαίσια του κανόνα, στην Ελλάδα π.χ., κι ενώ σχέδια νόμου υποβάλλει όχι μόνο η Κυβέρνηση αλλά και το ίδιο το Κοινοβούλιο τυπικά, το δεύτερο δεν συμβαίνει σχεδόν ποτέ, σε αντίθεση π.χ. με την Ελβετία -όπου και εκεί τυπικά η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει εκτός από την εκτελεστική

³⁷ Στη Μ. Βρετανία πάντως, οι περισσότεροι των βουλευτών θεωρούν την ελεγκτική ως την πιο σημαντική λειτουργία του νομοθετικού σώματος, Norton Philip, ό.π., υποσημ.17, p.35

³⁸, ώστε να γίνεται λόγος για 'προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία', π.χ. Μέλισσας Δημήτρης Κ., Η Προκοινοβουλευτική Νομοθετική Διαδικασία, ο Άτυπος Νομοθέτης, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Συνταγματικό Δίκαιο στην Ευρώπη, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, 145 σελ., διαδικασία που πάντως διαχειρίζεται η Κυβέρνηση, χωρίς όμως η διαδικασία να προδικάζει και την ουσιαστική προς νομοθέτηση ύλη, η εξεύρεση και διαμόρφωση της οποίας αποτελεί αποτέλεσμα σύμπραξης, διάστασης, διαπλοκής και αλληλεπίδρασης ποικίλων κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων, ομάδων, πιέσεων και συνθηκών, τις οποίες η Κυβέρνηση, ενόψει και του πολιτικού κόστους, λαμβάνει σοβαρά υπόψη της ή ακόμη και ενστερνίζεται. Η νομοθετική διαδικασία επομένως, μεταφέρεται ένα βήμα πριν, κι αυτό ενδεχομένως θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αποτελεί δείγμα άμεσης δημοκρατίας, στο μέτρο που η Κυβέρνηση έρχεται πιο κοντά στις κοινωνικές ανάγκες (εκτός κι αν λαμβάνονται υπόψη μόνο ισχυρά οικονομικά δίκτυα, οπότε απομακρυνόμαστε από τη δημο-κρατία, προς την ατομο-κρατία).

εξουσία και στα μέλη και των δύο ομοσπονδιακών συνελεύσεων αλλά και στα κοινοβούλια των Καντονιών-.

Στη Βρετανία, το 97% των νομοσχεδίων που έφεραν προς ψήφιση στο κοινοβούλιο οι κυβερνήσεις της περιόδου 1945-1987 έγιναν νόμοι του Κράτους³⁹. Στα ελεγχόμενα δηλαδή κομματικά κοινοβούλια η νομοθετική λειτουργία υποβιβάζεται στο επίπεδο του ποιοτικού ελέγχου. Εξαντλείται στη διόρθωση των λαθών που εμφανίζουν τα νομοσχέδια των Υπουργών. Ο χαρακτήρας επομένως της νομοθετικής λειτουργία του κοινοβουλίου στις περιπτώσεις αυτές είναι αντιδραστικός (reactive) κι όχι ενεργητικός (active).

Σε άλλες όμως χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, όπως στη Δανία, όπως σημειώθηκε και για την Ελβετία, τα κοινοβούλια διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στην εκπόνηση του νομοθετικού έργου, Η συνύπαρξη των συμμαχικών κυβερνήσεων, των ισχυρών επιτροπών και της συναινετικής διάθεσης στο επίπεδο της ελίτ δημιουργεί τις συνθήκες που επιτρέπουν την ψήφιση κοινώς αποδεκτών νόμων.

Η Κυβέρνηση σε ένα κράτος αποτελεί την κινητήρια δύναμη, το νου, ενώ το Κοινοβούλιο αποτελεί την καρδιά ενός δημοκρατικού κράτους. Στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες το κοινοβούλιο είναι πράγματι η καρδιά του κράτους. Σε ένα ολοκληρωμένο όμως νομικά κράτος, ασχέτως εποικοδομήματος, ασχέτως πολιτεύματος, ο νους είναι η Κυβέρνηση. Ακόμη επομένως, υποθετικά ομιλούντες, και να μην υπήρχε κοινοβούλιο (σταματούσε δηλαδή να χτυπά η καρδιά του δημοκρατικού κράτους) έστω και για λίγο το κράτος θα ήταν ζωντανό λόγω και χάρη στην Κυβέρνηση, η οποία έχει την ευχέρεια να λαμβάνει γρήγορες αποφάσεις, είναι ευέλικτη και στηρίζεται σε μια ειδικευμένη γραφειοκρατία⁴⁰ με ιεραρχική δομή. Στα ακμαία κράτη του 20^{ου} αιώνα το κοινοβούλιο θεσμικά κατοχυρώνει θέση ισχύος, ουσιαστικά όμως χάνει την πρωτοκαθεδρία πριν καν την αποκτήσει, ώστε να μην επαληθεύεται ετυμολογικά η έννοια 'Δημοκρατία'

Στις δυτικές δημοκρατίες εξάλλου η θεσμική θέση της Κυβέρνησης είναι εκείνη που ξεκαθαρίζει τον ειδικότερο χαρακτήρα του αντιπροσωπευτικού, δημοκρατικού πολιτεύματος.

Έτσι π.χ., στις χώρες της Ένωσης, τα πολιτεύματα είναι κατά βάση κοινοβουλευτικά, δηλαδή κεντρικό ρόλο σε αυτά διαδραματίζει το κοινοβούλιο και οι υπουργοί της Κυβέρνησης προέρχονται συνήθως από το Κοινοβούλιο. Στη Νορβηγία και την Ολλανδία, οι υπουργοί δεν προέρχονται από το κοινοβούλιο, λογοδοτούν όμως σε αυτό.

Ο επικεφαλής της Κυβέρνησης, ο Πρωθυπουργός και το υπουργικό συμβούλιο, είναι δυνατόν να οδηγηθούν στην παραίτηση έπειτα από την αποδοχή πρότασης δυσπιστίας στο Κοινοβούλιο.

Εξάλλου η Κυβέρνηση, στις περισσότερες χώρες με κοινοβουλευτικό πολίτευμα, μπορεί να διαλύσει το Κοινοβούλιο και να προκηρύξει πρόωρες εκλογές.

Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, υπάρχουν τρεις μορφές Κυβερνήσεων, όσον αφορά το κέντρο βάρους στη λήψη αποφάσεων.

Υπάρχουν Κυβερνήσεις όπου κυριαρχεί το υπουργικό συμβούλιο (π.χ. στη Φινλανδία, όπου το Φινλανδικό Συμβούλιο του Κράτους διαθέτει εκτεταμένες εξουσίες λήψης αποφάσεων), πρωθυπουργοκεντρικές κυβερνήσεις (των οποίων εξέχων παράδειγμα αποτελεί η Γερμανία, αλλά και η Βρετανία) και υπουργοκεντρικές. (Στην Ολλανδία, ο πρωθυπουργός ούτε διορίζει, ούτε παύει τους υπουργούς).

³⁹ Hague Rod, Harrop Martin, ό.π., υποσημ. 1, σελ. 453.

⁴⁰ Για τις πηγές της τεχνογραφειοκρατικής εξουσίας και τις συνθήκες ύπαρξης και άνθησής της, αλλά και για την επιβολή της τεχνοκρατικής εξουσίας στην πολιτική εξουσία βλ. σε Καλογεράτος Παναγιώτης, ό.π., υποσημ. 12, τίτλος ι, κεφάλαιο 2 β, παρ. 1, 2, σελ. 122-126 και 127-134 αντίστοιχα, όπου, ως προαπαιτούμενο σημειώνεται (σελ. 122) ότι οι τεχνοκράτες έλκουν τη δύναμή τους από τη γνώση που διαθέτουν, ενώ οι γραφειοκράτες «..έχουν ως πηγή της εξουσίας τους τη θέση που κατέχουν στη Δημόσια Διοίκηση ως (ανώτατοι) λειτουργοί της».

Ένα από τα χαρακτηριστικά επίσης γνωρίσματα του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι η διάκριση ανάμεσα στην ‘ουσιαστική (efficient)’ και την ‘εθιμοτυπική (dignified)’ πτυχή της διακυβέρνησης, όπου η τελευταία ενσαρκώνεται στο πρόσωπο είτε του μονάρχη –π.χ. Βέλγιο, Δανία, Ολλανδία, Ισπανία και Βρετανία- είτε του Προέδρου της Δημοκρατίας –π.χ. Ελλάδα, Ιταλία-.

Μεταξύ προεδρικού (ΗΠΑ) και κοινοβουλευτικού συστήματος (π.χ. Μ.Βρετανία) στέκει το ημιπροεδρικό σύστημα. Σε αυτό ο αρχηγός του κράτους (σε αντίθεση με τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, στα οποία εκλέγεται από το κοινοβούλιο) εκλέγεται από το λαό και είναι ο ουσιαστικός φορέας διακυβέρνησης της χώρας, υπάρχουν όμως και ο πρωθυπουργός με το υπουργικό συμβούλιο, που λογοδοτούν στο κοινοβούλιο. Ο Πρόεδρος παραδοσιακά είναι υπεύθυνος για ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και ο πρωθυπουργός για ζητήματα εσωτερικής πολιτικής (αν και η διάκριση αυτή με την εδραίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και του ευρύτερου παγκοσμιοποιημένου περιβάλλοντος πλέον ελάχιστα υφίσταται και αυτό συνδέεται με μια σειρά συνεπειών και ανακατατάξεων σε επίπεδο οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και υπουργικής εκπροσώπησης στα διεθνή fora, ενώ επηρεάζει άμεσα και την ίδια τη θέση του κοινοβουλίου, κάτι που θα φανεί στο δεύτερο κεφάλαιο). Χαρακτηριστικό παράδειγμα χώρας στην οποία εφαρμόζεται το ημιπροεδρικό σύστημα αποτελεί η Γαλλία

B. ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ

Η Ένωση από τη θεωρία εκλαμβάνεται ως ένα *sui generis* υπερεθνικό μόρφωμα μεταξύ ομοσπονδίας και συνομοσπονδίας, το οποίο έχει τη δική του οργάνωση, τους δικούς του κανόνες, ίδια όργανα λήψης αποφάσεων και στο οποίο τα κράτη μέλη, με τους συνταγματικούς τους κανόνες, έχουν εκχωρήσει μέρος των αρμοδιοτήτων τους σε όλα τα οικονομικά ζητήματα (Ευρωπαϊκή Κοινότητα και Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, καθώς και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα η οποία έληξε το 2002) και σε μέρος δύο άλλων ζητημάτων πολιτικής (Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, καθώς και Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις), ώστε η Ένωση να περιγράφεται ως ένα οικοδόμημα, το οποίο στηρίζεται σε τρεις πυλώνες⁴¹.

Στις περιπτώσεις του πρώτου πυλώνα (Οι Κοινότητες) υπερισχύει το υπερεθνικό στοιχείο (λήψη σημαντικών αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία, δηλαδή με σταθμισμένες για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών ψήφους, κι όχι με ομοφωνία, όπου σε κάθε κράτος μέλος αποφασίζει ισότιμα και κυριαρχικά), το στοιχείο δηλαδή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης έναντι του αντίστοιχου των κρατών μελών, ως ιδιαίτερης έννομης τάξης⁴² και μεγαλύτερη βαρύτητα όσον αφορά το νομοθετικό έργο αποδίδεται σε εκείνα τα όργανα της Ένωσης που εκφράζουν το υπερ-εθνικό στοιχείο, και αυτά τα όργανα είναι η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

⁴¹ Στην παρούσα όμως μελέτη, η Ένωση, όπως θα φανεί και σε άλλα σημεία, δεν εκλαμβάνεται ως ένα ολοκληρωμένο οικοδόμημα, καθώς μόνο ο ένας πυλώνας είναι υπερεθνικός και η Ένωση εκφράζει μέχρι τώρα τους πολίτες μόνο μέσω των Κυβερνήσεων των κρατών μελών. Γι' αυτό και υιοθετείται ο όρος 'οικοδόμηση', που υποδηλώνει μια υπό εξέλιξη διαδικασία. Κάποιος όμως θα μπορούσε να υποθέσει ότι αυτή θα είναι η πάγια μορφή της Ένωσης, με τους ατροφικούς δύο πυλώνες και την μονομερή νομιμοποίηση, επομένως το οικοδόμημα έχει συντελεστεί. Όλα είναι δυνατά, απλώς η Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη, φανέρωσε μια αντίθετη τάση (Η αποτυχία επικύρωσής της όμως, μήπως φανέρωσε τα όρια της Ένωσης;). Όπως και να έχει, επιλέγουμε αυτό που βλέπουμε κι όχι αυτό που φανταζόμαστε, γι' αυτό και η 'οικοδόμηση' κρίνεται ως όρος πιο συνεπής με τα δεδομένα.

⁴² Βλ. π.χ. απολύτως αντιπροσωπευτικά και θεμελιακά την απόφαση του ΔΕΚ της 15^{ης} Ιουλίου 1964, *Costa/Enel*, υπόθεση 6/64, συλλογή 1954-64, σελ.1191 επ.

Στις περιπτώσεις δεύτερου και τρίτου πυλώνα υπερισχύει το διακυβερνητικό στοιχείο, διότι εκεί κατά βάση οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία, εφαρμόζεται ένα soft law, ενώ Επιτροπή και ΕυρΚοιν έχουν περιορισμένο ρόλο σε σύγκριση με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, εκφραστές της πρωτογενούς υπεροχής των κρατών μελών.

Στο παρόν, κρίνεται σημαντικό να δοθούν ορισμένα στοιχεία σχετικά με τη δομή και λειτουργία της Επιτροπής, του Συμβουλίου Υπουργών, του Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁴³, συγκεκριμένα, ως προς τον τρόπο σχηματισμού εν γένει πολιτικών και ειδικών πολιτικών -νομικών προτάσεων (κι όχι για τη συνολική λειτουργία τους. Εξάλλου, δεν υφίσταται λόγος να γίνει ανάλυση στο παρόν των υπολοίπων ενωσιακών οργάνων), για τους εξής λόγους:

1. Επειδή τα συγκεκριμένα όργανα αποτελούν τα βασικά ενωσιακά όργανα σχηματισμού ενωσιακών πολιτικών και νομικών κανόνων,
2. Διότι πρέπει να αναδειχθεί, έστω και σε γενικές γραμμές, ο τεχνοκρατικός, γραφειοκρατικός, πολύπλοκος και πολυεπίπεδος μηχανισμός σχηματισμού και μορφοποίησης μιας ενωσιακής πολιτικής ύλης, ο οποίος και 'σημαδεύει ανεξίτηλα' τη σχέση με τα εθνικά κοινοβούλια⁴⁴.
3. Μέσα από την προσέγγιση των μηχανισμών σχηματισμού και νομικής αποτύπωσης πολιτικής, μπορούμε καλύτερα να προσδιορίσουμε την 'ενωσιακή' θέση των εθνικών κοινοβουλίων, τη θέση που λαμβάνουν και τη θέση ή, καλύτερα, τις θέσεις που θα μπορούσαν να λάβουν.
4. Μόνο έτσι θα διαφανεί η διάσταση μεταξύ του κοινοτικού τρόπου στη λήψη αποφάσεων και του εθνικού, ώστε να γίνει κατανοητή περαιτέρω η διάσταση κυβερνήσεων και κοινοβουλίων και η ανάγκη εκσυγχρονισμού των τελευταίων.
5. Οφείλουμε εξάλλου μια αναφορά στα ενωσιακά όργανα που αναπαριστούν τη διαρκή πάλη μεταξύ διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου στην Ένωση, η οποία θα φανεί χρήσιμη κατά την στο δεύτερο μέρος ανάπτυξη.

Επαναλαμβάνεται πάντως ότι η όποια αναφορά είναι επιλεκτική, σε γενικές γραμμές και όχι πλήρης, ίσα που να εξυπηρετούνται οι παραπάνω σκοποί.

1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴⁵

⁴³ Για την ανάλυση των παραπάνω θεσμικών οργάνων, στήριγμα προσεφέρθη πρωτίστως με τα :

α) Nugent Neill, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Πρόλογος – Επιμέλεια: Μαρία Μενδρινού, Μετάφραση : Ιουλία Τσολακίδου (Μέρη I, II, III και V), Αλεξάνδρα Τριανταφύλλου (Μέρος IV), (σειρά) Κοινωνικές Επιστήμες/Social Sciences, Εκδόσεις Σαββάλας 2003, 705 σελ., και,

β) Pollack Mark A., *The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press 2003, 459 p.

⁴⁴ Βλ. ενδεικτικά τον Kassim Hussein, σε Kassim Hussein, Menon Anand, Peters Guy B. and Wright Vincent, (edited by), *The National Co-ordination of EU Policy, The European Level*, Oxford University Press, p. 1-40, στην ανάλυση του οποίου η Ένωση πράγματι αντιμετωπίζεται ως ένα σύστημα ρευστό (fluid), ασυνήθιστα ανοικτό (unusually open), του οποίου η ατζέντα καθορίζεται από την διασταύρωση πολλών πηγών (a variety of sources), με πολλαπλότητα φορέων δράσης (multiplicity of actors) και με την τομεοποίηση (sectoralisation) της αναλαμβανόμενης δράσης, η οποία διακρίνεται σε καταστατική, π.χ. σε ζητήματα εισόδου νέων μελών, αναθεώρησης των συνθηκών, κ.α., (polity issues) και σε εκτεινόμενη σε τεχνικές περιοχές (technical areas), οπότε και διακρίνεται σε ρυθμιστική (regulatory), διανεμητική (distributive) και αναδιανεμητική (redistributive) (p.12-15).

Ειδικά πάντως για τη σχέση Ένωσης και ομάδων συμφερόντων, βλ. ενδεικτικά σε Τσιμισίτζελης Μιχάλης Ι., *Ομάδες Συμφερόντων, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, σε περιοδ. «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση», τεύχος 17-18, σελ. 145-161, όπου αναφέρεται (σελ.153) ότι η Επιτροπή ακολουθεί μια πολιτική σχετικών αποστάσεων από τις οργανώσεις συμφερόντων και ανταλλαγής πληροφοριών. Ακόμη, «..η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης οδηγεί σε κάθετη αύξηση του αριθμού των Ευρωομάδων..», οι οποίες δρουν σε επίπεδο Ένωσης και τείνουν, λόγω της αύξησης του αριθμού των μελών τους, να καταστούν πιο δυσκίνητες (σελ.159).

⁴⁵ Ο.π., σελ. 171-219 και p.75-154, 263-374, αντίστοιχα.

Η Επιτροπή αποτελεί θεσμό όχι μόνο των κοινοτήτων (211-219 ΣΕΚ) αλλά ευρύτερα, όλης της Ένωσης (άρθρο 3 ΣΕΕ , ως προς το ενιαίο θεσμικό πλαίσιο), κάτι που ισχύει και για τα λοιπά κοινοτικά όργανα.

Πρόκειται για συλλογικό όργανο το οποίο απαρτίζεται από ένα εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους . Τα μέλη της διορίζονται για πέντε χρόνια με τη διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο 214 ΣΕΚ (Διορισμός Προέδρου ξεχωριστά με απόφαση Συμβουλίου σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων και μετά ως σώμα με τα υπόλοιπα μέλη με απόφαση Συμβουλίου και Προέδρου – έγκριση διορισμού Προέδρου και της επιτροπής ως σώματος, πριν τον διορισμό αυτής από το Συμβούλιο , από το ΕυρΚοιν).

Τα μέλη της Επιτροπής ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας (213 παρ.2 , εδ.α ΣΕΚ) και τα κράτη μέλη υποχρεούνται να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη της Επιτροπής κατά την εκτέλεση του έργου τους.

Η ανεξαρτησία και αμεροληψία επομένως των μελών της Επιτροπής αποτελεί το ζητούμενο των κοινοτικών διατάξεων, αν και στην πράξη, οι εθνικές επιρροές, ευθείες και έμμεσες (μέσω του Συμβουλίου, και ειδικότερα, ορισμένων επιτροπών αυτού –η λεγόμενη ‘επιτροπολογία’⁴⁶ - , οι οποίες παρεμβαίνουν είτε πριν είτε μετά την υλοποίηση από την επιτροπή του βασικού της ρόλου που είναι αυτός της υποβολής νομοθετικών προτάσεων, αλλά και λόγω της δεδομένης κρατικής προέλευσης των μελών της Επιτροπής).

Η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, αλλά έχει και ίδια εξουσία λήψης εκτελεστικών αποφάσεων, ενώ συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του ΕυρΚοιν.

Γενικά η Επιτροπή θεωρείται το εκτελεστικό όργανο των κανόνων που θεσπίζονται από το Συμβούλιο, ενώ έχει τη δυνατότητά της να διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες επί θεμάτων που σχετίζονται με τη ΣΕΚ, εφόσον το κρίνει αναγκαίο.

Όταν πρόκειται περί νομοθεσίας, η Επιτροπή έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα πρότασης των σχετικών μέτρων σε θέματα πρώτου πυλώνα, ενώ στους άλλους δύο πυλώνες, η σχετική αρμοδιότητα είναι και των κρατών μελών⁴⁷ .

Πρέπει να διαχωρίσουμε πάντως μεταξύ ανάληψης πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη πολιτικών (μακροπρόθεσμη συνεισφορά)και ανάπτυξης πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη νομοθεσίας (βραχυπρόθεσμη συνεισφορά)

Συνήθως, στην πρώτη περίπτωση, όταν το Συμβούλιο αφήνει να εννοηθεί ότι θα ήθελε να του υποβληθούν κάποιου είδους προτάσεις, η Επιτροπή υποχρεούται να ανταποκριθεί. Και στην πράξη, αυτό συμβαίνει, παρόλο που την πρωτοβουλία ανάπτυξης πολιτικών έχει το Συμβούλιο Υπουργών, διότι η Επιτροπή διαθέτει λόγω της θεσμικής ανεξαρτησίας της μεγαλύτερη τόλμη και αντικειμενικότητα στην προσέγγιση των ζητημάτων.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 80, για τα περισσότερα των ζητημάτων πολιτικής, στη θέση του Συμβουλίου υπεισήλθε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Επιτροπή άρχισε με αυτό να αναπτύσσει επαφές, διοχετεύοντας τις πρωτοβουλίες της (π.χ. η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής του 1985 για την Ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς, που εγκρίθηκε στη Σύνοδο Κορυφής στο Μιλάνο τον Ιούνιο του 1985).

Οι εκθέσεις της Επιτροπής για την εσωτερική αγορά εν γένει περιλαμβάνονταν τακτικά από τότε στο πρόγραμμα εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και είχαν συχνά ως αποτέλεσμα τη διατύπωση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αιτημάτων για περαιτέρω δράση εκ μέρους τόσο των οργάνων της Κοινότητας όσο και των κρατών μελών.

⁴⁶ Nugent Neill , ό.π. , υποσημ.43α , σελ. 203-207 , όπου και αναλύονται τα είδη των επιτροπών που συνιστώνται για να ελέγξουν την Επιτροπή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της.

⁴⁷« *Strictly speaking , the power to set the legislative agenda is a legislative rather than an executive function..*» , Pollack Mark A.MARK A., ό.π. , υποσημ. 43α , Chapter 2 , *The Commission as an Agent : Delegation of Executive Power in the European Union* , p.84.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το Δεκέμβριο του 1995 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προχωρήσει περαιτέρω την αξιολόγηση των συνεπειών της διεύρυνσης στις πολιτικές της Κοινότητας, ιδίως όσον αφορά τη γεωργία και τις διαρθρωτικές πολιτικές και ζήτησε από την Επιτροπή να ξεκινήσει την προετοιμασία μιας σύνθετης μελέτης σχετικά με τη διεύρυνση. Η μελέτη αυτή εκπονήθηκε υπό μορφή ανακοίνωσης τον Ιούλιο του 1997 με τίτλο : «Πρόγραμμα Δράσης 2000 : για μια ισχυρότερη και διευρυμένη Ένωση (Ατζέντα 2000).

Από εκεί και έπειτα, οι πολιτικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής δεν αφορούν μόνο γενικά ζητήματα και τομεακά. (π.χ. η Λευκή Βίβλος του 1996 σχετικά με τη Στρατηγική για την Ανασυγκρότηση των Σιδηροδρόμων της Κοινότητας ή η Πράσινη Βίβλος 2000, Προς μια Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του Ενεργειακού Εφοδιασμού, κ.α.).

Όσον αφορά την ανάληψη πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη νομοθεσίας, αυτή, όπως ειπώθηκε, είναι αποκλειστική σε επίπεδο Κοινοτήτων, πάντως, τόσο το Συμβούλιο (208 ΣΕΚ), όσο και το ΕυΚοιν (192 ΣΕΚ), μπορούν να ζητήσουν από την Επιτροπή να συντάξει προτάσεις.

Από τη στιγμή της διατύπωσης της πρότασης, στην πράξη, το Συμβούλιο και το ΕυΚοιν είναι δύσκολο να τροποποιήσουν την πρόταση χωρίς τη συμφωνία της Επιτροπής⁴⁸.

Κατά την προετοιμασία των προτάσεων, ενεργοποιείται ένα ισχυρό δίκτυο πολύπλευρων διαβουλεύσεων, ενώ η ροή της προς νομοθέτηση πρώτης ύλης συνδέεται άρρηκτα με την ίδια δομή και οργάνωση της Επιτροπής.

Καταρχάς, στη ζύμωση της πρότασης μετέχουν με ουσιαστική επιρροή ορισμένοι εξωτερικοί παράγοντες, όπως διαφόρων τύπων και σύνθεσης συμβουλευτικές επιτροπές, με κυριότερες κατηγορίες τις επιτροπές εμπειρογνομόνων (συνήθως τα μέλη διορίζονται από τα κράτη μέλη ή αποτελούν κρατικούς υπαλλήλους), τακτικές ή ad hoc και τις γνωμοδοτικές επιτροπές (που αποτελούνται από εκπροσώπους τομεακών ομάδων συμφερόντων, οργανώνονται και χρηματοδοτούνται από την Επιτροπή, ενώ τα μέλη συνήθως διορίζονται από την ίδια την Επιτροπή, καθ' υπόδειξη ορισμένων ομάδων συμφερόντων). Εξάλλου εδώ θα έπρεπε να σημειωθεί ξανά ότι και το Συμβούλιο έχει συστήσει επιτροπές παρακολούθησης του έργου της Επιτροπής σε αυτό το πρώιμο στάδιο, επιτροπές που, οι ίδιες ή διαφορετικές, ελεγχόμενες πάντως από το Συμβούλιο, επεμβαίνουν και σε επίπεδο εκτέλεσης των κανόνων που το Συμβούλιο θα έχει θεσπίσει, από την Επιτροπή.

Η ίδια η Επιτροπή, διέπεται από μια ιεραρχία η οποία, στην κορυφή της έχει τον Πρόεδρο.

Ακολουθούν τα μέλη της Επιτροπής με τα ιδιαίτερα γραφεία τους (Cabinets). Τα ιδιαίτερα γραφεία συγκροτούνται από υπαλλήλους κατηγορίας Α και βοηθητικό προσωπικό. Οι υπάλληλοι αποσπώνται ή προσλαμβάνονται από κάποιο τμήμα της διοίκησης της Ένωσης, από τις δημόσιες υπηρεσίες ενός κράτους μέλους ή από ένα πολιτικό κόμμα ή μια ομάδα τομεακών συμφερόντων.

Κάτω από τους Επιτρόπους βρίσκεται ο γραφειοκρατικός μηχανισμός της Επιτροπής⁴⁹. Το έργο της Επιτροπής, όσον αφορά την κατάρτιση νομοθετικών προτάσεων διεξάγεται τομεακά, κατά το λόγο των Γενικών Διευθύνσεων τις οποίες περιλαμβάνει.

Οι Γενικές Διευθύνσεις καθώς και άλλες υπηρεσίες, ξέχωρες από τις Γενικές Διευθύνσεις, ασχολούνται με ένα συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, υποδιαιρούνται σε 4 έως έξι συνήθως Διευθύνσεις, οι οποίες με τη σειρά τους σε 3 ή 4 Τμήματα.

Με βάση την παραπάνω ιεραρχική δομή και οργάνωση, η προς στοιχειοθέτηση νομικής πρότασης πολιτική ύλη διοχετεύεται ως εξής⁵⁰ :

⁴⁸ Γεγονός που επαληθεύει το προβάδισμα της λειτουργικής – πρακτικής προσέγγισης των ζητημάτων – αντικειμένων του ενωσιακού ενδιαφέροντος έναντι της καθαρά θεσμικής – ιεραρχικής, συγκεντρωτικής, διάσταση που θα τονισθεί και στο δεύτερο μέρος. Από μικρές λεπτομέρειες, δύναται κανείς να ανακαλύψει και αποκαλύψει αυτό που δεν φαίνεται.

⁴⁹ Το μόνιμο προσωπικό προσλαμβάνεται βάσει ανοικτών διαδικασιών διαγωνισμού, καθεστώς που συνδράμει καίρια στην αυτονόμηση του έργου της Επιτροπής.

⁵⁰ Nugent Neil, ό.π., υποσημ.43α, σελ.186-192.

Μεσαίοι υπάλληλοι της κατηγορίας Α καταρτίζουν στην αρμόδια Γ.Δ. το πρώτο σχέδιο της πρότασης –στηριζόμενοι σε πορίσματα των Τμημάτων και Διευθύνσεων-. Κατά περίπτωση, ζητούν τη συνδρομή εξωτερικών επιτροπών που προαναφέρθηκαν και συνάπτουν ακόμη και συμβάσεις με ορισμένες ομάδες συμφερόντων. (Στο σημείο αυτό επίσης, κάλλιστα θα μπορούσαν τα εθνικά κοινοβούλια να επέμβουν, εκεί όπου πράγματι φτιάχνεται ο πυρήνας της πρότασης, άρα το πιο ουσιώδες στοιχείο, που δύσκολα αναιρείται. Το σχέδιο αυτό πάντως στις περισσότερες των περιπτώσεων στηρίζεται σε πολιτικές που ενστερνίσθηκε ή διαμόρφωσε το Συμβούλιο ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο).

Στη συνέχεια το σχέδιο διαβιβάζεται στα ανώτερα κλιμάκια –σε ανώτερους υπαλλήλους στη Γ.Δ αρχικά, στο ιδιαίτερο γραφείο του αρμόδιου Επιτρόπου στη συνέχεια και στην εβδομαδιαία συνάντηση των Προϊσταμένων των ιδιαίτερων γραφείων (Τυπικά, τα ιδιαίτερα γραφεία δεν αναμειγνύονται, προτού η πρόταση δρομολογηθεί επίσημα από τη Γ.Δ., αν και στην ουσία διεξάγονται διαπραγματεύσεις, οι οποίες ορισμένες φορές φέρνουν σε δύσκολη θέση τους ανώτερους υπαλλήλους των Γ.Δ. έναντι των κατώτερων των ιδιαίτερων γραφείων), μέχρι που απασχολεί το Σώμα των Επιτρόπων.

Το Σώμα των Επιτρόπων μπορεί να υιοθετήσει ή απορρίψει την πρόταση, μπορεί όμως και να την αναπέμψει στην αρμόδια Γ.Δ.. Μπορεί και να αναβάλει τη λήψη απόφασης.

Η Επιτροπή πάντως έχει επωμισθεί και με ένα πλήθος άλλων δράσεων, που όμως δεν σχετίζονται άμεσα με την παρούσα ανάλυση.

2. Συμβούλιο Υπουργών⁵¹

Το Συμβούλιο Υπουργών αποτελεί το βασικό πολιτικό και νομοθετικό όργανο των Κοινοτήτων. Θεμελιώδεις αρμοδιότητες αυτού είναι η χάραξη πολιτικών και η νομοθεσία, επί τη βάση των προτάσεων της Επιτροπής.

Απαρτίζεται από ένα εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την Κυβέρνηση του κράτους μέλους που αντιπροσωπεύει.(203 παρ.1 ΣΕΚ).

Άρα, ευθύς εξαρχής συνειδητοποιούμε ότι το Συμβούλιο είναι ένας θεσμός που συμπυκνώνει τις φωνές των εθνικών κυβερνήσεων.

Το Συμβούλιο συνέρχεται κατόπιν προσκλήσεως του Προέδρου του με πρωτοβουλία αυτού του ιδίου, ενός από τα μέλη του ή της Επιτροπής (αρ.204) και λαμβάνει τις αποφάσεις με απλή πλειοψηφία, εκτός εάν ειδικές διατάξεις επιτάσσουν ειδική πλειοψηφία (205 ΣΕΚ) ή ομοφωνία. Όλο και περισσότερο πάντως γίνεται χρήση της ειδικής πλειοψηφίας σε σημαντικά ζητήματα, ώστε να τείνει να γίνει ο κανόνας.

Κάθε κράτος μέλος διαθέτει μια Μόνιμη Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες .

Επικεφαλής της Μόνιμης Αντιπροσωπείας είναι ο Μόνιμος Αντιπρόσωπος, ο οποίος συνήθως είναι ανώτατος διπλωμάτης. Οι Μόνιμες Αντιπροσωπείες απαρτίζονται από υπαλλήλους, οι μισοί περίπου από τους οποίους προέρχονται από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και οι υπόλοιποι είναι αποσπασμένοι από εθνικά υπουργεία .

Οι Μόνιμες Αντιπροσωπείες, σε επίπεδο Συμβουλίου, αναλαμβάνουν δράση όταν μια νομοθετική πρόταση υποβληθεί από την Επιτροπή στο Συμβούλιο, ως Επιτροπή (EMA – COREPER).

Υπάρχουν δύο EMA. Η EMA II είναι η σπουδαιότερη καθώς αποτελείται από τους μόνιμους αντιπροσώπους και από προσωπικό υποστήριξης. Παρέχει τις υπηρεσίες της κυρίως στους Υπουργούς Εξωτερικών, και μέσω αυτών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και στους Υπουργούς Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών. Ακόμη , ασχολείται και με θέματα άλλων Συμβουλίων – γιατί

⁵¹ Ο. π. , υποσημ.43α , σελ.220-253.

το Συμβούλιο Υπουργών δρα με διάφορες συνθέσεις και αντίστοιχους καθ' ύλη Υπουργούς, με κυριότερη σύνθεση αυτή του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων, που απαρτίζεται από τους ΥΠΕΞ, που είναι ιδιαίτερα ευαίσθητα ή αμφιλεγόμενα

Την EMA II επικουρεί κατά την άσκηση των καθηκόντων της η ομάδα Antici, που απαρτίζεται από ανώτερους υπαλλήλους των Μόνιμων Αντιπροσωπειών και λειτουργεί επίσης ως βασικός χώρος συγκέντρωσης πληροφοριών και διαμεσολάβησης μεταξύ των κρατών μελών.

Η EMA I απαρτίζεται από αναπληρωτές μόνιμους αντιπροσώπους και προσωπικό υποστήριξης. Και ασχολείται συνήθως με ζητήματα περιβάλλοντος, κοινωνικών υποθέσεων, μεταφορών και εσωτερικής αγοράς – για τη γεωργία ειδικά, αρμόδια σε πρώτη φάση είναι η Ειδική επιτροπή Γεωργίας-.

Η EMA προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου και γενικότερα, χάρη στην τεχνοκρατική και γραφειοκρατική δομή της λειαίνει το έδαφος για την πιο εύληπτη ενημέρωση των Υπουργών.

Όπως και η Επιτροπή, όμως, και το Συμβούλιο, επικουρείται από επιτροπές. Οι επιτροπές αποτελούνται από υπαλλήλους των κρατών μελών συνήθως και ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα, απευθυνόμενα τόσο στο Συμβούλιο όσο και στην Επιτροπή. Τα τελευταία χρόνια έχει αυξηθεί η τάση σύστασης ad hoc επιτροπών απαρτιζόμενων από ανώτερους εθνικούς υπαλλήλους, οι οποίες ονομάζονται συχνά ως 'Ομάδες Υψηλού Επιπέδου' και λαμβάνουν πρωτοβουλίες σε ευαίσθητους τομείς πολιτικής.

Πριν η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 'φθάσει στα χέρια' των COREPER, περνά από τις 'ομάδες εργασίας'. Τα μέλη των ομάδων εργασίας, συνήθως 2 ή 3 ανά κράτος μέλος, είναι σχεδόν πάντα υπάλληλοι και εμπειρογνώμονες των κρατών μελών με έδρα τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες ή τα κράτη μέλη.

Οι ομάδες αυτές (άνω από 200), εκ των οποίων πολλές συνιστώνται ad hoc, επεξεργάζονται πρώτες τις προτάσεις της Επιτροπής και στη συνέχεια υποβάλουν τις εκθέσεις τους στην COREPER. Όπως όμως θα σημειωθεί στο δεύτερο κεφάλαιο του παρόντος μέρους, η πρόταση της Επιτροπής, πριν εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου τυγχάνει της επεξεργασίας των εθνικών κοινοβουλίων⁵².

Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου⁵³ αποτελεί το διοικητικό κορμό του Συμβουλίου, καθώς προσπαθεί να διευκολύνει τις συνεδριάσεις των ομάδων εργασίας, οι οποίες αρχίζουν το έργο τους συζητώντας πρώτα γενικά τα βασικά σημεία της πρότασης.

Κατόπιν, σε επόμενες συναντήσεις, εξετάζεται λεπτομερειακά πια η πρόταση της Επιτροπής. Έπειτα, συντάσσεται ένα έγγραφο στο οποίο αναφέρονται τα σημεία συμφωνίας και διαφωνίας και οι τυχόν επιφυλάξεις των κρατών -Τα κράτη μέλη μπορούν να διατυπώσουν επιφυλάξεις σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας στο Συμβούλιο-.

Στη συνέχεια, τα έγγραφα των ομάδων εργασίας παραπέμπονται στην EMA. Εάν προηγουμένως δεν είχε επιτευχθεί συμφωνία σε μία ομάδα εργασίας, η EMA δύναται να επιδιώξει να επιλύσει τη διαφωνία η ίδια, να αναπέμψει στις ομάδες εργασίας ή να διαβιβάσει το θέμα στους Υπουργούς. Πάντως, τα περισσότερα ζητήματα επιλύονται ήδη σε επίπεδο ομάδων εργασίας.

Και τέλος, φτάνουμε σε επίπεδο Υπουργών.

Τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, όπως έχουν διαμορφωθεί από την EMA, ταξινομούνται σε 'σημεία Α' και 'σημεία Β', εκ των οποίων, τα μεν Α αποτελούν ζητήματα, για τα οποία έχει επέλθει συμφωνία σε επίπεδο EMA και για τα οποία πιστεύεται ότι θα εγκριθούν από το Συμβούλιο

⁵² Εάν μια πρόταση της Επιτροπής υποβάλλεται για τη λήψη απόφασης από το Συμβούλιο, στον κανόνα της ομοφωνίας, τότε οι διαβουλεύσεις της ομάδας εργασίας είναι δυνατόν να διαρκέσουν ακόμη και χρόνια προκειμένου να επιτευχθεί συμφωνία –σε επίπεδο κατώτερο του υπουργικού δεν διεξάγονται ψηφοφορίες, ενώ τα μέλη των ομάδων, άτυπα, αναπτύσσουν και απευθείας επικοινωνία με τους Υπουργούς-. Εάν η πρόταση όμως υποβάλλεται στους κανόνες της ειδικής πλειοψηφίας, τότε, εάν η πρόταση κριθεί σημαντική για τα εθνικά συμφέροντα, ανοίγει ο δρόμος για μια έντονη διπλωματία και αναζήτηση συμμαχιών.

⁵³ με προσωπικό, το 2003, 2500 υπαλλήλων εκ των οποίων 250 υπάλληλοι κατηγορίας Α διπλωματικού επιπέδου, Nugent Neill, ό.π., υποσημ. 43α, σελ. 233.

χωρίς συζήτηση –αν και εδώ οι Υπουργοί δύνανται να υποβάλλουν ενστάσεις θεωρητικά, οπότε και η υπόθεση θα αναπέμπονταν στην ΕΜΑ-, τα δε Β αποτελούν θέματα που εκκρεμούσαν, θέματα που δεν λύθηκαν σε επίπεδο ΕΜΑ ή ακόμη και ομάδων εργασίας ή θέματα ιδιαίτερα ευαίσθητα για τα οποία η ΕΜΑ ζητά την περαιτέρω πολιτική επεξεργασία τους πριν την κατάρτιση νομοθετικού πλαισίου.

Το Συμβούλιο τελικά δύναται να προβεί στη λήψη απόφασης ή στην υιοθέτηση κοινών θέσεων, στην διατύπωση εντολών προς την Επιτροπή για περαιτέρω διερεύνηση ενός ζητήματος, στην επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την πορεία της πολιτικής ύλης από τα κατώτερα στα ανώτατα κλιμάκια του Συμβουλίου.

Το Συμβούλιο, πριν πάντως προβεί στη λήψη απόφασης, οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο ΕυρΚοιν, ανάλογα με το τι προβλέπεται κάθε φορά ειδικά, κατά τη διαδικασία διαβούλευσης, συνεργασίας, σύμφωνης γνώμης και συναπόφασης..

Όπως πάντως ειπώθηκε αρχικά, το Συμβούλιο (σε επίπεδο ΙΙ και ΙΙΙ πυλώνα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) διαμορφώνει πολιτικές, με τη συνδρομή πάντως –αν όχι κυρίως– σε πρώιμο στάδιο, της Επιτροπής. Όπως και με την Επιτροπή πάντως, και για το Συμβούλιο θα μπορούσαν να αναφερθεί και ένα πλήθος άλλων δραστηριοτήτων, που όμως δεν σχετίζονται άμεσα με τη θέση των εθνικών κοινοβουλίων.

3. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁵⁴

Για το ΕυρΚοιν θα ειπωθούν περισσότερα στο δεύτερο κεφάλαιο ως προς την ιστορική εξέλιξή του.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι πρόκειται για ένα κοινοβούλιο, κατά τα πρότυπα των εθνικών κοινοβουλίων, του οποίου τα μέλη εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία αλλά, έχοντας ως εκλογικό σώμα, όχι το λαό της Ένωσης αδιακρίτως αλλά τους λαούς των κρατών μελών.

Στο Κοινοβούλιο εκπροσωπούνται πολιτικά κόμματα, με κοινή ιδεολογία, από όλη την Ένωση. Στις συνεδριάσεις του ακούγονται η Επιτροπή και το Συμβούλιο, ενώ δύναται αυτό μεταξύ άλλων, να κάνει δεκτή πρόταση δυσπιστίας κατά της Επιτροπής, οπότε αυτή οφείλει να παραιτηθεί συλλογικά. Εξάλλου, όπως προειπώθηκε, το Κοινοβούλιο εγκρίνει την Επιτροπή.

Μεγάλο μέρος των εργασιών του Κοινοβουλίου διεκπεραιώνεται από επιτροπές, μόνιμες και ad hoc.

Οι μόνιμες επιτροπές (που έχουν περίπου 40 με 60 μέλη) εκπονούν εκθέσεις πρωτοβουλίας, εξετάζουν ορισμένα ζητήματα που τους θέτει η Επιτροπή και το Συμβούλιο, το πιο σημαντικό όμως είναι η εξέταση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Συνήθως, όταν η πρόταση της Επιτροπής διαβιβάζεται στο Κοινοβούλιο, την ίδια στιγμή που διαβιβάζεται στο Συμβούλιο, παραπέμπεται στην αρμόδια επιτροπή. Η επιτροπή καλείται να διατυπώσει έκθεση –εάν η πρόταση αφορά θέμα στο οποίο υπάρχει αρμοδιότητα περισσότερων επιτροπών, είναι δυνατόν να ζητηθεί η γνωμοδότηση έως και τριών επιτροπών, αλλά μόνο μία εξ αυτών θεωρείται ως η καθ' ύλη αρμόδια για να γνωμοδοτήσει-, η ευθύνη εκπόνησης της οποίας ανατίθεται στον εισηγητή (rapporteur). Ο εισηγητής προηγουμένως, παρουσιάζει σχέδιο της έκθεσής του για εξέταση από την επιτροπή, σύμφωνα με καθορισμένο χρονοδιάγραμμα. Το σχέδιο αυτό συνήθως περιλαμβάνει τέσσερα σημεία: Τροπολογίες στην πρόταση της Επιτροπής, Σχέδιο νομοθετικού Ψηφίσματος, Αιτιολογική Έκθεση και Παραρτήματα, εφόσον υπάρχουν, συμπεριλαμβανομένων των γνωμοδοτήσεων των λοιπών επιτροπών.

Εφόσον το σχέδιο εγκριθεί, υποβάλλεται στην Ολομέλεια

⁵⁴ Nugent Neill, *ό.π.*, *υποσημ. 43α*, *σελ.277-329*.

Το Κοινοβούλιο μετέχει πλέον ενεργά στη νομοθετική διαδικασία, μέσα από τη διαδικασία της συναπόφασης, της σύμφωνης γνώμης, της συνεργασίας και της διαβούλευσης (Δεν κρίνεται σκόπιμο στο παρόν να αναλυθούν οι τέσσερις διαδικασίες), κατά το στάδιο που το Συμβούλιο έχει ήδη εκτιμήσει υπέρ μιας νομοθέτησης τα πορίσματα της ΕΜΑ.

4. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο⁵⁵

Το ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί το ύψιστο πολιτικό σχηματισμό της Ένωσης.

Πρόκειται για όργανο το οποίο ήδη από τη δεκαετία του 60 συνερχόταν, άτυπα πάντως, καθώς, μέχρι το Μάαστριχτ, είχαμε να κάνουμε με Οικονομική Κοινότητα –άρα ειδικής φύσης – κι όχι με Ένωση, που εγείρει κορυφαία πολιτικά ζητήματα για τα οποία η αρμοδιότητα λογικά θα έπρεπε, και τυπικά, να φθάνει στο επίπεδο των Αρχηγών Κρατών ή Κυβερνήσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 της Συνθήκης του Μάαστριχτ «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνει στην Ένωση την αναγκαία ώθηση για την ανάπτυξή της και καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς της.

Συγκεντρώνει τους Αρχηγούς Κρατών ή Κυβερνήσεων των κρατών μελών καθώς και τον Πρόεδρο της Επιτροπής, οι οποίοι επικουρούνται στο έργο τους από τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών και από ένα μέλος της Επιτροπής. Συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο, υπό την Προεδρία του Αρχηγού Κράτους ή Κυβερνήσεως του κράτους μέλους που ασκεί την προεδρία του Συμβουλίου. Μετά από κάθε σύνοδο του, υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση, καθώς και ετήσια γραπτή έκθεση σχετικά με την πρόοδο που έχει σημειώσει η Ένωση».

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί πρωτίστως έναν χώρο διαλόγου για την ανάπτυξη αμοιβαίας κατανόησης και εμπιστοσύνης μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών, προσδιορίζει μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους, αναλαμβάνει πολιτικές και συντονιστικές πρωτοβουλίες και λαμβάνει αποφάσεις στα πιο ευαίσθητα, πολύπλοκα και συνταγματικής συνήθως υφής θέματα.

Οι αποφάσεις όμως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου είναι πάντα πολιτικές, δεν περιβάλλονται δηλαδή το νομικό μανδύα. Για να συμβεί αυτό, θα πρέπει η πολιτική απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να διυλιστεί στην συνήθη νομοθετική διαδικασία, όπου, τελικά, κανείς δεν προεξοφλεί ότι η απόφαση θα μετουσιωθεί σε νομικό κανόνα.

Οι εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προετοιμάζονται από το διοικητικό μηχανισμό του Συμβουλίου (ομάδες εργασίας, COREPER, Γενική Γραμματεία Συμβουλίου, ομάδα Antici) με τη συμμετοχή και του μηχανισμού της Επιτροπής, η οποία, όπως προειπώθηκε, ενδέχεται να επανέλθει κατ' εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και να υλοποιήσει συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικές ή νομικές (ως ειδική περίπτωση πολιτικής πρότασης).

Πρόκειται για το κατ' εξοχήν πολιτικό όργανο της Ένωσης, καθώς οι αποφάσεις του λαμβάνονται σχεδόν πάντα με ομοφωνία, επομένως, τα κράτη ενεργούν κατά τρόπο πολιτικά κυρίαρχο.

Μόνο έκπληξη δεν προκαλεί η μη αναφορά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην ΣΕΚ. Κι αυτό διότι στον υπερεθνικό πρώτο πυλώνα δεν αφήνονται πολλά έξω -και υπερ- νομικά περιθώρια, σε αντίθεση με τον II και III πυλώνα, όπου εκεί υπάρχει ένα επικουρικό ενωσιακό δίκαιο. Ενδεχομένως, εάν φανταστούμε την Ένωση ως ένα οικοδόμημα στηριζόμενο σε τρεις πυλώνες, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να βρίσκεται ακριβώς από πάνω και από τους τρεις. Σε όση έκταση οι άλλοι δύο πυλώνες θα καθίστανται υπερεθνικοί, στην ίδια έκταση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα περιορίζεται, ως κορυφαίο διακυβερνητικό όργανο ή, ενδεχομένως, θα έχει μεταβληθεί ο τρόπος λήψης αποφάσεών του.

⁵⁵ Ο.π., σελ.254-276.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΣΧΕΣΗ

A. Η 'ΠΕΡΙΠΕΤΕΙΑ' ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Στο Τμήμα αυτό, θα παρακολουθήσουμε συνοπτικά την εξέλιξη της Ένωσης και την αντίστοιχη και εντός αυτής εξέλιξη της όποιας κατοχύρωσης των εθνικών κοινοβουλίων. Επομένως η φορά τίθεται από τα Κοινοβούλια προς την Ένωση. Με άλλες λέξεις, στο παρόν θα δοθεί σημασία στο κατά πόσο και πως τα εθνικά κοινοβούλια εγκολλώθηκαν στην Ένωση, αν δηλαδή ως ένα σημείο συντελέστηκε ένα παράδειγμα 'εθνικοποίησης' (nationalization) της Ένωσης, σε αντιπαράθεση με τον παραδεχθέντα από τη θεωρία εξευρωπαϊσμό⁵⁶ (Europeanization) των εθνικών κοινοβουλίων, με την τελευταία να αναλύεται στο υπό Β τμήμα, ως η 'περιπέτεια' της Ένωσης εντός των εθνικών κοινοβουλίων (Προτιμούμε, ως μετάφραση πάντως του όρου 'Europeanization', τη λέξη 'ευρωπαϊκοποίηση', η οποία και θα ακολουθείται στο εξής, διότι ο 'εξευρωπαϊσμός' παραπέμπει στη μετάδοση πολιτισμού και κουλτούρας περισσότερο, ενώ η 'ευρωπαϊκοποίηση' παραπέμπει στην υιοθέτηση τεχνογνωσίας και μηχανισμών περισσότερο).

Ευθύς τονίζεται πάντως ότι γεννιέται ο προβληματισμός, που σχετίζεται με το ποιος στη συγκεκριμένη σχέση χρειάζεται τον άλλο πιο πολύ, κάτι για το οποίο στην παρούσα μελέτη δεν θα δοθεί απάντηση, στο μέτρο που θα είναι υποκειμενική. Στόχος απλώς είναι να τεθεί ο προβληματισμός. Αν πάντως βρίσκαμε την απάντηση, θα καταλαβαίναμε περισσότερο για το που οδηγείται η οικοδόμηση της Ένωσης και η θεσμική παράσταση του κράτους και του κοινοβουλίου, αλλά και για την ευρύτερη σχέση Ένωσης και Κράτους.

Η είσοδος των εθνικών κοινοβουλίων στο χώρο της υπό κατασκευή Ένωσης, που πράγματι, όπως θα φανεί αμέσως κάτω, επετεύχθη και βελτιώθηκε (ως είσοδος και παραμονή), οφείλεται περισσότερο στην Ένωση ή στα ίδια τα κοινοβούλια;

Υπό τη μία εκδοχή, η Ένωση δέχθηκε να απασχοληθεί θεσμικά με τα κοινοβούλια, επειδή τα κοινοβούλια 'στάθηκαν μπροστά της και ζήτησαν βοήθεια', προκειμένου ταχύτερα, εμμέσως, να τα διαμορφώσει κατά τρόπο σύμφωνο με αυτή, να τα ευρωπαϊκοποιήσει (κατά την ορολογία της θεωρίας), ώστε σε επίπεδο european policy making πια κι όχι european law executing (όπου με την δεδομένη επιταγή περί κοινοτικής πίστης θα τοποθετούσαμε σε γενικές γραμμές τα όρια του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων) τα κοινοβούλια να είναι σε θέση να μετέχουν με αξιώσεις στο ενωσιακό γίγνεσθαι, οπότε θα λέγαμε ότι η Ένωση επιχειρεί να 'σώσει' διαχρονικά την θεσμική αξία των κοινοβουλίων (εδώ εντάσσεται και η προσπάθεια των κοινοβουλευτικών αντιπολιτεύσεων να ενισχύσουν τη 'φωνή' τους σε επίπεδο ενωσιακό). Υπό αυτή την εκδοχή, η όποια εθνικοποίηση τυπικό χαρακτήρα έχει μόνο και κατ' ευφημισμό τίθεται και περισσότερο βαραίνει η ευρωπαϊκοποίηση των κοινοβουλίων.

⁵⁶ Ενδεικτικά αναφέρουμε τα :

α) Katrin Auel, *Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, *Journal of Legislative Studies*, Vol.II, No ¾, Autumn/Winter 2005, pp.303-318

β) Benz Arthur, *Conclusion: Linking Research on Europeanisation and National Parliaments*, *Journal of Legislative Studies*, Vol.II, No ¾, Autumn/Winter 2005, pp.508-521

γ) Wessels Bernhard, *Roles and orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or Not*, *Journal of Legislative Studies*, Vol. II, No ¾, Autumn/Winter 2005, pp. 446-465

Υπό την άλλη εκδοχή, η Ένωση επεδίωξε να εγκολπώσει τα εθνικά κοινοβούλια όχι όπως τα φανταζόταν αλλά όπως αυτά είναι, όχι για να τα μεταβάλλει, αλλά για να τα διατηρήσει. Η Ένωση έχει ανάγκη αυτό που εκφράζουν τα κοινοβούλια προκειμένου να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική. Σε αυτή την περίπτωση υπάρχει τάση εθνικοποίησης της Ένωσης. Όπως και να έχει, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, όπως σε μία σχέση που φιλοδοξεί να είναι μακροχρόνια, βασικός όρος είναι οι αμοιβαίες υποχωρήσεις και τα αμοιβαία οφέλη.

1. Τα πρώτα βήματα των Κοινοτήτων – ΕΚΑΧ⁵⁷

Η Ένωση (που από κεκτημένη ταχύτητα ορίζεται ως τέτοια, καθώς αποτελεί στόχο, άρα και το οικοδόμημα συνεχώς μορφοποιείται) το 1951 (Συνθήκη των Παρισίων, την 18^η Απριλίου 1951) δεν αποτελούσε παρά μια Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) μεταξύ έξι ευρωπαϊκών χωρών (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο).

Επρόκειτο για την πρώτη υπερεθνικού χαρακτήρα οντότητα σε ένα συγκεκριμένο τομέα της οικονομίας. Η ίδια όμως θα αποτελούσε ένα όχημα, ένα θεμέλιο για την οικοδόμηση μιας ευρύτερης οντότητας, και αυτό ήδη πριν την ίδρυσή της το προεξοφλούσαν οι θεμελιωτές της, Jean Monnet και Robert Schuman.

Η Ευρώπη, ως πολιτική οντότητα, κατά το σχέδιο του Monnet δεν θα δημιουργούνταν αμέσως, παρά βήμα – βήμα, με συγκεκριμένα επιτεύγματα, τα οποία πρώτα θα δημιουργούσαν μια de facto αλληλεγγύη.

Ο υπερεθνικός χαρακτήρας της ΕΚΑΧ προδίδεται από τις αρμοδιότητες των ίδιων οργάνων τα οποία θέσπισε (Ανώτατη Αρχή – η μετέπειτα Επιτροπή- το Συμβούλιο Υπουργών, το Δικαστήριο και η Κοινή Συνέλευση).

Τα όργανα της ΕΚΑΧ ήταν αρμόδια μεταξύ άλλων, να μεριμνούν για την κατάργηση των εσωτερικών δασμολογικών φραγμών, να καθορίζουν τιμές υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να εναρμονίζουν την εξωτερική εμπορική πολιτική καθορίζοντας ελάχιστους και μέγιστους τελωνειακούς δασμούς για τις εισαγωγές άνθρακα και χάλυβα από τρίτες χώρες, να επιβάλλουν φόρους για τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της ΕΚΑΧ.

Κάπου εκεί ξεκινά η πραγματική σύνδεση και σχέση εθνικών κοινοβουλίων και οικοδόμησης του ενωσιακού οράματος. Ένα εκ των οργάνων της ΕΚΑΧ, η Κοινή Συνέλευση θα αποτελούσε τον πρόδρομο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η Κοινή Συνέλευση απαρτιζόταν από εθνικούς βουλευτές και στόχος της ήταν να καταστήσει περισσότερο δημοκρατική τη λήψη αποφάσεων στα πλαίσια της ΕΚΑΧ. Η συνέλευση νομιμοποιούνταν να ψηφίζει προτάσεις δυσπιστίας κατά της Ανώτατης Αρχής, του προδρόμου της Επιτροπής. Στην πραγματικότητα όμως ο ρόλος ήταν περισσότερο νομιμοποιητικός και συμβουλευτικός.

Η ύπαρξη εθνικών βουλευτών στο πρώτο υπερεθνικό εγχείρημα, η οποία συνεχίστηκε μέχρι το 1979, οπότε και τα μέλη του μετέπειτα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου εκλέγονταν απευθείας από το λαό, δεν εκτιμάται όσο θα έπρεπε στο μέτρο που σήμερα πια γίνεται λόγος για τους τρόπους και τη δυνατότητα αναβάθμισης των εθνικών κοινοβουλίων στα πλαίσια της Ένωσης. Η αναβάθμιση είχε τότε γίνει εξ' αρχής, αλλά δεν είχε αυτό κατανοηθεί τότε. Τα μετέπειτα γεγονότα πάντως απέδειξαν πως δεν άντεχε στα τότε ιστορικά δεδομένα η παρουσία των εθνικών κοινοβουλίων (που

⁵⁷ Η ιστορική αναδρομή στα στάδια οικοδόμησης της Ένωσης στο παρόν σημείο βασίζεται κυρίως στις αναλύσεις των :

α) Nugent Neill, *ό.π.*, υποσημ. 43α, σελ.37-167,

β) Κανελλόπουλος Παναγιώτης Ι., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ.1-81

ασχολούνταν με ζητήματα εσωτερικής κυρίως πολιτικής) σε έναν οργανισμό που στα πρώτα χρόνια του δεν είχε συνειδητοποιηθεί πλήρως από τα μέρη ότι ήταν ‘υπέρ-εθνικός’, και θεωρούνταν περισσότερο ζήτημα εξωτερικής πολιτικής.

2. EOK και EKAΕ

Μετά την EKAΧ ακολούθησαν άλλες δύο κοινότητες –πάλι με τα ίδια μέλη- , με δύο Συνθήκες που υπεγράφησαν στη Ρώμη στις 25 Μαρτίου 1957 (και τέθηκαν σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1958), η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (EKAΕ) και η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (EOK).

Η EKAΕ και πάλι περιοριζόταν σε ένα συγκεκριμένο οικονομικό τομέα, η EOK όμως επιχείρησε την ενιαία, συνεκτική αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων οικονομίας (Διεύρυνση του περιεχομένου και αντικειμένου δράσης σε σχέση με την EKAΧ, όχι όμως της φύσης του αντικειμένου).

Η EOK έθεσε ως αποστολή της, με τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών, να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας , αυξημένη σταθερότητα , ανύψωση του βιοτικού επιπέδου και σχέσεις περισσότερο στενές μεταξύ των κρατών μελών. Η κοινή αγορά θα βασιζόταν για να επιτευχθεί, στην κατάργηση όλων των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών στις εσωτερικές εμπορικές συναλλαγές, στη θέσπιση Κοινού Εξωτερικού Δασμολογίου, στην παρεμπόδιση μιας σειράς εθνικών πρακτικών νοθευτικών του ανταγωνισμού και σε μέτρα που θα αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων μαζί με αυτή των εμπορευμάτων.

Οι στόχοι, προφανώς υπερεθνικής φύσης (φύσης δηλαδή που ξεπερνούσε οριζοντίως τα γεωγραφικά και οικονομικά σύνορα των κρατών μελών και παράλληλα ετίθετο ως πέπλο πάνω τους)⁵⁸, επαφίονταν ως προς την επίτευξή τους και πάλι σε ίδια όργανα, την Επιτροπή, το Συμβούλιο Υπουργών, τη Συνέλευση και το Δικαστήριο. Σύμβαση υπογραφείσα κι αυτή την 25^η Μαρτίου 1957 όριζε ότι η Συνέλευση και το Δικαστήριο θα ήταν όργανα κοινά και για τις τρεις κοινότητες.

Η EOK έθετε ευρύτερους στόχους από EKAΧ, γι’ αυτό και σε σχέση με την Ανώτατη Αρχή της τελευταίας διέθετε λιγότερες εξουσίες επιβολής στα κράτη μέλη.

Το 1973 (1^η Ιανουαρίου) προστέθηκαν στις Κοινότητες τρία νέα μέλη, η Μ. Βρετανία, η Δανία και η Ιρλανδία, το 1981 (1^η Ιανουαρίου) η Ελλάδα και το 1986 (1^η Ιανουαρίου) η Ισπανία και η Πορτογαλία.

Η διεύρυνση, και μάλιστα , η ένταξη μιας υπερδύναμης, όπως της Μ. Βρετανίας, έγειρε εκείνη την περίοδο για πρώτη φορά το ερώτημα ‘πόση Ευρώπη θέλουμε’. Το ερώτημα ‘ποια Ευρώπη θέλουμε’ θα ετίθετο πολύ αργότερα.

Οι συνεχείς διευρύνσεις φαντάζουν απολύτως φυσικές και αναπόδραστες αν αναλογιστεί κανείς ότι η ελεύθερη οικονομία στα πλαίσια φιλελεύθερων πολιτευμάτων αναπτύσσεται συνεχώς, δεν γνωρίζει σύνορα, αποτελεί εξωστρεφές κύκλωμα, στο οποίο εγκολπώνονται συνεχώς νέα πεδία. Η επέκτασή της, κατά ένα φυσικό νόμο, επιτυγχάνεται με κάθε κόστος , (όπως ο άνθρωπος στη φύση χρησιμοποιεί και την αρνητική πλευρά της ελευθερίας του), όμως για να διατηρηθεί χρειάζεται ένα λαϊκό έρεισμα κι έναν αντισυμβαλλόμενο για να ανανεώνεται, άρα πρέπει να υλοποιείται με τρόπο ορθολογικό, όπως π.χ. το κράτος για να υπάρξει ως τέτοιο πρέπει να είναι κράτος δικαίου (Η σχέση φιλελευθερισμού και δημοκρατίας όχι μόνο δεν είναι άσχετη με την παρούσα μελέτη, αλλά,

⁵⁸ Για την υπερεθνική φύση της Κοινότητας θα γίνει λόγος κυρίως στο δεύτερο μέρος , σε αντιδιαστολή με τη διακυβερνητική φύση.

αντίθετα, αποτελεί το υποσυνείδητο των όποιων συνειδητών επιλογών στο θέμα αυτό, κάτι που θα σημειωθεί εκτενώς στο δεύτερο μέρος)⁵⁹.

Όσον αφορά την υπογραφή των Συνθηκών, μέχρι και τα τέλη περίπου της δεκαετίας του 70, τα κοινοβούλια δεν εδύναντο, με τη λογική της συγκεκριμένης ιστορικής σχετικότητας, να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στις διαπραγματεύσεις, διότι, κατά πρώτον, δεν ήταν αρμόδια να τις διεξάγουν και κατά δεύτερο και κυριότερο, η περίοδος αυτή είναι μια ευαίσθητη ιστορική συγκυρία, στην οποία ο ψυχρός πόλεμος εξακολουθεί να υφίσταται, οι ισορροπίες του διεθνούς δικαίου επίσης, επομένως και η εσωστρέφεια των περισσότερων κρατών, την οποία εξέφραζαν μοιραία τα κοινοβούλια⁶⁰.

Δειλά δειλά όμως, το κύμα του νεοφιλελευθερισμού άρχισε να παρασέρνει τα φιλελεύθερα κράτη στην οικοδόμηση στενής συνεργασίας, στην αλλοίωση του στεγανού 'εσωτερικά – εξωτερικά ζητήματα', σε μια νέα ισορροπία, αυτή που οι ανάγκες της αγοράς επιτάσσουν. Δεν προξενεί επομένως εντύπωση που μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 80 στις Κοινοότητες έκδηλη ήταν η σύγκρουση, ο εσωτερικός διχασμός μεταξύ διακυβερνητικών (που εκφραζόταν κυρίως με το Συμβούλιο Υπουργών) και υπερεθνικών (που εκφραζόταν με την Επιτροπή) τάσεων, άλλος ένας παράγοντας που κατευθύνει τη συζήτηση σχετικά με το ρόλο που θα έπρεπε να έχουν τα εθνικά κοινοβούλια στην Ένωση –ο οποίος και θα αναλυθεί στο δεύτερο μέρος.

Πιο πριν, και πάντως από το 1966, η καθιέρωση του κανόνα της ομοφωνίας για τη λήψη των αποφάσεων με το Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου στις 29 Ιανουαρίου είχε δώσει το προβάδισμα στο διακυβερνητικό στοιχείο (δηλαδή στο στοιχείο εκείνο, όπου τα κράτη δεν μεταβιβάζουν λειτουργίες τους σε ίδιο φορέα, αλλά κυριαρχικά τις ασκούν, όπως ακριβώς γίνεται στις σχέσεις του διεθνούς δικαίου –συνεργασία κι όχι ενότητα-), έμμεσα δε και στα κοινοβούλια, καθώς τα κοινοβούλια εκφράζουν μια καθαρά εθνική θέση εκ φύσεως (τη θέση του λαού του συγκεκριμένου κράτους) και η Κυβέρνηση είχε πλέον τη δυνατότητα να ασκεί veto σε επίπεδο Κοινοτήτων για την καλύτερη υποστήριξη των εθνικών συμφερόντων.

Το 1969 αποτελεί ένα ακόμη ορόσημο τόσο για την Ένωση όσο και για τα Κοινοβούλια (εμμέσως και πάλι, διότι οι Κυβερνήσεις είχαν και έχουν τον πρώτο λόγο). Οι Κοινοότητες θα είχαν δικά τους έσοδα –αρχή των ίδιων πόρων της ΕΟΚ, 1 και 2 Δεκεμβρίου 1969-. Από εδώ ουσιαστικά ξεκινά η αυτονομία και αυτοδιάθεση των Κοινοτήτων έναντι των κρατών και τίθενται γερά θεμέλια για έναν αμιγώς υπερεθνικό οργανισμό.

Το 1979 τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Η Συνέλευση ονομάστηκε έτσι το 1962) εκλέγονται για πρώτη φορά με άμεση και καθολική ψηφοφορία, εκλογές που έκτοτε διεξάγονται

⁵⁹ -Πρέπει να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι η επικύρωση των Συνθηκών από τα εθνικά κοινοβούλια εξετάζεται ως ενέργεια με την οποία η Ένωση 'περνά' μέσα στα Κοινοβούλια, και θα αναλυθεί στο οικείο μέρος-

⁶⁰ Ως προς την επίδραση των εθνικών κοινοβουλίων στις διαπραγματεύσεις ειδικά, βλ. σε Konig Thomas, Slapin Jonathan, Bringing Parliaments Back In – The Sources of Power in the European Treaty Negotiations, Journal of Theoretical Politics 16 (3), 2004, pp.357-394, όπου τονίζεται ότι ως προς το παρελθόν, για τη δυνατότητα ουσιαστικής ανάμειξης στην διαμόρφωση κοινοτικής πολιτικής, σε διαφορετικές εποχές, κάθε υπερεθνικός παράγον – φορέας δράσης (actor) έχει καταστεί βασικός στο σχηματισμό της πολιτικής ατζέντας. Σε ορισμένα στάδια, η Επιτροπή κυριάρχησε ως agenda setter, σε καιρούς ευρωσκεπτικισμού (π.χ. την εποχή του Συμβιβασμού του Λουξεμβούργου, με σημαντικές αποφάσεις) το ΔΕΚ διαδραμάτισε σπουδαίο ρόλο, και αργότερα, με την διαδικασία της συνεργασίας και περισσότερο, με τη διαδικασία της συναπόφασης, το ΕυρΚοιν κατέστη agenda setter (p.358). Ο συγγραφέας θέτει το ερώτημα κατά πόσο συμβιβάζεται η αναβάθμιση του ΕυρΚοιν έναντι του Συμβουλίου, τη στιγμή που το πρώτο δεν μετέχει με ουσιαστικό τρόπο στις διαπραγματεύσεις των Διακυβερνητικών Διασκέψεων, ερώτημα στο οποίο ο ίδιος πιθανολογεί ορισμένες απαντήσεις.

Εδώ κάποιος θα μπορούσε να απαντήσει ότι οι δύο αντίθετες εκδοχές δύνανται να συνυπάρχουν στο μέτρο που η μία (της θεσμικής αναβάθμισης στην Ένωση) ανήκει στη σφαίρα της ενωσιακής εξέλιξης, ενώ το δεύτερο (η συμμετοχή στις διαπραγματεύσεις) εντάσσεται στην σφαίρα της διακυβερνητικής σύμπραξης. Εξάλλου, με βάση μια θεώρηση που θα αναλυθεί περισσότερο στο δεύτερο μέρος, η αναβάθμιση του ΕυρΚοιν είναι αναπόδραστη ούτως ή άλλως καθώς όσο η Ένωση τείνει να γίνει Κράτος, τόσο το Κοινοβούλιο της τυπικά αποκτά χαρακτηριστικά εθνικού κοινοβουλίου και ολοκληρώνεται.

κάθε πέντε χρόνια στα κράτη μέλη ταυτόχρονα, όμως οι εκλογείς όσο και οι υποψήφιοι δεν λαμβάνονται ενιαία για την Ένωση, ως εκλογικό σώμα της Ένωσης και υποψήφιοι αυτής, αλλά λαμβάνονται σε κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά, αυτό δε το χαρακτηριστικό δεν στερείται σημασίας, όπως θα φανεί στο δεύτερο μέρος.

Οι εθνικοί βουλευτές λόγω φόρτου εργασίας, εξάρτησης από την κομματική εντολή και δεσμεύσεων έναντι των ψηφοφόρων –κάτι που εμποδίζει μια υπερεθνική προσέγγιση των ζητημάτων-, λόγω της παρατηρούμενης απομάκρυνσης από τους άλλους βουλευτές, αλλά και ενός γενικότερου λειτουργικού διχασμού, εγκαταλείπουν τις Βρυξέλλες και το Στρασβούργο και επιστρέφουν στους γνώριμους εθνικούς χώρους.

3. *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*⁶¹

Το 1986 (17 Φεβρουαρίου) με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) –η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987- ένας νέος προβληματισμός θα γεννηθεί: ‘Πόση Ευρώπη θέλουμε’.

Ο προβληματισμός αυτός γεννήθηκε εύλογα από τη στιγμή που πρώτη φορά υπερκεράστηκε το οικονομικό αντικείμενο των Κοινοτήτων υπέρ μιας ευρύτερης από άποψης αντικειμένων και φύσης αντικειμένων συνεργασίας, η οποία και θα έθετε μεταγενέστερα προ των πυλών την ανάγκη για νέα εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη, για νέα κοινοτικοποίηση εθνικής ύλης.

Με την ΕΕΠ πιο συγκεκριμένα θεσπίστηκαν σε γενικές γραμμές τα εξής:

i) Ενσωματώθηκε στη ΣυνθΕΟΚ ως στόχος η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς και νέα πεδία πολιτικής, όπως π.χ. το περιβάλλον, η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη, η οικονομική και κοινωνική συνοχή.

ii) Απόκτησε νομική βάση, χωρίς όμως να ενσωματωθεί στις Συνθήκες, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (όπως ονομαζόταν τότε επίσημα η συνεργασία στην εξωτερική πολιτική).

iii) Αναγνωρίστηκαν νομικά, χωρίς να ενσωματωθούν στις Συνθήκες, οι συναντήσεις των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που είχαν αρχίσει να πραγματοποιούνται από το 1975.

⁶¹ Από την ΕΕΠ κυρίως, και ενώ το ΕυρΚοιν ήδη είχε αρχίσει να απαρτίζεται από δικούς του βουλευτές, όσο δηλαδή αυξανόταν τα πεδία κοινοτικής αρμοδιότητας, τόσο, αντανakλαστικά, διαπιστωνόταν ότι η ευρωπαϊκή πορεία προς την Ένωση αποδυναμώνει και αποδυναμώνει τα εθνικά κοινοβούλια (κάτι που, με βάση τη συνολική ανάλυση στην παρούσα μελέτη, δεν φαίνεται να ισχύει, χωρίς όμως να ισχύει –μόνο- το αντίθετο. Ενδεχομένως δε να μην τίθεται θέμα αναβάθμισης ή μη, αλλά θέμα εξέλιξης ή καλύτερα μετεξέλιξης, όρος αποχρωματισμένος και ουδέτερος). Οι Duina Francesco και Oliver Michael J., με το άρθρο τους ‘National Parliaments in the European Union : Are There Any Benefits to Integration?’ (European Law Journal, Vol.11, No2, March 2005, pp.173-195, Blackwell Publishing Ltd 2005) αποδίδουν μια ενδιαφέρουσα διαφορετική διάσταση στο θέμα αυτό, σημειώνοντας ότι :

α) οι εθνικοί νομοθέτες παραδοσιακά, σε πολλά από τα κράτη μέλη, δεν ασχολούνταν σε βάθος με βασικά κοινωνικά ζητήματα, όπως την προστασία του περιβάλλοντος, την οριοθέτηση της κατανάλωσης καπνού και αλκοόλ (ή την προστασία του καταναλωτή, θα προσθέταμε). Η αναδεικνυόμενη Ένωση, στο σημείο αυτό, επιδρά ως ‘καταλύτης’ στην ενεργοποίηση της κοινοβουλευτικής δράσης σε αυτούς τους τομείς. Αναφέρουν χαρακτηριστικά οι αρθρογράφοι ότι «...What Mazey...observed in the case of EU Laws on gender equality can be generalized: ‘The Community delivered a «shock» to national policy systems and helped create a new policy area at the national level’.

β) Η δεύτερη συνεισφορά της ενωσιακής οικοδόμησης, που αναφέρεται ως ‘Policy transfer’, συνίσταται στο ότι με την ενωσιακή επιρροή βελτιώνεται η ποιότητα των νομοθετικών κρίσεων, καθώς τα κοινοβούλια εγκαταλείπουν τις μονολιθικές και μονοδιάστατες πρακτικές και αντλούν τεχνογνωσία, μαθαίνουν πώς να καταστρώνουν από σχέδια (να θέτουν σκοπούς και προτεραιότητες), να χαράσσουν στρατηγικές, να επικοινωνούν ουσιαστικότερα με άλλους κρατικούς και κοινωνικούς φορείς.

Η συνεισφορά αυτή και επιρροή της Ένωσης προς τα Κοινοβούλια κανονικά αποτελεί απόρροια ‘της περιπέτειας’ της Ένωσης εντός των Κοινοβουλίων, ζήτημα δηλαδή του κατά πόσο η Ένωση διαμορφώνει τα κοινοβούλια, και συστηματικά θα κατατάσσονταν στο δεύτερο τμήμα αυτού του κεφαλαίου. Τέθηκε όμως στο σημείο αυτό η συγκεκριμένη παρατήρηση, διότι λόγος θα γίνει για την ΕΕΠ, η οποία αποτελεί κομβικό σημείο και γενεσιουργό γεγονός της επιρροής των εθνικών κοινοβουλίων από την Ένωση, άρα γενεσιουργό γεγονός του δεύτερου τμήματος αυτού του κεφαλαίου.

iv) Ενδυναμώθηκε αισθητά το Κοινοβούλιο, με την θέσπιση δύο νέων διαδικασιών λήψης απόφασης από το Συμβούλιο Υπουργών, οι οποίες προστέθηκαν στη μέχρι τότε διαδικασία της διαβούλευσης, η διαδικασία συνεργασίας και η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης. Στην τελευταία περίπτωση, η σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου, με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του, καθίστατο απαραίτητη τόσο για την είσοδο νέων μελών στις Κοινότητες, όσο και για τη σύναψη συμφωνιών σύνδεσης με τρίτες χώρες.

v) Επεκτάθηκε η ικανότητα του Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία (κι όχι ομοφωνία).

Η επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στην λήψη των αποφάσεων από το Συμβούλιο Υπουργών σήμαινε περιορισμό των δυνατοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων να πιέσουν τις Κυβερνήσεις τους για μία συγκεκριμένη τοποθέτηση στις διαπραγματεύσεις. Η επιρροή τους μειώνεται .

Όσο μειώνεται η επιρροή του κοινοβουλίου, τόσο αυξάνεται η απόσταση από την Κυβέρνηση. Η καθιέρωση και επέκταση όμως της ειδικής πλειοψηφίας σημαίνει και συνεπάγεται και άλλες μεταβολές και μετατροπές στα κοινοβούλια και στις κυβερνήσεις τους.

Η ειδική πλειοψηφία, ακριβώς επειδή είναι πολύ πιθανό να αφήσει τις επιδιώξεις κάποιων από τα κράτη μέλη ανικανοποίητες, αναγκάζει τις κυβερνήσεις να αναζητήσουν νέες και ισχυρές συμμαχίες, άρα τις εξαναγκάζει να αναπτύξουν τις διαπραγματευτικές τους ικανότητες. Για να βελτιώσουν τις διαπραγματευτικές ικανότητες οι Κυβερνήσεις, καλούνται να βελτιώσουν προηγουμένως τους συντονιστικούς μηχανισμούς τους μεταξύ των υπαλλήλων στο εσωτερικού του Κράτους και των μονίμων αντιπροσωπειών στις Κοινοτήτων, να ενισχύσουν πρωτίστως σε τεχνογνωσία αμφοτέρους . Η Κυβέρνηση κατά συνέπεια, εκ των πραγμάτων, οδηγείται σε μια νέα 'εξουσιοδότηση' προς μικρότερα και ακόμη πιο ευέλικτα σχήματα, ενταγμένα ή μη στο διοικητικό μηχανισμό του Κράτους, να αναλάβουν δράση για λογαριασμό αυτού. Αυτό με τη σειρά του σημαίνει ότι το Συμβούλιο Υπουργών, το μόνο μέχρι εκείνη τη στιγμή νομοθετικό όργανο των Κοινοτήτων, τυπικά αποφασίζει, στην ουσία επικυρώνει σχηματισθείσες θέσεις σε άλλα, κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα (COREPER I, II, εκπρόσωποι και σύμβουλοι Υπουργών, Εθνικές Μόνιμες Αντιπροσωπείες στην Κοινότητα). Αυτή η νέα άτυπη 'εξουσιοδότηση' που ακολουθεί την εξουσιοδότηση των εθνικών κοινοβουλίων προς τις Κυβερνήσεις τους απομακρύνει ακόμη περισσότερο τα εθνικά κοινοβούλια από το κοινοτικό γίγνεσθαι.

Κι από εδώ αρχίζει η επιρροή πάνω στο ίδιο το κοινοβούλιο, που θα διαδεχθεί αυτή πάνω στην Κυβέρνηση.

Τα εθνικά κοινοβούλια, προκειμένου να μην απομακρυνθούν ακόμη περισσότερο από την Κυβέρνηση, έπειτα από την ιδιότυπη 'εξουσιοδότηση' που προαναφέρθηκε, επιδιώκουν (Σκανδιναβικές χώρες, όπου εκεί ευνοεί και το πολιτειακό σύστημα που αναλύθηκε αλλού), αποδέχονται (Μ. Βρετανία⁶², Γαλλία) ή συνειδητοποιούν (κυρίως οι μεσογειακές χώρες) ότι οφείλουν να αναπτύξουν και εκλεπτύνουν τη δική τους διαβουλευτική δύναμη, την τεχνοκρατική τους προσέγγιση και τεχνογνωσία, πάντα όμως θέτοντας ως βασική παράμετρο τα λαϊκά συμφέροντα της χώρας και όχι τα κοινοτικά, διότι αυτός είναι ο βασικός προορισμός των εθνικών κοινοβουλίων. Αυτή η ανάγκη ήδη τότε , με την ΕΕΠ είχε προκύψει.

Σε άλλες χώρες της Ένωσης σήμερα (βορειοδυτική Ευρώπη), τα εθνικά κοινοβούλια , καλύπτοντας όσο το δυνατόν καλύτερα την παραπάνω ανάγκη, προχώρησαν σε έναν επόμενο προβληματισμό «Εμείς είμαστε έτοιμοι. Η Ένωση τώρα τι θα κάνει για μας;» Άλλα όμως κράτη μέλη σήμερα (π.χ. Ελλάδα , Ισπανία) ακόμη τακτοποιούν την πρώτη ανάγκη.

Αντιλαμβάνεται κανείς πόσο κυνικά συναρπαστική μπορεί να καταστεί η θεσμική εξέλιξη μιας υπερεθνικής οντότητας, σαν ένα ντόμινο στο οποίο μία και μόνο επιταγή (π.χ. αυτή της ειδικής πλειοψηφίας), στην εφαρμογή της, είναι δυνατόν να αλλάξει ένα θεσμό.

⁶² Ειδικά για την Μ.Βρετανία , όπου η εξέλιξη ως προς την χρησιμοποίηση κοινοβουλευτικών επιτροπών ήταν ραγδαία ήδη από τη δεκαετία του 80 , βλ. Norton Philip , 'Nascent Institutionalisation : Committees in the British Parliament, ό.π., υποσημ.5 , σελ. 143-162.

Η αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επίσης υποβάθμισε ανάλογα τη δύναμη των εθνικών κοινοβουλίων (χωρίς πάντως να σημαίνει αυτό ότι τα δύο Κοινοβούλια έχουν ίδιους ρόλους, έχουν όμως ως κοινό την αντιπροσώπευση του λαού των κρατών).

Η κυριότερη συνεισφορά όμως της ΕΕΠ ήταν η στροφή σε τομείς ευρύτερους των οικονομικών. Η ΕΟΚ για πρώτη φορά στην πράξη έδειξε ότι, και αυτή, ήταν ένα ακόμη θεμέλιο για κάτι άλλο. Αυτό που έδειξε όμως η ΕΕΠ θα επισημοποιηθεί έξι χρόνια μετά στο Μάαστριχτ .

4. Μάαστριχτ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (Υπογραφή: 7 Φεβρουαρίου 1992 , Θέση σε ισχύ: 1^η Νοεμβρίου 1993) εγκαθίδρυσε την Ευρωπαϊκή Ένωση, ένα νέο υπερεθνικό οργανισμό –ξέχωρο από τις μέχρι τότε τρεις Κοινότητες-, ο οποίος και στηριζόταν πάνω σε τρεις πυλώνες (pillars): τις Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και τη Συνεργασία στους Τομείς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων .

Σε πολύ γενικές γραμμές με τη ΣυνθΜάαστριχτ συνέβησαν τα εξής:

- i.** Θεμελιώθηκε νομικά και τυπικά μια νέα οντότητα, η Ένωση⁶³ .
- ii.** Η ΕΟΚ μετονομάστηκε σε ΕΚ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα) με την αναθεώρηση της ΣυνθΕΟΚ, που έγινε ΣΕΚ.
- iii.** Θεσπίστηκε μία νέα διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός Κοινότητας, η διαδικασία της συναπόφασης (co-decision procedure) μεταξύ Συμβουλίου Υπουργών και Κοινοβουλίου, ενώ το Κοινοβούλιο αναβαθμίστηκε αισθητά, καθώς ενισχύθηκε η διαδικασία συνεργασίας και σύμφωνης γνώμης. Ακόμη, ο Πρόεδρος της Επιτροπής μεμονωμένα και τα μέλη με τον Πρόεδρο, συλλογικά έπειτα, υπήχθησαν στην έγκριση του Κοινοβουλίου⁶⁴ .
- iv.** Θεσπίστηκαν οι θεσμοί της Επιτροπής Περιφερειών και του Συνηγόρου.
- v.** Επεκτάθηκαν έτι πλέον οι αρμοδιότητες της Κοινότητας, καθώς προσδιορίστηκαν τα κύρια χαρακτηριστικά της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ) και καθορίστηκε χρονοδιάγραμμα για την εγκαθίδρυσή της. Η ΟΝΕ θα περιελάμβανε τον τελικό καθορισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών, με σκοπό την εισαγωγή ενιαίου νομίσματος και την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Επομένως, στο πλαίσιο της ΟΝΕ, τα κράτη μέλη έπρεπε να θεωρούν τις οικονομικές πολιτικές τους θέμα κοινού ενδιαφέροντος και να τις συντονίζουν στους κόλπους του Συμβουλίου, προσαρμογή που θα επιτυγχανόνταν σε τρία στάδια.
- vi.** Ορισμένοι τομείς στους οποίους η Κοινότητα δεν είχε μέχρι τότε αρμοδιότητα εισήχθησαν για πρώτη φορά με τη ΣΕΚ ως αντικείμενα κοινοτικής αρμοδιότητας, όπως η παιδεία, η δημόσια υγεία, η προστασία των καταναλωτών, η οικονομική συνδρομή στις αναπτυσσόμενες χώρες. Εξάλλου, αναπτύσσονται τομείς που για πρώτη φορά είχαν τεθεί με την ΕΕΠ, όπως η έρευνα και τεχνολογία, το περιβάλλον και η οικονομική και κοινωνική συνοχή.

⁶³ Πραγματικά πάντως , όπως ειπώθηκε αρχικά , η Ένωση , με τον προσανατολισμό τον οποίο η Συνταγματική Συνθήκη έδειξε ότι υιοθετείται , δεν έχει επιτευχθεί επιτευχθεί στο μέτρο που η Ένωση νομιμοποιείται μέχρι στιγμής από τις Κυβερνήσεις των κρατών μελών και όχι τους πολίτες , δεν έχει υιοθετήσει ένα συνεκτικό οργανωτικό και εγγυητικό σχήμα και οι δύο εκ των τριών πυλώνων , σε σύγκριση με τον δεύτερο , ακόμη χτίζονται. Πάντως , θα μπορούσε να γίνει δεκτό και το αντίθετο , αν αποβάλουμε από το μυαλό μας το πρότυπο (συνταγματικής) οργάνωσης ενός δυτικού κράτους και αρκετούμε στο ότι το οικοδόμημα της Ένωσης , γι' αυτό και είναι ξεχωριστό , διότι καταφέρνει να στηρίζεται σε ένα συμμαγή πυλώνα και δύο ατροφικούς.

⁶⁴ Η ραγδαία , μα αναμενόμενη , αναβάθμιση του ΕυρΚοιν άρχισε να εγείρει ζητήματα ισορροπίας , σύγκρουσης ή συνεργασίας του πρώτου με τα εθνικά κοινοβούλια. Μην ξεχνούμε πως το ΕυρΚοιν αντιπροσωπεύει τους πολίτες της Ένωσης , ενώ τα εθνικά , τους πολίτες του κάθε κράτους μέλους , και η ιθαγένεια της Ένωσης τίθεται επιπρόσθετα , επικουρικά , ως εξατώμενη από την ύπαρξη της εθνικής – άρθρο 17 ΣΕΚ-. Για την σχέση των δύο κοινοβουλίων , η οποία και στην παρούσα αναπτύσσεται σε ορισμένες πτυχές της στο παρόν κεφάλαιο και στο δεύτερο μέρος , βλ. Neunreither Karl Heinz, *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?*, από *The Journal of Legislative Studies*, Vol.II , No ¾ , Autumn/Winter 2005 , pp.466-489.

Αντιλαμβάνεται κανείς πόσο ραγδαία ήταν η εξέλιξη τόσο σε επίπεδο Κοινότητας όσο και πέρα από αυτή.

Κατ' ακριβολογία, η Κοινότητα τείνει να τελειοποιηθεί και την ίδια στιγμή οι τρεις Κοινότητες υπερβαίνονται και συμπυκνούνται σε ένα πυλώνα, μία βάση, ενός νέου υπό οικοδόμηση μορφώματος το οποίο θα στηριζόταν σε άλλους δύο πυλώνες, ΚΕΠΠΑ και ΔΕΥ, οι οποίοι θα ξεκινούσαν σιγά σιγά την δική τους –επιμέρους- ολοκλήρωση, ώστε όταν αυτή θα επιτυγχανόταν, θα επιτυγχανόταν και η Ένωση ως τελικό, στέρεο οικοδόμημα.

Άρα η Ένωση, εκείνη τη δεδομένη ιστορική στιγμή αποτελούσε ένα οικοδόμημα –στόχο, μια προοπτική. Ο στόχος όμως ρητά πλέον είχε τεθεί.

Τα νέα εδάφη αρμοδιότητας αντισταθμίστηκαν από τη ρητή κατοχύρωση της αρχής της επικουρικότητας, υπέρ των κρατών μελών σε ζητήματα συντρέχουσας αρμοδιότητας (αν και η αρχή αυτή θα μπορούσε να ερμηνευθεί και ως όπλο της Κοινότητας έναντι των κρατών μελών, ενώ οι συντρέχουσες αρμοδιότητες δεν ορίστηκαν με τη ΣΕΚ, ώστε να κρίνονται κατά περίπτωση). Η Ευρωπαϊκή Ένωση θα στηρίζονταν στο κοινοτικό κεκτημένο και στα κοινοτικά όργανα για την επίτευξή της, εκ προοιμίου όμως αντιλαμβανόταν κανείς ότι οι στόχοι της ξεπερνούσαν τα όρια μιας αμιγώς οικονομικής και τεχνοκρατικής προσέγγισης, ενώ υιοθετεί και ένα αξιακό σύστημα., πέρα από το οργανωτικό μέρος της (άρθρο ΣΤ), με τη δέσμευση ότι η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου.

Ήδη από και με αυτή τη Συνθήκη επίσης αρχίζει να αχνοφαίνεται αυτό που θα πρόδιδε στο μέλλον η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη, η αγωνία για την καθιέρωση μιας νομιμοποίησης που θα πήγαζε απευθείας από το λαό, πέρα από τη νομιμοποίηση που κατ' ανάγκη περνούσε από τις Κυβερνήσεις των κρατών μελών (π.χ. με την αναφορά στην επικουρικότητα και στην ΣΕΕ (άρθρο Β , παρ.2) με την παραδοχή ότι «Η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες–Α παρ.2–» και με την καθιέρωση της ιθαγένειας της Ένωσης στη ΣΕΚ (άρ.8-8^E). Η αναζήτηση μιας νέας πηγής νομιμοποίησης έρχεται ως αντίβαρο στην διόγκωση του έργου των Κυβερνήσεων .

Θα πρέπει εξάλλου να σημειωθεί η νομική αποτύπωση στην ΣΕΕ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και η παραδοχή ότι τόσο η Κοινότητα (άρ.3B) όσο και η Ένωση (άρ.Ε) στηρίζουν τη δράση τους στην αρχή των ειδικευμένων αρμοδιοτήτων.

Όσο διογκωνόταν σε αντικείμενα και πεδία δράσης η Ένωση, τόσο εντεινόταν η αποστασιοποίηση των Κυβερνήσεων (τις οποίες εκφράζουν το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) από το λαό εν γένει, όχι μόνο από το κοινοβούλιο⁶⁵. Τα εθνικά κοινοβούλια στο μέτρο που σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ και ΔΕΥ οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία έχουν δυνατότητα να αναπτύξουν ενεργό ρόλο, οι τομείς όμως αυτοί, παραδοσιακά ανήκουν στην Κυβερνητική εποπτεία.

Κατόπιν των παραπάνω, δεν προκαλεί εντύπωση η συζήτηση που ξεκίνησε σχετικά με το χαρακτήρα της Ένωσης .

Υπέρ των εθνικών Κοινοβουλίων, ακριβώς επειδή πια η Ένωση άρχισε να διαγράφει τα χαρακτηριστικά μιας πολιτικής οντότητας, και ακριβώς επειδή η πολιτική ταυτότητα των κρατών μελών σχηματίζεται μέσω των εθνικών κοινοβουλίων, η πιθανότητα οι Κυβερνήσεις των κρατών να απομακρυνθούν έτι πλέον από τη νομιμοποιητική εμπιστοσύνη τους οδηγεί στην υιοθέτηση δύο δηλώσεων με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ .

⁶⁵ Διαπίστωση που ενέτεινε τις συζητήσεις σχετικά με το 'ποια Ένωση θέλουμε', συζήτηση για την οποία βλ. Ντάλης Σωτήρης, (Επιμέλεια Σειράς), « Ποια Ευρώπη θέλουμε», Άρθρα των Ζ. Ντελόρ, Α. Ζοσπέν, Τ. Μπλαίρ, Κ. Σημίτη, Μ. Ντ' Αλέμα, Ο. Λαφονταίν, Εισαγωγή–Επιμέλεια: Ινώ Αφεντούλη, Σειρά: Ευρωπαϊκοί Ηγέτες, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1997,158 σελ.

Η πρώτη εξ' αυτών, η δήλωση 13 «..σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» όριζε ότι «Η συνδιάσκεψη θεωρεί ότι είναι σημαντικό να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το σκοπό αυτό, πρέπει να ενταθεί η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου. Οι Κυβερνήσεις των κρατών μελών μεριμνούν μεταξύ άλλων ώστε τα εθνικά κοινοβούλια να έχουν εγκαίρως στη διάθεσή τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν.

Η Συνδιάσκεψη κρίνει, επίσης, ότι είναι σημαντικό να ενταθούν οι επαφές μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, ιδίως με την εκατέρωθεν παροχή των κατάλληλων διευκολύνσεων και τη διοργάνωση τακτικών συναντήσεων μεταξύ κοινοβουλευτικών μελών που ενδιαφέρονται για τα ίδια θέματα».

Η Δήλωση 14 «..σχετικά με τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων» όριζε ότι «Η Συνδιάσκεψη καλεί το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια να συνέρχονται όταν χρειάζεται ως διάσκεψη των Κοινοβουλίων («Assises»).

Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων δίδει τη γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και των δικαιωμάτων των εθνικών κοινοβουλίων. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής υποβάλλουν έκθεση για την κατάσταση της ένωσης σε κάθε σύνοδο της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων».

Με τις δηλώσεις αυτές προωθούνται οι σχέσεις ΕυρΚοιν και εθνικών Κοινοβουλίων αυτοτελώς, καθώς και η σύνδεση εθνικών Κοινοβουλίων και Ένωσης μέσω των εθνικών κυβερνήσεων.

Αν διαβάσουμε ανάμεσα στις γραμμές, διαπιστώνεται ότι στην πραγματικότητα τα εθνικά Κοινοβούλια δεν μεταφέρονται στην Ένωση, αλλά η Ένωση σε αυτά. Αν μεταφέρονταν στην Ένωση, η μερίμνα για την ενημέρωσή τους θα βάρυνε την Επιτροπή ή κάποιο άλλο ενωσιακό όργανο πρωτίστως κι όχι τις Κυβερνήσεις, ενώ ως θεσμός της Ένωσης θα κατοχυρωνόταν ή στις Συνθήκες ή σε κάποιο Πρωτόκολλο, τα οποία έχουν και δεσμευτική ισχύ. Τα εθνικά Κοινοβούλια δεν μετέχουν οργανωτικά της Ένωσης. Ακόμη και η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων ως θεσμός συνενωτικός ευρωπαϊκού και εθνικών κοινοβουλίων στέκει ανάμεσα στους δύο πόλους (αν θεωρηθούν 'δύο πόλοι') ως υβρίδιο, γι' αυτό εξάλλου και δεν εκφράζει ούτε την Ένωση επίσημα ούτε τα κοινοβούλια («...με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και των δικαιωμάτων των εθνικών κοινοβουλίων»).

Παρόλα αυτά, το πρώτο επίσημο βήμα προς την αναγνώριση της δυνατότητας συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή οικοδόμηση έγινε .

Μετά το Μάαστριχτ, στο ενωσιακό εγχείρημα εισάγονται (24 και 25 Ιουνίου 1994) τρία νέα κράτη, η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία. .

5. Άμστερνταμ

Τον Οκτώβριο του 1997 (2 Οκτωβρίου) υπογράφεται η Συνθήκη του Άμστερνταμ –που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999- , η οποία δεν προσέθεσε πολλά επί της ουσίας του ενωσιακού θεσμού (αν εξαιρέσουμε ενδεχομένως την ένταξη πολλών θεμάτων τρίτου πυλώνα στον πρώτο και τον νέο χαρακτηρισμό του τρίτου πυλώνα, ως «Διατάξεις για την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις»), συνεισέφερε όμως επί της ουσίας του παρόντος αντικειμένου.

Κατά την εδώ άποψη δύο παράγοντες συνέβαλαν στην περαιτέρω ενίσχυση των εθνικών κοινοβουλίων μετά τη ΣυνθΆμστερνταμ.

Το πρώτο και σπουδαιότερο ήταν η συνέχιση σε ανοδική και βαθύτερη ταυτόχρονα πορεία αυτού που επιχειρήθηκε με τη ΣυνθΜάαστριχτ και την τυποποίηση της αρχής της επικουρικότητας, δηλαδή η προσπάθεια αποσυμφόρησης της Ένωσης, καθώς η ίδια είχε με την ΕΕΠ επωμισθεί μια μεγάλη έκταση αρμοδιοτήτων σε βάρος του δικού της διοικητικού μηχανισμού (ο οποίος

στελεχώνεται από κατά πολύ λιγότερα άτομα σε σύγκριση με τους διοικητικούς μηχανισμούς των κρατών μελών) .

Ο Jacques Santer, όταν έγινε Πρόεδρος της Επιτροπής το 1995 δήλωσε ότι στόχος πρέπει να είναι «να κάνουμε λιγότερα πράγματα, αλλά να τα κάνουμε καλύτερα»⁶⁶ .

Την Ένωση, μετά το Μάαστριχτ, δεν την ενδιέφερε η ποσότητα αλλά η ποιότητα των πολιτικών αντικειμένων. Δεν επεδίωκε να πάρει κι άλλα από το κράτος αλλά αυτά που πήρε να τα διαχειρισθεί με το βέλτιστο τρόπο. Συνεπώς, τα εθνικά κοινοβούλια τελούν αυτομάτως στο μέσο μιας διπλής και διττής πρόκλησης μετά τη ΣυνθΜάαστριχτ, μιας από πλευράς Ένωσης (η συμβολή στην ποιοτική αρτιότητα των ενωσιακών πολιτικών με κάποιο θεσμοθετημένο τρόπο) και μίας εθνικής (η εκμετάλλευση των δυνατοτήτων και πρωτοβουλιών που η Ένωση επιτρέπει να κατανοηθούν και αναληφθούν σε εθνικό επίπεδο⁶⁷).

Το δεύτερο στοιχείο χάρη στο οποίο επισπεύδεται η θεσμική παρακολούθηση των εθνικών κοινοβουλίων από την Ένωση είναι η είσοδος Σουηδίας και Φινλανδίας, οι οποίες, μαζί με τη Δανία⁶⁸ διαθέτουν κοινοβούλια ισχυρά και οργανωμένα κατά τρόπο που να επιτρέπει την κατάλληλη ενημέρωση και εξοικείωση με τα θέματα της Ένωσης, αλλά και την ανάλογη ετοιμότητα διεκδίκησης.

Δεν θα μπορούσαν τα συγκεκριμένα κοινοβούλια να μείνουν στο περιθώριο της προσπάθειας επίτευξης της Ένωσης. Το ότι αυτά τα κοινοβούλια, ήδη πριν την όποια επίσημη αναφορά στα εθνικά κοινοβούλια από πλευράς Ένωσης, είχαν αναπτύξει ένα ικανοποιητικό δίκτυο λήψης και επεξεργασίας πληροφοριών, δεν σημαίνει όμως ότι δεν υπήρχαν κι άλλα κοινοβούλια –είπαμε ποια ενδεικτικά σε άλλα σημεία– για τα οποία φάνταζε ως μόνη λύση, κι όχι ως επιστέγασμα μιας εσωτερικής προσπάθειας, όπως για τα πρώτα, η δέσμευση των Κυβερνήσεων έναντι της Ένωσης να προβαίνουν συστηματικά στην ενημέρωση των κοινοβουλίων τους με τον προσήκοντα τρόπο.

Με τη ΣυνθΑμστερνταμ ετέθη Πρωτόκολλο σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το Πρωτόκολλο ξεκινά ως εξής : «..Υπενθυμίζοντας ότι ο έλεγχος τον οποίον ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στις αντίστοιχες κυβερνήσεις σχετικά με τις δραστηριότητες της Ένωσης αποτελεί αντικείμενο της συνταγματικής οργάνωσης και πρακτικής έκαστου κράτους μέλους, ...».

⁶⁶ Nugent Neill, ό.π., υποσημ. 43α, σελ 123.

⁶⁷ Π.χ. μέσω της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας υπέρ των εθνικών φορέων. Σύμφωνα με το αρ.5 (πρώην αρ 3β) παρ. 2 ΣυνθΕΚ : « Στους τομείς που δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο».

Σύμφωνα με τον Τίτλο III, αρ.1 -11 παρ.1 εδ.β, 3 της Συνταγματικής Συνθήκης : « Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.(παρ.1εδ β)...Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (προσθήκη σε σχέση με την στη ΣυνθΕΚ διατύπωση της αρχής), μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας (‘λόγω των διαστάσεων’ η ρύθμιση στην ΣυνθΕΚ) ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Τα όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής αυτής σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο».

⁶⁸ Για τον τρόπο με τον οποίο τα κοινοβούλια σε Δανία, Σουηδία και Φινλανδία αντέδρασαν στο ενωσιακό εγχείρημα και για την προσαρμογή τους σε αυτό, βλ. Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, (εκδ.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, 590pp., για Folketing (Δανία), Laursen Finn, ‘The Danish Folketing and its European Affairs Committee : Strong Players in the National Policy Cycle’, p.99-115, για Euskunta (Φινλανδία), Raunio Tapio, ‘The Parliament of Finland : A Model Case for Effective Scrutiny?’, p. 173-197 και για Riksdag (Σουηδία), Hegeland Hans, ‘The Parliament of Sweden : A Successful Adapter in the European Arena’, p. 377-394.

Έτσι η Ένωση διαχωρίζει τη θέση της από το θεσμικό κεκτημένο κάθε κράτους μέλους, εντάσσοντας στα όρια της θεσμικής τους αυτονομίας την όποια συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή δραστηριότητα.

Συνεχίζει όμως το Πρωτόκολλο «..Επιθυμώντας, ωστόσο, να ενθαρρύνουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύσουν τη δυνατότητά τους να εκφράζουν τις απόψεις τους για ζητήματα τα οποία παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα εθνικά κοινοβούλια..»

Εδώ η Ένωση επεμβαίνει έμμεσα στη θεσμική αυτονομία των κρατών μελών, απευθυνόμενη απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια. Οι εθνικές κυβερνήσεις πια δεν θα αφηνδιάζουν τα κοινοβούλια τους φέροντάς τα προ τετελεσμένων γεγονότων. Το δικαίωμα ακρόασης των εκπροσώπων του λαού του κάθε κράτους μέλους, πριν την τέλεση της πράξης μόνο έχει νόημα να υλοποιείται.

Πιο συγκεκριμένα, στο Πρωτόκολλο προβλέπονται τα εξής:

«1. Όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών.

2. Οι προτάσεις της Επιτροπής για νομοθεσία ...διαβιβάζονται εγκαίρως ώστε η Κυβέρνηση εκάστου κράτους μέλους να είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι το εθνικό της κοινοβούλιο τις παρέλαβε δεόντως.

3. Από τη στιγμή κατά την οποία μια νομοθετική πρόταση ή πρόταση για τη λήψη μέτρου βάσει του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση {Διατάξεις για την Αστυνομική και Δικαστική Προστασία σε Ποινικές Υποθέσεις} τίθεται στη διάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, από την Επιτροπή, σε όλες τις γλώσσες, παρέρχεται περίοδος έξι εβδομάδων έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτή εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου προς λήψη αποφάσεως είτε για την υιοθέτηση πράξης είτε για την υιοθέτηση κοινής θέσης σύμφωνα με τα άρθρα 189B και 189Γ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (νυν άρθρα 251 και 252 που κατοχυρώνουν τις διαδικασίες συναπόφασης και συνεργασίας αντίστοιχα μεταξύ ΕυΚοιν και Συμβουλίου), εκτός εξαιρέσεων για λόγους επείγουσας ανάγκης, οι οποίοι και θα πρέπει να αναφέρονται στην πράξη ή την κοινή θέση».

Στο Πρωτόκολλο ακόμη κατοχυρώνεται η Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC).

«4. Η Διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, καλούμενη εφεξής COSAC⁶⁹, η οποία συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989, δύναται να υποβάλει οιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως βάσει σχεδίων νομοθετικών κειμένων τα οποία ενδέχεται οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών να αποφασίσουν με κοινή συμφωνία να διαβιβάσουν στην COSAC λόγω της φύσεως του αντικειμένου τους.

5. Η COSAC δύναται να εξετάζει κάθε νομοθετική πρόταση ή πρωτοβουλία σχετικά με τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης η οποία ενδέχεται να έχει άμεσες επιπτώσεις επί των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενημερώνονται σχετικά με κάθε εισήγηση της COSAC.

6. Η COSAC δύναται να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή κάθε εισήγηση που κρίνει σκόπιμη σχετικά με τις νομοθετικές δραστηριότητες της Ένωσης, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης καθώς και ζητήματα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

7. Οι εισηγήσεις της COSAC δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια ούτε και προδικάζουν τη θέση τους».

⁶⁹ Για την COSAC θα υπάρξει ανάλυση στο δεύτερο τμήμα του παρόντος κεφαλαίου.

Από τα παραπάνω, και σε σύγκριση με την προηγούμενη πρόβλεψη στη Δήλωση 13 της ΣυνθΜάαστριχτ, πρέπει να σημειωθεί ότι η Ένωση κάνει ένα ακόμη βήμα προς την εγκόλπωση των εθνικών κοινοβουλίων καθώς,

- i) Επεκτείνει το δικαίωμα στην πληροφόρηση και εξέταση, όχι μόνο στις νομοθετικές προτάσεις αλλά και γενικά σε όλα τα έγγραφα της Επιτροπής. Ειδικά πάντως για τα διαβουλευτικά έγγραφα που αναφέρονται στην πρώτη παράγραφο, δεν είναι ξεκάθαρο εάν η υποχρέωση για άμεση διαβίβαση στα κοινοβούλια βαραίνει μόνο τις εθνικές κυβερνήσεις ή και τα κοινοτικά όργανα.
- ii) Ειδικά για τις νομοθετικές προτάσεις, θεμελιώνεται δέσμευση των κοινοτικών οργάνων να διαβιβάζουν τις προτάσεις της Επιτροπής εγκαίρως στις εθνικές κυβερνήσεις, ώστε αυτές να είναι σε θέση να διασφαλίσουν την ορθή ενημέρωση των κοινοβουλίων τους.
- iii) Υπάρχει ειδική μέριμνα για θέματα τρίτου πυλώνα. Τα εθνικά Κοινοβούλια, παρεμβάλλονται μεταξύ Ευρκοιν και Συμβουλίου ρητά για θέματα μη υπαγόμενα ευθέως μέχρι πρότινος, από τις περισσότερες εθνικές κυβερνήσεις, όπως σημειώθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, στη δική τους λεπτομερή εξέταση.
- iv) Ειδικά, όσον αφορά τη COSAC, υπήρξε σαφής πρόοδος σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων («Assises»). Κι αυτό διότι:
 1. Μιλάμε πια για τη θεσμική κατοχύρωση σε ενωσιακό επίπεδο ενός συγκεκριμένου σχηματισμού.
 2. Ο σχηματισμός αυτών αποτελείται από επιτροπές, δηλαδή εγκαταλείπεται το μοντέλο των εθνικών κοινοβουλίων ως ενός συμπαγούς μορφώματος, ανοίγοντας το δρόμο στην εξειδίκευση.
 3. Πρόκειται για επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων, άρα εξ ορισμού κατέχουσες τη γνώση του ενωσιακού αντικειμένου. Τα εθνικά κοινοβούλια επιμερίζονται, μια ομάδα τους αποκόπτεται, άρα και εδώ υπάρχει κατ' ανάγκη μια νέα αντιπροσώπευση.
 4. Η COSAC δύναται να υποβάλλει εισηγήσεις, κι όχι να διατυπώνει γνώμη. Ο ρόλος της επομένως μετασχηματίζεται σε active από reactive.
 5. Οι εισηγήσεις διατυπώνονται για όλες τις επιμέρους νομοθετικές προτάσεις κι όχι μόνο για τους γενικούς προσανατολισμούς της Ένωσης.
- v) Το Πρωτόκολλο, σε αντίθεση με τη Δήλωση, έχει δεσμευτική ισχύ.

Η Ένωση πια δεν εκφράζει απλά 'τη συμπάθειά της' προς τα εθνικά κοινοβούλια, αλλά χτίζει μια γέφυρα επικοινωνίας στηριζόμενη σε σταθερές βάσεις, δεσμευόμενη η ίδια, θεωρώντας την λήψη υπόψη της στάσης των εθνικών κοινοβουλίων απέναντι στις προθέσεις της, όπως και τη λήψη υπόψη τη δική της στάση από τα εθνικά κοινοβούλια, ως μέρος της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου.

6. Νίκαια

Μετά το Άμστερνταμ, η Νίκαια.

Η Συνθήκη της Νίκαιας, που υπογράφηκε 26 Φεβρουαρίου του 2001, τροποποίησε τη ΣΕΕ και τις Συνθήκες των Κοινοτήτων, ενώ τέθηκε σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου 2003.

Με τη Συνθήκη αυτή δεν προσετέθησαν θεμελιώδεις διατάξεις και αξίζει να τη μνημονεύει κανείς για την προσπάθεια να προσθέσει στο ενωσιακό σύστημα ένα Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, κατά τα εγγυητικά πρότυπα των εθνικών Συνταγμάτων, απόπειρα που δεν ευοδώθηκε, αφού δεν έγινε δεκτή από το σύνολο των κρατών μελών, απλώς υιοθετήθηκε ως Διακήρυξη. Εκτός αυτού, η ΣυνθΝίκαιας προετοίμασε διαδικαστικά το έδαφος για την είσοδο νέων κρατών μελών, προώθησε την κοινοτική μέθοδο σε νέους τομείς πολιτικής, ενίσχυσε έτι περαιτέρω το ΕυρΚοιν –χωρίς πάντως αυτό να καταστεί ο βασικός νομοθέτης ή συννομοθέτης- και κατένειμε τις σταθμισμένους ψήφους για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο. Εξάλλου, όσον αφορά τα

εθνικά κοινοβούλια, η Συνθηκία δεν προσέθεσε κάτι, παρά μόνο μία Δήλωση (22) «...σχετικά με το μέλλον της Ένωσης».

Με τη Δήλωση αυτή αποτυπώθηκε η έναρξη ενός συνολικού διαλόγου για το μέλλον της Ένωσης. Μεταξύ άλλων δηλώθηκαν τα εξής: «Έχοντας ανοίξει το δρόμο για τη διεύρυνση, η Διάσκεψη επιθυμεί να αρχίσει μια διεξοδικότερη και ευρύτερη συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης... (όπου θα προωθηθεί η) ..διεξαγωγή ευρείας συζήτησης στην οποία θα συμμετάσχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι: εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων...» ή «...Η διαδικασία ..θα πρέπει να καλύψει .. τα ακόλουθα θέματα: ...το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα».

Η Δήλωση αυτή της Νίκαιας πρόδωσε μία παραδοχή, ότι η Διακυβερνητική Διάσκεψη ως μέθοδος για την αναθεώρηση των Συνθηκών δεν επαρκούσε πλέον, διότι πρωτίστως δεν κάλυπτε τις ανάγκες δημοσιότητας και διαφάνειας.

Στη Σύνοδο Κορυφής του Laeken το Δεκέμβριο του 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τη σύγκληση ενός νέου άτυπου οργάνου, της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρώπης, η οποία θα προετοίμαζε την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη.

Εντολή της Συνέλευσης⁷⁰ ήταν να διατυπώσει προτάσεις σε τρεις κατευθύνσεις:

1. πως θα επιτευχθεί η προσέγγιση των πολιτών με το εγχείρημα της ενοποίησης
2. πως θα οργανωθεί πολιτικά η Ένωση
3. Πως θα εξασφαλιστεί η δυνατότητα για ένα ενισχυμένο ρόλο της Ένωσης στον Κόσμο.

Την Συνέλευση εξάλλου θα απασχολούσε πώς θα πραγματοποιηθεί και, εν συνεχεία, θα διατηρηθεί η ακριβέστερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, η οποία θα συνάδει προς την αρχή της επικουρικότητας, η απλοποίηση των Συνθηκών προκειμένου να γίνουν σαφέστερες και πιο κατανοητές χωρίς να αλλοιώνεται το νόημα τους, καθώς και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων.

Αξίζει να σταθούμε στο χαρακτήρα και το έργο της Συνέλευσης.

7. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση⁷¹

Η Συνέλευση απαρτίστηκε από ένα εκπρόσωπο της Κυβέρνησης κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους από κάθε εθνικό κοινοβούλιο⁷². Ισότιμο καθεστώς είχαν οι εκπρόσωποι των δέκα τότε υπό ένταξη χωρών (η Εσθονία, η Κύπρος, η Μάλτα, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Τσεχία). Καθεστώς παρατηρητή είχαν η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Τουρκία. Ακόμη, συμμετείχαν 16 μέλη του ΕυρΚοιν, δύο μέλη της Επιτροπής και –με καθεστώς παρατηρητή- 13 συνολικά εκπρόσωποι της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, της Επιτροπής των Περιφερειών και των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων, ενώ μετείχε και ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής.

⁷⁰ Βλ. Στεφάνου Δημήτρης, Πετρουλάκης Γιώργος, *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα – Παρουσίαση και Αξιολόγηση, Πρόλογος Γ.Π.απαδημητρίου, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2004, σελ.5*

⁷¹ Από την εκτενή αναφορά σε αυτή τη Συνέλευση, επιλέγουμε ενδεικτικά τη ματιά του Τσάτσου Δημήτρη Θ., 'Συμβολή στη Σύγχρονη Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συζήτηση: Θεμελιώδη Προβλήματα που Μορφοποιούν το Μέλλον', σε Μανιτάκης Αντώνης, Παπαδοπούλου Λίνα, (Επιμέλεια), *Η Προοπτική ενός Συνταγματος για την Ευρώπη, Πρόλογος: Ι.Κουκιάδης, Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, παρ.18, σελ.401-422 και ειδικά 406-409, αλλά και το άρθρο του Παπαγεωργίου Γιάννη, Το Ευρωπαϊκό Πολιτικό Σύστημα μετά το Σχέδιο Συντάγματος που εκπόνησε η Συνέλευση για το Μέλλον της Ένωσης και οι συνέπειές του στην διευρυνόμενη Ευρώπη, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση» (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 5, 4^ο Τρίμηνο 2003, σελ. 15-23.*

⁷² «...η σύνθεση της Συνέλευσης δεν είναι αμιγώς κοινοβουλευτική. Μεταξύ των μελών της, οι αντιπρόσωποι των Κυβερνήσεων υπενθυμίζουν στη Συνέλευση ότι αρχικά η διακυβερνητική συνεργασία ήταν εκείνη που γέννησε τις ευρωπαϊκές Συνθήκες και ότι υπό αυτή την έννοια τα κράτη είναι κατά κάποιο τρόπο «Κύριοι των Συνθηκών» και παραμένουν τέτοιοι κατά την τελική φάση της αναθεώρησης...», Τσάτσου Δημήτρη Θ., *ό.π.*, σελ.408. Διαπιστώνει κανείς πάντως ότι –και πόσο-στη θεωρία η έννοια του Κράτους ταυτίζεται με την Κυβέρνηση.

Η Συνέλευση ξεκίνησε τις εργασίες υπό την Προεδρία του Valery Giscard d'Estaing το Φεβρουάριο του 2002 και ολοκλήρωσε το έργο της τον Ιούνιο του 2003.

Κατά τη λειτουργία της η Συνέλευση απέκτησε έντονη πολιτική δύναμη, λειτουργώντας σε συνθήκες μεγάλης δημοσιότητας και διαφάνειας (Όλες οι σύνοδοι της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης ήταν ανοικτές στο κοινό και όλα τα επίσημα έγγραφα δημοσιεύτηκαν, κυρίως στο Διαδίκτυο. Συγκροτήθηκαν πολυάριθμες ομάδες εργασίας και η Ευρωπαϊκή Συνέλευση πραγματοποίησε ευρείες διαβουλεύσεις με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών -συνδικάτα, οργανώσεις των εργοδοτών, μη κυβερνητικές οργανώσεις, ακαδημαϊκούς κύκλους, κ.α.), ώστε υπερέβη τελικά την αρχική εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Έτσι, αντί να εκπονήσει απλώς ορισμένες επιμέρους προτάσεις, εκπόνησε ένα, ολοκληρωμένο, «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση ενός Συντάγματος για την Ευρώπη», το οποίο και υιοθετήθηκε στις 13 Ιουνίου 2003 με συναίνεση, χωρίς ψηφοφορία. Το σχέδιο στη συνέχεια υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης στις 20 Ιουνίου του 2003, που το υιοθέτησε, ως καλή βάση για τις εργασίες της Διακυβερνητικής Διάσκεψης.

Η Διακυβερνητική ξεκινά τον Οκτώβριο του 2003 στη Ρώμη. Στη Διάσκεψη αυτή διαμορφώθηκαν δύο τάσεις: μία, των χωρών που υπερασπιζόνταν το Σχέδιο και μία, των χωρών που είχαν κριτική στάση απέναντι στο Σχέδιο και θεωρούσαν ότι είχε προχωρήσει αρκετά το ενοποιητικό εγχείρημα (Μ. Βρετανία) ή είχαν θιγεί ιδιαίτερα συμφέροντά τους (π.χ. Ισπανία και Πολωνία).

Μετά την αποτυχία της Διακυβερνητικής αυτής, τον Απρίλιο του 2004, συνεκλήθη νέα Διακυβερνητική, όπου, μετά από ένα συμβιβασμό σε επίμαχα σημεία, τελικά η «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη» εγκρίθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες στις 17 και 18 Ιουνίου 2004.

Η υπογραφή της Συνθήκης από τις Κυβερνήσεις των κρατών μελών πραγματοποιήθηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004 στη Ρώμη. Αμέσως μετά την υπογραφή, ξεκίνησε η διαδικασία επικύρωσης της Συνθήκης από τα κράτη μέλη. Μετά πάντως τα αρνητικά δημοψηφίσματα σε Γαλλία και Ολλανδία, η διαδικασία επικυρώσεων 'πάγωσε'.

Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι η επιτυχημένη ομολογουμένως λειτουργία της Συνέλευσης οδήγησε και στην τυπική της κατοχύρωση ως θεσμού στην ίδια τη Συνθήκη (άρθρο 443, που αφορά τη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης).

Όλη η παραπάνω διαδρομή ενδιαφέρει στο παρόν υπό το πρίσμα της παρουσίας σε αυτή των εθνικών κοινοβουλίων.

Ο μέχρι τότε μη διαφανής, καθαρά τεχνοκρατικός τρόπος στη λήψη αποφάσεων, τη στιγμή που δέκα νέες χώρες διεκδικούσαν την είσοδο στην Ένωση (οι οποίες και έγιναν μέλη από την 1^η Μαΐου 2004) και τη στιγμή που η Ένωση άρχισε να διαπραγματεύεται το συνταγματικό –πολιτικό της μέλλον, ώθησε στην ανάγκη οι σχετικές διαδικασίες να έρθουν πιο κοντά στους πολίτες εν γένει, ώστε να εξασφαλιστεί δημοσιότητα, διαφάνεια και διαβούλευση. Οι στόχοι αυτοί ανταποκρίνονται σε μία εκ των λειτουργία των εθνικών κοινοβουλίων.

Έχει σημασία ότι τα κοινοβούλια καλούνται για πρώτη φορά ξεχωριστά από τις Κυβερνήσεις, αλλά στο ίδιο όργανο με αυτές, να μετάσχουν στη ζύμωση μιας νέας πρότασης, την οποία, εάν αυτή γινόταν αποδεκτή από τις Κυβερνήσεις, θα καλούνταν (εάν δεν προβλέπεται δημοψήφισμα για την επικύρωση) στη συνέχεια να επικυρώσουν (συμμετοχή στην πρωτογενή στη σχετικότητά της ενωσιακή νομοθετική πρωτοβουλία και στην ενωσιακή εκτέλεση στο εσωτερικό του κράτους, αν και, τελείως αντίθετα, σε εθνικό επίπεδο η Κυβέρνηση έχει σχεδόν πάντα τη νομοθετική πρωτοβουλία, τα κοινοβούλια τυπικά θεωρούνται οι νομοθέτες και οι διοικήσεις οι εκτελεστές). Με το να συμπεριλάβει η Ένωση στη Συνέλευση και τα εθνικά κοινοβούλια (και τυπικά, αν και μένει να διαπιστώσουμε την εξέλιξη της Συνταγματικής Συνθήκης) σημαίνει ότι τα συμπεριλαμβάνει στο θεσμικό κεκτημένο της Ένωσης, τα αναγάγει – μέσω της Συνέλευσης- σε ενωσιακό παράγοντα, τα 'φέρνει' στις Βρυξέλλες, κάτι που δεν είχε γίνει ποτέ προηγουμένως.

Πολλά γράφθηκαν για τη φύση της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης⁷³. Αυτό πάντως που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι υπήρχαν εκείνοι που θεώρησαν τη Συνθήκη ακριβώς ως άλλη μια Συνθήκη και ορισμένοι που της προσέδωσαν το χαρακτήρα Συντάγματος), αν δηλαδή πρόκειται (χρησιμοποιείται ενεστώτας, διότι η τύχη της Συνθήκης ακόμη εκκρεμεί) για Σύμβαση ή για άλλη μία Συνθήκη.

Δεν είναι επί του παρόντος η ανάλυση της φύσης της Συνθήκης. Αυτό όμως που για τις ανάγκες της παρούσης θα έπρεπε να τονίσουμε είναι ότι αυτή αναβαθμίζει τα εθνικά κοινοβούλια, καθιστώντας τους επίσημους μετόχους της ενωσιακής λειτουργίας σε πολλά επίπεδα.

Καταρχάς υπάρχει και εδώ ένα ολόκληρο Πρωτόκολλο αφιερωμένο στα εθνικά κοινοβούλια, το οποίο αξίζει να το παρουσιάσουμε, ασχέτως της μη ισχύος του, διότι δείχνει μια επιδιωκόμενη εξέλιξη.

Το Πρωτόκολλο αυτό συνδέει απευθείας την Ένωση με τα κοινοβούλια, ορίζοντας ότι η Επιτροπή βαρύνεται με την υποχρέωση να διαβιβάζει απευθείας στα κοινοβούλια τα έγγραφα διαβουλεύσεων, το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο ΕυρΚοιν και στο Συμβούλιο, όπως και τα σχέδια ευρωπαϊκών νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από αυτή, υποχρέωση που βαρύνει επίσης το ΕυρΚοιν (για δικά του σχέδια νομοθετικών πράξεων) και το Συμβούλιο (για νομοθετικά σχέδια προερχόμενα από ομάδα κρατών μελών, από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων).

Ακόμη, το Συμβούλιο υποχρεώνεται να διαβιβάζει τις ημερήσιες διατάξεις και τα αποτελέσματα των συνόδων του στα εθνικά κοινοβούλια, ταυτόχρονα αλλά ξεχωριστά από τις αντίστοιχες διαβιβάσεις στις Κυβερνήσεις, όταν προτίθεται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να επικαλεστεί μια ορισμένη διαδικασία αναθεώρησης (την απλουστευμένη), έξι τουλάχιστον μήνες πριν την έκδοση ευρωπαϊκής απόφασης τα κοινοβούλια ενημερώνονται για αυτή την πρωτοβουλία, το Ελεγκτικό Συνέδριο επίσης υποχρεούται να διαβιβάσει την ετήσια έκθεσή του, ενώ τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας (άρθρο 11 Συνθήκης) κατά τη διαδικασία που περιγράφεται σε ξεχωριστό Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, όπου τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν στους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη σχέση των νομοθετικών σχεδίων με την αρχή της επικουρικότητας.

Πιο συγκεκριμένα, τα σχέδια νομοθετικών πράξεων διαβιβάζονται στα εθνικά κοινοβούλια από την Επιτροπή, το ΕυρΚοιν, το Συμβούλιο.⁷⁴ Προηγουμένως, τα σχέδια αιτιολογούνται σε σχέση με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας και αναλογικότητας (με σχετική έκθεση επισυναπτόμενη).

Τα εθνικά κοινοβούλια εντός έξι εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης δύνανται να απευθύνουν στους παραπάνω Προέδρους αιτιολογημένη γνώμη. Η γνώμη αυτή πρέπει να ληφθεί υπόψη από τον φορέα που εκπόνησε το σχέδιο.

Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που θα έχουν κρίνει αρνητικά ως προς την τήρηση από τα ενωσιακά όργανα της αρχής της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 1/3 των σχετικών ψήφων (κάθε εθνικό κοινοβούλιο δύο ψήφους) των εθνικών κοινοβουλίων, το σχέδιο επανεξετάζεται. Μετά την επανεξέταση, το όργανο που είχε αρχικά εκπόνησει το σχέδιο, μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Η απόφαση είναι και πάλι αιτιολογημένη. Τα εθνικά κοινοβούλια μέσω των κυβερνήσεών τους δύνανται να στραφούν και με προσφυγή στο

⁷³ Εντελώς ενδεικτικά, βλ. *Στεφάνου Δημήτρης, Πετρούλακης Γιώργος, ό.π., υποσημ.70, 100,σελ., Βενιζέλος Ενάγγελος, Η Πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2003, 144 σελ., αλλά και ευρύτερα, για το ζήτημα της ύπαρξης ενός συντάγματος για την Ευρώπη, που θα καταστούσε αυτομάτως την Ένωση Κράτος, τουλάχιστον κατά τα δυτικά πρότυπα, βλ. Φερύ Ζαν-Μαρκ, Το Ζήτημα του Ευρωπαϊκού Κράτους, Μετάφραση: Νίκος Ζαρταμόπουλος, Πρόλογος: Αντώνης Μανιτάκης, Σειρά: Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006, 455 σελ.*

⁷⁴ ανάλογα με το ποιος είναι υπεύθυνος για αυτά, το δε Συμβούλιο και στην περίπτωση που η πρόταση προέρχεται από ομάδα κρατών μελών, το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Δικαστήριο, κατά μιας ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης, εφόσον κρίνουν ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας.

Εξάλλου, στο Πρωτόκολλο που αφορά τη μετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο συνταγματικό εγχείρημα της Ένωσης, υπάρχει μέριμνα και για τη διακοινοβουλευτική συνεργασία.

Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται το εξής σημαντικό: το ΕυρΚοιν και τα εθνικά κοινοβούλια αναλαμβάνουν να οργανώσουν και προωθήσουν τη διακοινοβουλευτική συνεργασία «..στο εσωτερικό της Ένωσης». Επομένως, ανοίγει το Πρωτόκολλο το δρόμο για μία θεσμική αποτύπωση ενός διακοινοβουλευτικού φορέα σε ενωσιακό επίπεδο.

Από εκεί και έπειτα, γίνεται μνεία στις μελλοντικές διασκέψεις ενός διακοινοβουλευτικού οργάνου (που δεν ονοματίζεται εδώ) και ειδική μνεία στη δυνατότητα συζήτησης σε αυτό θεμάτων ΚΕΠΠΑ.

Πέραν αυτών, όπως προειπώθηκε, και η ίδια η θεσμοθέτηση της Συνέλευσης στο άρθρο 443, δίδει στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να αναβαθμίσουν την παρεμβολή τους επίσημα και σε θέματα πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου.

Η τόσο σπουδαία αναβάθμιση, σε τυπικό τουλάχιστον επίπεδο, των κοινοβουλίων δεν δύναται βεβαίως να ερμηνευθεί ξέχωρα από την όλη προσπάθεια εκδημοκρατισμού της Ένωσης, η οποία διαχέεται στο σύνολο της Συνταγματικής Συνθήκης .

Έτσι , στην συνταγματική Συνθήκη κατοχυρώνονται οι αρχές της δημοκρατικής ισότητας, της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, της συμμετοχικής δημοκρατίας, αναγνωρίζεται και προάγεται ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων, ενώ κατοχυρώνεται η διαφάνεια στις εργασίες των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης (άρθρα 45-48, 50).

B. Η 'ΠΕΡΙΠΕΤΕΙΑ' ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΕΝΤΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ⁷⁵

Με αυτή τη φορά, θα διακρίνουμε πόσο και πως η Ένωση 'εισχώρησε' στο εθνικοκοινοβουλευτικό κεκτημένο, και πόσο ή πως το επηρέασε (αποκαλείται και 'europeanisation')⁷⁶. Ενδιαφέρει, πιο συγκεκριμένα, η αντίδραση των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα στο εσωτερικό τους. Το αν η αντίδραση και προσαρμογή των εθνικών κοινοβουλίων στην σμίλευση μιας ιδιότυπης νομικοπολιτικής οντότητας ήταν γρήγορη ή αργή θαρραλέα ή διστακτική, αίσια και συναρπαστική ή δραματική και συγκαταβατική, μεθοδική και ουσιαστική ή σπασμωδική και επιφανειακή θα φανεί από τα παρακάτω πορίσματα της παρατήρησης . Πρόκειται πάντως για αντίδραση σε κάτι που οι κυβερνήσεις από κοινού επέλεξαν κι αυτό, όπως φάνηκε στο οικείο μέρος, ανταποκρίνεται στον διαχρονικό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, ένα ρόλο όχι αποφασιστικό, πρωτοπόρο και ενεργό (active) αλλά ένα ρόλο δεύτερου χρόνου, συναινετικό, ελεγκτικό, επικυρωτικό, ένα ρόλο αντίδρασης (reactive).

1. Στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους

Από την ανάλυση με αντίθετη φορά που προηγήθηκε, εξήχθη το πόρισμα ότι η Ένωση ναι μεν 'βάζει στο παιχνίδι' του σχηματισμού ευρωπαϊκών υπερεθνικών πολιτικών τα εθνικά κοινοβούλια, όμως δεν τα καθιστά μέρος της, δεν τα φέρνει στις Βρυξέλλες, όπως θα γινόταν εάν ετίθεντο σε ισχύ τα σχετικά πρωτόκολλα της Συνταγματικής Συνθήκης (από τη στιγμή που η υποχρέωση για

⁷⁵ Η , αλλιώς , πως τα κοινοβούλια εγκόλπωσαν την Ένωση.

⁷⁶ Βλ. και στην αρχή του πρώτου τμήματος του παρόντος κεφαλαίου.

ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων θα βάρυνε και τα ενωσιακά όργανα στο μέτρο που αυτά θα αναλάμβαναν νομοθετική πρωτοβουλία). Το εθνικοκοινοβουλευτικό κεκτημένο, αναπόσπαστο μέρος του δυτικού νομικού πολιτισμού, γονιδιακά γαρ στοιχειώνει το ευρωπαϊκό εγχείρημα αναπόδραστα, όμως δεν παύει και να αποτελεί μια ακόμη ειδική αποτύπωση των αρχών της κοινοτικής πίστης⁷⁷ (άρθρο 10 ΣΕΚ) και της θεσμικής αυτονομίας των κρατών –μελών (όπως υπονοείται ως γενική προαπαιτούμενη αρχή από το άρθρο 10 ΣΕΚ), αρχές από τις οποίες εξαρτάται όχι μόνο η αποτελεσματικότητα των ενωσιακών πολιτικών αλλά και η ίδια η Ένωση ως οντότητα.

Η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών μεταφράζεται στην διακριτική τους ευχέρεια ως προς τα όργανα, τις πράξεις, τις μεθόδους, τις διαδικασίες, τα οποία θα χρησιμοποιήσουν και στα οποία θα καταφύγουν προκειμένου να μεταφέρουν (άρα οδηγούμαστε στο επίπεδο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου κι όχι διαμόρφωσης) –όπως υποχρεούνται με βάση το άρθρο 10- την κοινοτική κυρίως ύλη (για να ξεχωρίσουμε από αποφάσεις δεύτερου και τρίτου πυλώνα της Ένωσης) αποτελεσματικά στο εσωτερικό τους προκειμένου αυτή να αποκτήσει υλική επενέργεια (Μόνο οι Κανονισμοί της ΕΚ δεν χρειάζονται ‘μεταφορά’ διότι έχουν κατά κανόνα άμεση εφαρμογή).

Στα πλαίσια και χάρη στην θεσμική αυτονομία την οποία διατηρούν τα κράτη μέλη και εντός του ενωσιακού φάσματος, τα εθνικά κοινοβούλια τυπικά δεν απεμπολούν καμία εξουσία. Είναι οι νομοθέτες του κράτους, οι ελεγκτές της Κυβέρνησης, οι αντιπρόσωποι του λαού. Στην πραγματικότητα πάντως, όπως συνέβη και με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, έτσι και με την Ένωση, που και αυτή αποτελεί έκφραση κυβερνητικής λειτουργίας περισσότερο (μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου), ακριβώς επειδή τα κοινοβούλια, όπως καταδείχθηκε ιστορικά, δεν ήταν σχεδόν ποτέ κυρίαρχοι νομοθέτες (τουλάχιστον ως κανόνας), δεν αντιπροσώπευαν πλήρως το λαό, δεν έλεγχαν αποφασιστικά τις κυβερνήσεις και δεν αποδύονταν σε ένα ουσιαστικό δημόσιο διάλογο, με την επίδραση της Ένωσης, τα εθνικά κοινοβούλια δεν έχασαν κάτι που στην πραγματικότητα δεν είχαν ποτέ (π.χ. μέρος της νομοθετικής εξουσίας ή ένα ουσιώδες πεδίο ελέγχου).

Ας αναλύσουμε τώρα τις ενωσιακού ενδιαφέροντος δυνατότητες των εθνικών κοινοβουλίων.

α) Ο αρχικός και βασικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων ήταν και είναι η κύρωση των Διεθνών Συνθηκών, άρα και όλων των Συνθηκών που αφορούν την Ένωση (με την επιφύλαξη της προσφυγής στο δημοψήφισμα). Ο ρόλος αυτός, που ακολουθεί την κυβερνητική πρωτοβουλία, εξακολουθεί να υφίσταται αναλλοίωτα (άρθρο 48 «Αναθεώρηση ΣυνθΕΕ» και 49 «Προσχώρηση

⁷⁷ Άρθρο 10 ΣυνθΕΚ : Παρ. 1 «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της.

Παρ.2 «Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης».

Δήλωση 3 Συνθήκης της Νίκαιας : «Η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι η υποχρέωση πιστής συνεργασίας, που εκφράζεται στο άρθρο 10 της ΣυνθΕΚ και διέπει τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, διέπει επίσης τις σχέσεις μεταξύ των ίδιων των κοινοτικών οργάνων. Όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ των οργάνων, όταν κρίνεται αναγκαία η διευκόλυνση της εφαρμογής των διατάξεων της ΣυνθΕΚ, στο πλαίσιο της εν λόγω υποχρέωσης πιστής συνεργασίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να συνάπτουν διοργανικές συμφωνίες. Οι συμφωνίες αυτές δεν μπορούν να τροποποιούν ούτε να συμπληρώνουν τις διατάξεις της Συνθήκης και μπορούν να συνάπτονται μόνον κατόπιν συμφωνίας αυτών των τριών οργάνων».

β. Άρθρο 1-5 παρ.2 Συνταγματικής Συνθήκης : « Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ του Συντάγματος καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό (αντί του όρου ‘κατάλληλο’) να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Σύνταγμα ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης».

Ευρωπαϊκού κράτους» ΣΕΕ) και προφανώς δεν μεταβάλλεται από τη στιγμή που συμπυκνώνονται στην ενέργεια αυτή των κοινοβουλίων ο έλεγχος, η νομιμοποίηση και η αίσθηση όμως περισσότερο, παρά η βίωση (σε αντίθεση με την προσφυγή στην άμεση ετυμηγορία του λαού, που όπως η πράξη απέδειξε, π.χ. με τα δημοψηφίσματα σε Δανία -τον Ιούνιο του 1992 ο λαός της Δανίας με ποσοστό 50,7% απέρριψε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ-και Ιρλανδία -τον Ιούνιο του 2001, οι Ιρλανδοί τέθηκαν κατά της Συνθήκης της Νίκαιας με ποσοστό 54%, αν και συμμετείχε στο δημοψήφισμα το 35% του λαού-προσφέρει πράγματι μια εμπειρία αληθινής κυριαρχίας στο λαό).

β) Μέχρι το 1979 οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου διορίζονταν από τα εθνικά κοινοβούλια μεταξύ των μελών τους, όπως σημειώθηκε στο υπό Α τμήμα. Και αυτό το ιστορικό δεδομένο, για τη σημερινή συζήτηση ως προς τον ενωσιακό ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, αποτελεί ντοκουμέντο, στο μέτρο που από την ίδρυση της ΕΚΑΧ το 1951 μέχρι το 1979 τα εθνικά κοινοβούλια, με ορισμένες κραυγαλέες πάντως αδυναμίες (Τα κόμματα π.χ. που δεν εκπροσωπούσαν στα εθνικά κοινοβούλια δεν εδύναντο να εκπροσωπηθούν και σε επίπεδο κοινότητας, ενώ οι πολέμιοι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στα εθνικά κοινοβούλια δεν επιθυμούσαν συνήθως να είναι υποψήφιοι για διορισμό στο ΕυρΚοιν, ώστε σε αυτό να απουσιάζουν κατ' αρχήν αντίθετες τοποθετήσεις⁷⁸), με αντιπροσώπους τους, ως η αντιπροσώπευση της αντιπροσώπευσης, μετείχαν πάντως θεσμικά του κοινοτικού γίγνεσθαι.

γ) Η εμπλοκή των κρατών μελών στο ενωσιακό εγχείρημα, θεωρείται τυπικά ότι περιόρισε τις κυριαρχικές –εθνικές αρμοδιότητες των κοινοβουλίων τους. Κι εδώ, η διάσταση μεταξύ του δεοντολογικού περιεχομένου των εθνικών θεσμών και της οντολογίας της λειτουργίας τους (όπως αναλύθηκε ειδικά για τα εθνικά κοινοβούλια στο πρώτο κεφάλαιο) αποβαίνει δραματική, ώστε σε πραγματικό επίπεδο να μη μπορεί να γίνει λόγος για περιορισμό ‘κυριαρχικών αρμοδιοτήτων’ των εθνικών κοινοβουλίων υπέρ της Ένωσης.

Καταδείξαμε πιο συγκεκριμένα ότι τα εθνικά κοινοβούλια, στις περισσότερες των περιπτώσεων, σε εθνικό επίπεδο, δεν λαμβάνουν πράγματι νομοθετική πρωτοβουλία. Ο ρόλος τους, σε εθνικό επίπεδο, επαναλαμβάνουμε, είναι παρακολουθηματικός και ύστερος, όχι βεβαίως άνευ ουσίας, στο μέτρο που οι βουλευτές, δεν παύουν να αποτελούν τους κυριότερους εκπροσώπους του λαού, ως λαού, κι όχι αυτού διαιρεμένου σε ομάδες δράσεις, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών παρατάξεων (αν και η κομματική εντολή και πειθαρχία δεν αφήνει περιθώρια για τέτοιας έντασης αισιόδοξες παρατηρήσεις, των οποίων, και αυτών, το έρεισμα είναι περισσότερο, αν όχι μόνο τυπικό). Τα κοινοβούλια σε εθνικό επίπεδο δύνανται και αρκούνται κατά κανόνα να ελέγχουν τη νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης (αν και ακόμη και αυτός ο ρόλος, με την ανάπτυξη και εδραίωση των πολιτικών κομμάτων έχει κατά πολύ χάσει τη σημασία και αξία του), να ενημερώνονται σχετικά, να εκπληρώνουν ανάγκες διαφάνειας και δημοσιότητας μιας δράσης, να παράσχουν νομιμοποίηση (με την επιφύλαξη ως προς την αντιπροσωπευτικότητα που προαναλύθηκε στο πρώτο κεφάλαιο). Παρόλα αυτά, τυπικά, η νομοθετική δράση χρεώνεται αρχικά κατά κανόνα στα κοινοβούλια.

Με την είσοδο στις Κοινότητες και στην Ένωση, πολλές εθνικές αρμοδιότητες κατέστησαν κοινοτικές, με αποτέλεσμα αυτό που πραγματικά να έχει μεταβληθεί να είναι η νομοθετική πρωτοβουλία των κυβερνήσεων σε ένα πλήθος ζητημάτων κοινοτικού ενδιαφέροντος, για τα οποία η πρωτοβουλία ρύθμισης και η θεμελίωση πρότασης υλοποιούνται πλέον με την κοινοτική μέθοδο. Τα εθνικά κοινοβούλια επομένως, και πάλι αποτελούν αποδέκτες προτάσεων, αλλάζει όμως ο φορέας υποβολής τους, άρα και το σημείο αναφοράς των κοινοβουλίων, και από αυτό και για αυτό ακριβώς το λόγο, τα εθνικά κοινοβούλια επηρεάζονται όχι τόσο στη δράση τους, όσο στον τρόπο δράσης, στην αποτελεσματικότερη ανάληψη και ευόδωση αυτής. Η ανάγκη επομένως τα

⁷⁸ Βλ. Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., υποσημ.68, σελ.453, 454.

κοινοβούλια, να ασκήσουν αποτελεσματικό, ουσιαστικό και έγκαιρο έλεγχο των κοινοτικών δράσεων τα οδηγεί στην συνακόλουθη ανάγκη για έγκαιρη και πλήρη ενημέρωση.

Από και χάρη στην Ένωση, τα κοινοβούλια αρχίζουν και πάλι να κινούνται.

Αυτό που ξεκινούν τα Κοινοβούλια να πράττουν προκειμένου να συνδέσουν αποτελεσματικότερα το λαό του κάθε κράτους μέλους με την ενωσιακή τροπή είναι η συμμετοχή στην προνομοθετική στην Ένωση δραστηριότητα, δραστηριοποίηση η οποία σε εθνικό επίπεδο κατά κανόνα δεν λάμβανε χώρα.

Σε ενωσιακό επίπεδο ανοίγει ο δρόμος, ώστε τα κοινοβούλια να καταστούν active φορείς κι όχι reactive⁷⁹. Η αναβάθμιση συνεπώς, σε επίπεδο όχι τόσο τυπικό (με εξαίρεση π.χ. την περίπτωση της Γαλλίας, όπου υπήρξε συνταγματική αναβάθμιση σε σχέση με την υλοποίηση της ενωσιακής πολιτικής⁸⁰) όσο ουσιαστικό των κοινοβουλίων σε εθνικό επίπεδο ξεκινά από το ενωσιακό επίπεδο και αυτό δείχνει τα εξής:

πρώτον, ότι η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών, με προσεκτική παρατήρηση, αποδεικνύεται δεοντολογική πρόταση η οποία είναι δυνατόν να έρθει, εάν άκαμπτα εφαρμόζεται, σε αντίθεση με την αρχή της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου επιτάσσει (καλώς ή κακώς) στην παρούσα φάση, την εναργέστερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο κοινοτικό γίνεσθαι πριν την ολοκλήρωση των νομοθετικών ενωσιακών δραστηριοτήτων. Η θεσμική αυτονομία δοκιμάζεται, εάν εμποδίζει αυτή την επιταγή,

δεύτερον, ότι πια η Κοινότητα, ως αυτόνομη σφαίρα, περνά πάνω και μέσα από τα εθνικά εδάφη, καθίσταται ορατή από τους αντιπροσώπους των λαών και τους ίδιους τους λαούς (π.χ. με την ανάπτυξη της συμμετοχικής δημοκρατίας σε επίπεδο Ένωσης, δεν βρίσκεται κρυμμένη στην απέναντι όχθη).

Η ουσιαδέστερη και εναργέστερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο decision-making της Κοινότητας αποτελεί όμως αναβάθμιση αυτών; Η απάντηση είναι ότι δεν πρόκειται για αναβάθμιση του ελεγκτικού ρόλου του κοινοβουλίου, αλλά για διαβάθμιση αυτού (two level – scrutiny), καθώς ο προτείνων πια δεν είναι μόνο η εθνική κυβέρνηση, αλλά πολλές κυβερνήσεις μαζί, συλλειτουργούσες σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα λήψης αποφάσεων, στο οποίο η λήψη απόφασης αποτελεί αντικείμενο εργασίας ενός πλήθους τεχνοκρατών, υπαλλήλων και άλλων φορέων. Κατά συνέπεια, τα κοινοβούλια, επειδή μεταβάλλεται το σημείο αναφοράς και το υποκείμενο του ελέγχου, επιλέγουν τα πλέον κατάλληλα ελεγκτικά εργαλεία, που προφανώς και δεν ταιριάζουν, παρά μόνο συμπτωματικά, με τα υπάρχοντα.

Έπειτα από την συγκριτική επισκόπηση των κοινοβουλίων, καταλήγουμε στα εξής:

Η ενωσιακή επιρροή είχε ως αποτέλεσμα την πραγματοποίηση ορισμένων θεσμικών μεταβολών σε εθνικό επίπεδο.

α) Η νομοθέτηση σε επίπεδο Κοινότητας, επειδή αφορά επιμέρους τομείς, οι οποίοι όμως συνδέονται με ή εξαρτώνται από άλλους και κατά βάση παρουσιάζουν όψεις, η ρύθμιση των οποίων προϋποθέτει τεχνικές, επιστημονικές, ειδικές γνώσεις, προετοιμάζεται από ειδικευμένους υπαλλήλους –τεχνοκράτες των μονίμων αντιπροσωπειών και της Επιτροπής (αλλά και του Συμβουλίου υπό την εκδοχή της επιτροπολογίας). Πέρα όμως από το περιεχόμενο των ρυθμίσεων,

⁷⁹ Οι Kassim Hussein, Peters B. Guy και Wright Vincent, σε Kassim Hussein, Menon Anand, Peters Guy B. and Wright Vincent, (Edited by) *The National Co-ordination of EU Policy, The Domestic Level*, Oxford University Press, Introduction, p.13, διαχωρίζουν τους ρόλους σε reactive και proactive, αν και, σε επίπεδο προνομοθετικό, ο ρόλος είναι ενεργητικός ούτως ή άλλως, καθώς τα κοινοβούλια συνδημιουργούν.

⁸⁰, για την οποία βλ. Szukala Andrea, Rozenberg Olivier, 'The French Parliament and the EU: Progressive Assertion and Strategic Investment', σε Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., υποσημ. 68, p.223-250 και ειδικά 245, αλλά και Rizzuto Franco, 'The French Parliament and the EU: Loosening the Constitutional Straitjacket', σε Norton Philip, (Edited by), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass-London, p.46-59.

επειδή μέχρι την λήψη κοινοτικών αποφάσεων μεσολαβούν μια σειρά διαδικασιών πολύπλοκων και χρονοβόρων –εικόνα των οποίων δόθηκε στο πρώτο κεφάλαιο του παρόντος μέρους- , απαιτείται η λειτουργική ελαστικότητα των φορέων που αναμειγνύονται. Η ελαστικότητα αυτή συνεπάγεται πιο ευέλικτα σχήματα, μικρά και εξειδικευμένα.

Οι ανάγκες εξειδίκευσης και ελαστικότητας δεν άφησαν ανεπηρέαστα τα εθνικά κοινοβούλια, των οποίων η σύνθεση και οργάνωση δεν ανταποκρίνονται αντίστοιχα στις ανάγκες αυτές. Αναπόφευκτη εν προκειμένω κατέστη η εγκαθίδρυση επιτροπών ειδικευμένων σε ζητήματα κοινοτικά⁸¹.

β) Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ουσιαστική εγρήγορση των κοινοβουλίων έλαβε και θεσμική απόδειξη, με ορισμένες συνταγματικές μεταβολές. Έτσι, π.χ. στη Γαλλία⁸², η συνταγματική αναθεώρηση στις 25 Ιουνίου 1992, προκειμένου να προσαρμοστεί η Γαλλία στα νέα δεδομένα της Συνθήκης του Μάαστριχτ, οδήγησε στη θέσπιση της διάταξης του άρθρου 88-4, σύμφωνα με το οποίο η Κυβέρνηση οφείλει, όταν οι προτάσεις (της Επιτροπής) για κοινοτική νομοθέτηση φθάσουν σε επίπεδο Συμβουλίου Υπουργών, και πριν ληφθεί απόφαση, να θέσει αυτές τις προτάσεις εις γνώση της Εθνικής Αντιπροσωπείας και της Γερουσίας. Πέραν αυτού, τα δύο νομοθετικά σώματα αποκτούν τη δυνατότητα να εισφέρουν αποφάσεις –προτάσεις (resolutions), σύμφωνα με τη διαδικασία που αυτά επιλέγουν, κατά τη διάρκεια ή εκτός των κοινοβουλευτικών συνόδων.

(Το γαλλικό κοινοβούλιο στην περίπτωση αυτή εκμεταλλευόμενο την νομική επιταγή ότι όποια πρόταση τροποποίησης συνταγματικής διάταξης έπρεπε να εξετασθεί και από τα δύο νομοθετικά σώματα και τη συγκυρία η τροποποίηση ορισμένων συνταγματικών διατάξεων να καταστεί αναγκαία, με βάση την απόφαση no 92-308/ 9.3.1992 του Conseil Constitutionnel, ως αντάλλαγμα για την παροχή συναίνεσης, διαπραγματεύτηκε και πέτυχε τη θεσμική του ενδυνάμωση και διαβάθμιση).

γ) Σε γενικές γραμμές, η σύγκριση αποδεικνύει ότι όσο δυναμικός ήταν ή είναι ο ρόλος των κοινοβουλίων σε εθνικό επίπεδο, τόσο δυναμικός φαίνεται να καθίσταται και σε επίπεδο Ένωσης, επομένως, το εθνικοκοινοβουλευτικό κερτημένο επεκτείνεται στην Ένωση, κατά ένα τρόπο.

Πιο συγκεκριμένα :

i) όσον αφορά την θέσπιση επιτροπών για τα ευρωπαϊκά ζητήματα, μόνο τυχαίο δεν είναι το γεγονός ότι χώρες με ισχυρά κοινοβούλια, όπως η Γερμανία, η Δανία ή η Μ. Βρετανία θεσμοθέτησαν επιτροπές ευρωπαϊκών υποθέσεων ήδη με την ένταξή τους στις Κοινότητες (η Γερμανία, σε επίπεδο Bundesrat, το 1957, η Δανία το 1972 και η Μ.Βρετανία το 1974), ενώ χώρες με κοινοβούλια επικαλυπτόμενα από την κυβερνητική δράση, όπως της Γαλλίας ή, περισσότερο, της Ελλάδος, άργησαν αισθητά να υιοθετήσουν εξειδικευμένες επιτροπές σε σύγκριση με την είσοδό τους στις κοινότητες (Η Γαλλία, ενώ ήταν ιδρυτικό μέλος ήδη της ΕΚΑΧ το 1951 θέσπισε επιτροπές για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις (οι τότε Delegations pour les Communautés europeenes) μόλις τον Ιούλιο του 1979 και η Ελλάδα, ενώ προσχώρησε στις Κοινότητες το 1981, το Ιούνιο του 1990 θεσμοθέτησε την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων⁸³.

ii) όσον αφορά την έκταση και ένταση της ενωσιακής προνομοθετικής μετοχής των κοινοβουλίων, μέσω των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, στο ενωσιακό γίγνεσθαι, αυτές ποικίλλουν από κοινοβούλιο σε κοινοβούλιο.

⁸¹ Ούτως ή άλλως , το ζήτημα της σύστασης επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων , εντάσσεται στη λογική της σύστασης κοινοβουλευτικών επιτροπών εν γένει , στην οποία αναφερθήκαμε στο πρώτο κεφάλαιο . Βλ. αναλυτικά σε Longley Lawrence D. and Davidson Roger H., (Edited by.), ό.π, υποσημ. 5 , 251 σελ. Υπό αυτή την έννοια , τα ευρωπαϊκά ζητήματα αποτελούν προέκταση των εθνικών ή εθνικά.

⁸² Kassim Hussein, Menon Anand, Peters Guy B. and Wright Vincent, (Edited by), ό.π. , υποσημ.79

⁸³ Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., υποσημ. 68 , καθώς και ο.π..

Καταρχάς, όταν γίνεται λόγος για μετοχή των κοινοβουλίων στο ενωσιακό γίνεσθαι, νοείται, στα πλαίσια του καθεστώτος που έχει θεμελιωθεί από το σχετικό πρωτόκολλο του Άμστερνταμ σε συνέχεια της 13^{ης} Δήλωσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σε πρώτη φάση η λήψη από τα κοινοβούλια υπόψη των προτάσεων της Επιτροπής για νομοθεσία, αλλά και όλων των εγγράφων διαβουλευσεων αυτής, όπως τις πράσινες και λευκές βίβλους και τις ανακοινώσεις.

Η πρόσβαση στα ενωσιακά έγγραφα δίδει τη δυνατότητα στα κοινοβούλια, σε δεύτερη φάση, να ελέγξουν τα ενωσιακά σχέδια πολιτικής πριν αυτά περάσουν στη δικαιοδοσία της διακυβερνητικής όψης του ενωσιακού οικοδομήματος

Σε μια τρίτη και σπουδαιότερη φάση τα κοινοβούλια δύνανται να υποστηρίξουν τις δικές τους απόψεις για τη χάραξη μιας πολιτικής.

Ποιες φάσεις από αυτές τηρούνται πράγματι από τα κοινοβούλια;

Η ένταση και έκταση εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων κυμαίνονται από την απλή περάτωση της πρώτης φάσης (απλή ενημέρωση) μέχρι την περάτωση της τρίτης φάσης, όπου μάλιστα τα κοινοβούλια δύνανται να απευθύνουν δεσμευτικές εντολές στις κυβερνήσεις τους .

ι) Σε σχέση με την πρώτη φάση, δηλαδή τη φάση της λήψης πληροφοριών, και εκεί ακόμη παρατηρεί κανείς τη διάσταση στην έκταση των πληροφοριών που παρέχονται, στις επεξηγήσεις αυτών που παρέχονται από τις κυβερνήσεις, καθώς και όσον αφορά την ευκαιριακή ή συστηματική λήψη τους.

Στα κοινοβούλια με πιο ενεργά κοινοβούλια σε εθνικό επίπεδο, το επίπεδο πληροφόρησης για ενωσιακά ζητήματα είναι παραπάνω από ικανοποιητικό, η πληροφόρηση δε ξεκινούσε ήδη κατά τρόπο συστηματικό από τη θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και επεκτάθηκε μετά το Μάαστριχτ, ώστε το Πρωτόκολλο που υιοθετήθηκε στη ΣυνθΑμστερνταμ σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων να αποτελεί όχι γενεσιουργό γεγονός, αλλά μια τυπική και επίσημη απόδειξη της προόδου.

Έτσι, πιο συγκεκριμένα, και ενδεικτικά, στη Γερμανία μέχρι το 1992⁸⁴ υπήρξε συστηματική μεταφορά σχεδίων πράξεων των Κοινοτήτων, χωρίς πάντως παροχή επεξηγήσεων από την Κυβέρνηση. Μετά το Μάαστριχτ, όλες οι νομοθετικές προτάσεις σε επίπεδο Κοινότητας και Ένωσης, αναφορές προόδου που προετοιμάζονται από τις ομάδες εργασίας και απόψεις της Κυβέρνησης διαβιβάζονται στο Κοινοβούλιο, ώστε μετά το σχετικό Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ να μην επέλθει δικαιολογημένα κάποια περαιτέρω βελτίωση.

Στη Βρετανία⁸⁵, μέχρι το 1992, πληροφόρηση δίδονταν για ζητήματα Κοινοτήτων με παροχή επεξηγήσεων από την Κυβέρνηση. Από το Μάαστριχτ και μετά η πληροφόρηση αφορά όλα τα

⁸⁴ Για την περίπτωση της Γερμανίας, στο ζήτημα της ευρωπαϊκοποίησης της λειτουργίας του Κοινοβουλίου, βλ., αναλυτικά—όπου και στηρίζεται κατά βάση η παρούσα μελέτη—,

α) Holscheidt Sven, 'The German Bundestag: From Benevolent 'Weakness' Towards Supportive Scrutiny', σε Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., p.117-144,

β) Saalfeld Thomas, 'The German Houses of Parliament and European Integration', σε Philip Norton (Edited by), ό.π., υποσημ.80, p. 12-34,

γ) Hilf Meinhard, Burmeister Frank, 'The German Parliament and European Integration', σε Smith Eivind, (Edited by), National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London-Hague-Boston, European Monographs 11, 1996, p. 64-79.

⁸⁵ Για την σχέση βρετανικού κοινοβουλίου και Ένωσης, η παρούσα μελέτη είχε ως βάση, για το συγκεκριμένο τμήμα αυτού του κεφαλαίου, τα εξής κυρίως:

α) Carter Caitriona A., 'The Parliament of the United Kingdom: From Supportive Scrutiny to Unleashed Control?', σε Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., p. 395-423,

β) Philip Norton, 'The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny', σε Philip Norton (Edited by), ό.π., υποσημ.80, p. 92-109,

έγγραφα της Κοινότητας αλλά δεν επεκτείνεται σε θέματα II και III πυλώνα κάτι που θα επιτευχθεί μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Η Δανία⁸⁶ πάντως αποτελεί το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα βορειοδυτικού κοινοβουλίου με την μεγαλύτερη σε έκταση και ένταση και συστηματικότερη λήψη πληροφόρησης. Ήδη πριν το Μάαστριχ, το κοινοβούλιο πληροφορούνταν για όλα τα έγγραφα των Κοινοτήτων με τη συνοδεία λεπτομερών διευκρινήσεων από την Κυβέρνηση για κάθε έγγραφο ξεχωριστά. Μετά το Μάαστριχ δε η πληροφόρηση επεκτάθηκε σε θέματα II και III πυλώνα.

Τα κοινοβούλια της νότιας Ευρώπης, όπως της Ελλάδος ή της Πορτογαλίας⁸⁷ πληροφορούνται για ζητήματα των Κοινοτήτων, όχι πάντως κατά τρόπο ουσιαστικό. Μετά το 1992 και πολλώ μάλλον μετά το 1997 η κατάσταση δεν άλλαξε τουλάχιστον όσον αφορά το εύρος των εγγράφων που διαβιβάζονται (π.χ., στη διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης η ενημέρωση ως προς ζητήματα II και III πυλώνα).

Η Γαλλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα κοινοβουλίου, το οποίο, ενώ δεν είναι κυρίαρχο, υπό την έννοια ότι το τεκμήριο αρμοδιότητας λειτουργεί υπέρ της Κυβέρνησης, παρόλα αυτά, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχ και τη σχετική συνταγματική τροποποίηση, δέχεται πληροφορίες για προσχέδια πράξεων νομοθετικού χαρακτήρα, για την Ατζέντα του Συμβουλίου, με παρατηρήσεις της Κυβέρνησεως (Μετά το Άμστερνταμ όλα τα έγγραφα νομοθετικού χαρακτήρα που αφορούν τόσο την Κοινότητα όσο και την Ένωση διαβιβάζονται στο Κοινοβούλιο).

Όσον αφορά το χρόνο εξέτασης των πληροφοριών, τα κοινοβούλια της Γερμανίας, της Ολλανδίας, της Αυστρίας, της Δανίας και της Φινλανδίας καθίστανται αποδέκτες των πληροφοριών εγκαίρως, ώστε να έχουν στη διάθεσή τους επαρκή χρόνο για την εξέτασή τους.

ii) Ως προς τον έλεγχο⁸⁸ – με την επιφύλαξη της ουσίας του ελεγκτικού ρόλου εν γένει από τα Κοινοβούλια- που διενεργούν τα κοινοβούλια στα κοινοτικά ή ενωσιακά (κατά περίπτωση) έγγραφα, αρχικά μέσω των αρμόδιων επιτροπών τους (όπου είναι πολύ πιθανό ένα κοινοτικό ζήτημα να άπτεται και του ενδιαφέροντος άλλων κοινοβουλευτικών επιτροπών), αυτός είναι ανάλογος και αντάξιος του όγκου και της μεθόδου λήψης πληροφοριών. Κοινοβούλια με ανεπαρκή πληροφόρηση δεν προβαίνουν σε εμπειριστατωμένο έλεγχο.

Σε γενικές γραμμές οι επιτροπές των ευρωπαϊκών υποθέσεων (οι οποίες κατά κανόνα εξετάζουν τα ενωσιακά ζητήματα από μία καθαρά εθνική οπτική, μονομερή, κάτι που έχει χαρακτηριστεί αρνητικά από τη θεωρία), εξετάζουν τα έγγραφα, επεξεργάζονται αναφορές και προετοιμάζουν προτάσεις για την Ολομέλεια. Οι επιτροπές των ευρωπαϊκών υποθέσεων σε Δανία, Φινλανδία, Αυστρία, Ιρλανδία και Μ. Βρετανία (House of Commons) αποτελούν τις βασικές επιτροπές όλης της διαδικασίας ελέγχου, ενώ στα Κοινοβούλια της Γερμανίας, Ολλανδίας, Σουηδίας και Ιταλίας μεγαλύτερη βαρύτητα αποδίδεται στις Διαρκείς Επιτροπές, στις οποίες παραπέμπει η επιτροπή ευρωπαϊκών υποθέσεων τα ζητήματα μετά από ένα πρώτο έλεγχο. Στην πρώτη περίπτωση, οι επιτροπές των ευρωπαϊκών υποθέσεων καλούνται να εξετάσουν όλων των ειδών και περιεχομένων έγγραφα, ενώ στη δεύτερη ειδικεύονται (έχοντας το χρονικό περιθώριο προς τούτο) σε ορισμένα θέματα με μακροπρόθεσμο ενδιαφέρον, όπως π.χ. τη διεύρυνση. Πάντως, στην Ολομέλεια των Κοινοβουλίων φτάνουν τα ζητήματα σε Βέλγιο, Ελλάδα, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Ισπανία.

γ) Colin R. Munro, 'The UK Parliament and EU Institutions – Partners or Rivals?', σε Smith Eivind, (Edited by), ό.π., υποσημ. 84γ, p. 80-99.

⁸⁶ Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., υποσημ. 68

⁸⁷ Βλ. μια εν γένει σύγκριση των ενωσιακών επιτροπών στη λειτουργία των εθνικών κοινοβουλίων, σε :

α) Maurer Andreas, Wessels Wolfgang, 'National Parliaments after Amsterdam : From Slow Adapters to National Players?', σε Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π., p 425-479,

β) Arthur Benz, ό.π., υποσημ. 56β,

γ) BERNHARD WESSELS, ό.π., υποσημ. 56γ,

δ) KATRIN AUDEL, 'Introduction : The Europeanisation of Parliamentary Democracy', ό.π., υποσημ. 56α

⁸⁸ Και για το στάδιο αυτό, στήριγμα αποτελούν οι, ό.π., σε υποσημ. 84, 85, 87, πηγές.

Πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι τα κοινοβούλια της Δανίας, Αυστρίας, Σουηδίας και Γαλλίας περισσότερο στοχεύουν στην προετοιμασία των θέσεων της Κυβέρνησης σε επίπεδο Συμβουλίου, ενώ τα κοινοβούλια σε Ολλανδία, Γερμανία, Φινλανδία υιοθετούν μια συναινετική στάση και τα Κοινοβούλια σε Ελλάδα, Ιρλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ισπανία, μια υποστηρικτική καθαρά στάση.

Τέλος, ο έλεγχος λαμβάνει χώρα και πριν την ολοκλήρωση μιας κοινοτικής ή ενωσιακής νομοθετικής πράξης (κυρίως, προληπτικός έλεγχος σε Γερμανία, Γαλλία, Ολλανδία, Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Βρετανία) και μετά (περισσότερο κατασταλτικός έλεγχος σε Ελλάδα)⁸⁹.

iii) Το τρίτο στάδιο της προνομοθετικής παρέμβασης των κοινοβουλίων αφορά το αποτέλεσμα του ελέγχου στον οποίο προβαίνουν, δηλαδή στην **επίδραση** που ο έλεγχός τους ασκεί στη θέση της Κυβέρνησης ενόψει της έναρξης σχηματισμού απόφασης στο Συμβούλιο Υπουργών.

Η επίδραση διαφέρει ανάλογα με το εάν το κοινοβούλιο, σε εθνικό επίπεδο, δύναται να δεσμεύσει την Κυβέρνησή του με συγκεκριμένες εντολές δράσης ή όχι. Το πρώτο συμβαίνει στα Κοινοβούλια της Δανίας, της Γερμανίας (Bundestag) και της Φινλανδίας ενώ το δεύτερο στα Κοινοβούλια της Ελλάδος, της Ιταλίας, της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας, ενώ σε μία μέση κατάσταση με τάση προς μεγαλύτερη και ουσιαδέστερη συνεισφορά στην ενωσιακή εκπροσώπηση της κυβέρνησης τελεί το Κοινοβούλιο στη Γαλλία.

Στη Δανία και τη Φινλανδία τα Κοινοβούλια είναι σε θέση, πιο συγκεκριμένα, να διατυπώνουν εντολές προς την Κυβέρνηση ή να εγκρίνουν τη θέση της σε μεγαλύτερο βαθμό από όσο στη Γερμανία ή την Αυστρία.

Τα λοιπά βορειοδυτικά κοινοβούλια δύνανται να εκφράσουν την άποψή τους σε συγκεκριμένες προτάσεις, αλλά εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια της Κυβέρνησης η αποδοχή τους ή μη.

Γενικότερα, και ειδικά μετά το Μάαστριχ, η θέση των κοινοβουλίων έναντι των ενωσιακών προτάσεων που όπως προειπώθηκε δύναται να κυμαίνεται από την απλή παροχή συναίνεσης μέχρι τη δεσμευτική εντολή θα μπορούσε να αποτυπωθεί συνολικά ως επιφύλαξη της λεπτομερούς κοινοβουλευτικής εξέτασης «parliamentary scrutiny reserve».

Κορύφωση της λεπτομερούς εξέτασης των εγγράφων αποτελεί η υιοθέτηση από τα κοινοβούλια προτάσεων ή ψηφισμάτων (resolutions), τα οποία εκφράζουν μια συγκεκριμένη τοποθέτηση τους, η οποία επηρεάζει τη θέση της Κυβέρνησης στο Συμβούλιο Υπουργών⁹⁰.

Στη Γερμανία π.χ. η Κυβέρνηση απαιτείται να βασίσει τη θέση της στο Συμβούλιο Υπουργών σε πρόταση της Bundestag εφόσον τέτοια πρόταση διατυπώθηκε. Πάντως, η θέση της Κυβέρνησης στο Συμβούλιο δεν χρειάζεται την έγκριση της Bundestag. Η έγκριση της Bundesrat όμως χρειάζεται υπό προϋποθέσεις, όταν πρόκειται για ζητήματα δικαιοδοσίας των Länder, οπότε η Κυβέρνηση δεσμεύεται από την πρόταση του εν λόγω νομοθετικού σώματος. Εκτός αυτού, όταν θεμελιώνονται αποκλειστικές αρμοδιότητες των ομόσπονδων κρατιδίων, η Γερμανία μπορεί να αντιπροσωπεύεται στο Συμβούλιο Υπουργών από τον Υπουργό ενός κρατιδίου κατ' εξουσιοδότηση της Bundesrat).

Συνολικά εξετάζοντας τη pre-scrutiny process, τη scrutiny process και τις scrutiny reserves (τα τρία στάδια εξέτασης του ενωσιακού υλικού που προαναλύθηκαν) θα διαπίστωνε κανείς ότι ενώ υπό την οπτική των κοινοβουλίων προδίδουν και αποδίδουν ένα αναβαθμισμένο ρόλο σε αυτά, υπό την

⁸⁹ Ειδικά για το βάρος του ελέγχου, το οποίο στα περισσότερα των κρατών με μονοκομματική ισχυρή κυβέρνηση, επωμίζεται η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, βλ. Φουντεδάκη Πηνελόπη Ν., *ό.π.*, υποσημ. 14 και ειδικά για τον έλεγχο ενωσιακής πολιτικής όλης βλ. αναλυτικά Holzacker Ronald, *'The Power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny*, σε *Journal of Legislative Studies*, *ό.π.*, υποσημ. 56, pp. 428-445., όπου συνάγεται ότι, σε κράτη μέλη με κυβερνήσεις μειοψηφίας, π.χ. στη Δανία, η αντιπολίτευση ασκεί ισχυρό και ουσιαστικό έλεγχο, σε κράτη μέλη με κυβερνήσεις συνασπισμού συνήθως, όπως π.χ. η Ολλανδία, ο έλεγχος έχει λιγότερη ένταση, και σε χώρες με κυβερνήσεις πλειοψηφίας, ο έλεγχος δεν είναι ισχυρός και αποτελεσματικός.

⁹⁰ Στη Δανία, την Αυστρία, τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο η θέση του Κοινοβουλίου αφορά, όπως σημειώθηκε και πιο πάνω, και τους τρεις πυλώνες της Ένωσης, ενώ στα κοινοβούλια της νότιας Ευρώπης κατά κανόνα τον πρώτο πυλώνα.

οπτική των κυβερνήσεων η αναβάθμιση είναι περισσότερο μαγική εικόνα στο μέτρο που η δυναμική των παραδοσιακών λειτουργιών των Κοινοβουλίων, στα πλαίσια των οποίων λαμβάνουν χώρα και νοούνται τα τρία παραπάνω στάδια συμμετοχής, δεν έχει μεταβληθεί. Οι Κυβερνήσεις συγκατατίθενται στην αναβάθμιση του ρόλου των Κοινοβουλίων τόσο όσο απαιτείται για να περατώσουν οι ίδιες αποτελεσματικότερα το έργο τους, διότι, πέρα από ένα ανεκτό γι' αυτές σημείο συγκατάθεσης, σε ένα σύστημα διάκρισης των εξουσιών, η αναβάθμιση των κοινοβουλίων θα σήμαινε, μαθηματικά, υποβάθμιση των Κυβερνήσεων, χωρίς η μαθηματική αυτή σχέση να αποτελεί ίδιο μόνο μιας αυστηρής διάκρισης των εξουσιών⁹¹.

Κι αυτό αποδεικνύεται πέραν των άλλων πρακτικά καταρχάς σε επίπεδο pre-scrutiny process, από τη στιγμή που όπως σημειώθηκε σε πολλά κοινοβούλια η πληροφόρηση δεν είναι συστηματική και πλήρης.

Σε επίπεδο scrutiny process και reserve τα κοινοβούλια φιλτράρουν μέσα από ένα ξεκάθαρα εθνικό φίλτρο, και αυτή είναι η ουσιώδης συμβολή τους κατά το γράφοντα (αν και αυτή η όψη χαρακτηρίζεται αρνητικά από μέρος της Θεωρίας), τα ενωσιακά έγγραφα με τη δυνατότητα να σχηματίσουν μια υποχρεωτική (Δανία) πρόταση ή να ενισχύσουν από άποψη νομιμότητας μια θέση υπό υποστήριξη από τη Κυβέρνηση στο Συμβούλιο Υπουργών (Αυστρία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία) -θετικές ενέργειες-, να υποδηλώσουν συναίνεση στις Κυβερνητικές ενέργειες (Ολλανδία, Γερμανία, Φινλανδία) ή υποστήριξη σε αυτές (Ελλάδα, Ιρλανδία, Βέλγιο Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Ισπανία) – παθητική, μη αρνητική στάση-.

Σε όλες τις παραπάνω διακυμάνσεις του ελέγχου όμως τελικά η Κυβέρνηση βγαίνει κερδισμένη από τη στιγμή που η θέση της προς υποστήριξη στο Συμβούλιο Υπουργών θα έχει λάβει την απαραίτητη νομιμοποίηση, θα έχει φωτισθεί κι από καθαρά εθνικές οπτικές. Έτσι η θέση προς υποστήριξη θα αποβαίνει περισσότερο ενισχυμένη.

Ειδικά στην περίπτωση κοινοβουλίων που έχουν τη δυνατότητα να δεσμεύουν την Κυβέρνησή τους ως προς τη θέση που θα υποστηρίξει η τελευταία στο Συμβούλιο, πρέπει να σημειωθεί ότι οι Κυβερνήσεις με αυτό τον τρόπο (στην περίπτωση που οι αποφάσεις στο Συμβούλιο λαμβάνονται με ομοφωνία) 'δικαιολογούν' τη καταφυγή στη χρήση του veto. (Από λόγους τακτικής, είναι χρήσιμο για τους Υπουργούς να πηγαίνουν στο Συμβούλιο με την πεποίθηση –που προσδίδει αυτοπεποίθηση- ότι το κοινοβούλιο είναι με το μέρος τους ή με την ευχέρεια να δύνανται να πουν 'Το κοινοβούλιο δεν θα ανεχόταν μια συμφωνία μας σε αυτό το ζήτημα').

Ακόμη, πριν τη φάση του ελέγχου της ενωσιακής ύλης, φραγμούς στην ευχέρεια δράσης των κοινοβουλίων θέτει και η δεδομένη συνταγματική κατανομή αρμοδιοτήτων στα πλαίσια της διάκρισης των εξουσιών. Έτσι, π.χ. στη Γαλλία η έκταση των πληροφοριών που διοχετεύονται και συνεπώς ο έλεγχος που ασκείται περιορίζονται ευθύς εξαρχής από τη στιγμή που μόνο όσες προτάσεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν νομοθετικό χαρακτήρα, επιπέδου δηλαδή κοινού νόμου, με τη λογική ότι σε εθνικό επίπεδο η νομοθέτηση θα γινόταν από το κοινοβούλιο κι όχι κανονιστικό, επιπέδου εκτελεστικής λειτουργίας, μόνο αυτές οι προτάσεις υφίστανται τον έλεγχο, διάκριση για την οποία αποφασίζουν το Conseil d' Etat και η Κυβέρνηση.

Σε επίπεδο scrutiny reserve ειδικά πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι με εξαίρεση την περίπτωση –όχι πάντα- της Δανίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου, η θεμελίωση θέσης από το κοινοβούλιο αποτελεί και εκφράζει περισσότερο ένα αίτημα, χωρίς να είναι νομικά δεσμευτική. Εάν η Κυβέρνηση συμφωνεί, τότε η Κυβέρνηση αποκτά πλεονέκτημα και μεγαλύτερη αυτοπεποίθηση, όπως ειπώθηκε παραπάνω, στο Συμβούλιο. Εάν η Κυβέρνηση διαφωνεί, δεν είναι δυνατόν να εμποδιστεί, αν και σε αυτή την περίπτωση δοκιμάζεται η πολιτική της νομιμοποίηση και η βαρύτητα και ορθολογικότητα της διαπραγματευτικής της θέσης.

Εξάλλου, σε σχέση με τον όγκο των εγγράφων που εξετάζονται από τα κοινοβούλια, λίγες resolutions υιοθετούνται (εννοείται, από τα κοινοβούλια που ούτως ή άλλως επιδεικνύουν

⁹¹ Και για την ανάλυση της post-scrutiny process, βλ. Holzacker Ronald, ό.π., υποσημ.89.

ευαισθησία σε ζητήματα ενωσιακά και τα οποία προαναφέρθηκαν). Έτσι, π.χ., ενδεικτικά, στη Γαλλία την περίοδο 1993-1999 περίπου πέντε με δέκα τοις εκατό από τις υπό εξέταση προτάσεις ακολουθήθηκαν από σχετικές κοινοβουλευτικές προτάσεις –ψηφίσματα (resolutions), εκ των οποίων οι περισσότερες προήλθαν από την Εθνοσυνέλευση⁹².

Θα έπρεπε πάντως να τονιστεί το αξιοσημείωτο γεγονός, ως πόρισμα της παρατήρησης των παραπάνω, ότι το μέχρι τώρα κατά κανόνα (με τις εξαιρέσεις που προαναφέρθηκαν) reactive κοινοβούλιο, το μη έχον νομοθετική πρωτοβουλία –αν και τυπικά νομοθέτης- δραστηριοποιείται σε επίπεδο νομοθετικής πρωτοβουλίας, επομένως, αντλείται γι' αυτό όφελος σε εθνικό επίπεδο (το κοινοβούλιο από reactive καθίσταται active, δεν αποφασίζει το ίδιο στην ουσία, αν και τυπικά αυτό φαίνεται, όμως κάνει ένα βήμα πιο πάνω, ένα βήμα πιο μπροστά, μεταβάλλει τη δική του θέση και καθίσταται (συμ)μέτοχος στο σχηματισμό μιας νομοθετικής απόφασης, κάτι που δεν γινόταν μέχρι τώρα, που είχαμε απλώς παθητική αποδοχή) .

Η απόφαση όμως, στη διαμόρφωση της οποίας μετέχει πια με την ένταση και έκταση που προαναφέρθηκαν το εθνικό κοινοβούλιο σε εθνικό επίπεδο, έχει χαρακτήρα και προέλευση ενωσιακή⁹³, λαμβάνεται σε ένα άλλο επίπεδο (γι' αυτό και η scrutiny process κρίνεται ως two level), στο οποίο τα κοινοβούλια δεν μετέχουν θεσμικά, ώστε όταν η απόφαση φτάσει σε αυτά, να μην διατηρούν το ρόλο του επικυρωτή (όπως συμβαίνει με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, π.χ. την επικύρωση των Ιδρυτικών Συνθηκών), που θα χρεωθεί την απόφαση, διότι δεν θα πρόκειται για πρόταση απόφασης αλλά για απόφαση ολοκληρωμένη, η οποία θα χρειάζεται κατά κανόνα να εφαρμοστεί στο εσωτερικό του κράτους μέλους και για την εφαρμογή της τα κοινοβούλια θα χρειάζεται στις περισσότερες των περιπτώσεων να ψηφίσουν νόμους (αρχή της κοινοτικής πίστης και της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών).

Επομένως, η εξέλιξη της συμμετοχής των κοινοβουλίων στη διαδικασία σχηματισμού κοινοτικών αποφάσεων, συμμετοχή (έμμεση πάντως) η οποία τα αναβαθμίζει σε εθνικό επίπεδο πράγματι, συνδυάζεται παραδόξως με την υιοθέτηση ενός ρόλου εκτελεστικού οργάνου, μετά την έκδοση της απόφασης, με περιορισμένη διακριτική ευχέρεια, όχι reactive αλλά δέσμιας κατά βάση αρμοδιότητας (passive –executive) .

Τελικά, στην περίπτωση αυτή, σε αντίθεση με το χρόνο κατά τον οποίο μια ενωσιακή απόφαση κυφορείται, τα εθνικά κοινοβούλια, όχι μόνο ουσιαστικά, αλλά και τυπικά δεν θα αποτελούν ή δεν θα φαίνονται ως νομοθέτες στο εσωτερικό, μέσα από μια συστηματική θεώρηση ενωσιακών και εθνικών διατάξεων, υπό το πνεύμα των αποφάσεων του ΔΕΚ περί υπεροχής του δικαίου της Ένωσης .

Επομένως, ό,τι κερδίζουν τα εθνικά κοινοβούλια σε εθνικό επίπεδο το χάνουν με την υπάρχουσα κατάσταση σε επίπεδο Ενωσιακό, στο μέτρο που η εμπλοκή των κοινοβουλίων στη χάραξη των ενωσιακών πολιτικών δεν καθίσταται θεσμικό κεκτημένο της Ένωσης, αλλά των κρατών μελών (κι όχι κατ' ανάγκη χάρη στα Πρωτόκολλα της Ένωσης, τουλάχιστον για τα κράτη, των οποίων τα κοινοβούλια ήδη πιο πριν είχαν αφουγκραστεί τις νέες ανάγκες).

Βεβαίως θα μπορούσε να υποστηριχθεί το αντίθετο, ότι δηλαδή τα κοινοβούλια γίνονται μέτοχοι μιας ενωσιακής συνολικά διαδικασίας και συμμετοχοί στον σχηματισμό των αποφάσεων (έστω κι αν ενδέχεται να λειτουργούν ως υποσυνείδητο του Συμβουλίου), ότι δεν περιορίζουν τους ορίζοντές τους εντός των τειχών του κράτους, αλλά ο αντίκτυπος της δραστηριότητάς τους τα ξεπερνά, ώστε να προλαμβάνουν κατά το δυνατό τις εξελίξεις και να τις συνδιαμορφώνουν κατά το εφικτό. Έτσι, τυπικά μεν το εθνικό κοινοβούλιο θα καθίσταται εκτελεστής ενωσιακής βούλησης, αλλά ουσιαστικά δεν θα είναι διεκπεραιωτής, αλλά θα υλοποιεί μια –και δική του- απόφαση. Στην περίπτωση όμως αυτή τι είναι αυτό που βαρύνει περισσότερο; Απλά και μόνο η συμμετοχή στις –

⁹² Ο.π., υποσημ. 80

⁹³ Νοούνται πάντα οι παράγωγες κοινοτικές πράξεις, δηλαδή οι Κανονισμοί, Οδηγίες Αποφάσεις, αλλά και μη δεσμευτικές ενωσιακές πράξεις.

στη γενικότητά τους- ενωσιακές διαδικασίες ή η ουσιαστική επιρροή και αίσια έκβαση αυτής της συμμετοχής; Η ικανοποίηση που αντλείται μόνο από τη συμμετοχή σχετίζεται περισσότερο με τη νομιμοποίηση που παρέχεται με αυτή, κι όχι τόσο με τον έλεγχο, που θα οδηγούσε σε μια ουσιαστική συνδρομή, όχι μόνο συμμετοχή, αλλά ενεργό συμμετοχή.

Εξαίρεση στο παραπάνω σκεπτικό αποτελεί η Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, στην οποία, όπως και αλλού σημειώθηκε⁹⁴, συμμετείχαν εκπρόσωποι των κοινοβουλίων, διότι σε αυτή την περίπτωση τα κοινοβούλια αναβαθμίζονται και –ευθέως- σε επίπεδο Ένωσης, στο μέτρο που επιχειρήθηκε να συγχαράξουν πρωτογενή (στη σχετικότητά της, δευτερογενή επομένως τυπικά σε σχέση με τα κράτη μέλη) ενωσιακή πολιτική, και μάλιστα, μια συνταγματική συνθήκη.

Και γενικά πάντως, όταν μιλάμε για τη θέσπιση πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου (π.χ., νέες συνθήκες, τροποποίηση των υπαρχόντων, είσοδος νέων κρατών), η όποια συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε πρώιμο στάδιο δεν ομοιάζει με την αντίστοιχη συμμετοχή στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής παράγωγου ενωσιακού δικαίου που περιγράφηκε παραπάνω, διότι εδώ τα κοινοβούλια τύποις δεν χάνουν τον κυρίαρχο νομοθετικό ρόλο (Η επικύρωση των Συνθηκών δεν συμπεριλαμβάνεται στις αποδείξεις κοινοτικής πίστης, αλλά εκφράζει εθνική κυριαρχία), άρα το σχήμα συμμετοχής εδώ δεν είναι συνδιαμόρφωση –εφαρμογή (και τα δύο σε εθνικό επίπεδο), αλλά συνδιαμόρφωση –έγκριση (Ως προς τη Συνέλευση τουλάχιστον, το πρώτο σε ενωσιακό και το δεύτερο σε εθνικό επίπεδο).

2. Ανάμεσα στα κράτη μέλη - Διακοινοβουλευτική Συνεργασία με αφορμή τις Κοινότητες και την Ένωση⁹⁵

(Εθνικά Κοινοβούλια και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο)

Ο οριζόντιος προσανατολισμός των εθνικών κοινοβουλίων, η σύζευξη και σύνδραση επιτυγχάνεται κυρίως με τρεις διαφορετικούς τρόπους, κυριότερος των οποίων είναι η COSAC, γι αυτό και η συγκεκριμένη μορφή συνεργασίας αναλύεται εκτενώς. Οι άλλες διακοινοβουλευτικές προσεγγίσεις είτε έχουν μάλλον επικουρική σημασία προς το παρόν και ενδεχομένως πεπερασμένη –Διάσκεψη Προέδρων- είτε αποτελούν ακόμη άτυπες μορφές σύνδρασης (αν και ανταποκρινόμενες καλύτερα σε ένα πολυεπίπεδο και διάσπαρτο τρόπο λήψης αποφάσεων, ίδιο της Ένωσης), γι' αυτό και σε αυτές γίνεται μια μικρή αναφορά.

a. Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων (*The Conference of Speakers of Parliaments*)

Από πλευράς εθνικών κοινοβουλίων, η ανάγκη διασυνεννόησης και κοινής δράσης φάνηκε ήδη από τον Ιανουάριο του 1963, οπότε και η πρώτη διάσκεψη έλαβε χώρα.

Από το 1975 και μετά, οι συναντήσεις λαμβάνουν χώρα ανά δύο χρόνια.

Επισημώς, η Διάσκεψη μπορεί να υιοθετεί προτάσεις –ψηφίσματα (resolutions), έπειτα από επίτευξη συναίνεσης.

⁹⁴ Στο πρώτο τμήμα αυτού του κεφαλαίου. Βλ. και υποσημ. 71 , 72.

⁹⁵ Για την ανάλυση που ακολουθεί , απαραίτητη κρίθηκε η άντληση πληροφοριών από τις εξής πηγές :

α) Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.), ό.π , υποσημ.87 , p. 453-459 ,

β) Krekelberg Astrid , ‘The Reticent Acknowledgement of National Parliaments in the European Treaties : A Documentation σε Maurer Andreas, Wessels Wolfgang (eds.) , σελ. 477-489 ,

γ) Rideau Joel , ‘National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict’ , σε Smith Eivind, (Edited by), ό.π. , υποσημ.84γ , p. 159-178 ,

δ) Neunreither Karl Heinz , ό.π. , υποσημ.64

Ειδικά, η συζήτηση για την ενίσχυση των εθνικών κοινοβουλίων σε επίπεδο Κοινοτήτων ξεκίνησε στη Διάσκεψη εξίσου παλιά, αφού ήδη το 1975 με την Αναφορά Spenale προτάθηκε η εγκαθίδρυση μιας διακοινοβουλευτικής Γραμματείας στο Λουξεμβούργο, αλλά και η σύσταση διακοινοβουλευτικών σωμάτων σε επίπεδο κοινοβουλευτικών επιτροπών. Τα παραπάνω θα μπορούσαν να επιτευχθούν μέσω της σύστασης μικτής επιτροπής εντός του ΕυρΚοιν, που θα προετοίμαζε τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια.

Παρόλα αυτά όμως, η Διάσκεψη των Προέδρων των Κοινοβουλίων αντιμετωπίζει πρόβλημα αντιπροσωπευτικότητας.

Κι αυτό διότι, οι Πρόεδροι των Κοινοβουλίων της Ισπανίας, Ιρλανδίας, Ηνωμένου Βασιλείου, Δανίας, Φινλανδίας και Σουηδίας, καθώς και της Κάτω Βουλής της Ολλανδίας, δεν εξουσιοδοτούνται να λάβουν το λόγο ή να λάβουν αποφάσεις στο όνομα των Κοινοβουλίων τους σε αυτές τις διακοινοβουλευτικές συναντήσεις.

Άλλοι πάλι Πρόεδροι Κοινοβουλίων, όπως του Βελγίου, της Γαλλίας, της Ελλάδος, της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου, της Πορτογαλίας, της Αυστρίας και της Γερμανίας επιτρέπεται να λάβουν μέρος σε ψηφοφορίες, οι οποίες δεν έχουν άμεσες θεσμικές ή πολιτικές επιπτώσεις για τα κοινοβούλια τα οποία αντιπροσωπεύουν.

Τελικά, η Διάσκεψη των Προέδρων υπολείπεται σε σημασία, ακριβώς επειδή στο μεταξύ προέκυψε η πιο ειδικευμένη και αρμόδια COSAC, όπως θα φανεί αμέσως κάτω, αλλά και για το λόγο ότι γεννήθηκε και αναπτύχθηκε σε ένα διαφορετικό συσχετισμό δυνάμεων, όταν το ΕυρΚοιν απάρτιζαν εθνικοί βουλευτές, οπότε εξουδετερώνονταν εξ' ορισμού σχεδόν πάντα η όποια διαφορετική – υπερεθνική προσέγγιση των ζητημάτων .

β. Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων -Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union ή COSAC

Η Διάσκεψη τύπου Assises , η οποία είχε συνέλθει στη Ρώμη το Νοέμβριο του 1990, και η οποία κατοχυρώθηκε με τη Δήλωση 14 της ΣυνθΜάαστριχτ, υποκαταστάθηκε σχεδόν εξαρχής από την COSAC⁹⁶ . Η COSAC συνεστήθη για πρώτη φορά στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989.

Όπως προδίδει και ο τίτλος, η Διάσκεψη αυτή αποτελείται από Επιτροπές των εθνικών κοινοβουλίων, οι οποίες ασχολούνται με ευρωπαϊκές εν γένει υποθέσεις, αλλά και από επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αναλόγως το ζήτημα. Μέχρι και το 1991, το ΕυρΚοιν αντιπροσώπευε αποκλειστικά η τότε Επιτροπή Θεσμικών (institutional) Υποθέσεων (και ήδη από το 1999, Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων –for Constitutional Affairs-) . Από το 1994 και μετά, συνήθως, ως αντιπρόσωποι του ΕυρΚοιν μετέχουν δύο Αντιπρόεδροι αρμόδιοι για τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια, μέλη επιτροπών που ειδικεύονται σε ένα ή περισσότερα συγκεκριμένα ζητήματα ή/και μέλη της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων

Συνολικά πάντως, τις επιτροπές αντιπροσωπεύουν έξι το πολύ μέλη από κάθε εθνικό κοινοβούλιο και έξι μέλη του ΕυρΚοιν. Επαφίεται στην ευχέρεια του κάθε κοινοβουλίου η επιλογή των προσώπων που θα απαρτίζουν την αντιπροσωπεία του στην COSAC.

Οι συναντήσεις των Επιτροπών (οι τακτικές –Ordinary, διότι υπάρχουν και οι έκτακτες–extraordinary) λαμβάνουν χώρα δύο φορές το χρόνο στο κράτος το οποίο βρίσκεται στην Προεδρεία του Συμβουλίου κάθε φορά.

Η COSAC στοχεύει στην σε σταθερή βάση ανταλλαγή απόψεων και πληροφοριών, στην εξέταση νομοθετικών προτάσεων, στην υιοθέτηση προτάσεων, παροχή εισηγήσεων και ψήφιση διακηρύξεων. Επικοινωνεί με τα όργανα της Ένωσης, ενώ εν γένει οι αποφάσεις του δεν

⁹⁶ Για την αρχική αυτή Διάσκεψη , πληροφορίες δίδονται σε Γιαννής Νίκος, Τα Εθνικά Κοινοβούλια και τα όρια της Διεθνούς Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Περιοδικό «Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης (Περιοδική Έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης), Εκδόσεις Θεμέλιο, Τεύχος 7, Μάρτιος 1996, σελ.62-81

δεσμεύουν, ούτε προεξοφλούν την επίσημη θέση των εθνικών κοινοβουλίων, αλλά και του ΕυρΚοιν.

Όσον αφορά τη διαδικασία λειτουργίας της COSAC, πριν τις επίσημες συναντήσεις, είναι δυνατόν να λάβει χώρα προπαρασκευαστική συνάντηση των προεδρευόντων στις εθνικές επιτροπές και εκπρόσωπο του ΕυρΚοιν, εάν το ζητήσει το Κοινοβούλιο της χώρας που βρίσκεται εκείνο το διάστημα στην Προεδρία του Συμβουλίου.

Είναι δυνατόν να εγκαθιδρυθούν ad hoc ομάδες εργασίας από την COSAC, οι οποίες και θα ασχολούνται με συγκεκριμένα ζητήματα σχετικά με τις δραστηριότητες της Ένωσης. Στην περίπτωση αυτή, το Κοινοβούλιο της χώρας που βρίσκεται στην Προεδρία της Ένωσης, υποχρεούται να παράσχει γραμματειακή υποστήριξη στις ομάδες αυτές.

Οι συνεδριάσεις της COSAC κανονικά είναι ανοικτές στο κοινό, εκτός εάν αποφασισθεί το αντίθετο. Πάντως, στις συνεδριάσεις της είναι δυνατόν να μετέχουν και άλλοι εκπρόσωποι: τρεις παρατηρητές Κοινοβουλίων μη κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση ότι η Ένωση έχει ήδη αρχίσει επίσημες διαπραγματεύσεις και συζητήσεις για ζήτημα που σχετίζεται με τα εν λόγω κράτη και τα κοινοβούλια αυτών υπέβαλαν επίσημα αίτηση συμμετοχής στην COSAC. Ακόμη, στις συνεδριάσεις καλούνται παρατηρητές από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και την Επιτροπή, ενώ είναι δυνατόν να κληθούν και ειδικοί για κάποιο συγκεκριμένο κάθε φορά ζήτημα.

Από το έργο της COSAC αξίζει να μνημονεύσουμε ορισμένα σημεία⁹⁷:

- Στα συμπεράσματα της COSAC του Δουβλίνου (υιοθετήθηκαν από την 15^η COSAC του Οκτωβρίου 1996) συμπυκνώνονται οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της, καθώς μεταξύ άλλων τονίζεται ότι «Εντός της Ένωσης, τα εθνικά κοινοβούλια έχουν να διαδραματίσουν το δικό τους ρόλο για την ενίσχυση της Δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας της Ένωσης... Η COSAC δύναται να προσφέρει βοήθεια σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο ξεχωριστά, καθιστώντας διαθέσιμη σε αυτό την εμπειρία και την πληροφόρηση των υπολοίπων κοινοβουλίων»

Σε αυτό το σημείο φαίνεται ίσως η σπουδαιότερη συνεισφορά της COSAC στην προσπάθεια ενωσιακού συντονισμού των εθνικών κοινοβουλίων, που συνίσταται στη δυνατότητα κοινοβούλια με διαφορετική κουλτούρα και στρατηγική δράσης, με διαφορετική προσέγγιση των ενωσιακών ζητημάτων, να έρχονται σε σταθερή βάση σε επαφή, να παίρνει το ένα ιδέες και τεχνογνωσία από το άλλο. Η συνεισφορά αυτή καθίσταται ακόμη πιο μεγάλη, εάν αναλογιστεί κανείς ότι στις συνεδριάσεις παρίστανται μέλη ειδικευμένων επιτροπών, οι οποίες είναι λίγο ως πολύ εξοικειωμένες με ευρωπαϊκά θέματα.

Ακόμη, «Είναι απαραίτητο να βελτιωθεί η ροή των πληροφοριών από τα Όργανα της Ένωσης στα εθνικά κοινοβούλια...». Ήδη δε από το 1996 η COSAC διέκρινε την ανάγκη, προκειμένου οι εθνικές κυβερνήσεις να δεσμευτούν ενωσιακά έναντι αυτής ώστε η ορθή λειτουργία της να μην τίθεται στην ευχέρειά τους, η ύπαρξη και λειτουργία της να κατοχυρωθεί νομικά (άρα και δεσμευτικά) σε επίπεδο Ένωσης (κάτι που θα γίνει ένα περίπου χρόνο μετά, με Πρωτόκολλο, στη ΣυνθΑμστερνταμ).

-Η πίεση της COSAC προς την Ένωση, ουσιαστικά, προς τις Κυβερνήσεις των Κρατών μελών από τα κοινοβούλια προκειμένου να καταστεί νομικά δεσμευτική η Διάσκεψη και η υποχρέωση ενημέρωσης αυτής και η δυνατότητά της να λαμβάνει γνώση των ενωσιακών νομοθετικών προτάσεων συνεχίστηκε και στην συνεδρίαση της Χάγης, τον Ιούνιο του 1997 (16^η), όπου τονίστηκε ότι «...είναι απαραίτητο να φέρουμε την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες...», πριν οι πιέσεις ευοδωθούν με το σχετικό Πρωτόκολλο στο Άμστερνταμ .

-Σε Εισήγηση απευθυνόμενη στα όργανα της Ένωσης της 23^{ης} COSAC στις Βερσαλλίες, συμπεριλαμβάνεται η σκέψη ότι το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση θα έπρεπε να τροποποιηθεί ώστε η Επιτροπή, αμέσως μόλις σχηματίζει μια νομοθετική πρόταση, απευθείας και ηλεκτρονικά να τη διαβιβάζει στα εθνικά κοινοβούλια. Η

⁹⁷ Krekelberg Astrid, *ό.π.*, υποσημ. 95β.

ιδέα που αναδύεται από τη θέση αυτή, η οποία συνδέει απευθείας την Ένωση με τα κοινοβούλια (κι όχι μέσω των Κυβερνήσεων), βρήκε νομική έκφραση στη Συνταγματική Συνθήκη, τέσσερα περίπου χρόνια μετά, επομένως θα χαρακτηριστεί αρκετά προνοητική.

-Ειδική μνεία εξάλλου πρέπει να γίνει και στην 24^η COSAC της Στοκχόλμης, το Μάιο του 2001 (Εισήγηση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), που ασχολήθηκε με την μελλοντική εξέλιξη της Ένωσης με αφορμή τη Συνθήκη της Νίκαιας.

Μεταξύ άλλων, υπογραμμίστηκε ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία βρίσκονται κοντά στους πολίτες, επομένως θα έπρεπε (όπως και το ΕυΚοιν) ενεργητικά (actively) και συνεχώς (continuously) να καλλιεργούν ένα δημόσιο διάλογο για το μέλλον της Ευρώπης.

Ακόμη, τονίστηκε ότι παρόλο που η προσαρμογή των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή επίτευξη και εξέλιξη είναι θέμα προεχόντως θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών, θα έπρεπε, σε επίπεδο Ένωσης, να εξασφαλίζεται –κάτι που θα επιτευχθεί ως ένα βαθμό στη Συνταγματική Συνθήκη- και διασφαλίζεται ικανός χρόνος και πεδίο δράσης (time and room) για την καλύτερη εξέταση των ζητημάτων από τα εθνικά κοινοβούλια.

-Τέλος, η COSAC τονίζει ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν τηρούν το Πρωτόκολλο και ότι η διατύπωση του Πρωτοκόλλου, στο σημείο που αναφέρει ότι «Όλα τα έγγραφα διαβουλευσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται αμέσως στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών» αφήνει ανοιχτό το θέμα σχετικά με το ποιόν βαρύνει η σχετική υποχρέωση, που μπορεί να είναι οι Κυβερνήσεις των κρατών μελών, μπορεί όμως να είναι και η Επιτροπή, ενδεχομένως και το Συμβούλιο. Η ερμηνευτική ευρύτητα του Πρωτοκόλλου, η οποία προκάλεσε ερμηνευτικά διλήμματα αυτού του τύπου διορθώνεται στη Συνταγματική Συνθήκη σε βάρος της Επιτροπής. Ως έχει, το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, θα έπρεπε συνολικά (συστηματικά) να ερμηνεύεται –όπως και γίνεται τελικά- σε βάρος των εθνικών κυβερνήσεων. Ενδέχεται όμως η αποτελεσματική εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου να επιβάλει την ερμηνεία εκείνη που την ενδιαφέρει ο σκοπός του Πρωτοκόλλου που είναι η πλήρης, έγκαιρη ενημέρωση των κοινοβουλίων, ώστε να προβούν σε ένα ορθολογικό έλεγχο, μετέχοντας με αυτό τον τρόπο στην Ένωση, οπότε τα μέσα επίτευξης αυτού του σκοπού να εναλλάσσονται –δηλαδή η υποχρέωση να βαρύνει επικουρικά και τα όργανα της Ένωσης-.

Από όλα τα παραπάνω, διαπιστώνει κανείς μια ουσιώδη συνεισφορά της COSAC στην ενδυνάμωση της ενωσιακής δράσης των εθνικών κοινοβουλίων. Είναι όμως πράγματι έτσι;⁹⁸

i) Η COSAC, όπως ειπώθηκε, αποτελείται από μέλη επιτροπών. Επομένως, από τη μια ικανοποιούνται ανάγκες εξειδίκευσης, από την άλλη όμως, δεν μετέχουν όλοι οι βουλευτές αυτής της διακοινοβουλευτικής εμπειρίας, με αποτέλεσμα να προκαλείται ένα χάσμα ‘ευρωπαϊκής αντίληψης’ εντός κάθε εθνικού κοινοβουλίου, διαπίστωση που με τη σειρά της απομακρύνει, αντί να ενσωματώσει τα κοινοβούλια ως ενιαίο θεσμό, απομακρύνεται από τη λαϊκή βάση έτι πλέον.

ii) Στη συνέχεια της παραπάνω σκέψης, οι αποφάσεις της COSAC δεν δεσμεύουν τα κοινοβούλια, ούτε προεξοφλούν τη θέση τους. Αυτό καθεαυτό το δεδομένο καθιστά πιο αδύναμη θεσμικά τη θέση της Διάσκεψης, όμως προφυλάσσει από τη δημιουργία του χάσματος που προετέθη.

iii) Οι επιτροπές της Διάσκεψης αποτελούν ‘οριζόντιες’ επιτροπές, επιτροπές δηλαδή που ασχολούνται με γενικά πολιτικά ζητήματα κι όχι συγκεκριμένα προβλήματα, γεγονός που σημαίνει ότι οι προτάσεις, διακηρύξεις, εισηγήσεις, τα συμπεράσματα που υιοθετούνται δεν είναι δυνατόν να επηρεάσουν το τρέχον έργο των ενωσιακών οργάνων. Από μία άλλη οπτική όμως, τα πορίσματα της Διάσκεψης είναι πολύ πιθανό να απασχολούν τις Συνόδους Κορυφής –όπως και συμβαίνει, καθώς μάλιστα συμπίπτουν οι συνεδριάσεις της με αυτές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου- και

⁹⁸ Η παρακάτω ανάλυση επιχειρεί να φωτίσει θετικές και αρνητικές πτυχές μιας Διάσκεψης, η οποία τίθεται στη μέση Ένωσης και κρατών μελών, με το καθήκον να συγκρατεί τις φυγόκεντρες δυνάμεις, καθήκον εξ’ αρχής δύσκολο και απαιτητικό.

μάλιστα στο εξής να θεωρούνται πιο σημαντικά, στο μέτρο που το ερώτημα 'ποια Ένωση θέλουμε' βασανίζει περισσότερο από ποτέ τα κράτη μέλη καθώς δεν φαίνεται να βρίσκει απάντηση. Ως προς το ότι εξάλλου οι επιτροπές αυτές δεν ασχολούνται με επιμέρους μόνο ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος τομείς θα μπορούσε να θεωρηθεί φυσιολογικό στο μέτρο που αυτό που θα έπρεπε πρώτα να καλλιεργηθεί είναι μια συναίνεση επί της αρχής.

iv) Οι επιτροπές δεν έχουν σε κάθε κοινοβούλιο την ίδια βαρύτητα, την ίδια θεσμική αντιμετώπιση, την ίδια τεχνογνωσία και ενημέρωση, δεδομένο που καθιστά δυσχερή τη συνεννόηση και το συντονισμό, εντός Διάσκεψης. Όμως, ο βασικός σκοπός της COSAC είναι ακριβώς να αναμειξεί διαφορετικές προσεγγίσεις και στάσεις, να καλλιεργήσει ένα έδαφος συναίνεσης και εξέλιξης.

v) Όπως σημειώθηκε και για τη Διάσκεψη των Προέδρων, ορισμένα κοινοβούλια δεν επιτρέπουν πάντα στους αντιπροσώπους τους να ομιλούν ή να μετέχουν σε απόφαση στο όνομα του κοινοβουλίου τους, ώστε να υπάρχει πρόβλημα αντιπροσωπευτικότητας. Αυτό όμως ούτως ή άλλως ευρύτερα είναι δυνατόν να υπάρξει από τη στιγμή που οι αποφάσεις της Διάσκεψης δεν δεσμεύουν τα κοινοβούλια. Εξάλλου, αυτό το μειονέκτημα δεν εμποδίζει την επίτευξη του βασικού σκοπού της Διάσκεψης, που είναι περισσότερο προπαρασκευαστικός.

Συμπερασματικά θα μπορούσε να ειπωθεί ότι τα μειονεκτήματα της οργάνωσης και λειτουργίας της COSAC αντισταθμίζονται από τα πλεονεκτήματα. Δύναται αυτή να διαδραματίσει ουσιαστικότερο ρόλο, σήμερα, περισσότερο από ποτέ, όμως αυτό επαφίεται στη συνειδητοποίηση του από κάθε κράτος μέλος.

γ. Κοινές και Διμερείς Συναντήσεις Επιτροπών (Joint and Bilateral Committee Meetings)

Το 1991, ένα ειδικό Τμήμα σχέσεων με τα εθνικά κοινοβούλια δημιουργήθηκε στη Γενική Διεύθυνση Επιτροπών και Αντιπροσωπειών του ΕυρΚοιν. Αυτό το Τμήμα, συνέδραμε των συνεδριάσεων της COSAC, αλλά από την άλλη άρχισε να διοργανώνει κοινές και διμερείς συναντήσεις επιτροπών μεταξύ επιτροπών του ΕυρΚοιν και των εθνικών κοινοβουλίων, όπως και συναντήσεις μεταξύ εισηγητών και ανώτερων δημοσίων υπαλλήλων.

Από το 1991, τις κοινές συναντήσεις προετοιμάζουν οι εισηγητές του ΕυρΚοιν (rapporteurs), στέλνοντας στις επιτροπές των εθνικών κοινοβουλίων ερωτηματολόγια για συγκεκριμένα πεδία πολιτικής, με αφορμή μια νομοθετική πρόταση ή με σκοπό την προετοιμασία αυτής.

Και για το ΕυρΚοιν και για τα εθνικά κοινοβούλια, οι συναντήσεις αυτές καθιστούν γνωστή εκατέρωθεν τη διαπραγματευτική στρατηγική και θέση των Κυβερνήσεων των κρατών μελών⁹⁹, αλλά και των οργάνων της Ένωσης για συγκεκριμένα πολιτικά ζητήματα τα οποία ενδέχεται να μετουσιωθούν σε νομική ύλη.

Ήδη, από το 1992, στις παραπάνω συναντήσεις μετέχουν και μέλη της Επιτροπής.

Επιδιώκοντας να αξιολογήσουμε τις παραπάνω άτυπες συναντήσεις μεταξύ επιτροπών, θα μπορούσαμε να καταθέσουμε τα εξής:

i) Πρόκειται για συναντήσεις επιτροπών, όχι όμως –όπως ισχύει για την COSAC- μιας συγκεκριμένης, οριζόντιου προσανατολισμού, επιτροπής, αλλά οποιασδήποτε επιτροπής, κυρίως επιτροπών ειδικευμένων σε συγκεκριμένους τομείς, οι οποίοι παρουσιάζουν ενωσιακό ενδιαφέρον. Ευθύς αντιλαμβανόμαστε ότι η προσέγγιση είναι τομεακή. Αυτό είναι θετικό στο μέτρο που την Ένωση –ως συνολική διαδικασία- χαρακτηρίζει η τομεακή λήψη αποφάσεων, η κατάτμηση και

⁹⁹ Επομένως, προϋποτίθεται η ομαλή συνεργασία κοινοβουλίων και εθνικών Κυβερνήσεων, κάτι που δεν αποτελεί σε πολλές χώρες δεδομένο, αλλά ζητούμενο, και εκεί δε – μιλάμε για την περίπτωση ισχυρών κυβερνήσεων- η συνεργασία αποτελεί ζητούμενο στις σχέσεις κυβερνητικής στο κοινοβούλιο πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης.

διασπορά των αρμοδιοτήτων, η πολύπλευρη και πολυεπίπεδη δράση, σύνδραση και αλληλόδραση, Επομένως, η μέθοδος αυτή είναι η σήμερα πιο ενδεικνυόμενη .

Εξάλλου, η ειδικότερη προσέγγιση εγγυάται μια ορθότερη, πληρέστερη και εκτενέστερη έρευνα, συνεπάγεται μεγαλύτερη και συγκεκριμένη επίδραση σε τρέχουσες ή άμεσα προσδοκώμενες νομοθετικές εξελίξεις. Παρόλα αυτά όμως, όπως προειπώθηκε για την COSAC, μια καταρχήν συζήτηση θα έπρεπε, προκειμένου να συγκροτηθεί ένας το δυνατόν συνεκτικότερος συλλογισμός, ο οποίος οδηγεί σε μια πιο συντονισμένη δράση, πιο ουσιαστική και σταθερή κι όχι ευκαιριακή, (μία τέτοια επί της αρχής συναίνεση, η οποία καλλιεργείται κυρίως από τις επιτροπές οριζόντιου προσανατολισμού), θα έπρεπε να προυπάρχει. Υπό αυτή την εκδοχή επομένως, οι συναντήσεις επιμέρους επιτροπών θα έπρεπε να ακολουθούν ενδεχομένως και να συμπληρώνουν αυτές της COSAC και πάντως, ούτως ή άλλως, θα έπρεπε να είναι συντονισμένες με τις τελευταίες.

ii) Πρόκειται για άτυπες συναντήσεις, δεδομένο θετικό και αρνητικό. Θετικό διότι υπάρχει μεγάλη ευελιξία ως προς το χρόνο, τη διαδικασία, τα θέματα συζήτησης, τους μετέχοντες. Η ευελιξία αποτελεί σοβαρό προσόν, ιδιαίτερα εάν λάβουμε υπόψη ότι αυτές οι συναντήσεις επιδιώκουν να εισχωρούν σε ένα (προ)προνομοθετικό (πριν τη διατύπωση πρότασης νομοθετικής από την Επιτροπή) και προνομοθετικό στάδιο, όπου οι καταστάσεις είναι ρευστές και η πολιτική ύλη επιδιώκεται να εντοπισθεί, να λάβει μορφή και κατανοηθεί .

Από την άλλη, μη τυποποίηση σημαίνει μη λήψη σοβαρά υπόψη του ρόλου των συναντήσεων αυτών. Η έλλειψη πάντως τυποποίησης καταβάλλονται προσπάθειες να αντισταθμισθεί από τον προγραμματισμό και τη συστηματοποίηση των συναντήσεων (“programming and systematisation”). Το ότι πάντως δεν τυποποιήθηκαν οι κοινές συναντήσεις των επιτροπών, αν και ξεκίνησαν περίπου την ίδια περίοδο με την COSAC σημαίνει ότι η μη τυποποίηση ακριβώς αποτελεί συστατικό ίδιο της ουσίας και του ιδιαίτερου ρόλου τους .

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ¹⁰⁰

ΤΟ 'ΨΥΧΟΓΡΑΦΗΜΑ' ΤΗΣ ΣΧΕΣΗΣ (ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΟΠΤΙΚΕΣ ΚΑΤΑΝΟΗΣΗΣ, ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΟΥΣ ΤΟ ΔΥΝΑΤΟΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΓΙΓΝΕΣΘΑΙ)

- ΠΡΟΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΜΠΡΟΣ ΣΤΟ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑ ΕΝΟΣ ΕΥΡΥΤΕΡΟΥ ΚΑΙ ΒΑΘΥΤΕΡΟΥ ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΟΥ ΧΕΙΡΙΣΜΟΥ

Προς τα πού θα κατευθυνθεί και με ποιο τρόπο η ερμηνεία της σχέσης Κοινοβουλίων και Ένωσης εξαρτάται από ορισμένες προερμηνευτικές επιλογές, που καλούμαστε να κάνουμε αναπόφευκτα.

A. Θα επιχειρήσουμε να 'ψυχογραφήσουμε' τη σχέση με βάση ένα δεοντολογικό πρότυπο ή με βάση την πραγματική της υπόσταση και λειτουργία; Δέον και είναι, για άλλη μια φορά μπροστά μας¹⁰¹. Αυτή τη φορά όμως δεν θα απασχολήσει το δέον, διότι η ανάλυση θα κινηθεί σε επίπεδα οριακά νομικά, οπότε δεν έχει νόημα και αντικείμενο η προσπάθεια ανάλυσης του δεοντολογικού περιεχομένου μιας υπονοούμενης πραγματικότητας. Αυτό που ενδιαφέρει είναι η οντολογία της σχέσης στο δεδομένο περιβάλλον της και τι δύναται να εντείνει και μορφοποιήσει αυτή και πως.

B. Το τι είναι ένας θεσμός –η φύση, αιτία και σκοπός ύπαρξης- προσδιορίζεται από τις λειτουργίες τις οποίες επιτελεί ή ορίζεται ξεχωριστά από αυτές; Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα κατευθύνει τον ερμηνευτικό χειρισμό όχι μόνο των εθνικών κοινοβουλίων αλλά και της ίδιας της Ένωσης.

Ο ορισμός, ο ξέχωρος από τις λειτουργίες εκπροσωπεί μία τυπική –οργανική αντίληψη περί του θεσμού, όπου αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο είναι η δομή και η οργάνωσή του, ενώ, το ποιες λειτουργίες επιτελεί, αποτελεί το επιπλέον του ορισμού στοιχείο.

Αντιθέτως, ο ορισμός ενός θεσμού από τις λειτουργίες τις οποίες επιτελεί, εκπροσωπεί την ουσιαστική –λειτουργική αντίληψη περί του θεσμού, όπου ο θεσμός προσδιορίζεται όχι από το πώς παρουσιάζεται (μορφή) αλλά από το πώς λειτουργεί (περιεχόμενο). Μια ολοκληρωμένη θεώρηση ενός θεσμού (όχι ολοκληρωμένος ορισμός) περιλαμβάνει και τις δύο οπτικές, όμως βαρύτητα είναι δυνατόν να δοθεί σε μία εκ των δύο ανάλογα με το τι θέλουμε να τονίσουμε. Το αν θα επιλέξουμε την πρώτη ή τη δεύτερη εκδοχή δεν στερείται θεωρητικών συνεπειών. Αν π.χ. επιλέξουμε την πρώτη, τότε τυχόν μετασχηματισμός των λειτουργιών του θεσμού δε συνεπάγεται οπωσδήποτε το μετασχηματισμό του ίδιου του θεσμού. Κρίση αντίστοιχα των λειτουργιών του θεσμού δε θα συνεπάγεται αναπόφευκτα κρίση του ίδιου του θεσμού. Μπορεί όμως να υποστηριχθεί και το αντίθετο. Τόσο για τα Κοινοβούλια πάντως όσο και για την Ένωση, ως τώρα έμφαση δόθηκε κυρίως στις λειτουργίες τις οποίες επιτελούν, ήταν όμως αυτό αρκετό για να προσδιορίσει τη φύση τους;

Η Ένωση τείνει να αποτελέσει τη μετεξέλιξη των κρατών της Ευρώπης, ως η ιστορική συνέχειά τους ή τη μετεξέλιξη της συνεργασίας τους σε κυβερνητικό κυρίως επίπεδο, δηλαδή σε επίπεδο Κυβέρνησης και εκτελεστικής εξουσίας (η παραδοχή της μίας ή της άλλης εκδοχής είναι απόρροια

¹⁰⁰ Σε αυτό το μέρος, όπως σημειώθηκε και στην εισαγωγή, επιχειρείται ένα ταξίδι στο 'υποσυνείδητο' Κράτους και Ένωσης, στο οποίο υπάρχει μια συγκεκριμένη εικόνα για τα εθνικά κοινοβούλια, η οποία και αντανακλάται σε επίπεδο πραγματικότητας. Δεν έχει τόσο σημασία το να αξιολογήσουμε τα κοινοβούλια έναντι της Ένωσης, όσο να κατανοήσουμε γιατί υπάρχει αυτό που βλέπουμε και τι υποδηλώνει.

¹⁰¹ Βλ. Habermas Jurgens, ό.π., υποσημ. 15

του ορισμού ενός θεσμού με βάση τη μορφή του ή το περιεχόμενο της λειτουργίας του); Εάν τείνει να αποτελέσει τη μετεξέλιξη των κρατών ως κύρια οργανωτική μορφή άσκησης δημόσιας εξουσίας, τότε η Ένωση εμπεριέχεται ως έννοια στην έννοια του κράτους ως το ειδικό σε σχέση με το γενικό. Αυτό τι σημαίνει με μια μαθηματική απόδοση; Ότι τα κοινοβούλια, που αποτελούν ουσιαστικά θεσμούς ενός σύγχρονου ευρωπαϊκού δημοκρατικού κράτους, εντάσσονται αναπόδραστα ως ουσιαστικά στοιχεία στην έννοια της Ένωσης ή τείνουν αναπόδραστα προς τούτο, όχι απαραίτητα πάντως με τη θέση και μορφή που έχουν σήμερα, αφού η μεταλλαγή του γενικού –κράτος– μεταλλάσσει και το ειδικό –κοινοβούλιο-. Εάν όμως δεχθούμε ότι η Ένωση αποτελεί τη μετεξέλιξη της συνεργασίας των κρατών, τότε η μορφή του κράτους είναι κάτι το ξεχωριστό από την Ένωση, η Ένωση αποτελεί όχι προέκτασή του, αλλά ένα κοινό αντικείμενο, ένα ιδιόμορφο πεδίο συνάσκησης πολιτικής, με τη διαμόρφωση της οποίας είναι επιφορτισμένες οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, κι όχι τα κοινοβούλια, μέχρι σήμερα.

Το κοινοβούλιο παραμένει η καρδιά του κράτους, όμως, όσο το κοινό αντικείμενο λειτουργίας (η Ένωση) διογκώνεται, τόσο αυτονομείται, αναπτύσσοντας ίδια χαρακτηριστικά. Αρχίζει έτσι και απομακρύνεται από τα χέρια των κρατών, αποκτώντας δική του προσωπικότητα ή φιλοδοξώντας προς τούτο, ως υποκείμενο. Όσο τείνει επομένως το αντικείμενο να καταστεί υποκείμενο, τόσο οι λειτουργίες στο εσωτερικό των κρατών διέρχονται μία μετάβαση, κατά την οποία οι κυβερνήσεις τείνουν εξίσου να απομακρυνθούν από το σχήμα του κράτους, να ‘τραβηχτούν έξω από αυτό’, κίνηση που εντείνει η ίδια την αντίστοιχη κίνηση των πολιτών του κράτους, η οποία ήδη είχε ενεργοποιηθεί λόγω των αποτελεσμάτων των επιμέρους εφαρμογών των πολιτικών του ιδιότυπου αντικειμένου .

Η τελευταία δε κίνηση είναι που προτρέπει, ωθεί, αναγκάζει το κοινοβούλιο να ακολουθήσει την ίδια κίνηση, έξω από ένα πλαίσιο προς ένα νέο υπό διαμόρφωση, σαν μία γραμμή που δεν κλείνει, που όμως όλο και πλησιάζουν η μία πλευρά της την άλλη, ώστε να αποτελεί ευκαιρία και να δύνανται οι παραπάνω κρατικοί φορείς να εισέλθουν στο νέο υπό διαμόρφωση σχήμα και να λάβουν θέση επ’ αυτού, να πάρουν μέρος δηλαδή στη διαμόρφωση. Εάν οι δύο πλευρές δεν συναντηθούν ποτέ, τότε δεν θα έχουμε ένα νέο υποκείμενο, αντάξιο του κράτους, κατά συνέπεια, τα κοινοβούλια και εν γένει οι κρατικοί φορείς θα δύνανται να επέμβουν, και μάλιστα η επέμβασή τους θα έχει ενδεχομένως αποφασιστικό χαρακτήρα. Εάν όμως οι πλευρές συναντηθούν, τότε τα κοινοβούλια εάν δεν επενέβησαν πιο πριν, δεν θα δύνανται να επέμβουν πια, ενώ αν είχαν προλάβει να επέμβουν, τότε η συμμετοχή τους δεν θα είναι αποφασιστική κατά πάσα πιθανότητα–δεν αποκλείεται πάντως και να είναι, π.χ. στη βάση ενός ομοσπονδιακού μοντέλου δύο βουλών, ΕυΚοιν και εκπροσώπων των Κοινοβουλίων.

Ενδέχεται λοιπόν, σε όποια επιλογή από τις αρχικά τεθείσες να προβούμε, να φτάσουμε στο ίδιο αποτέλεσμα. Πριν όμως φτάσουμε στο αποτέλεσμα, διερχόμαστε μια σειρά από ζητήματα που καλούμαστε να επιλύσουμε, ζητήματα πολλά και ποικίλα, όπου μία επί της αρχής επιλογή θα κατεύθυνε αντίστοιχα και ανάλογα τις λύσεις.

Πάντως, το σίγουρο είναι ότι η Ένωση δεν διεκδικεί αυτοτελή μορφή και πλήρως αυτόνομη (καθώς η εξουσία της, η μορφή της δηλαδή δεν ολοκληρώνεται πέρα και ξέχωρα από τα κράτη (δεν συναντούνται οι δύο άκρες της γραμμής, από τη στιγμή που η εξουσία της Ένωσης είναι δοτή και περιορισμένη τυπικά, άρα, όπως θα σημειωθεί και πιο κάτω, δεν είναι εξουσία, αλλά αρμοδιότητα. Μπορεί όμως και να υποστηριχθεί βάσει της ίδιας λογικής το αντίθετο, ότι δηλαδή η εξουσία είναι δοτή, αλλά από τη στιγμή που δίδεται δεν μπορεί να είναι περιορισμένη, αφού η εξουσία είναι μία και ενιαία) αλλά περνά από τα κράτη και μέσω αυτών ολοκληρώνεται. Το εάν η μορφή αυτή θα καταστεί αυτοτελής και πότε είναι ένα ζητούμενο, προς το παρόν όμως αυτή η εκδοχή δεν δύναται να σταθεί, ώστε η Ένωση σήμερα ή δύναται να θεωρηθεί μετεξέλιξη του Κράτους ως έννοια και ως μορφή ή των λειτουργιών του (ως περιεχόμενο). Η ανάλυση και εξέταση της εξέλιξης του Κράτους φωτίζει πτυχές υπονοούμενες της Ένωσης και των Κοινοβουλίων, αλλά και το αντίστροφο, επιτυγχάνοντας μια ατέρμονη και αέναη ανάδραση.

Γ. Η κυριαρχία (που εδώ έχει ταυτόσημο με την έννοια της εξουσίας¹⁰² νόημα) είναι δυνατόν να

¹⁰² Η κεντρική και ενιαία εξουσία, αποτυπωμένη νομικά, συνιστά το εννοιολογικό περιεχόμενο της νομικής έννοιας του κράτους. Και ομιλούμε για τη νομική αποτύπωση της κεντρικής εξουσίας, διότι με τη νομική αποτύπωση αυτή καθίσταται 'συμβατικά' πρωτογενής, διότι στην πραγματικότητα, και στην ουσία, δεν είναι, καθώς έξω και πριν τη νομική αποτύπωση αναβλύζει η πηγή πρωτογενούς εξουσίας, κι αυτό συνδέεται με την παρούσα ανάλυση άμεσα από τη στιγμή που δεχόμαστε ότι η εξουσία χάνεται, όταν μεταβιβασθεί ένα μέρος της, και μόνο για αρμοδιότητα τότε μπορούμε να μιλάμε.

α) Κατά τον γράφοντα, νομικά υπάρχει κράτος, όταν αυτό έχει Σύνταγμα. Αλλιώς νομικά είναι κάτι άλλο. Συνεπώς, το κράτος δικαίου, είναι και το μόνο κράτος (πλεονασμός, η χρήση του προσδιορισμού). Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι συνταγματικές μοναρχίες, οι συνταγματικές δημοκρατίες, κ.α., αποτελούν -νομικά - κράτη, όχι όμως οι απόλυτες μοναρχίες, ασχέτως εάν και εκεί είχε συγκροτηθεί πραγματικά μια κεντρική, κοσμική ενιαία επί όλων με αφηρημένο χαρακτήρα και δυνατότητα – μονοπώλιο χρήσης νόμιμης βίας.

β) Η ύπαρξη Συντάγματος σημαίνει ότι η νομικά κεντρική εξουσία σίγουρα και αυτομάτως i. Αντλεί τη νομιμοποίησή της από μια πηγή εξωδικαϊκή, ii. Δεσμεύεται ως προς την οργάνωση και λειτουργία της, iii. Η λειτουργία της έχει ένα προορισμό συγκεκριμένο, iv. Εγγυάται (στα σύγχρονα φιλελεύθερα δυτικά κράτη) την προστασία δικαιωμάτων πρωτίστως ατομικών, άρα περιορίζεται εξ ορισμού από αυτά. Εάν δεν υπήρχε Σύνταγμα, όπως το αντιλαμβάνεται το σύνολο της συνταγματικής –δυτικής- θεωρίας, αλλά ο φορέας της –πραγματικής μόνο- κεντρικής εξουσίας έθετε ορισμένους κανόνες, δεν θα δεσμευόταν από αυτούς, αφού ανά πάσα στιγμή ελεύθερα θα μπορούσε να τους αλλάξει, αλλά, αντίθετα, οι κανόνες αυτοί θα ετίθεντο για να δεσμεύσουν τους εξουσιαζόμενους, που ούτως ή άλλως σε πραγματικό επίπεδο, ως εξουσιαζόμενοι είναι πάντα δεσμευμένοι, άρα οι κανόνες θα ετίθεντο για να οργανώσουν νομικά την υποταγή του κοινωνικού συνόλου (Κατά τον Locke, η τυραννία είναι η άσκηση εξουσίας πέρα από το δίκαιο, σε Locke John, Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως: Δοκίμιο με θέμα την Αληθινή Αρχή, Έκταση και Σκοπό της Πολιτικής Εξουσίας, Εισαγωγή – Μετάφραση – Σχόλια: Πασχάλης Μ. Κιτρομηλίδης, 1^η Έκδ., Σειρά: Φιλοσοφική και Πολιτική Βιβλιοθήκη, 33, Αθήνα, Εκδόσεις Γνώση, 1990, Κεφάλαιο XVIII 'Περί τυραννίας', σελ.243.

γ) Το κράτος, ως νομική έννοια (από τη στιγμή που αποκτά Σύνταγμα), ασκεί νομικά πρωτογενή εξουσία, η οποία όμως, ακριβώς διότι η εξουσία δεσμεύεται, είναι δευτερογενής, επομένως ουσιαστικά δεν είναι εξουσία. Η πραγματική εξουσία βρίσκεται πάνω και πάντως έξω από το νομικό καλούπι του – νομικού- κράτους. Σε νομικό επίπεδο συνεπώς, η κατοχύρωση έστω και ενός δικαιώματος, έχει αναιρέσει την νομική εξουσία.

δ) Η πραγματική πρωτογενής εξουσία είτε διοχετεύεται άμεσα νομικά είτε μεταβιβάζεται, διοχετεύεται εξ ολοκλήρου – διότι μερική μεταβίβαση εξουσίας με βάση τα παραπάνω δεν είναι δυνατόν να νοηθεί- για διάφορους λόγους, και πάντως δεδομένης μιας ιστορικής ανάγκης, σε άλλη πηγή, οπότε η εξουσία θα είναι δευτερογενής τυπικά μα πρωτογενής στο εξής πραγματικά. Στην τελευταία περίπτωση, για να είμαστε ακριβείς θα λέγαμε ότι από τη στιγμή που σε πραγματικό πάντα επίπεδο η εξουσία μεταβιβάζεται, πρέπει να ανακαλύψουμε αν η πρωτογενής εξουσία κράτησε κάτι για τον εαυτό της στη μεταβίβαση, οπότε στη θετική περίπτωση, δεν υπάρχει εξ' ολοκλήρου μεταβίβαση, άρα η εξουσία ποτέ πράγματι δεν χάθηκε και ανά πάσα στιγμή η όποια μεταβίβαση της στιγμής ανακαλείται. Μένει πάντα να διαπιστώνουμε εάν σε πραγματικό ή ακόμη και σε νομικό επίπεδο η κυριολεκτικά πρωτογενής εξουσία έχει κρατήσει κάτι, άρα όλα –π.χ. έτσι στα περισσότερα συντάγματα φαίνεται να ισχύει για το λαό, ως πρωτογενή κατά κυριολεξία πραγματική εξουσία, άρα και νομικά πρωτογενή.

Πιο συγκεκριμένα, η πραγματική πρωτογενής εξουσία, μία δύναμη επιβολής η οποία είναι μοναδική και κραταιά, έναντι οποιονδήποτε άλλων δυνάμεων επιβολής, είναι κατά κυριολεξία πρωτογενής όταν οι κοινωνικές συγκρούσεις και βίαιες διαμάχες που προηγήθηκαν αυτής, αποτελούσαν έναν αγώνα για το ποιος θα επικρατήσει και θα εξουσιάσει τους λοιπούς, όταν δηλαδή η θεμελίωση της κεντρικής επί όλων πραγματικής εξουσίας δεν ήταν προϊόν μιας κοινής συνείδησης, μιας κοινής θυσίας, μιας κοινής βούλησης ενός κοινού προορισμού, αλλά μιας σύγκρουσης επιμέρους βουλήσεων αντικρουόμενων και ανεξάρτητων, χωρίς η μία να επικαλύπτει την άλλη, με σκοπό την ικανοποίηση ατομικών συμφερόντων ή συμπτωματικά κοινωνικών.

Είναι δευτερογενής τυπικά η πραγματική κεντρική εξουσία στο μέτρο που προέκυψε, γεννήθηκε, είτε από την ανάγκη ομαλής κοινωνικής συμβίωσης, οπότε και δόθηκε, όχι υπό την έννοια της αντιπροσώπευσης, αλλά υπό την έννοια της πρακτικής οργάνωσης της αυτορρύθμισης με κάποιο τρόπο και κατά συνέπεια τέθηκε σε ορισμένους κανόνες ως προς το περιεχόμενό της, τα όριά της, τις μεθόδους υλοποίησής της, ίσα που να ανταποκρίνεται στον ορισμό και προορισμό της, είτε ακόμη κι αν δεν δόθηκε, ακόμη κι αν με τη βία κάποια κοινωνική ομάδα επιβλήθηκε στους υπόλοιπους, εφόσον οι βίαιες συγκρούσεις ή διαφορές υπαγορεύτηκαν από την ίδια κοινωνική ανάγκη αρμονικής συμβίωσης και δεν προηγήθηκαν αυτής ή θεμελίωσαν αυτή, καθώς κι εφόσον η ομάδα που θα επικρατήσει έχει ως στόχο την ικανοποίηση αυτής της ανάγκης και μόνο.

περιορισθεί και να ασκείται δοτά και περιορισμένα ή μήπως η κυριαρχία είναι πάντα μία και ενιαία, ώστε αν δοθεί μέρος αυτής, στην ουσία, δεν θα υπάρχει; Αυτό που είναι δυνατόν πράγματι να παραχωρηθεί είναι αρμοδιότητες και λειτουργίες (όπου η αρμοδιότητα υποδηλώνει κυρίως την ευθύνη ενώ η λειτουργία, κυρίως το αντικείμενο αρμοδιότητας), ώστε να είναι δυνατόν να διατηρηθεί η κυριαρχία. Τι γίνεται όμως όταν οι αρμοδιότητες που παραχωρούνται, εν τοις πράγμασιν συνιστούν με το πέρασμα του χρόνου εξειδίκευση, ώστε να υποκαταστήσει ο αρμόδιος, ως γνωρίζων το αντικείμενο, τον κυρίαρχο¹⁰³ ή όταν το πλέγμα αρμοδιοτήτων που παραχωρείται αποτελεί την πεμπτουσία της κυριαρχίας, ώστε να λέγαμε ότι η τελευταία έχει μετατοπισθεί, χωρίς τυπανοκρουσίες, από τον κυρίαρχο στον αρμόδιο. Αυτός ο προβληματισμός διατρέχει υποσυνείδητα την Ένωση στη σχέση της με το κράτος, όπως θα φανεί πιο κάτω, και η επιλογή που θα γίνει τελικά θα βαρύνει καίρια στην αντίληψή μας για την δυναμική της Ένωσης. Δεν έχει τόσο

Από τη στιγμή που σε πραγματικό επίπεδο η κεντρική εξουσία σχηματίζεται, εγκαθιδρύεται και αποδίδεται σε ένα φορέα συγκεκριμένο και ενιαίο, το πώς αυτός θα την ασκήσει (περιεχόμενο, μέθοδοι, όρια) εξαρτάται από το αν η εξουσία του θεμελιώθηκε πρωτογενώς ή δευτερογενώς. Αν θεμελιώθηκε δευτερογενώς, αλλά ο πρωτογενής φορέας συνάγεται ότι έχει τον τελευταίο λόγο, τότε αναπόδραστα θα υπαχθεί σε κανόνες, δηλαδή σε μια πάγια και δεσμευμένη άσκηση, οπότε και γίνεται λόγος για 'Κράτος'

Αν θεμελιώθηκε πρωτογενώς, τότε εξαρτάται το πώς θα ασκηθεί από τη βούληση του φορέα της (κατά τη λογική του 'το Κράτος είμαι εγώ'). Ο φορέας της ενιαίας επί όλων εξουσίας στην περίπτωση αυτή δύναται να δρα αδέσμευτα και ανεξέλεγκτα. Από τη στιγμή όμως που ενδιαφέρεται να διατηρήσει την εξουσία του σε βάθος χρόνου, έστω δηλαδή και για το ίδιο αυτού όφελος, οφείλει να θεσμοθετήσει την εξουσία του, να την αποτυπώσει νομικά, δηλαδή, να την υποβάλει σε κανόνες κυρίως σε κανόνες ρύθμισης της συμπεριφοράς των κοινωνιών κι όχι του φορέα της δημόσιας εξουσίας, ώστε να εξασφαλίζεται η κοινωνική ηρεμία. Από τη στιγμή που η εξουσία θεσμοθετείται, και σε αυτή την περίπτωση θα γίνει λόγος για (νομικό) Κράτος.

ε) Από εκεί και έπειτα, θα ορίζαμε νομικά το κράτος (κάτι που πρέπει να το τολμήσουμε στο μέτρο που το κράτος χρησιμοποιούμε για να συνδέσουμε Ένωση και Κοινοβούλια, το κράτος γεννήθηκε και εδραιώθηκε ταυτόχρονα με τη γέννηση και εδραίωση των Κοινοβουλίων, τα κοινοβούλια ανήκουν στα κράτη και η Ένωση από πολλούς χαρακτηρίζεται ως κράτος,) ως την κύρια νομική οργάνωση καθ' όλης της κοινωνικής συμβίωσης κατά πάγιο και δεσμευτικό τρόπο, (οριοθέτηση νομικά της κοινωνικής συμβίωσης), κάτω από μια κοινή, κεντρική και ενιαία, επί όλων, νομικά επίσης οργανωμένη άρα και οριοθετημένη, εξουσία, δημόσια εξουσία στα δημοκρατικά πολιτεύματα, συνεκτική και εξισορροπητική των αντίρροπων κοινωνικών τάσεων, κατά της επιταγής της κοινωνικής οργάνωσης, άρα οριοθέτησης. Αντίστροφα, και η κοινωνία, επειδή ακριβώς, όπως προειπώθηκε, η νομική εξουσία δεν είναι εξουσία στην πραγματικότητα, αφού οριοθετείται, αποτελεί δύναμη συνεκτική και εξισορροπητική των αντίρροπων κρατικών τάσεων. Εξ' ορισμού επομένως στο Κράτος ενυπάρχει το στοιχείο της ουδετερότητας, γεγονός που προκαθορίζει και τη στάση του, μαζί όμως με το στόχο του που είναι η διασφάλιση της κοινωνικής ισορροπίας και ειρήνης την ίδια στιγμή που και στην κοινωνία ως ολότητα υπάρχει το ίδιο στοιχείο της ουδετερότητας έναντι του κράτους. Νομικά συνεπώς δεν μπορεί εύκολα να διαπιστωθεί, διότι απλούστατα δεν γίνεται να διαπιστωθεί, ποιος είναι ο κυρίαρχος, διότι δεν υπάρχει. Υπάρχει μια αμοιβαία ισορροπία, ένας φυσικός νόμος, άρα και νομικός φυσικά. Τελικά, όταν περιγράφουμε το κράτος ως εξουσία συγκεντρωτική και αφαιρετική, αυτό γίνεται χάριν συντομίας και σχηματικά, διότι αποτελεί μέρος του συνολικού πλάνου, η παρατήρηση του οποίου οδηγεί, πολύ πιθανά, σε διαφορετικά συμπεράσματα.

στ) Ο συγκεκριμένος πληθυσμός και τα συγκεκριμένα γεωγραφικά όρια αποτελούν συνισταμένες όχι ουσιώδεις για τον ορισμό, δεν προσδιορίζουν τι είναι κράτος αλλά για πιο συγκεκριμένο κράτος μιλάμε.

ζ) Σε υλικό, πραγματικό επίπεδο, η δημόσια εξουσία που δεν περιορίζεται και δεν οργανώνεται αφηρημένα και ανεξάρτητα από το φορέα του οργάνου άσκησής της δεν έχει πάγιο χαρακτήρα, καθώς εξαρτάται από τις συνθήκες που περιβάλλουν τους φορείς της, συνεπώς δεν στοιχειοθετεί μια άξια νομικής ανάλυσης περίπτωση, ούσα –νομικά- κράτος υπό αίρεση αναβλητική. Ούτε δεσμευτικός χαρακτήρας διάχυτος υπάρχει, υπό την έννοια ότι κι αν ακόμη υπάρχει το πάγιο μόρφωμα, αυτό δεν υπέρκειται των κοινωνικών ορέξεων, επιθυμιών και ευκαιριακών βουλήσεων, στις οποίες και υπόκειται. Κράτος υπό διαλυτική αίρεση θα μπορούσε να θεωρηθεί στην καλύτερη περίπτωση.

η) Για όλα τα παραπάνω, η θεωρία μπορεί να επιφυλάσσει διαφορετική αντιμετώπιση. Η οικονομία της παρούσης επιτρέπει μόνο την παρουσίαση των απόψεων του γράφοντος για το θέμα, διότι έτσι ο γράφων 'ψυχογραφείται' και μαρτυρά τη δική του υποσυνείδητη σκέψη, με την οποία και εξηγείται το δυνατόν η θέση του σε αυτό το μέρος, αλλά και συνολικά σε όλη την μελέτη.

¹⁰³ Όπως συνέβη με την Κυβέρνηση σε σχέση με τον Μονάρχη σε Αγγλία και Γαλλία, σε πρακτικό επίπεδο, ήδη από τον 17^ο αιώνα και με την καθιέρωση του ρόλου του Πρωθυπουργού ειδικότερα στην Αγγλία, γύρω στα τέλη του 17^{ου} αιώνα.

σημασία στην κορυφαία, και οριακά νομική, αυτή περίπτωση το τι προβλέπεται νομικά, αλλά τι είναι δυνατόν πραγματικά να ισχύει.

Δ. Η ερμηνεία του ενωσιακού φαινομένου θα γίνει με βάση και στα όρια των εθνικών ερμηνευτικών και μεθοδολογικών εργαλείων ή ανταποκρίνεται σε μια διαφορετική λογική, ώστε οι εθνικές μέθοδοι να θεωρούνται πεπερασμένες; Η επιλογή αυτή στην πραγματικότητα δεν συνιστά επιλογή. Κι αυτό διότι από τη μια πλευρά έχουμε κάτι δεδομένο. Ενώ από την άλλη έχουμε κάτι που δεν έχει στοιχειοθετηθεί ακόμη αυτοτελώς και το οποίο, μέχρι να στοιχειοθετηθεί, θα ακολουθεί το πραγματικό γεγονός. Από τη μία το βέβαιο και από την άλλη το αβέβαιο. Εξάλλου, τα ίδια τα εθνικά μεθοδολογικά εργαλεία, θα μπορούσαμε να τα προσαρμόσουμε κατάλληλα, ώστε να μη συντρέχει λόγος να αναζητήσουμε νέα. Σε τελική ανάλυση, τα κράτη έδωσαν ζωή στην Ένωση, άρα η Ένωση δεν είναι δυνατόν να μην τα μοιάζει ως ένα βαθμό.

Κατά μία όμως άλλη εκδοχή, τα νέα μεθοδολογικά και ερμηνευτικά εργαλεία ήδη υπάρχουν και ανταποκρίνονται στο νέο πρωτόγνωρο μηχανισμό λήψης αποφάσεων, στην κοινοτική λογική, διαμορφωθέντα και διαμορφούμενα, όσο διαμορφώνεται και εμπλουτίζεται το ενωσιακό οικοδόμημα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΠΡΩΤΗ ΟΠΤΙΚΗ : ΑΝΑΜΕΣΑ ΣΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΈΝΩΣΗ ΚΑΙ ΓΥΡΩ ΤΟΥΣ... ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

Εκεί, στο Κράτος, μπορούμε σίγουρα να πάρουμε απαντήσεις σχετικά με το τι ωθεί τα Κοινοβούλια να μετέχουν στην Ένωση¹⁰⁴.

Το κράτος αποτελεί το χώρο γέννησης της Ένωσης και τον ‘φυσικό γονέα’ αυτής, το κράτος όμως πολύ πιο πριν είχε παρακολουθήσει, παράλληλα –και εντός αυτού- με τη δική του γέννηση και εδραίωση, την αντίστοιχη των εθνικών κοινοβουλίων (όπως φάνηκε στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους). Επομένως, αποτελεί το κράτος ένα κοινό παρονομαστή, και από εκεί ξεκινούν και εκεί καταλήγουν όλα.

Τι μπορεί να σημαίνει όμως η ιστορικά άρρηκτη σύνδεση εθνικών κοινοβουλίων και Κράτους σε σχέση με την Ένωση; Εάν αποφασίσουμε, και αυτό θα συνιστά θεμελιώδη επιλογή, να ερμηνεύσουμε την Ένωση με τα εθνικά ερμηνευτικά εργαλεία, τότε η σημασία της παραπάνω διαπίστωσης είναι μεγάλη. Κι αυτό διότι, εάν αποδεικνυόταν ότι η Ένωση αποτελεί Κράτος ή εάν οδηγείται σε αυτή την κατεύθυνση, τότε θα έπρεπε να έχει ή αποκτήσει Σύνταγμα, θα έπρεπε δε, εάν το Κράτος ήταν δημοκρατικό, το Κοινοβούλιο της Ένωσης τυπικά να έχει ή να αποκτήσει τη νομική πρωτοκαθεδρία. Το ΕυρΚοιν όμως δεν έχει τυπικά την πρωτοκαθεδρία στην Ένωση και από εκεί ξεκινούν όλα τα προβλήματα.

Ο παραπάνω συλλογισμός ήδη έχει μπει στον πειρασμό να διεξαγάγει ένα ταξίδι στο παρελθόν για να αναζητήσει ομοιότητες με τη σημερινή εξέλιξη της Ένωσης, ώστε να ξαναζήσει την ιστορία, όπου στη θέση του τότε σχηματιζόμενου Κράτους τοποθετείται η Ένωση και στη θέση του μονάρχη, σχηματικά κι όχι βεβαίως με τη λογική μιας μοναρχίας, τα γραφειοκρατικά και τεχνοκρατικά όργανα της Ένωσης που κορυφώνονται στο Συμβούλιο Υπουργών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Επιτροπή¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Ο.π., υποσημ. 102

¹⁰⁵ Για αυτή την οπτική βλ. σε Νίκος Γιαννής, ό.π., υποσημ. 96.

Αυτή όμως η αντίληψη, όσο ‘μαγική’ στη σύλληψή της, αδικεί τους ίδιους τους μηχανισμούς θέσπισης πολιτικής της Ένωσης, οι οποίοι δεν ανταποκρίνονται στο πεπερασμένο σχήμα της μονολιθικής κεντρικής εξουσίας, της αυστηρά –ιεραρχικά δομημένης, σαν μια δύναμη, που έρχεται από ψηλά. Αντίθετα, και μόνο από την παράθεση των μηχανισμών λήψης απόφασης της Ένωσης σε γενικές γραμμές στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους, αντιλαμβάνεται κανείς ότι έχουμε να κάνουμε με ένα ‘εργοστάσιο παραγωγής και μεταποίησης πολιτικής ύλης’, το οποίο, ως ένα δίκτυο αλληλόδρασης και ανάδρασης, δεν θέτει κατ’ ανάγκη κάποιον στην κορυφή, δεν αποτελεί κατ’ ανάγκη πυραμίδα (σαν αυτή που βρέθηκε στα γραπτά του Kelsen). Πολλοί παράγοντες μπορούν εξίσου να επηρεάσουν τις εξελίξεις επί ίσοις όροις –και ίσως αυτό να αποτελεί ακριβώς απόρροια του ότι η Ένωση δεν είναι Κράτος και ούτε θα μπορούσε, εξαιτίας αυτού ακριβώς του μηχανισμού να γίνει.

Εξάλλου, αυτή η προσέγγιση στηρίζεται στην αντίληψη ότι στη θέση των τότε εθνικών κοινοβουλίων θα υπεισέλθει το ΕυρΚοιν .

Κάποιος όμως θα μπορούσε να ισχυρισθεί ότι το ΕυρΚοιν έχει ακολουθήσει αντίστροφη φορά εξέλιξης σε σχέση με τα εθνικά κοινοβούλια και η νομιμοποίηση που έχει τη δυνατότητα να παράσχει δεν επαρκεί.

Διότι το ΕυρΚοιν γεννήθηκε στα πλαίσια ενός συγκεκριμένου, περιορισμένου ορίζοντα δράσης. Θεσμοθετήθηκε ο ρόλος του για να σταθεί έναντι και στα πλαίσια όχι μιας –της κορυφαίας και κεντρικής-πολιτικής οντότητας, αλλά μιας επιμέρους, ειδικής λειτουργίας δοτής από μια ολοκληρωμένη πολιτική εξουσία (με τη χρήση του προσδιορισμού ‘πολιτική’ υπονοείται πολίτευμα δημοκρατικό), στην οποία εντάσσονται και την οποία εκφράζουν και υπηρετούν τα εθνικά κοινοβούλια (αυτό αποτελεί μία όψη, διότι όπως σημειώθηκε, ανάλογα με την θέση που λαμβάνουμε ως προς την έννοια της εξουσίας, εκλαμβάνουμε αντίστοιχα και τη δυναμική και το πολιτειακά εξελικτικό όριο της Ένωσης).

Το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο αποτελεί μέρος του ενωσιακού εγχειρήματος, το οποίο όσο ωριμάζει τόσο καθιστά και πιο ώριμο το ρόλο του ΕυρΚοιν. Ακόμη επομένως και να καταστεί το ΕυρΚοιν ως ο απόλυτος νομοθέτης της Ένωσης, αυτό δεν σημαίνει ότι η Ένωση θα έχει καταστεί πολιτική. Διότι τυπικά η εξουσία της Ένωσης θα είναι δοτή επομένως θα τελεί (εκτός κι αν υποθέσουμε ότι κάποια στιγμή θα καταστεί νομικά πρωτογενής) υπό την επιφύλαξη της αποδοχής υπό των εθνικών κοινοβουλίων. Όσο υπάρχει η ασφαλιστική δικλείδα ‘της δοτής και περιορισμένης εξουσίας’, τόσο η Ένωση θα στηρίζεται στις ήδη υπάρχουσες εθνικές δομές.

Αν όμως δεχθούμε ότι η κυριαρχία είναι μία και ενιαία και δεν νοείται παραχώρηση μέρους αυτής, διότι σε αυτή την περίπτωση θα πάψει η ίδια να υπάρχει, τότε αυτό που τυπικά προβλέπουν οι συνθήκες, ουσιαστικά δεν στέκει. Το δοτό ισχύει, όχι όμως και το περιορισμένο, διότι με την μεταβίβαση εξουσίας η εξουσία χάνεται και άρα δεν είναι σε θέση να περιορίσει το φορέα στον οποίο μεταβιβάστηκε ένα τμήμα της. Το περιορισμένο δεν νοείται έναντι του Κράτους καθεαυτού αλλά έναντι όλων των άλλων λειτουργιών και αρμοδιοτήτων, οι οποίες δεν μεταβιβάστηκαν.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης μέχρι τότε (με βάση την πρώτη άποψη περί κυριαρχίας, η οποία θεωρεί λογική τη δυνατότητα επιμερισμού της), αυτή που εκφράζεται με τη λειτουργία του ΕυρΚοιν, θα είναι εξίσου περιορισμένη και προσαρμοσμένη στην ενωσιακή λογική και θα τελεί πάντα υπό την ανάγκη μιας ευρύτερης πολιτικής επικάλυψης.

Συνεπώς , χρειάζεται, προκειμένου να καλυφθεί το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης, με βάση την παραπάνω άποψη, η νομιμοποίηση των εθνικών κοινοβουλίων, κυρίως πάντως των κοινοβουλευτικών αντιπολιτεύσεων με τα σημερινά δεδομένα, υπό την έννοια της ανάγκης έκφρασης στα πλαίσια του νέου ισχυρού σημείου υπερεθνικής αναφοράς, το οποίο τύποις είναι περιορισμένο, αλλά κατ’ ουσία και κατά περιεχόμενο είναι θεμελιώδες.

Στην παραπάνω άποψη κάποιος θα μπορούσε αντιθέτως να ισχυρισθεί ότι στη θέση των εθνικών κοινοβουλίων πρέπει να τοποθετηθεί το ΕυρΚοιν, το οποίο ακολουθεί από την αρχή της Ένωσης την πορεία της, εξελίσσεται μαζί με αυτή, ενδυναμώνεται νομικά, όπως και, αλλά και παράλληλα

με αυτή, κι αποκτώντας η Ένωση μορφή Κράτους (ασχέτως ποιας ειδικότερης μορφής), αποκτά τυπικά τη νομοθετική πρωτοκαθεδρία το ΕυρΚοιν. Η αντικατάσταση στη συγκρότηση του ΕυρΚοιν των εθνικών βουλευτών από βουλευτές που θα εκλέγονταν με άμεση και καθολική ψηφοφορία, το 1979, ασυναίσθητα και ανεπαίσθητα χάραξε ένα νέο δρόμο, αυτό της ολοκλήρωσης, της πολιτικής ολοκλήρωσης, έθεσε τα θεμέλια για την συγκρότηση μιας νέας λαϊκής κυριαρχίας, αυτής του λαού της Ένωσης. Η υπερεθνικότητα θα αφορούσε πια όχι μόνο όργανα, πρακτικές και αποφάσεις, αλλά και λαούς. Ο διχασμός των λαών των κρατών μελών¹⁰⁶, που ξεκινά έκτοτε χωρίς να έχει κατανοηθεί ή διαγνωσθεί επαρκώς, είναι δυνατόν να θεραπευθεί μόνο υπό το πρίσμα ενός ομοσπονδιακού μοντέλου. Ενώ όμως στο ομοσπονδιακό μοντέλο, η ομοσπονδιακή εθνικότητα είναι αυτή που βαραίνει, εδώ, ακόμη η Ένωση στηρίζεται πρωτίστως στους λαούς των κρατών μελών (σαν το αναποδογυρισμένο τρίγωνο της εξουσίας, εάν εντάξουμε βεβαίως την Ένωση στη λογική του έθνους –κράτους, σαν μια αντίστροφης κατανομής ομοσπονδία). Αν δεν είχε γίνει αυτή η αντικατάσταση, δεν θα είχε καλλιεργήσει τόσο η Ένωση τη δική της φυσιογνωμία και προσωπικότητα, διότι όσο και να συνεργαστούν περισσότεροι λαοί, όσους κοινούς και ξεχωριστούς μηχανισμούς κι αν έχουν, είναι λαοί διαφορετικοί, και η Ένωση γι' αυτούς είναι περισσότερο ένας διάυλος επικοινωνίας και λιγότερο ένωση.¹⁰⁷

Με αυτό τον τρόπο, σίγουρα πιο συναρπαστικό, το ενωσιακό οικοδόμημα καθεαυτό οδηγεί την ερμηνεία μας. Εξάλλου, η ελεύθερη αυτή ερμηνεία υπακούει όχι τυχαία σε μια λειτουργική (Functional) αντίληψη της Ένωσης, προσέγγιση για την οποία θα γίνει λόγος ξεχωριστά πιο κάτω.

Όσο η Ένωση τείνει πάντως να λάβει το χαρακτήρα ενός Κράτους, με τα εθνικά ερμηνευτικά εργαλεία, τόσο τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία γεννήθηκαν μέσα στο Κράτος, διαπιστώνοντας και ζώντας την σταδιακή κατάτμηση του εθνικού κράτους, του περιβάλλοντός τους, 'αισθάνονται το έδαφος να τρέμει' διέρχονται από μία όψιμη κρίση ταυτότητας και υποσυνείδητα ή ενστικτωδώς κατευθύνονται στο νέο περιβάλλον που εξελίσσεται ως κρατικό, και το οποίο, σε τελική ανάλυση, αν και στηρίζεται σε διαφορετικά όργανα, δομή και λογική, δεν παύει να 'κουβαλά' ένα πλήθος εθνικών χαρακτηριστικών, λογικά, 'ως τέκνο' των κρατών μελών.

Εξάλλου, όσο περισσότερο βαρύνει το εθνικό Κράτος στην Ένωση, τόσο σε αυτή ανοίγεται περισσότερος χώρος για τα εθνικά κοινοβούλια, επομένως τόσο πιο έντονο καθίσταται το διακυβερνητικό στοιχείο σε βάρος του υπερεθνικού (για τα οποία ο λόγος ξεχωριστά πιο κάτω), τόσο περισσότερο η Ένωση αποτελεί κυρίως και στην ουσία της έναν τεχνοκρατικό μηχανισμό με πυρήνα οικονομικό, μια ιδιότυπη λειτουργία κι όχι έναν ιδιότυπο θεσμό. Το τι βαραίνει κάθε φορά και πόσο αποτελεί μη μετρήσιμο μέγεθος προς το παρόν διότι τόσο η εξέλιξη της Ένωσης όσο και των κρατών, άρα και των κοινοβουλίων αυτών, συνεχίζεται. Αλλιώς οι θεσμοί αυτοί ξεκίνησαν, αλλιώς είναι σήμερα και αλλιώς θα είναι αύριο, επομένως σχετικοποιείται εξ' ορισμού η όποια καλοπροαίρετη προσέγγιση.

¹⁰⁶ Εδώ τίθεται και το ζήτημα του κατά πόσο η αναβάθμιση του ΕυρΚοιν, άρα η τόνωση της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, συμβιβάζεται πραγματικά με την αντίστοιχη και παράλληλη αναβάθμιση των εθνικών κοινοβουλίων στα πλαίσια της Ένωσης, όπου το ζητούμενο είναι η διατράνωση εθνικών φωνών για ένα γόνιμο και αποτελεσματικό διάλογο. Κάτι τέτοιο θα ενέτεινε τον διχασμό του πολίτη του κράτους μέλους.

¹⁰⁷ Σε όλα τα παραπάνω πάντως θα μπορούσε να μη γίνει καν αναφορά εάν αποφασίζαμε να ερμηνεύσουμε και περιγράψουμε την κίνηση της Ένωσης με ίδια ερμηνευτικά εργαλεία, ενέργεια που απλοποιεί τα πράγματα -αν και ως ένα σημείο, όπως σημειώθηκε είναι επισφαλής και αβέβαιη. Χρειάζεται προφανώς η Ένωση περισσότερο χρόνο για να αναπτύξει πραγματικά κι όχι τυπικά μόνο τη δική της προσωπικότητα. Μήπως όμως τότε Κράτος δεν θα έχει γίνει η Ένωση;-

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΣΤΟΙΧΕΙΟ ΟΙ ΤΡΕΙΣ ΠΡΟΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΥΡΙΑΡΧΙΑ, ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΩΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗ ΜΕΣΗ Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Από τη περιγραφή των μηχανισμών λήψης απόφασης της Ένωσης στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους, αντιλαμβάνεται κανείς πως το σύστημά της, το δίκτυο αλληλεπίδρασης, στηρίζεται σε μια εύθραυστη ισορροπία μεταξύ διακυβερνητικού (π.χ. ομοφωνία στη λήψη αποφάσεων στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών, η προσπάθεια ελέγχου από το τελευταίο της Επιτροπής με την Επιτροπολογία, η ίδια η επιδίωξη μεγαλύτερης συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στα ενωσιακά πράγματα) και υπερεθνικού στοιχείου (π.χ. η πλειοψηφία στη λήψη αποφάσεων, η Επιτροπή, το ΔΕΚ, η ΕΚΤ, το ΕυρΚοιν). Είναι όμως πράγματι έτσι ή έτσι φαίνεται να είναι;

Με την Ένωση, κυρίως τον πρώτο πυλώνα, συμβαίνει ένα φαινόμενο μοναδικό, που είναι δυνατόν να φωτισθεί διαφορετικά, από δύο διαφορετικές πλευρές.

Διακυβερνητικό στοιχείο υπάρχει ακριβώς όταν προσεγγίζουμε την Ένωση ως τη μετεξέλιξη των λειτουργιών και μόνο των εθνικών κρατών μελών, κατά τη διάκριση που επιχειρήθηκε στην αρχή αυτού του κεφαλαίου. Όταν τα κράτη μέλη δεν χάνουν την –νομική πάντα- κυριαρχία τους, (η οποία, κατά μία στην αρχή του κεφαλαίου τεθείσα άποψη, πάντα είναι μία και αυτοτελής και ή χάνεται τελείως ή υπάρχει εξ' ολοκλήρου, επομένως δεν είναι δυνατόν να παραχωρηθεί εν μέρει, διότι τότε δεν θα υπάρχει), δεν την παραχωρούν , παρά μόνο παραχωρούν μέρος των αρμοδιοτήτων τους (στα δημοκρατικά πολιτεύματα, κάθε επιμέρους κρατική λειτουργία συνιστά ευθύνη, κάτι που πηγάζει από το δοσμένο –σε εξωνομικό επίπεδο- χαρακτήρα της νομικής εξουσίας), τότε παραμένουν κυρίαρχα, υπό την έννοια της ισότιμης συμμετοχής στη διεθνή σκακιέρα, κατά τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, απλώς για ένα κομμάτι δράσης τους συνεργάζονται και συμπράττουν, και ειδικά για ζητήματα οικονομίας (πρώτος πυλώνας) έχουν σχηματίσει ένα νέο υποκείμενο αρμοδιότητας, μια νέα θεσμική οντότητα, που υπακούει, επειδή το θέλουν τα κράτη, σε δικούς της κανόνες.

Υπό τη διακυβερνητική οπτική, τα εθνικά κοινοβούλια σαφώς και δύνανται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην Ένωση, υπάρχει αρκετό έδαφος, και αυτό πάντως είναι δυνατόν να γίνει ασχέτως εάν τα εθνικά κοινοβούλια στις σχέσεις τους με την Κυβέρνηση εμφανίζονται υποβαθμισμένα ή σιωπηλά. Αυτό όμως το ζήτημα, δηλαδή της διεκδίκησης μεγαλύτερου ρόλου, εναπόκειται κατά κανόνα ακόμη στην ευχέρεια των Κυβερνήσεων.

Υπερεθνικό στοιχείο υπάρχει όταν μια νέα πολιτική οντότητα, με δικά της όργανα, οργάνωση και λειτουργία, με δική της κυρίαρχη βούληση, τίθεται πάνω και πέρα από τα κράτη, που παραδοσιακά εκφράζουν ξεχωριστά έθνη, σε καθεστώς υπεροχής έναντι αυτών των κρατών επί των οποίων τίθεται.

Με αυτή τη λογική, η υπερεθνική οντότητα υπεισέρχεται στην κυριαρχία των κρατών στα οποία διαχέεται, άρα υπερέχει αυτών, συνιστά επομένως στην πραγματικότητα ένα νέο κράτος.

Δεν μπορεί να υπάρξει υπερεθνικός οργανισμός, που να διαχειρίζεται ένα συγκεκριμένο τομέα αρμοδιότητας –μόνο υπερεθνικοί μέθοδοι-, διότι οι υπόλοιποι τομείς αρμοδιότητας θα είναι εθνικοί και διακυβερνητικοί, και με αυτούς ενδεχομένως θα έπρεπε να συνεννοηθεί, οπότε θεωρητικά θα ήταν δυνατόν να συγκρούεται, άρα, δεν κερδίσαμε τίποτα με το να θεσπίσουμε τον υπερεθνικό οργανισμό όσο εάν επαφίαμε τη σχετική αρμοδιότητα στα κράτη μέλη.

Κι όμως, με την Ένωση, η οποία αποτελεί ένα εν κινήσει μόρφωμα, μία αρμοδιότητα, η οικονομική του πρώτου πυλώνα, ακριβώς επειδή η οικονομία εκ φύσεως και ως σκοπό, έχει υπερεθνικό χαρακτήρα, αποτελεί αρμοδιότητα που τείνει πάντα να επεκταθεί και υπερτεθεί άλλων εθνικών και διακυβερνητικών αρμοδιοτήτων, συγκρουόμενη μαζί τους ή προσεταιρίζοντας αυτές.

Πράγματι η Ένωση, ως προς τον ΙΙ και ΙΙΙ πυλώνα της, θεωρείται (από τη θεωρία του κοινοτικού δικαίου ανεξαιρέτως) περισσότερο ως διακυβερνητική προσέγγιση και υπερεθνική προπαρασκευή, ως προς τον Ι όμως πυλώνα θεωρείται υπερεθνική οντότητα από τη θεωρία και τη νομολογία του ΔΕΚ (ως αυτοτελής έννομη τάξη στην οποία τα κράτη μεταβίβασαν μέρος των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων, της οποίας επομένως το δίκαιο υπερισχύει αυτού των κρατών μελών).

Επίσης, από τη θεωρία¹⁰⁸ εν γένει, γίνεται λόγος για μια συνεχή πάλη διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου από τη γέννηση της Ένωσης και έκτοτε (άλλα θεσμικά δεδομένα ανταποκρίνονται σε υπερεθνική οντότητα και άλλα σε διακυβερνητική συνεργασία, όπως έδειξε και η στο πρώτο μέρος ανάλυση).

Με βάση την παραπάνω οπτική περί κυριαρχίας και υπερεθνικής οντότητας, αν μπαίναμε στο μυαλό ενός φορμαλιστή, όχι πάντως ευρωσκεπτικιστή ή θιασώτη της εθνικής κυριαρχίας, διότι ως θετικιστής νομικός θα ήταν προφανώς ουδέτερος και αντικειμενικός, θα συναγόταν ότι στην πραγματικότητα, τυπικά σίγουρα, αλλά και ουσιαστικά ενδεχομένως, οι Κοινοότητες, αν και νέα υποκείμενα της διεθνούς σκηνής, δεν εκφράζουν μια υπερεθνική πολιτική οντότητα, παρά μια προωθημένης μορφής συνεργασία, συλλειτουργία των κρατών. Αποτελούν γένος οικονομικών αρμοδιοτήτων αυτοτελές, αφηρημένα, ως η συνολική οικονομική αρμοδιότητα, και ακριβώς επειδή αποτελεί αρμοδιότητα, δεν μπορεί να είναι κυρίαρχη η ίδια, παρά υπόκειται σε κυριαρχία, η οποία παραμένει εθνική.

Αποτελεί η ΕΚ –γιατί αυτή εκφράζει το υπερεθνικό στοιχείο κατά τη θεωρία κι όχι η Ένωση-αυτοτελή έννομη τάξη, συμπαγή, και εδώ δεν υπάρχει αντίθεση για τον παραπάνω παρατηρητή σε σχέση με τα πορίσματα θεωρίας και νομολογίας, αλλιώς δεν θα εκπληρωνόταν οι εκπεφρασμένοι από τα κράτη σκοποί (γι' αυτό και κατέστη η ΕΚ υποκείμενο του διεθνούς δικαίου) –όλα τίθενται στην εξυπηρέτηση ενός συγκεκριμένου οικονομικού αποτελέσματος-, όμως η τάξη αυτή δεν παύει να υπάρχει επειδή τη θέλουν και τη διατηρούν τα κράτη μέλη. Το ότι στην πραγματικότητα αναίρεση της σχετικής εντολής από ένα κράτος μέλος είναι πολύ δύσκολο να έχουμε, δεν αποτελεί επιχείρημα ασφαλές, από τη στιγμή που κανείς δεν μπορεί να προκαθορίσει, προβλέψει και προδικάσει τις λεπτομέρειες που μπορούν να χαράξουν την ιστορία.

Συνολικά η Ένωση επομένως, ακόμη βρίσκεται στην αγκάλη των γονέων της, άρα δεν τίθεται ζήτημα, εάν υπερισχύει το ένα ή το άλλο στοιχείο, καθώς υπάρχει μόνο ένα, το διακυβερνητικό. Μόνο ένα βλέπαμε την ΕΚ στη σχετικότητά της, δηλαδή όχι στο περιβάλλον που διάγει, αλλά ξεκομμένα, θα λέγαμε ότι ναι υπάρχει υπερεθνικό στοιχείο. Ίσως, για να είμαστε πιο ακριβείς, θα μπορούσαμε να πούμε ότι υπάρχει το υπερεθνικό στοιχείο κατ' εξουσιοδότηση του διακυβερνητικού.

Η υπερεθνική προσέγγιση υποδηλώνει με κεκτημένη ταχύτητα περισσότερο μια προσδοκία, που διαπιστώνεται περισσότερο ως τέτοια στον ΙΙ και ΙΙΙ πυλώνα και αφορά την εξέλιξη της Ένωσης συνολικά, π.χ. ως ομοσπονδιακό κράτος. Η πανθομολογούμενη σύγκρουση των δύο στοιχείων είναι περισσότερο ιδεολογική σύγκρουση επί του δέοντος να υπάρξει κι όχι επί του πράγματι υπάρχοντος¹⁰⁹.

Το διακυβερνητικό στοιχείο προκαθορίζει τι καταλείπεται στην ιδιόμορφη –υπερεθνικού τύπου σφαίρα της ΕΚ και στην ιδιόμορφη μικτού τύπου σφαίρα συνολικά της Ένωσης. Εξ ου και η

¹⁰⁸ Ενδεικτικά βλ. ό.π., υποσημ.43.

¹⁰⁹ Όλα τα παραπάνω, επαναλαμβάνεται, διατυπώνονται και ισχύουν υπό την προϋπόθεση ότι χρησιμοποιούμε ως μοχλούς ερμηνείας το εθνικό μοντέλο συνταγματικής οργάνωσης. Η ανάγκη για διττή νομιμοποίηση την οποία φανέρωσε η Συνταγματική Συνθήκη και η αδυναμία εξήγησης υπό το πρότυπο της παραδοσιακής διάκρισης των εξουσιών, της Ένωσης, απηχούν την δυνατότητα δημιουργίας νέων συνταγματικών όρων, όπως σημειώθηκε εξάλλου, ως εναλλακτική θέση, μια ορολογική επανάσταση. Η νέα όμως ορολογία αλλάζει στην ουσία την πραγματική κατάσταση ή έστω όσα η μακράιων ιστορική εμπειρία συγκράτησε, τη στιγμή που η δημιουργία της Ένωσης έγινε όχι στα χαρακώματα αλλά στις αίθουσες συναντήσεων; Η, μήπως, η Ένωση θα είχε αιώνες πριν επιτευχθεί, εάν δεν ήταν τα κράτη να την καθυστερήσουν; Το σίγουρο πάντως είναι ότι ερμηνεύουμε αυτό που βλέπουμε και πιθανολογούμε αυτό που θα έρθει.

προσπάθεια επίβλεψης της Επιτροπής, οι συνεχείς διαπραγματεύσεις και απογοητεύσεις από τα αρνητικά δημοψηφίσματα. Εάν όμως ακολουθήσουμε μια άλλη αντίληψη περί κυριαρχίας, όπου ένα μέρος της είναι δυνατόν να εκχωρηθεί και έχει πράγματι εκχωρηθεί, τότε πράγματι υπάρχει σύγκρουση, έντονη και διαρκής. Και αυτή είναι η κρατούσα στη θεωρία αντίληψη.

Όμως, όπως προειπώθηκε, η σύγκρουση δεν θα εξυπηρετούσε το σκοπό για τον οποίο θεμελιώθηκαν οι Κοινότητες, άρα ποιος θα ήταν ο υπερεθνικός λόγος ύπαρξής τους;

Κι εδώ, παρουσιάζεται μπροστά μας ένας φυσικοδικαιϊστής, ενδεχομένως και ένας οικονομικός ή πολιτικός επιστήμονας, και παρατηρούν κάτι, όχι μόνο μέσα στους νομικούς κανόνες, αλλά έξω και γύρω από αυτούς.

Παρατηρούν ότι η ΕΚ, που αναγνωρίζεται ως υπερεθνική –αν και δεν είναι αυτοτελής πολιτική οντότητα με πρωτογενή νομικά εξουσία, όπως το κράτος– οντότητα, αν και αρμοδιότητα εν γένει, στην ουσία της και εφαρμογή της, επειδή η φύση της αρμοδιότητας που εγκολπώνει, έχει υπερεθνικό χαρακτήρα, αναπόδραστα και φυσικά, καθίσταται η ίδια πυρήνας, γύρω από τον οποίο προστίθεται ένας μανδύας και μετά ένας φλοιός, που θα οδηγήσουν τελικά στη δημιουργία ενός νέου πλανήτη.

Επομένως, φυσικά και αναπόφευκτα, η ΕΚ θα συγκρουστεί και θα διεκδικήσει συνεχώς κι άλλο υλικό μέχρι να επιτύχει την τελείωση της. Τα κράτη μέλη έπρεπε να γνωρίζουν πλήρως σε τι δίδουν ζωή, τις συνέπειες και την αυτόνομη πορεία αυτού. Υπάρχει σύγκρουση διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου και ανταγωνισμός, διαρκείς και σε εξέλιξη.

Στην πραγματικότητα, ως προς την κυριαρχία, συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο από το τυπικά λογικό. Αυτή η αρμοδιότητα ήδη έχει αφαιρέσει από τα κράτη την κυριαρχία, υπό την έννοια της αυτονομίας και αυτοτέλειας, διότι όλες οι άλλες κρατικές αρμοδιότητες εξαρτώνται από την πρώτη (Η θέσπιση του II και III πυλώνων το αποδεικνύουν), ώστε τελικά ‘το παιχνίδι’ πια να διαδραματίζεται σε επίπεδο αρμοδιοτήτων με κανόνες διαπραγμάτευσης, διότι το κράτος έχει ήδη συνειδητοποιήσει τον κίνδυνο να χάσει οριστικά και τυπικά αυτό που είχε πριν την είσοδό του στις Κοινότητες. Επειδή η κατάσταση σε πραγματικό και νομικό επίπεδο είναι πράγματι μεταβατική και εξελίξιμη, θα μπορούσε να σημειωθεί σχηματικά ότι η Ένωση είναι κυρίαρχη τυπικά υπό αναβλητική αίρεση και το κράτος κυρίαρχο τυπικά υπό διαλυτική αίρεση. Η ΕΚ χτίζει την πολιτική στέγη μιας συσσωρευόμενης οικονομικής ύλης, τη στιγμή που το κράτος διαθέτει πολιτική στέγη πάνω από ένα χώρο, που συνεχώς αδειάζει. Μέχρι τότε θα υπάρχει πάντα ο ακήρυχτος πόλεμος διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου.

Η εκδοχή πάντως ότι η Ένωση αποτελεί μετεξέλιξη των λειτουργιών των κρατών (κι όχι των ίδιων), στηρίζει την άποψη που θέλει τις Κυβερνήσεις των κρατών μελών να ενισχύονται από τη συμμετοχή τους στην Ένωση, ακριβώς επειδή τους δίδεται η δυνατότητα να αποφασίζουν –από κοινού και ως ένα βαθμό– και για το λαό των λοιπών κρατών μελών. Αυτή η θέση των Κυβερνήσεων πράγματι επεκτείνει το πεδίο αρμοδιότητάς τους (με τη μορφή των Συμβουλίων στην Ένωση). Από την άλλη, διευρύνει το χάσμα με το εθνικό κοινοβούλιο και προκαλεί λειτουργικό διχασμό στα μέλη της εθνικής Κυβέρνησης. Η περαιτέρω όμως απομάκρυνση από τα εθνικά κοινοβούλια και υπερεθνικοποίηση των Κυβερνήσεων οδηγεί τα εθνικά κοινοβούλια σε μια εξίσου υπερεθνική αναζήτηση, με τη μορφή της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας στο παρόν.¹¹⁰

Αν δεχθούμε σύγκρουση πάντως τελικά μεταξύ διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου, η ενωσιακή θέση των κοινοβουλίων, κι αν υπάρχει χώρος γι’ αυτή, εξαρτάται από την έκβαση αυτής. Έτσι,

¹¹⁰ Οι εθνικές κυβερνήσεις καθίστανται υπερεθνικές τυπικά, στο χώρο συνεδριάσεων του Συμβουλίου. Οι διαφορετικές αίθουσες πάντως δεν εγγυώνται μια διαφορετική ματιά στα πράγματα. Και μόνο όμως η λογική υπερεθνικοποίησης των κυβερνήσεων γεννά το ζήτημα της υπερεθνικοποίησης του κράτους, διότι το κράτος ταυτίζεται συνήθως με την κινητήρια δύναμή του που είναι η Κυβέρνηση. Υπερεθνικοποίηση των Κρατών όμως δεν σημαίνει εγκατάλειψη ή διάλυσή τους; Δεν αντιστρατεύεται τη φύση τους;

1. όταν υπερισχύει το διακυβερνητικό στοιχείο, υπάρχει έδαφος για την συμμετοχή των κοινοβουλίων, όμως αυτή η συμμετοχή τους θα περνά μέσα από τις Κυβερνήσεις τους κατ' ανάγκη, άρα θα αποτελεί αντικείμενο της δικής τους ευχέρειας.
 2. όταν υπερισχύει το υπερεθνικό στοιχείο, τα κοινοβούλια θα διεκδικούν αυτοτελή συμμετοχή, απευθείας και μάλιστα θα υπάρχει χώρος για αυτή, από τη στιγμή που σε ένα ομοσπονδιακής λογικής πρότυπο οι αντιπρόσωποι των ομόσπονδων κρατών κατοχυρώνονται θεσμικά σε επίπεδο ομοσπονδιακό, αλλά και ασχέτως του προτύπου που θα επιλέξουμε, η επικουρικότητα καταλείπει χώρο ενεργητικής στάσης για τους αντιπροσώπους του λαού.
- Εάν δεν δεχθούμε σύγκρουση, τα εθνικά κοινοβούλια, επειδή ακριβώς υπάρχει –μόνο- το διακυβερνητικό στοιχείο, αναβαθμίζονται σε επίπεδο Ένωσης αλλά μόνο όσο και στο μέτρο που το επιτρέπουν και επιδιώκουν οι Κυβερνήσεις (μέσω των Κυβερνήσεων προσέγγιση), όπως και γίνεται μέχρι σήμερα.

Τα δύο πάντως στοιχεία, διακυβερνητικό και υπερεθνικό πηγάζουν από και αποτελούν τις ορατές διαπιστώσεις βαθύτερων περί δημοσίας κυριαρχίας αντιλήψεων, ως ένα είδος προερμηνευτικών θεωριών ή μίας επί της αρχής επιλογής ως προς την φύση και τη μορφή που θα έπρεπε – ως στόχος – να λάβει η συνύπαρξη των ευρωπαϊκών κρατών.

Τρεις είναι οι παραπάνω επιλογές. Αυτή της εθνικής κυριαρχίας (sovereigntism), αυτή της ομοσπονδίας (federalism) και αυτή της λειτουργικότητας (functionalism).

Μετά την πρώτο παγκόσμιο πόλεμο και τη συγκρότηση της Κοινωνίας των Εθνών, ξεκίνησαν εκτενείς συζητήσεις, κυρίως –και παραδόξως;- στη Μ. Βρετανία¹¹¹ σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης και των Ευρωπαϊκών Κρατών. Όσοι αγωνιούσαν για το μέλλον της Ευρώπης είχαν ήδη στο μυαλό τους μια κοινή μοίρα της Ηπείρου και αυτοί τέθηκαν υπέρ της ομοσπονδιοποίησης (Federalism) ή συνταγματοποίησης (Constitutionalism) της Ευρώπης, ενώ όσοι αντιμετώπιζαν τα κράτη ξεχωριστά, εξέφραζαν την αντίληψη περί εθνικής κυριαρχίας, κύρια αντίληψη πριν τους μεγάλους πολέμους μα αποδεδειγμένα ελαττωματική εξαιτίας αυτών και μετά από αυτούς.

Στο ενδιάμεσο ακριβώς ετίθεντο οι λειτουργιστές (Functionalists) ή πραγματιστές (pragmatists), ως εναλλακτική πρόταση.

Πράγματι, οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι αποδείκνυαν περίτρανα πως η εθνική υπεροχή και κυριαρχία (sovereignty), η συνεχής πολιτική πάλη των κρατών και η διαρκής πολιτική απειλή δεν ήταν δυνατό να συνεχισθούν, τουλάχιστον όχι με την ίδια μορφή, διότι έθεταν συνεχώς σε αμφιβολία και σε κίνδυνο όλους τους τομείς και όρους της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Το ζήτημα επομένως, μετά ιδίως τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο δεν ήταν μόνο ευρωπαϊκό, ήταν ζήτημα ευρύτερης κατανομής και λειτουργίας του παγκόσμιου πολιτικού χώρου.

Το σίγουρο επομένως ήταν η αδυναμία της εθνικής κυριαρχίας να κατευθύνει τις εξελίξεις. Κάπου εκεί λίγο πριν το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο άρχισαν να αναδεικνύονται συστηματικά τα δύο άλλα ρεύματα, της ομοσπονδίας και της λειτουργικότητας.

Η αντίληψη της Ευρώπης ως ομοσπονδίας είχε τεθεί ήδη το 1923 με την Παν-Ευρωπαϊκή κίνηση (Pan-European) του Coudenhove Kalergi, το ρεύμα όμως του φεντεραλισμού και της πολιτικής Ένωσης έγινε πιο ισχυρό με το δημόσιο διάλογο περί 'Νέας Ευρώπης' στη Βρετανία στα έτη 1940-44 και αργότερα με τα συνταγματικά σχέδια της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδιακής Κίνησης και του Altiero Spinelli, στον αντίποδα των σχεδίων του Jean Monnet αλλά και μετά την Συνθήκη ΕΚΑΧ, με την αποτυχία της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (Μαΐος 1952) και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας (Ιανουάριος 1953).

¹¹¹ Rich Paul, 'Visionary Ideals of European Unity After World War I', σε Murray Philomena, Rich Paul, (edited by), *Visionary Ideals of European Unity After World War I, σε Visions of European Unity, Westview Press- A Division of Harper Collins Publishers, Chapter II, pp. 23-30.*

Το ζητούμενο ήταν η θεμελίωση μιας πολιτικής ένωσης υπό το επιστέγασμα ενός συντάγματος, κατά τα πρότυπα του κράτους. Κατά τους λειτουργιστές (functionalists), η ομοσπονδίωση αφορούσε τους λαούς περισσότερο κι όχι τα κράτη.¹¹² Αξίζει εδώ να σημειωθεί η άποψη ενός εκ των μεγαλύτερων των φεντεραλιστών, του Friedrich Hayek, ο οποίος υποστήριζε¹¹³ ότι η ομοσπονδία δεν θα έπρεπε να ελέγχει όλες τις πτυχές της ζωής. Ομοσπονδία δεν σήμαινε συγκεντρωτισμό (centralization), ίσα ίσα που η ομοσπονδία θα ανέστρεφε τον άκαμπτο συγκεντρωτισμό που χαρακτήριζε τα εθνικά κράτη, υπέρ της διάχυσης των λειτουργιών σε τοπικές αρχές (αποκέντρωση–επικουρικότητα). Στοιχεία αυτής της ομοσπονδιακής, διαχυτικής λογικής παρατηρούμε και στην Ένωση. Όταν μιλάμε επομένως για Ομοσπονδία δεν θα έπρεπε πρώτα να κοιτάζουμε ψηλά αλλά χαμηλά.¹¹⁴

Μεταξύ ομοσπονδίωσης και εθνικής κυριαρχίας τέθηκε η θεωρία περί λειτουργικότητας (Functionalism) με κυριότερους εκπροσώπους τον E.H.Carr και τον David Mitrany (κυρίως με τα έργα τους, του πρώτου ‘The Conditions of Peace και του δεύτερου ‘A Working Peace System’ πρώτη φορά εκδοθέντα το 1942 και 1943 αντίστοιχα.)

Η θεωρία αυτή δεν έθετε εκποδών την εθνική κυριαρχία. Η εθνική κυριαρχία διατηρούνταν όμως θεμελιωνόταν μια ευρεία, πρακτική συνεργασία μεταξύ των κρατών, με τη θεμελίωση ειδικών Υπηρεσιών επιφορτισμένων με αυτό το έργο. Στόχος ήταν να θεμελιωθεί μια κοινή ταυτότητα, με κοινές αξίες μέσω της πρακτικής συλλειτουργίας (practical cooperation) ή αλλιώς ‘a working peace system.’¹¹⁵ Με τη συνεχή δε ανάπτυξη και εξέλιξη κοινών ενδιαφερόντων και ενεργειών, τα σύνορα κάθε κράτους πρακτικά θα εξουδετερώνονταν και δεν θα είχαν τόση σημασία (Στο σημείο αυτό, εάν δεν θεωρήσουμε αυτή τη θεωρία ως αυτοσκοπό, θα μπορούσε αυτή να αποτελεί το βασικό μέσο, τη βασική αρχή για τη μετάβαση στην ομοσπονδίωση, κι αυτό έχει μεγάλη σημασία για την Ένωση). Κατά τους λειτουργιστές, οι λειτουργίες είναι εκείνες που προσδιορίζουν τα κατάλληλα όργανα και τις κατάλληλες διατάξεις, ώστε μία εκ των προτέρων συνταγματική ρύθμιση να έθετε σε δυσκολία αυτό το σύστημα..

Οι θεωρίες αυτές κάτι μας θυμίζουν όσον αφορά την Ένωση. Θα μπορούσε δηλαδή να υποστηριχθεί πως αποτελεί έναν αποτελεσματικό μηχανισμό σύνθεσης και σύμπληξης περισσότερων εθνικών βουλήσεων, ένα εργοστάσιο συγκέντρωσης πολιτικής και παραγωγής νομικής ύλης, του οποίου ιδιοκτήτες είναι τα κράτη μέλη, γι’ αυτό και θα έπρεπε να έχει και να διατηρεί ένα ‘απρόσωπο’ χαρακτήρα.

Στην Ένωση, ειδικά ως προς τον πρώτο πυλώνα, υπάρχουν στοιχεία ομοσπονδίωσης υπό την έννοια της decentralization και της επικουρικότητας, αλλά και των υπερεθνικής υφής Κανονισμών, όπως και της μη ύπαρξης ‘κυρίαρχης κεφαλής’. Δεν υπάρχει όμως Σύνταγμα, κι αυτό βεβαίως εξηγείται από τον οικονομικό πυρήνα της ΕΚ και αντίστοιχα, υπάρχει ένας πολυεπίπεδος μηχανισμός λήψης αποφάσεων, ο οποίος ανταποκρίνεται σε μια πιο λειτουργική λογική, εξ ου και η μη γνώση μας για το που ακριβώς κατευθύνεται η Ένωση, –ειδικά εδώ η ΕΚ-. Οι ανάγκες της θα το δείξουν. Όπως θα δείχνουν, όπως σημειώθηκε πιο πάνω, και τα κατάλληλα κάθε φορά ερμηνευτικά εργαλεία. Επομένως, ειδικά για την ΕΚ θα μπορούσε να ειπωθεί ότι αποτελεί ένα

¹¹² Wilson Peter, ‘The New Europe Debate in Wartime Britain’, ό.π., Chapter 3, pp.52

¹¹³ Ο.π., pp. 50-51.

¹¹⁴ “..Peaceful change had to be bottom up rather than top down ...substructural rather superstructural..”, ό.π., p. 52.

¹¹⁵ Navari Cornelia, ‘Functionalism Versus Federalism : Alternative Visions of European Unity’σε Murray Philomena, Rich Paul, (edited by), ό.π., Chapter 4, pp.66. Κατά τον Mitrany David (στην ίδια σελίδα) «...sovereignty could not be transferred effectively through a formula, only through a function..» και «..When ten or twenty national authorities, each of which had performed a certain task for itself, can be induced to perform that task jointly, they will to that end quite naturally pool their sovereign authority insofar as the good performance of the task demands it..» (Από το έργο του Mitrany, ‘A working peace system : An argument for the Functional Development of International Organisation’, London, National Peace Council, Pamphlet no 40, 1946, p. 128-129).

μείγμα λειτουργικού και ομοσπονδιακού προσανατολισμού,¹¹⁶ με προβάδισμα του πρώτου (ενδεχομένως μέχρι να ωριμάσουν οι συνθήκες για το δεύτερο), επομένως, είναι φυσικό εν μέρει να προκαλείται η αντίληψη ότι έχουμε σύγκρουση διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου. Τα κράτη μέλη περισσότερο επιδίωκαν να βρουν ένα νέο, πιο λειτουργικό τρόπο ρύθμισης της οικονομίας κι όχι να την χάσουν από τα μάτια τους.

Καταληκτικά, από όλα τα παραπάνω, μπορούμε να συναγάγουμε ότι τα εθνικά κοινοβούλια δύνανται να διαδραματίσουν ρόλο τόσο επειδή η εθνική κυριαρχία τελικά δεν χάνεται (λειτουργικότητα) όσο και επειδή η ομοσπονδιακή λογική (ομοσπονδίωση) επιτρέπει την λήψη αποφάσεων όσο πιο κοντά στο λαό και στους αντιπροσώπους του.

i)

αα) Όσο όμως το προβάδισμα έχει η λειτουργική λογική, τα εθνικά κοινοβούλια θα μετέχουν της ΕΚ όσο και στο μέτρο που εξυπηρετούνται οι πρακτικές ανάγκες της τελευταίας, εξυπηρετούνται οι ειδικοί σκοποί της και συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα του Κοινοτικού δικαίου (η κάλυψη πιθανώς του δημοκρατικού ελλείμματος θα συνέβαλε στη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, το μέτρο όμως και οι προϋποθέσεις ποικίλλουν, σίγουρα όμως η πολύ μεγάλη ανάμειξη των δυσκίνητων κατά βάση εθνικών κοινοβουλίων, τη στιγμή που υπάρχει το ΕυρΚοιν θα δυσκόλευε ενδεχομένως την πρακτική αποτελεσματικότητα της κοινοτικής λειτουργίας).

ββ) Όσο τείνουμε προς την υιοθέτηση περισσότερο ομοσπονδιακής προέλευσης λογικών, τόσο η συμμετοχή των κοινοβουλίων θα θεωρείται απαραίτητη εξ ορισμού κι όχι κατά περίπτωση.

Ως προς τον δεύτερο και τρίτο πυλώνα, υπερισχύει η αντίληψη περί εθνικής κυριαρχίας, που όμως συνδυάζεται από στοιχεία λειτουργικά (π.χ. υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου και ενιαία με τον πρώτο πυλώνα όργανα).

ii)

¹¹⁶ Ο ομοσπονδιακός προσανατολισμός της Ένωσης υπερτονίζεται από μεγάλη μερίδα της θεωρίας, ειδικά μετά τα όσα αποκάλυψε η Συνταγματική Συνθήκη, αλλά και πιο πριν, μετά το σχέδιο του Joschka Fischer – το οποίο αποκάλυψε σε ομιλία του, ως Υπουργός Εξωτερικών της Γερμανίας, στο Πανεπιστήμιο Humboldt του Βερολίνου στις 12 Μαΐου 2000-περί ανάγκης μετάβασης από το σύστημα της συνομοσπονδίας κρατών σε αυτό της ομοσπονδίας κρατών και πολιτών. Βλ. ενδεικτικά σε Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση» (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), :

α) στο Τεύχος 37, 2^ο Τρίμηνο 2000, την ίδια την ομιλία του Fischer Joschka, μετάφραση: Δάφνη Καραθάνου, σελ. 6-14, καθώς και την ανάλυση του Σχεδίου Fischer (Για την ευρωπαϊκή ομοσπονδία. Η ομοσπονδιακή προοπτική) από τον Στεφάνου Κωνσταντίνο, στο ίδιο Περιοδικό και τεύχος, σελ.15-18. Επίσης (στο ίδιο περιοδικό και τεύχος), Γιαννής Νίκος, 'Ομοσπονδία, αυτή η άγνωστη', σελ.21-25 (με αναγωγή στο αμερικάνικο πολιτικό σύστημα), Ασπρακά Γεωργία, Βασιλοπούλου Αθανασία, 'Το Κίνημα του Ομοσπονδισμού και η Ενωμένη Ευρώπη', σελ. 26-33 (όπου τίθενται ορισμένα στοιχεία ομοσπονδίας της Ένωσης και αναλύεται η ομοσπονδιακή θεωρία), Οικονομοπούλου Αντουανέττα, 'Η Κοινοτική Νομιμότητα, Ομοσπονδιακή Νομιμότητα;', σελ.35-39 (όπου η απόδειξη της υπεροχής του κοινοτικού –μόνοδικαίου, χρησιμοποιείται ως στοιχείο επαλήθευσης ενός ομοσπονδιακού μοντέλου),

β) στο Τεύχος 42, 3^ο Τρίμηνο 2001: Φακιολάς Τάσος, 'Η Ομοσπονδοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο βαθμός ωφελείας των Χωρών-Μελών της', σελ.7-9 (όπου διατυπώνεται η ενδιαφέρουσα παρατήρηση –σελ.8-ότι στις διάφορες φάσεις της κοινοτικής εξέλιξης, τα μεγάλα κέρδη και ζημιές αλληλοεξουδετερώνονται, ώστε να προκύπτει ένας κοινός παρνομαστής ωφέλειας για όλους), τις θέσεις του Jospin Lionel σχετικά με 'Το μέλλον της Διευρυμένης Ευρώπης', Μετάφραση-Επιμέλεια: Σταυρούλα Καραθάνου, σελ.20-24 (όπου τονίζεται –σελ.20-ότι η Ευρώπη οφείλει να προσδιορίσει ένα σχέδιο για την κοινωνία),

γ) στο Τεύχος 50, 3^ο Τρίμηνο 2003: Στεφάνου Κωνσταντίνος, 'Η Διακυβέρνηση της διευρυμένης Ένωσης', σελ. 26-29 (όπου σημειώνεται η ανεπάρκεια των προτεινόμενων με το τότε σχέδιο Συνταγματικής Συνθήκης συνταγματικών ρυθμίσεων), Τσινιτσιζέλης Μιχάλης Ι., Χρυσοχόου Δημήτρης Ν. και Ξανάκης Δημήτρης Κ., 'Ποια Διακυβέρνηση για την Ευρώπη', σελ. 40-45,

δ) στο Τεύχος 49, 2^ο Τρίμηνο 2003, Παπακωνσταντίνης Μάρκος, 'Η Πολιτική Ένωση και ο Ευρωπαίος Πολίτης', σελ.13-14 (όπου φαίνεται ότι ο απρόσωπος χαρακτήρας της Ένωσης δεν κερδίζει το ενδιαφέρον των πολιτών).

αα) Όσο υπερισχύει η εθνική κυριαρχία, τόσο η συμμετοχή των κοινοβουλίων θα θεωρείται αναγκαία, και με μεγαλύτερη δυναμική από το ΕυρΚοιν, όμως η συμμετοχή θα υπακούει στη λογική των εσωτερικών με την Κυβέρνηση σχέσεων.

ββ) Όσο παρουσιάζεται το λειτουργικό στοιχείο, θα ισχύει ότι και στο i, αα.

Πάντως, το ότι τα εθνικά κοινοβούλια άργησαν, ως μέσος όρος, να προσαρμοσθούν στο ενωσιακό γίνεσθαι, οφείλεται κυρίως στο ότι μέχρι τότε ο ρόλος τους στο εσωτερικό ήταν παρακολουθηματικός της Κυβέρνησης.

Η λεγόμενη ως ‘κρίση των κοινοβουλίων’ δεν πράγματι κρίση. Είναι μια ιστορική ανάγκη, μια ιστορική επαλήθευση ότι τα κοινοβούλια δεν δύνανται στα πλαίσια ενός εθνικού κράτους να σταθεροποιηθούν στην κορυφή της ιεραρχίας, δεν δύνανται να αποτελέσουν ‘το κινούμενο κράτος’. Αυτός που θα ‘τρέξει’ πιο μπροστά και θα αναλάβει αυτό το ρόλο είναι η Κυβέρνηση. Τέτοια είναι η φυσική νομοτέλεια, που ούτως ή άλλως οδήγησε στην ιστορική πραγματική επιλογή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας έναντι της άμεσης, στην θέσπιση επιτροπών αντί την κρίση από την Ολομέλεια, ακόμη και, υπό μία σκέψη, στην γέννηση των Κοινοτήτων.

Ευελιξία, προσαρμοστικότητα, τεχνογνωσία, εξειδίκευση, αυτοτέλεια, εκσυγχρονισμός. Οι αρετές αυτές δεν χαρακτηρίζουν το πολυμελές και δυσκίνητο εθνικό κοινοβούλιο).

Τα θέματα Ένωσης αντιμετωπίζονταν μέχρι πρόσφατα ως ζητήματα εξωτερικής πολιτικής για τα οποία η Κυβέρνηση είχε τον πρώτο λόγο.

Πράγματι, η ΕΟΚ τέθηκε σε ισχύ σε μια εποχή στην οποία οτιδήποτε ξέφευγε από τα εθνικά σύνορα θεωρούνταν ζήτημα εξωτερικής πολιτικής για το οποίο μεριμνούσαν οι Κυβερνήσεις και τα περισσότερα κοινοβούλια υιοθετούσαν μια άκριτη εσωστρέφεια. Από τη στιγμή όμως που το αντικείμενο ρυθμίσεων της ΕΟΚ αφορούσε ευθέως τους πολίτες ως ιδιώτες κι όχι το Κράτος αφηρημένα (π.χ. η χρήση από την ΕΟΚ των Κανονισμών που έχουν άμεση εφαρμογή και ισχύ), μοιραία, πρώτα ο λαός του κράτους –ως οι διάφορες κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες τους οποίους επηρέαζαν οι κοινοτικές πολιτικές- συνειδητοποίησε ότι οι Κοινοότητες αφορούσαν τη ζωή του στο εσωτερικό, αποτελούσαν εσωτερική πολιτική. Κι αφού συνειδητοποίησε ο λαός κάτι τέτοιο πρώτος¹¹⁷ –τα περισσότερα κοινοβούλια δεν το είχαν συνειδητοποιήσει από τη στιγμή που η

¹¹⁷ Ο λαός, υπό την έννοια της κοινωνίας, και πιο συγκεκριμένα, των επιμέρους κοινωνικών ομάδων, που μπορεί να είναι επαγγελματικές, ιδεολογικές, και οι οποίες στηρίζονται στην κοινωνικοποίηση των συμφερόντων. Η κοινωνία ως μέγεθος, τα τελευταία χρόνια, έχει εισχωρήσει σε τομείς πρότινος καθαρά πολιτικούς, αν και η ίδια δεν έχει πολιτικές επιδιώξεις, δηλαδή επιδίωξη ανάληψης της δημόσιας εξουσίας –σε ένα, εννοείται, δημοκρατικό πολίτευμα-, ώστε να μειώνεται το πολιτικό πεδίο υπέρ του κοινωνικού, να υποχωρεί το κράτος υπέρ της κοινωνίας, άρα, να δεσμεύεται περισσότερο το κράτος και να αποδεσμεύεται περισσότερο η κοινωνία, κατά τη σχέση που αναλύθηκε ό.π., σε υποσημ.102. Η εξέλιξη αυτή τονίζεται εδώ, διότι αφορά και επηρεάζει και την Ένωση, στο μέτρο που οι κοινωνικοί φορείς ενδυναμώνουν τη διαπραγματική τους θέση στη διαμόρφωση ενωσιακής πολιτικής, επηρεάζοντας κατά τις επιδιώξεις τους αυτή, λειτουργώντας ως ισχυρό μέσο πίεσης. Έτσι, λοιπόν, σήμερα, άνοιξη γνωρίζουν οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, για τις οποίες βλ. ενδεικτικά, σε Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση» (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού):

α) στο Τεύχος 46, 3^ο Τρίμηνο 2002, Λυμούρης Νικόλαος, ‘Η θέση των Μ.Κ.Ο. στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης’, σελ.9-12 (όπου τονίζεται ότι «..οι Μ.Κ.Ο., καθώς και τα ευρωπαϊκά δίκτυά τους, συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία μιας ‘ευρωπαϊκής κοινής γνώμης’, που θεωρείται κατά κοινή ομολογία ως προϋπόθεση για τη δημιουργία μιας αληθινής ευρωπαϊκής πολιτικής οντότητας. Ταυτόχρονα, αυτό συμβάλλει εξίσου στην προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στην πράξη και συχνά στο επίπεδο του απλού λαού. Αυτή ακριβώς η ικανότητα των ευρωπαϊκών ενώσεων και δικτύων Μ.Κ.Ο. να κατευθύνουν και να συγκεντρώνουν τις απόψεις των διαφόρων εθνικών Μ.Κ.Ο., θα πρέπει να θεωρείται άκρως σημαντική και χρήσιμη για το σύνολο των κοινοτικών οργάνων..(σελ.9)»,

β) στο Τεύχος 50, 3^ο Τρίμηνο 2003, Χατζηδάκης Κωστής, ‘Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: Μία γέφυρα ανάμεσα στις Βρυξέλλες και τους Ευρωπαίους Πολίτες’, σελ.30-32 (όπου σημειώνεται ότι πολλές τέτοιες οργανώσεις διατηρούν πλέον γραφείο και προσωπικό στις Βρυξέλλες, προκειμένου να έχουν άμεση πρόσβαση στην ενημέρωση και να μπορούν να επηρεάζουν πιο έγκαιρα και αποτελεσματικά τις εξελίξεις που τις αφορούν –σελ.30-),

γ) στο Τεύχος 51, 4^ο Τρίμηνο 2003, Παπαϊωάννου Βερονίκη, ‘Σχετικά με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και την Κοινωνία των Πολιτών’, σελ.12-14 (όπου σημειώνεται ότι, εάν προσπαθήσουμε να ορίσουμε την έννοια της Μ.Κ.Ο.,

πληροφόρησή τους από την Κυβέρνηση ήταν ελλιπής, η κομματική πειθαρχία ακμαία, η κομματική εντολή και εμπιστοσύνη δεδομένες-, τα εθνικά κοινοβούλια (και πάντα μιλάμε για ένα μέσο όρο) άρχισαν να δέχονται πίεση από τη λαϊκή βάση. ‘Στα αυτιά τους’ άρχισαν να φθάνουν τα ευρωπαϊκά νέα.

Κι έτσι, έπρεπε να αποβάλουν την εσωστρέφεια, να κοιτάζουν και πέρα από το Κράτος, να πληροφορηθούν, αν όχι να ελέγξουν, τουλάχιστον να πιάσουν ή μεταφέρουν απόψεις. Ο μόνος τρόπος ήταν να απευθυνθούν στις Κυβερνήσεις τους, διότι αυτές ξεκίνησαν να ενορχηστρώνουν το ενωσιακό εγχείρημα. Απευθείας στην Ένωση δεν υπήρχε τρόπος να απευθυνθούν, με βάση το εθνικό δίκαιο παρά μόνο στο πλαίσιο συναντήσεων με ευρωβουλευτές. Η Δήλωση του Μάαστριχτ και το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ για τα κοινοβούλια κατέδειξαν την νέα αυτή ανάγκη των εθνικών κοινοβουλίων και με αυτό τον τρόπο αναλήφθηκε δέσμευση κοινή των Κυβερνήσεων για πλήρη ενημέρωση και χορήγηση βήματος στα κοινοβούλια.

Στη Συνταγματική Συνθήκη δε (που αν και δεν ισχύει, αυτό δεν έχει τόση σημασία στο μέτρο που πάντως εκφράζει σαφώς μια τάση αλλά και τα αδιέξοδα της μέχρι τώρα κατάστασης), η αποτυχία των Κυβερνήσεων να ανταποκριθούν πλήρως στη δέσμευσή τους, υπό το φόβο της διατάραξης των σχέσεων υποταγής του κοινοβουλίου στην Κυβέρνηση, των κομματικών ισορροπιών και δεσμεύσεων και μιας συνακόλουθα αυτονόμησης των κοινοβουλίων, αλλά και η τάση για υπερίσχυση του υπερεθνικού στοιχείου και της ομοσπονδίωσης, που προαναφέρθηκαν, οδήγησε στη λύση της μετακύλισης του σχετικού βάρους στην Ένωση. Η Ένωση θα καθίστατο στο εξής υπεύθυνη για την ορθή εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό εγχείρημα.

Ειδικά, πάντως, για την σταδιακά εμφανισθείσα ανάγκη, παράλληλα με και εξαιτίας της σταδιακής διόγκωσης του αντικειμένου αρμοδιότητας της Ένωσης, για μεγαλύτερη εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση, θα έπρεπε να αναρωτηθούμε εάν η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων θα κάλυπτε ή θα συνέβαλλε στην κάλυψη του δημοκρατικού ελλείμματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΈΛΛΕΙΜΜΑ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ένωση;

Η ερώτηση αυτή σχετίζεται άμεσα με τη διάταξη της παραγράφου 1, του άρθρου 1 της Συνθήκης για τη Θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη, που θέσαμε στην αρχή της παρούσης.

Η Ένωση επιδιώκει να στηριχθεί σε μία διττή νομιμοποίηση, μέσω των κρατών και μέσω των πολιτών. Και λέμε ότι ‘επιδιώκει’ διότι η μεν νομιμοποίηση των κρατών υπάρχει, η δε των πολιτών καταβάλλεται προσπάθεια να υπάρξει. Ποια προσπάθεια καταβάλλεται, μπορεί να διακρίνει κανείς μέσα από μια παρατήρηση της Συνταγματικής Συνθήκης. Σε αυτή, το ΕυρΚοιν καθίσταται συννομοθέτης (άρθρο 20), καθιερώνεται η συμμετοχική δημοκρατία (47), ο κοινωνικός διάλογος (48), καθιερώνεται η διαφάνεια των εργασιών, οι δημόσιες συνεδριάσεις και του Συμβουλίου Υπουργών, ενισχύεται το δικαίωμα πρόσβασης (50), ενώ θεσπίζεται δικαίωμα λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπου τουλάχιστον 1.000.000 Ευρωπαίων από σημαντικό αριθμό

δεν θα βρούμε έναν κοινά αποδεκτό ορισμό, αν και όλοι συμφωνούν ότι είναι μη κρατικές και μη κερδοσκοπικές οντότητες –σελ.13-), στον αντίποδα όμως των παραπάνω,

δ), ειδικά για την Κοινωνία των Πολιτών, στο Τεύχος 39, 4^ο Τρίμηνο 2000, Rief David, ‘Η Κίβδηλη Αυγή της Κοινωνίας Πολιτών’, Μετάφραση- Επιμέλεια: Αδαμαντία Μπαμπούλα, σελ.32-36 (–σελ.33- τίθεται το ερώτημα «Γιατί θα πρέπει μικρές ομάδες ατόμων να είναι πιο αποτελεσματικές απ’ ό,τι μια εθνική κυβέρνηση», ερώτημα στο οποίο η απάντηση έρχεται αβίαστα, αν ανατρέξει κανείς στους λόγους σύστασης π.χ. των κοινοβουλευτικών επιτροπών ή ακόμη και της ίδιας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.

κρατών μελών είναι δυνατόν να ζητήσουν από την Επιτροπή να συντάξει νομοθετική πρόταση (47). Στην μέχρι σήμερα Ένωση, υπάρχει η ιθαγένεια της Ένωσης, το ΕυρΚοιν έχει ουσιαστική συμβολή στη νομοπαραγωγική διαδικασία, υπάρχει ο θεσμός του ευρωπαϊού διαμεσολαβητή, όμως σε σύγκριση με τα παραπάνω συνάγεται ότι αυτά ακόμη είναι μικρά βήματα και λίγο έχει καλλιεργηθεί η συνείδηση του ευρωπαϊού πολίτη.

Η νομιμοποίηση των κρατών υπάρχει υπό την έννοια ότι οι εθνικές Κυβερνήσεις εξουσιοδοτούνται από τα εθνικά κοινοβούλια να θεσπίσουν και οργανώσουν το ενωσιακό εγχείρημα.

Η αυτοτελής όμως συμμετοχή των κοινοβουλίων που εντάσσεται; Στη νομιμοποίηση των πολιτών ή των κρατών; Η νομιμοποίηση των πολιτών, αφορά κατά μία εκδοχή τους πολίτες των κρατών μελών, άρα και της Ένωσης, άμεσα και ευθέως, ως πολιτικά, άμεσα υποκείμενα του ενωσιακού δημόσιου βίου, ως ενεργητικά μεμονωμένα ή οργανωμένα σε πολιτικές και κοινωνικές ακόμη ομάδες, δεν αφορά τους Βουλευτές, που συγκροτούν ένα άμεσο όργανο του Κράτους. Έτσι, τα κοινοβούλια εντάσσονται λογικά στη νομιμοποίηση του κράτους. Η νομιμοποίηση όμως του κράτους προκύπτει από την εξουσιοδότηση των κοινοβουλίων προς τις Κυβερνήσεις τους. Η έμμεση δηλαδή αντιπροσώπευση του λαού καθίσταται πιο έμμεση.¹¹⁸ Από τη σκοπιά επομένως των κρατών, δεν υφίσταται έλλειμμα, απλώς η αναβάθμιση των κοινοβουλίων θα καθιστούσε την νομιμοποίηση λιγότερο έμμεση. Εκτός κι αν υιοθετήσουμε την ρουσσωική αντίληψη πως και η αντιπροσωπευτική δημοκρατία, σημαίνει έλλειμμα δημοκρατίας, η οποία μόνο άμεση μπορεί να είναι .

Η συζήτηση περί δημοκρατικού ελλείμματος θα έπρεπε να είναι συζήτηση περί έμμεσης και πιο έμμεσης δημοκρατίας (όσον αφορά τη μία νομιμοποίηση, γιατί η άλλη, των πολιτών, αποτελεί έκφραση άμεσης δημοκρατίας).

Οι ευρωβουλευτές, σε αντίθεση με τους εθνικούς βουλευτές, αποτελούν έκφραση άμεσης δημοκρατίας κι αυτό διότι αποτελούν πολίτες των κρατών μελών οι οποίοι άμεσα μετέχουν στο ενωσιακό γίνεσθαι, κι όχι μέσω των κυβερνήσεων. Εάν οι ευρωβουλευτές εκλέγονταν υποθετικά από μία εκλογική βάση ενωσιακή, τότε, σε σχέση με την Ένωση, οι ευρωβουλευτές θα αποτελούσαν έμμεσους αντιπροσώπους .

Αν πάντως κάποιος θεωρούσε τα εθνικά κοινοβούλια ως μέρος της νομιμοποίησης των πολιτών, τότε υπάρχει περιθώριο για μεγαλύτερη συμμετοχή αυτοτελή πάντως, θεσμικά ή λειτουργικά, και σε καμία περίπτωση με οποιαδήποτε ανάμειξη των Κυβερνήσεων, κάτι που σήμερα δεν ισχύει..

Ας πούμε όμως δύο λόγια και για αυτό που αφήσαμε στο δεύτερο κεφάλαιο του πρώτου μέρους σχετικά με την αρχική πριν το 1979 συγκρότηση του ΕυρΚοιν από εθνικούς βουλευτές.

Αυτή η περίπτωση πράγματι είναι πολύ σημαντική, στο μέτρο που αυτή απετέλεσε και την πρώτη περίπτωση άμεσης νομιμοποίησης από τους εθνικούς πολίτες της Κοινότητας. Σε σχέση με την Κοινότητα αποτελούσε άμεση δημοκρατία η συμμετοχή αυτή και έμμεση σε σχέση με το κράτος. Η αντικατάσταση των εθνικών βουλευτών από ευρωβουλευτές υπαγορεύθηκε περισσότερο, εκείνη τη χρονική στιγμή και κατά τα φαινόμενα από λόγους λειτουργικούς (αδυναμία τήρησης μιας διπλής εντολής από τους βουλευτές, φόρτος εργασίας, απομάκρυνση από το υπόλοιπο εθνικό κοινοβουλευτικό σώμα) παρά θεσμικούς –υπερεθνικούς (αν και, όπως σημειώθηκε λίγο πιο πάνω, η αντικατάσταση αυτή αποκάλυψε ήδη τότε ένα προσανατολισμό συγκεκριμένο, μια απόφαση η Ένωση να σταθεί στα δικά της πόδια με τη ζύμωση του δικού της λαού). Με κεκτημένη ταχύτητα τα κοινοβούλια είχαν και με κεκτημένη ταχύτητα έχασαν αυτό που τώρα επιδιώκουν. Η ιστορία

¹¹⁸ Εξάλλου , όταν μιλάμε για δημοκρατικό πολίτευμα σήμερα , μιλάμε για την συνταγματική , άρα οριοθετημένη δημοκρατία , επομένως , μια δημοκρατία με περιορισμούς και εκπτώσεις , οι οποίες οφείλονται κατά βάση στο άτομο και στην κοινωνία. Η δημοκρατία έναντι της ατομοκρατίας και κοινωνιοκρατίας (Στην πραγματικότητα όμως , μόνο μία κυριαρχία υπάρχει. Αν δεν υπάρχει κυριαρχία κανενός , ή θα κατέρρευε η κοινωνία – το πιο πιθανό- ή θα λειτουργούσε ιδανικά , κάτι που θα προσπατούσε την ταυτόχρονη αυτοκυριαρχία όλων των ανθρώπων ως μονάδων). Η κοινωνία είναι διαφορετική από το Δήμο , καθώς ο δεύτερος ανήκει στον πόλο –κράτος , που τίθεται έναντι του άλλου πόλου που είναι η κοινωνία. Η κοινωνία όμως ‘γέννησε’ το κράτος , όπως και το κράτος γέννησε την Ένωση , όπως και η Ένωση επιδιώκει να διαμορφώσει μια νέα κοινωνία.

όμως έχει τη δική της σοφία. Και η αντικατάσταση (που θα ενδυνάμωνε την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη) έδειξε ότι τα εθνικά κοινοβούλια δεν μπορούσαν τότε παρά να είναι υποταγμένα στις βουλές της εθνικής κυβέρνησης. Συνέβη ένα μεθοδολογικό παράδοξο για τα εθνικά δεδομένα και διορθώθηκε.

Καταλήγουμε, έπειτα από όλα τα παραπάνω, ότι στο μέτρο που η Ένωση στηρίζεται σε μία διττή νομιμοποίηση, δεν έχει έλλειμμα δημοκρατικό, όμως υπάρχουν ακόμη περιθώρια ενεργοποίησης και ενεργούς συμμετοχής σε αυτή των μεμονωμένων πολιτών άμεσα. Τουλάχιστον, δεν είναι το έλλειμμα της μεγαλύτερο των κρατών μελών. Η αναβάθμιση των κοινοβουλίων, με βάση όλα τα παραπάνω, εκρίθη απαραίτητη προκειμένου αυτά να επιβιώσουν και να επιστεγάζουν τις καταγιστικές πολιτικοκοινωνικές εξελίξεις στο εσωτερικό του κράτους. Η αναβάθμισή τους δηλαδή σε επίπεδο Ένωσης πιο πολύ επιβλήθηκε από την ανάγκη όχι να καλυφθεί θεσμικά το δημοκρατικό έλλειμμα εντός της Ένωσης αλλά να καλυφθεί το αντίστοιχο έλλειμμα εντός του κράτους, καθώς τα κράτη δεν παύουν να είναι οι τυπικά, τουλάχιστον, κυρίαρχοι του παιχνιδιού.

Το δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης καθεαυτό επιβάλλει την αναβάθμιση του ΕυρΚοιν και των μορφών εκείνων συμμετοχής των κοινωνικών ομάδων στις ενωσιακές εξελίξεις, η υλοποίηση των οποίων θα καλλιεργεί μεθοδικά και συστηματικά τη συνείδηση του ευρωπαίου πολίτη. Μη ξεχνούμε ότι και σε επίπεδο εθνικών κρατών, σε πολλές των περιπτώσεων, πρώτα κατοχυρώθηκε τυπικά η ιδιότητα του πολίτη και μετά του πολίτη με εθνική συνείδηση (π.χ. Ιταλία). Εξάλλου, εάν οι εκλογές για το ΕυρΚοιν γινόταν σε ενωσιακή εκλογική βάση, τότε θα γινόταν ένα αποφασιστικό βήμα για την καλλιέργεια ενωσιακής συνείδησης, που ενδεχομένως θα αντέστρεφε την ιεραρχική σχέση πολίτη κράτους μέλους και πολίτη Ένωσης υπέρ του δεύτερου, οδηγώντας σε ένα ομοσπονδιακό μοντέλο.

Συνολικά, η ερώτηση, εάν υπάρχει δημοκρατικό έλλειμμα στην Ένωση, τίθεται, χωρίς να ξεκαθαρίζεται ως προς ποιο είδος δημοκρατίας υπάρχει έλλειμμα. Έλλειμμα άμεσης δημοκρατίας; Μα, και τότε δεν υπήρχε έλλειμμα άμεσης δημοκρατίας. Έλλειμμα έμμεσης δημοκρατίας; Δεν υπάρχει, στο μέτρο που όπως είπαμε προηγουμένως, και αναλύσαμε και στο πρώτο κεφάλαιο, η Κυβέρνηση αποτελεί περισσότερο έμμεση δημοκρατία, ως η προέκταση του κοινοβουλίου.

Εξάλλου, σε μια εποχή που η έννοια της δημοκρατίας είναι ευρύτερη, πολυποίκιλη και εξελισσόμενη, ως προς τι υπάρχει έλλειμμα; Υπάρχει η συμμετοχική, η κοινωνική, η πλουραλιστική, η οικονομική δημοκρατία, η δημοκρατία ως μέθοδος, ως τρόπος ζωής, και πλείστες όσες σχετικές θεωρίες έχουν στοιχειοθετηθεί.¹¹⁹ Πως σε αυτό το ρευστό περιβάλλον θα διαπιστωθεί έλλειμμα, με βάση τι, και πως θα βρεθεί ότι μία συγκεκριμένη αντιμετώπιση (π.χ. η αναβάθμιση των εθνικών κοινοβουλίων) καθίσταται η πλέον ενδεδειγμένη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Και φτάνουμε στην τελευταία και ίσως πιο σημαντική οπτική υπό την οποία δυνάμεθα να παρακολουθήσουμε, ερμηνεύσουμε και κατευθύνουμε τη θέση των κοινοβουλίων στην Ένωση, αλλά και την ίδια την Ένωση.

¹¹⁹ Για τις οποίες βλ. χαρακτηριστικά Schmidt Manfred G. , *Θεωρίες της Δημοκρατίας* , Επίμετρο : Γιώργος Πάσχος , Επιστημονική Επιμέλεια : Δημοσθένης Δώδος , Μετάφραση : Ελευθερία Δεκαβάλλα , Σειρά : Κοινωνικές Επιστήμες/Social Sciences , Εκδόσεις Σαββάλας , 2000 , 648 σελ.

Η επιδίωξη μεγαλύτερης συμμετοχής των κοινοβουλίων, καθώς και η επιδίωξη μιας πολιτικής,¹²⁰ άρα συνταγματικής, Ένωσης έρχονται σε αντίθεση με την πραγματιστική (functional) εκδοχή που προαναλύσαμε, διότι ακόμη βαθύτερα αν κατευθυνθούμε, σε επίπεδα πιο ρευστά και αβέβαια, θα διακρίνουμε τη (συναρπαστική ομολογουμένως) σχέση Δημοκρατίας και ατομικού φιλελευθερισμού με την ειδικότερη εκδοχή της ατομικής οικονομικής ελευθερίας, σχέση για την οποία θα μιλήσουμε κατ' ανάγκη συνοπτικά.

Όλες οι σύγχρονες δημοκρατίες, δυτικού τύπου, θεωρούνται φιλελεύθερες, αναγνωρίζοντας ατομικά δικαιώματα¹²¹ έναντι (negativus) του κράτους. Μεταπολεμικά, πράγματ , σηματοδοτείται η αρχή μιας νέας εποχής για τα κράτη, πυρήνας της οποίας είναι το άτομο (και η αξία του ανθρώπου ως αξιακή, ακρογωνιαία συνταγματική επιλογή). Ο φιλελευθερισμός διασπά την ομοιομορφία, την πολιτική στεγανότητα (διεθνείς οργανισμοί και Ευρωπαϊκές Κοινότητες) και την κοινωνική ομοιογένεια (υπερεθνική προστασία ατομικών δικαιωμάτων) Αν γινόταν όμως μια εγκάρσια τομή στο Σύνταγμα, θα διαφαινόταν ούτως ή άλλως η αμυντική φύση του, διότι όριο και οροφή της δράσης της κεντρικής και υπέρτερης νομικής εξουσίας αποτελούν τα ατομικά δικαιώματα, που επιτάσσουν την μη επέμβαση του κράτους σε ένα χώρο ελεύθερης ανάπτυξης και δράσης του ατόμου.

Τον 20^ο αιώνα η άμυνα του ατόμου έναντι των κατασταλτικών παρεμβάσεων του κράτους, για να υλοποιηθεί, προϋποθέτει την προληπτική επέμβαση του κράτους προκειμένου να τεθούν οι ασφαλείς προϋποθέσεις για να είναι σε θέση το άτομο να μπορεί να αναπτύξει την προσωπικότητά του. Πράγματι, τα ατομικά δικαιώματα δεν αποτελούσαν πια και σε επίπεδο συνταγματικής κατοχύρωσης μόνο ασπίδα προστασίας των ιδιωτών έναντι του κράτους (όπου κανόνας είναι η δημόσια εξουσία, η οποία δεν θα πρέπει να θίγει τον πυρήνα των δικαιωμάτων) αλλά δέσμευαν αυτό να διασφαλίσει τις προϋποθέσεις για την ελεύθερη και ομαλή άσκησή τους (έτσι που στην πραγματικότητα, κανόνας να καθίσταται η άσκηση των δικαιωμάτων, που πάντως κατέληγε σε κάποια δημόσια όρια, ίσα που να εξασφαλίζεται η διαρκής και ομαλή άσκησή τους). Και αυτό το κρατάμε .

Ας επιστρέψουμε όμως στο παρελθόν μία ακόμη φορά.

Το Σύνταγμα, υπό την έννοια της υιοθέτησης ορίων σε μια κεντρική εξουσία¹²² και θέσης της άσκησης αυτής σε νομικούς όρους και προϋποθέσεις, στη νεότερη Ευρώπη, έκανε αρχικά την εμφάνιση στην Αγγλία με τη Magna Carta Libertatum τον 13^ο αιώνα, παράλληλα σχεδόν με τη γέννηση της ιδέας της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, ως άμυνας κατά του μονάρχη, κι ως πρώιμης προσπάθειας θεμελίωσης συνταγματικής μοναρχίας στη θέση της απολυταρχικής εξουσίας.¹²³

Εάν παρατηρούσαμε, πιο συγκεκριμένα, τόσο τη Magna Carta όσο και τη Γαλλική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη, ως χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτυπωμένων συνταγματικών αγώνων και διεκδικήσεων, θα μπορούσαμε να εξαγάγουμε το εξής συμπέρασμα:

Κατά κανόνα, μαρτυράται μέριμνα περισσότερο για την εξασφάλιση της ελεύθερης άσκησης ατομικών δικαιωμάτων, με προεξάρχουσα την ιδιοκτησία.¹²⁴ Με τη Διακήρυξη δε οι ατομικές

¹²⁰ Για την έννοια του πολιτικού , βλ. Schmitt Carl , Η Έννοια του Πολιτικού , Μετάφραση – Εισαγωγή : Αλίκη Λαβράνου , Επιμέλεια : Γιώργος Σταμάτης , Σειρά : Κριτική Σκέψη , Εκδόσεις Κριτική , 130 σελ.

¹²¹ Για τις ατομικές ελευθερίες , βλ. σε Μάνεσης Αριστόβουλος Ι. , Συνταγματικά Δικαιώματα , α΄ Ατομικές Ελευθερίες , Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, δ΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα , Θεσσαλονίκη , 260 σελ. , αλλά και ειδικά για την οικονομική ελευθερία , σελ.151-172.

¹²² Ο.π. , υποσημ.102.

¹²³ Βλ. και στο Πρώτο Κεφάλαιο του Πρώτου Μέρους.

¹²⁴ Κατά τον Locke , ο μέγας και κύριος σκοπός της συνένωσης των ανθρώπων σε πολιτικές κοινότητες και της υποταγής τους σε κυβερνήσεις είναι η διαφύλαξη της ιδιοκτησίας τους , σε Locke John , ό.π. , υποσημ. 102 , Κεφάλαιο ΙΧ 'Περί των σκοπών της πολιτικής κοινωνίας και κυβέρνησης' , σελ.179.

ελευθερίες ανάγονται σε φυσικές αξίες (παραδοχή που αποτυπώθηκε έπειτα από επίπονη θεωρητική επεξεργασία με το φιλοσοφικό ρεύμα του διαφωτισμού). Η φυσικοδικαιική αναγωγή των ατομικών δικαιωμάτων αποδεικνύει την κύρια αγωνία για την καθιέρωση της πρωτοκαθεδρίας τους έναντι κάθε υπερέχουσας επί όλων κεντρικής –νομικής εξουσίας.¹²⁵ Δεν είναι παράδοξο το γεγονός ότι και στη Magna Carta και σε ένα σημερινό συνταγματικό κείμενο, είτε κατοχυρώνεται δημοκρατικό πολίτευμα είτε συνταγματική μοναρχία τα ατομικά δικαιώματα υφίστανται και αποτελούν όρια.

Η δημοκρατία εξάλλου, υπό την έννοια μιας λαϊκής συνέλευσης, θεμελιωνόταν θεωρητικά τη στιγμή που η μοναρχία καθίστατο ασφυκτική για τις ατομικές ελευθερίες, τόσο η συνταγματική, π.χ. στην Αγγλία, όσο και η απόλυτη, π.χ. στη Γαλλία. Οι έμποροι και οι αστοί διεκδικούσαν περισσότερη αποφασιστική αρμοδιότητα, αντίστοιχη με την οικονομική τους επιφάνεια. Διεκδικούσαν πολιτική ισχύ, όχι απλώς πολιτικά δικαιώματα διεκδικούσαν την αυτονομία, άρα και τα λιγότερα εμπόδια όσον αφορά την πλήρη ανάπτυξη των εγωιστικών συμφερόντων τους. Επομένως, τα πρώτα βήματα της νεότερης δημοκρατίας στηρίχθηκαν περισσότερο στον φιλελευθερισμό, η δημοκρατία δηλαδή αναπόδραστα θα εξελισσόταν ως έμμεση, αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Ακριβώς δηλαδή επειδή η φιλελεύθερη σκέψη στη νεώτερη Ευρώπη¹²⁶ αναπτύχθηκε πριν τη δημοκρατική, ο άνθρωπος ως αξία έτυχε πιο πριν της επεξεργασίας των θεωρητικών, απ' ότι ο άνθρωπος ως πολίτης, ακριβώς διότι η ανάγκη για ένα φιλελεύθερο πολίτευμα προηγήθηκε της ανάγκης για ένα δημοκρατικό πολίτευμα, αλλά και οδήγησε αρχικά στη δεύτερη, ήταν μοιραίο να οδηγήσει σε μια δημοκρατία 'με εκπτώσεις', μια εν τη γενέσει της ελλειμματική δημοκρατία. Κι αυτό διότι ήδη πριν την καθιέρωση της δημοκρατίας είχε σχηματισθεί μια ανώτερη οικονομικά κοινωνική τάξη, η οποία και επιζητούσε τη θεσμική επικυριαρχία της. Αυτή η τάξη είχε την οικονομική κυρίως δυνατότητα να αναλάβει την εξουσία για λογαριασμό της κοινωνίας. Δεν ξεκίνησαν όλοι να διεκδικούν τη συμμετοχή στη δημόσια εξουσία εκ του μηδενός ή πάντως επί ίσοις όροις. Το αυτεξούσιο του ατόμου αυτοπεριορίστηκε, στο βαθμό που το ίδιο ένιωθε ότι έπρεπε να γίνει για να παγιωθεί η κυριαρχία του. Το φιλελεύθερο πολίτευμα κατέστη παρεπιπτόντως δημοκρατικό, αλλά κατ' ουσία ολιγαρχικό, καθώς ο λαός απομακρύνθηκε από την άσκηση της εξουσίας είτε αρχικά με την τιμηματική ψήφο, είτε αργότερα με την ανάπτυξη των πολιτικών κομμάτων και την αντίστοιχη κομματική πειθαρχία και υπακοή. Επομένως, ακολουθώντας την παραπάνω σκέψη, στις σημερινές, αναγνωριζόμενες και προστατευόμενες συνταγματικά ως φιλελεύθερες δημοκρατίες, το 'φιλελεύθερο' αλλοιώνει εξ' ορισμού το 'δημοκρατικό', ώστε να υπάρχει έντονη η αίσθηση και παραδοχή του δημοκρατικού ελλείμματος κι όχι το αντίστροφο, διότι το αντίστροφο θα απέκλειε τη δυνατότητα διατήρησης μιας φιλελεύθερης δημοκρατίας, αφού εξ' ορισμού θα αναιρούνταν το 'φιλελεύθερο' στοιχείο. Θα τολμούσαμε να πούμε όμως ότι η δημοκρατία ιστορικά αυτό που πραγματικά καταφέρνει είναι να διατηρεί ως ένα βαθμό την ισορροπία μεταξύ περισσότερων ατομικών ελευθεριών (ταύτισή της με τον βασικό ρόλο του φιλελεύθερου Κράτους).

Όταν εν τη γενέσει της η δημοκρατία ως πολίτευμα ήταν και είναι ελλειμματική (ως φιλελεύθερη), τότε και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων, ενώ σε τυπικό, θεσμικό και συμβολικό επίπεδο κατέστη κυρίαρχος, σε πραγματικό επίπεδο, δηλαδή σε επίπεδο λειτουργίας τους ποτέ δεν ήταν και

¹²⁵ Για τη σχέση φυσικού δικαίου και συντάγματος, βλ. σε Μάνεσης Αριστόβουλος Ι., *Αι Εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος*, I Εισαγωγή, Εκδοτικός Οίκος Το Νομικόν, σε Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη 20, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σελ. 171-248

¹²⁶ Για την ιστορία του φιλελευθερισμού, σε σχέση με τη δημοκρατία, βλ. ενδεικτικά Μακφέρσον Κ. ΜΠ., *Η Ιστορική Πορεία της Φιλελεύθερης Δημοκρατίας*, Μετάφραση: Ελένη Κασίμη, Εκδόσεις Γνώση, 165 σελ., ενώ ειδικά για τη θεωρητική τεκμηρίωση και θωράκιση του ατομικού φιλελευθερισμού, την ιστορική στιγμή που αυτός διεκδικούσε πολιτική κατοχύρωση, βλ. σε Αγγελίδης Μανώλης, *Η Γένεση του Φιλελευθερισμού*, Προβλήματα Σύστασης του Πολιτικού σε Θεωρίες του Κοινωνικού Συμβολαίου. Thomas Hobbes-John Locke, Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 210 σελ.

δεν είναι ικανοποιητικός είτε από άποψη κοινωνικής εκπροσώπησης σε αυτά είτε από άποψη βαρύτητας των ενεργειών τους (όσο η ψήφος ήταν τιμηματική, η κοινωνική εκπροσώπηση στα κοινοβούλια ήταν μονόπλευρη, αλλά ο διάλογος στα κοινοβούλια πιο εναργής και ουσιαστικός, με την ανάπτυξη δε των πολιτικών κομμάτων η εκπροσώπηση στο κοινοβούλιο κατέστη πιο αντιπροσωπευτική μεν αλλά ελεγχόμενη πια και οι ενέργειές των Κοινοβουλίων έχασαν σε βαρύτητα, καθώς το κέντρο πολιτικού βάρους έπεσε στην κυβέρνηση η οποία συγκέντρωνε τους λίγους – εκλεκτούς της κυρίαρχης τάξης, κάτι που τα κοινοβούλια, απλώς έπαψαν να επιτελούν). Επομένως, τα θεσμικά προβλήματα του κοινοβουλίου εξηγούνται και δεν παύουν να υπάρχουν, εκτός κι αν δεχθεί κανείς το μετασχηματισμό στο συσχετισμό δυνάμεων εντός του κοινοβουλίου ή το μετασχηματισμό του βάρους των καθηκόντων του όχι ως θεσμικό πρόβλημα αλλά ως μια ιστορική φάση στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Αλλά, όποιος το διαγνώσει με αυτό τον τρόπο έχει ήδη ξεκινήσει το συλλογισμό από άλλη, της παρούσης, αφετηρία, καθώς απλούστατα, δεν πρόκειται για μια ιστορική φάση, στο μέτρο που η κατάσταση ήταν πάντα η ίδια. ως κυρίαρχου του πολιτικού παιχνιδιού.

Πάμε τώρα στην Ένωση. Και αρχίζουμε από τις κοινότητες, στην ουσία την ΕΟΚ και ενστερνιζόμαστε ως προς την ανάπτυξη του συλλογισμού τις παραπάνω διαπιστώσεις του φυσικοδικαιϊστή ως προς τη σύγκρουση διακυβερνητικού και υπερεθνικού στοιχείου.

Η ΕΟΚ αποτελούσε εξ' ορισμού κοινότητα που είχε ως περιεχόμενο και αγαθό προστασίας, στην πραγματικότητα, ένα ατομικό δικαίωμα, αυτό της οικονομικής ελευθερίας. Στόχευε στην οργάνωση συλλογικά και κοινά προϋποθέσεων ικανών να εξασφαλίσουν ένα ενιαίο εμπορικό χώρο, ένα ελεύθερο και υγιή ανταγωνισμό, επομένως, τα κράτη μέλη από κοινού θα αυτοπεριοριζόταν, εξασφαλίζοντας ομαλές προϋποθέσεις αποτελεσματικής και πλήρους ικανοποίησης αυτού του ατομικού δικαιώματος. Η οικονομική όμως, κοινή των κρατών μελών αρμοδιότητα, ακριβώς επειδή η οικονομία, που συνδέει άτομα, δεν γνωρίζει σύνορα και εκ φύσεως επιδιώκει, όπως σημειώθηκε πιο πάνω, να διογκώνεται (ώστε τα κράτη απλώς να φροντίζουν για τη μη αυτοκαταστροφή της, με τη θέσπιση ορίων), εισχωρούσε σε τομείς αρμοδιότητας μέχρι χθες εθνικούς, αναζητώντας τη δική τους προσαρμογή σε αυτή. Αυτό όμως δεν θα μπορούσε να γίνει αυτομάτως, έπρεπε να προετοιμασθεί, κι έτσι φτάσαμε στους άλλους δύο πυλώνες και στην Ένωση.¹²⁷ Οι τρεις επομένως πυλώνες, στην πραγματικότητα, θα μπορούσε να πει κανείς ότι είναι ένας και οι άλλοι δύο αποτελούν υποστυλώματα, μέσα που εξασφαλίζουν τη δική του επίτευξη (ως τώρα), μέχρι και αυτά να γίνουν πυλώνες.

Η Ένωση συνεπώς αποτελεί το βασίλειο μιας ατομικής ελευθερίας, το βασίλειο του ατόμου. Πως επομένως να αποκτήσει αυτή Σύμβαση, αφού δεν συνιστά κλασσική δημόσια εξουσία και έναντι ποιου π.χ. θα κατοχυρώνονταν ατομικά δικαιώματα; Του ατόμου έναντι του ατόμου;

Κρατάμε και αυτό.

Δεν είναι όμως μόνο η Κοινότητα που τέθηκε σε αυτό το σκοπό, διαβρώνοντας τον κρατικό ιστό. Παράλληλα με αυτή, σε παγκόσμιο επίπεδο παρόμοια βήματα άρχισαν να γίνονται ενώνοντας τους ιδιώτες και θεμελιώνοντας ένα κοινό χώρο, ώστε να μιλάμε για παγκοσμιοποίηση της οικονομίας¹²⁸ (πρώτα της οικονομίας) που θα παρέσυρε σε αυτή και τις περισσότερες πτυχές της

¹²⁷ Και πιο πριν ήδη δεν θα πρέπει να μας διαφεύγουν της προσοχής οι διεθνείς της Κοινότητας συμφωνίες Yaounde και Lome.

¹²⁸ Για την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, εντελώς ενδεικτικά, μα κατατοπιστικά,

α) Scholte Jan Aart, *'Beyond the Buzzword: Towards a critical Theory of Globalization*, σε Kofman Eleonore, Youngs Gillian, (Edited by), *Globalization, Theory and practice*, (εκδ.) Pinter, Part I, σελ. 43-57, όπου τονίζεται ότι από τα 1960 περίπου η παγκοσμιοποίηση «...has figured continually, comprehensively, centrally and intensely in the lives of a large proportion of humanity.» (σελ.47),

β) McGrew Anthony G., *'Conceptualizing Global Politics'* και *'Global Politics in a Transitional Era'*, Tooze Roger, *'Conceptualizing the Global Economy'*, Smith Michael, *'Modernization, Globalization and the Nation-State'*, (όλα τα

κοινωνικής ζωής και ατομικής σφαίρας. Έτσι π.χ., ενδεικτικά και κύρια, το 1994 ιδρύεται ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, ενώ ήδη το 1960 είχε ιδρυθεί ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Πιο παλιά ακόμη, τον Δεκέμβριο του 1945 άρχισε να λειτουργεί το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

Και μπροστά σε αυτή τη συντονισμένη παγκόσμια κίνηση την οποία αποδέχθηκαν τα κοινοβούλια, καθώς αυτή ενσωματώθηκε με δημοκρατικές διαδικασίες στα κράτη, τα ίδια κοινοβούλια καλούνται, έστω και εκ των υστέρων να την ελέγξουν.

Δημοκρατία και άτομο αντιμέτωπα, πολιτική και οικονομία, πολιτικές ελευθερίες και οικονομική. Αυτή η διάσταση χαρακτηρίζει τη σημερινή φάση της Ένωσης, που δραματικά πατά πότε στην υπερίσχυση της πολιτικής και πότε της οικονομίας, πότε της ομοσπονδίουσης και πότε της λειτουργικότητας, πότε σε Σύνταγμα και πότε σε κοινό δίκαιο. Η συμμετοχή των κοινοβουλίων, που αντιμετωπίζεται ως ζήτημα δημοκρατίας, θα δοκιμάσει τα όρια αντοχής στο χρόνο και εξέλιξης μέσα από την παρακολούθηση της έκβασης αυτής της διάστασης. Και πρόκειται για διάσταση οικονομίας και πολιτικής στην παρούσα φάση, που η οικονομία ακόμη ανεβαίνει και επεκτείνεται σε περιεχόμενο και χώρο, ενσωματώνει, και έχει και άλλα εμπόδια να καταργήσει. Δεν είναι τυχαίο το ότι η Ένωση δεν έχει κληρονομήσει το κεντρικό κορμό του κράτους με την κεντρική εξουσία. Η αρμοδιότητα ασκείται πολύπλευρα και διασπασμένα, γιατί έτσι επιτάσσει η οικονομία, αφού η οικονομία είναι μέγεθος αφηρημένο και οριζόντιο με τάση συνεχώς να προεκτείνεται, είναι υπερεθνική, όχι ως οντότητα αλλά ως σκοπός –γι' αυτό και η ΕΚ στην πραγματικότητα, αυτή καθαυτή δεν είναι υπερεθνική αλλά έχει υπερεθνικούς στόχους, ενώ το διακυβερνητικό στοιχείο που κυριαρχεί, αποτελεί το κληρονομηθέν απαραίτητο διαδικαστικό όχημα για να διασφαλισθούν και προωθηθούν αυτοί οι στόχοι-ενώ η πολιτική, μέγεθος κάθετο, με φορά από κάτω προς τα πάνω και από πάνω προς τα κάτω, που πάντα θέτει όρια, αλλιώς, χωρίς όρια, δεν είναι πολιτική, αλλά καθίσταται πάλι μόνο οικονομία (π.χ. σε απολυταρχικά βασίλεια, το βασίλειο ανήκει ως περιουσία στο Βασιλιά).

Η παραπάνω τοποθέτηση πάντως θα μπορούσε να θεωρηθεί απλουστευτική και ισοπεδωτική. Όπως και η αλήθεια εξάλλου..

ANTI ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Τα Εθνικά Κοινοβούλια, σήμερα, έστω με ένα τρόπο εθνικό, που πάντως ανταποκρίνεται στη δική τους φύση, μετέχουν της ενωσιακής κατασκευής, συμμετέχουν στο χτίσιμο της Ένωσης, χωρίς όμως προηγουμένως να έχουν συνδιαμορφώσει τα σχέδιά της. Δεν μπορούμε επομένως να ζητάμε από τα εθνικά κοινοβούλια περισσότερα από αυτά που δύνανται να προσφέρουν. Από την Ένωση δε, τι να ζητήσουμε στο μέτρο που, κατά την εδώ άποψη, αυτή ακόμη χτίζεται.

Ούτε θα συνέβαλε στην τόνωση της σχέσης τους, το να διαπιστώσουμε σε πρακτικό επίπεδο, ή και θεσμικό, εάν και πόσο τα εθνικά κοινοβούλια άργησαν να συνειδητοποιήσουν τη σημασία του ενωσιακού, ειδικά του κοινοτικού, εγχειρήματος. Αυτή όμως η διαπίστωση είναι χρήσιμη στο μέτρο που μας δίδει την ώθηση να διαγνώσουμε την τυχόν ασθένεια, με βάση τα συμπτώματα που θα έχουν διαπιστωθεί και θα έχουν χαρακτηριστεί ως τέτοια. Για να διαγνώσουμε με τη σειρά της τυχόν ασθένεια, οφείλουμε προηγουμένως να γνωρίζουμε ποια θα έπρεπε να είναι η φυσιολογική κατάσταση.

Στην παρούσα εργασία επομένως μας ενδιαφέρει περισσότερο να αντλήσουμε στοιχεία πίσω από τους θεσμούς, αλλά, ταυτόχρονα, και από το εσωτερικό τους, από την ιστορική ανάπτυξη, εξέλιξη και δοκιμασία τους. Αυτό που φαίνεται δεν είναι αυτοσκοπός, αυτό που υπονοεί, είναι ο σκοπός. Ίσως η παραπάνω αντίληψη να μην ταιριάζει στα δεδομένα και στον κώδικα της Ένωσης, διότι δεν είναι πραγματιστική και πρακτική (βρίσκω τρέχοντα λάθη και τα διορθώνω, τρέχουσες ελλείψεις και αδυναμίες και τις καλύπτω). Ίσως όμως και να ταιριάζει, αφού στη σκέψη του Monnet, η πραγματιστική πορεία θα αποτελούσε το μέσο για τη σταδιακή μετατροπή σε μια αμιγώς πολιτική-συνταγματική πορεία. Στα Απομνημονεύματά του (Πρόλογος για την ελληνική έκδοση: Jacques Delors, Μετάφραση: Λένα Μιλιλή, Ροές, σελ.452-453) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «...οι ίδιες οι πραγματικότητες θα επιτρέψουν τη δημιουργία της πολιτικής ένωσης. Η ιδέα είναι σαφής: η πολιτική Ευρώπη θα δημιουργηθεί από τους ανθρώπους, τη δεδομένη στιγμή, ξεκινώντας από τις πραγματικότητες...».

Βαθύτερος στόχος του γράφοντος δεν ήταν να προβλέψει 'το πεπρωμένο' της σχέσης Κοινοβουλίων και Ένωσης, αλλά να φωτίσει ορισμένες άδηλες πτυχές της σχέσης, να θέσει προβληματισμούς, αφού προηγουμένως θα έχει παρουσιάσει τα δεδομένα (είτε αυτά θα χαρακτηριστούν ως συμπτώματα είτε όχι).

Η παρούσα εργασία από την αρχή 'πατά' σ' ένα κινούμενο έδαφος, κι ο γράφων έπρεπε να έχει το βλέμμα του στραμμένο τότε στο παρελθόν, τότε στο παρόν και τότε στο μέλλον, ώστε και η ίδια η εργασία να αποτελέσει ένα κινούμενο, αλλά γόνιμο, έδαφος.

Οι στόχοι, ευσεβείς πόθοι ή όχι, σίγουρο είναι ότι μετέβαλαν τον νομικό και πολιτικό κόσμο... του γράφοντος.

ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Στο Πρώτο Μέρος, απαραίτητη κρίθηκε η χρήση των παρακάτω πηγών:

Α. Στο Πρώτο Κεφάλαιο

1. Για τα Εθνικά Κοινοβούλια

α) Γέννηση και εδραίωση..

Βιβλιογραφία

Berenger Jean, Durand Yves, *Η Ευρώπη. Από το 1660 έως το 1789, σε Γενική Ιστορία της Ευρώπης*, Διεύθυνση Έκδοσης : Georges Livet – R. Mousnier, Τόμος IV Μετάφραση : Α. Τριανταφύλλου, Εκδόσεις Παπαζήση

Berstein Serge, Milza Pierre, *Ιστορία της Ευρώπης I, Από τη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία στα Ευρωπαϊκά Κράτη*, 5^{ος} – 18^{ος} αιώνας, Μετάφραση και σημειώσεις : Αναστάσιος Κ. Δημητρακόπουλος, Επιμέλεια : Άννυ Σπυράκου, Κώστας Λιβιεράτος, Εισαγωγή στην ελληνική έκδοση : Μιχάλης Κοκολάκης, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια

Berstein Serge, Milza Pierre, *Ιστορία της Ευρώπης II, Η Ευρωπαϊκή Συμφωνία και η Ευρώπη των Εθνών, 1815-1919*, Μετάφραση : Αναστάσιος Κ. Δημητρακόπουλος, Επιμέλεια : Κώστας Λιβιεράτος, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια

Berstein Serge, Milza Pierre, *Ιστορία της Ευρώπης III, Διάσπαση και Ανοικοδόμηση της Ευρώπης, 1919 έως σήμερα*, Μετάφραση : Μιχάλης Κοκολάκης, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια

Dreyfus F. G., Marx Roland, Poidevin Raymond, *Η Ευρώπη. Από το 1789 έως το 1848*, σε Γενική ιστορία της Ευρώπης, Διεύθυνση Έκδοσης : Georges Livet – R. Mousnier, Τόμος V, Μετάφραση : Ε. Λούβρου, Εκδόσεις Παπαζήση

Dreyfus F. G., Marx Roland, Poidevin Raymond, *Η Ευρώπη. Από το 1848 έως σήμερα*, σε Γενική ιστορία της Ευρώπης, Διεύθυνση Έκδοσης : Georges Livet – R. Mousnier, Τόμος VI, Μετάφραση : Τ. Θεοδωρόπουλος, Π. Παπαδόπουλος, Α. Ιωαννίδου (Παράρτημα ΕΟΚ), Π. Ιωακειμίδης (Παράρτημα ΕΟΚ), Εκδόσεις Παπαζήση

β) Σημερινή θέση..

i) Βιβλιογραφία

Hague Rod, Harrop Martin, Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση , Μετάφραση : Γιώργος Ε. Χρηστίδης , Πρόλογος : Γιώργος Παγουλάτος , Εκδόσεις Κριτική 2005

Καλογεράτος Παναγιώτης, Έρευνα πάνω στην Κρίση των Κοινοβουλίων , Αθήνα , Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθηνά-Κομοτηνή 1994

Laundy Philip, *Parliaments in the Modern World*, Aldershot Hants , England : Dartmouth Pub. Co, c1989

Longley Lawrence D. and Davidson Roger H. , (Edited by.) *The New Roles of Parliamentary Committees* , Frank Cass – London. Portland, or.

Μέλισσας Δημήτρης Κ., *Η Προκοινοβουλευτική Νομοθετική Διαδικασία , ο Άτυπος Νομοθέτης , Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου , Συνταγματικό Δίκαιο στην Ευρώπη , Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα , Αθήνα-Κομοτηνή 1995*

Norton Philip (Lord Norton of Louth) (Edited by), *Parliaments and Citizens in Western Europe* , University of Hull , (από τη σειρά) *Parliaments in Contemporary Western Europe* , Volume 3 , (εκδόσεις) Frank Cass , London.Portland , or.

ii) Αρθρογραφία

Κοντιάδης Ξενοφών Ι., *Ελεύθερη Εντολή και Κομματική Πειθαρχία. Η Πολιτική Αξιοπιστία ως Κριτήριο Θεσμικής Συμπεριφοράς του Βουλευτή* , σε Περιοδικό «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση» , Εξαμηνιαία επιστημονική και πολιτική έκδοση , Β΄ Εξάμηνο 1995 , Τεύχος (διπλό) 23 – 24 (150 χρόνια κοινοβουλευτικού βίου – Αφιέρωμα στον Αθανάσιο Κανελλόπουλο) , σελ.169-184

Μπάλιας Στάθης, *Κρίση της Αντιπροσώπευσης και Δημοκρατία* , σε «Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης» , Περιοδική έκδοση της ελληνικής εταιρείας πολιτικής επιστήμης , Εκδόσεις Θεμέλιο , Τεύχος 9 , Απρίλιος 1997 , σελ. 138 – 166

Φουντεδάκη Πηνελόπη Ν., *Ο Θεσμός της Κοινοβουλευτικής Αντιπολίτευσης* , σε Περιοδικό «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση» , Εξαμηνιαία επιστημονική και πολιτική έκδοση , Β΄ Εξάμηνο 1995 , Τεύχος (διπλό) 23 – 24 (150 χρόνια κοινοβουλευτικού βίου – Αφιέρωμα στον Αθανάσιο Κανελλόπουλο) , σελ.117-129

2. Για την Ενωσιακή Οικοδόμηση

Βιβλιογραφία

Βενιζέλος Ευάγγελος, *Η Πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος* , Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003

Κανελλόπουλος Παναγιώτης Ι., *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης* , Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα , Αθήνα-Κομοτηνή 1999

Kassim Hussein, Menon Anand, Peters Guy B. and Wright Vincent, (edited by), *The National Co-ordination of EU Policy, The European Level*, Oxford University Press

Kassim Hussein, Menon Anand, Peters Guy B. and Wright Vincent, (Edited by) *The National Co-ordination of EU Policy, The Domestic Level*, Oxford University Press

Μανιτάκης Αντώνης, Παπαδοπούλου Λίνα, (Επιμέλεια), *Η Προοπτική ενός Συνταγματος για την Ευρώπη*, Πρόλογος : Ι.Κουκιάδης , Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης, Τμήμα Νομικής Α.Π.Θ. , Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003

Nugent Neill, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Πρόλογος – Επιμέλεια: Μαρία Μενδρινού , Μετάφραση : Ιουλία Τσολακίδου (Μέρη I , II , III και V), Αλεξάνδρα Τριανταφύλλου (Μέρος IV), (σειρά) *Κοινωνικές Επιστήμες/Social Sciences* , Εκδόσεις Σαββάλας 2003

Pollack Mark A., *The Engines of European Integration, Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU* , Oxford University Press 2003

Φερό Ζαν-Μαρκ, *Το Ζήτημα του Ευρωπαϊκού Κράτους* , Μετάφραση : Νίκος Ζαρταμόπουλος , Πρόλογος : Αντώνης Μανιτάκης , Σειρά : Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική , Εκδόσεις Παπαζήση , Αθήνα 2006

B. Στο Δεύτερο Κεφάλαιο

α) Βιβλιογραφία

Maurer Andreas, Wessels Wolfgang, (Edited by), *Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* , Nomos Verlagsgesellschaft , Baden-Baden , 2001

Norton Philip, (Edited by), *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass-London

Smith Eivind, (Edited by), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, London-Hague-Boston, *European Monographs 11*, 1996

Στεφάνου Δημήτρης, Πετρουλάκης Γιώργος, *Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα – Παρουσίαση και Αξιολόγηση*, Πρόλογος Γ.Π.απαδημητρίου , Εκδόσεις Παπαζήση , Αθήνα 2004

β) Αρθρογραφία

Katrin Auel, *Introduction: The Europeanisation of Parliamentary Democracy*, *Journal of Legislative Studies*, Vol.II , No ¾ , Autumn/Winter 2005 , pp.303-318

Benz Arthur, *Conclusion: Linking Research on Europeanisation and National Parliaments* , *Journal of Legislative Studies*, Vol.II , No ¾ , Autumn/Winter 2005 , pp.508-521

Duina Francesco, Oliver Michael J., *National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?*, *European Law Journal*, Vol.11, No2, March 2005, pp.173-195

Konig Thomas, Slapin Jonathan, *Bringing Parliaments Back In – The Sources of Power in the European Treaty Negotiations*, *Journal of Theoretical Politics* 16 (3), 2004, pp.357-394

Neunreither Karl Heinz, *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?*, από *The Journal of Legislative Studies*, Vol.II, No ¾, Autumn/Winter 2005, pp.466-489

Τσινισιζελης Μιχάλης Ι., *Ομάδες Συμφερόντων, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε περιόδ. «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση», τεύχος 17-18, σελ. 145-161*

Wessels Bernhard, *Roles and orientations of Members of Parliament in the EU Context: Congruence or Difference? Europeanisation or Not*, *Journal of Legislative Studies*, Vol. II, No ¾, Autumn/Winter 2005, pp. 446-465

Στο Δεύτερο Μέρος , καίρια υπήρξε η συμβολή των παρακάτω πηγών :

A)Βιβλιογραφία

Αγγελίδης Μανώλης, *Η Γένεση του Φιλελευθερισμού , Προβλήματα Σύστασης του Πολιτικού σε Θεωρίες του Κοινωνικού Συμβολαίου. Thomas Hobbes-John Locke, Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα*

Habermas Jurgen, *Το Πραγματικό και το Ισχύον, Συμβολή στη Διαλογική Θεωρία του Δικαίου και του Δημοκρατικού Κράτους Δικαίου, Σειρά «Λόγος», Διεύθυνση-Επιμέλεια Σειράς: Νίκος Κοτζιάς , Μετάφραση από τα Γερμανικά: Θεόδωρος Λουπασάκης, Φιλοσοφική-Θεωρητική Επιμέλεια: Θεόδωρος Γεωργίου, Πρόλογος : Νίκος Κοτζιάς , «Νέα Σύνορα» , Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 1996*

Hermet Guy, *Η Δημοκρατία, Μετάφραση: Οντέτ Γ.Παπαδημητρίου, Σειρά: Dominos, Εκδόσεις Π. Τραυλός-Ε. Κωσταράκη*

Kofman Eleonore, Youngs Gillian, (Edited by), *Globalization, Theory and practice*, (εκδ.) Pinter

Locke John, *Δεύτερη Πραγματεία περί Κυβερνήσεως: Δοκίμιο με θέμα την Αληθινή Αρχή, Έκταση και Σκοπό της Πολιτικής Εξουσίας, Εισαγωγή-Μετάφραση-Σχόλια: Πασχάλης Μ. Κιτρομηλίδης, 1^η Έκδ., Σειρά: Φιλοσοφική και Πολιτική Βιβλιοθήκη 33, Αθήνα, Εκδόσεις Γνώση, 1990*

McGrew Anthony G., Lewis Paul G. et al. *Global Politics*, (edited by), *Globalization and the Nation-State*, Polity Press, Blackwell Publishers Inc.

Μακφέρσον Κ. ΜΠ., *Η Ιστορική Πορεία της Φιλελεύθερης Δημοκρατίας, Μετάφραση: Ελένη Κασίμη, Εκδόσεις Γνώση*

Μάνεσης Αριστόβουλος Ι., *Συνταγματικά Δικαιώματα , α' Ατομικές Ελευθερίες , Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, δ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα , Θεσσαλονίκη*

Μάνεσης Αριστόβουλος Ι., *Αι Εγγυήσεις Τηρήσεως του Συντάγματος , I Εισαγωγή, Εκδοτικός Οίκος Το Νομικόν, σε Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη 20, Εκδοσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα , Αθήνα-Κομοτηνή 1991*

Monnet Jean, *Απομνημονεύματα, Πρόλογος για την Ελληνική Έκδοση: Jacques Delors , Μετάφραση: Λένα Μιλιλή, Ροές*

Murray Philomena, Rich Paul, (edited by), *Visionary Ideals of European Unity After World War I*, σε *Visions of European Unity*, Westview Press- A Division of Harper Collins Publishers

Ντάλης Σωτήρης, (Επιμέλεια Σειράς), « Ποια Ευρώπη θέλουμε», Άρθρα των Ζ. Ντελός, Α. Ζοσπέν, Τ. Μπλαίρ, Κ. Σημίτη, Μ. Ντ' Αλέμα, Ο. Λαφονταίν, Εισαγωγή-Επιμέλεια: Ινώ Αφεντούλη, Σειρά: Ευρωπαίοι Ηγέτες, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 1997

Πουланτζάς Νίκος, (Δνση), *Η 'Κρίση' του Κράτους*, Σειρά: *Επιστήμη και Κοινωνία*, Εκδόσεις Παπαζήση

Schmidt Manfred G, *Θεωρίες της Δημοκρατίας*, Επίμετρο: Γιώργος Πάσχος, *Επιστημονική Επιμέλεια: Δημοσθένης Δώδος*, Μετάφραση: *Ελευθερία Δεκαβάλλα*, Σειρά: *Κοινωνικές Επιστήμες/Social Sciences*, Εκδόσεις Σαββάλας 2000

Schmitt Carl, *Η Έννοια του Πολιτικού*, Μετάφραση-Εισαγωγή: *Αλίκη Λαβράνου*, Επιμέλεια: *Γιώργος Σταμάτης*, Σειρά: *Κριτική Σκέψη*, Εκδόσεις Κριτική

B) Αρθρογραφία

Αστράκα Γεωργία, Βασιλοπούλου Αθανασία, *Το Κίνημα του Ομοσπονδισμού και η Ενωμένη Ευρώπη*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 37, 2^ο Τρίμηνο 2000, σελ. 26-33

Γιαννής Νίκος, *Τα Εθνικά Κοινοβούλια και τα όρια της Διεθνούς Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Περιοδικό «*Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης (Περιοδική Έκδοση της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης)*», Εκδόσεις Θεμέλιο, Τεύχος 7, Μάρτιος 1996, σελ.62-81

Γιαννής Νίκος, *Ομοσπονδία, αυτή η Άγνωστη*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 37, 2^ο Τρίμηνο 2000, σελ.21-25

Jospin Lionel, *Το Μέλλον της Διευρυμένης Ευρώπης*, Μετάφραση-Επιμέλεια: *Σταυρούλα Καραθάνου*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 42, 3^ο Τρίμηνο 2001, σελ.20-24

Λυμούρης Νικόλαος, *Η θέση των Μ.Κ.Ο. στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 46, 3^ο Τρίμηνο 2002, σελ.9-12

Οικονομοπούλου Αντουανέττα, *Η Κοινοτική Νομιμότητα, Ομοσπονδιακή Νομιμότητα*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*» (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 37, 2^ο Τρίμηνο 2000, σελ.35-39

Παπαγεωργίου Γιάννης, *Το Ευρωπαϊκό Πολιτικό Σύστημα μετά το Σχέδιο Συντάγματος που εκπόνησε η Συνέλευση για το Μέλλον της Ένωσης και οι συνέπειές του στην διευρυμένη Ευρώπη*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*» (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 5, 4^ο Τρίμηνο 2003, σελ. 15-23

Παπαϊωάννου Βερονίκη, *Σχετικά με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και την Κοινωνία των Πολιτών*, Περιοδικό «*Ευρωπαϊκή Έκφραση*», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 51, 4^ο Τρίμηνο 2003, σελ.12-14

Παπακωνσταντής Μάρκος, *Η Πολιτική Ένωση και ο Ευρωπαίος Πολίτης*, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 49, 2^ο Τρίμηνο 2003, σελ.13-14

Rief David, *Η Κίβδηλη Αυγή της Κοινωνίας Πολιτών*, Μετάφραση- Επιμέλεια: Αδαμαντία Μπαμπούλα, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 39, 4^ο Τρίμηνο 2000, σελ.32-36

Στεφάνου Κωνσταντίνος, *Ανάλυση του Σχεδίου Fischer (Για την Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία. Η Ομοσπονδιακή Προοπτική)*, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 37, 2^ο Τρίμηνο 2000, σελ.15-18

Στεφάνου Κωνσταντίνος, *Η Διακυβέρνηση της διευρυμένης Ένωσης*, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 50, 3^ο Τρίμηνο 2003, σελ. 26-29

Τσινισιζέλης Μιχάλης Ι., Χρυσοχόου Δημήτρης Ν., Ξενάκης Δημήτρης Κ., *Ποια Διακυβέρνηση για την Ευρώπη*, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση» (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 50, 3^ο Τρίμηνο 2003, σελ. 40-45

Φακιολάς Τάσος, *Η Ομοσπονδοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο βαθμός ωφελείας των Χωρών-Μελών της*, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 42, 3^ο Τρίμηνο 2001, σελ.7-9

Χατζηδάκης Κωστής, *Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: Μία γέφυρα ανάμεσα στις Βρυξέλλες και τους Ευρωπαίους Πολίτες*, Περιοδικό «Ευρωπαϊκή Έκφραση», (Τριμηνιαία Έκδοση Ευρωπαϊκού Προβληματισμού), Τεύχος 50, 3^ο Τρίμηνο 2003, σελ.30-32