

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών

ΠΜΣ «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Πολιτική»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ
ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΒΟΥΛΗΣ»**

Της Μεταπτυχιακής Φοιτήτριας Ποντίκη Σοφίας

Επιβλέπων καθηγητής: Αργύρης Πασσάς

Ακαδημ. Έτος 2015-16

ΑΘΗΝΑ

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2015

Στη μνήμη
της μητέρας μου

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A. Εισαγωγή.....	6
B. ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ	
B.1. Κεφάλαιο 1ο	
1. Η θέση των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα από τις ιδρυτικές συνθήκες έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	9
1.1. Οι πρώτες ιδρυτικές συνθήκες.....	9
1.2. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.....	15
1.3. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη Μάαστριχτ).....	19
1.4. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ.....	25
1.5. Η Συνθήκη της Νίκαιας.....	30
1.6. Η αναγνώριση της αναγκαιότητας εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ενοποιητική διαδικασία στη δήλωση του Λάκεν.....	31
B.2. Κεφάλαιο 2ο	
2. Ο ενισχυμένος ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων στη Συνθήκη της Λισαβόνας...35	
2.1. Το δικαίωμα ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων.....	42
2.2. Το δικαίωμα ελέγχου και ένστασης των εθνικών κοινοβουλίων.....	46
2.2.1. Η αρχή της επικουρικότητας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	46
2.2.2. Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	49
2.2.2.1. Ο μηχανισμός της έγκαιρης προειδοποίησης.....	52
A) Η κίτρινη κάρτα.....	54
B) Η πορτοκαλί κάρτα.....	55
2.3. Πολιτικός διάλογος των Εθνικών Κοινοβουλίων με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	57

Γ. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Κεφάλαιο 1ο

1. Η αποτίμηση της συνεισφοράς των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα.....	60
1.1. Ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.....	60
1.2. Εκθέσεις και Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	68

Κεφάλαιο 2ο

1. Το παράδειγμα της ελληνικής Βουλής.....	70
1.1. Η Ειδική Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.....	70
1.1.1. Γνώμες.....	74
1.1.2. Αιτιολογημένες γνώμες.....	75

Δ. Συμπεράσματα.....	77
----------------------	----

Ε. Βιβλιογραφία.....	82
i) Ελληνική.....	82
ii) Ξενόγλωσση.....	86
iii) Επίσημα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	89

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

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

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση από τη στιγμή της ίδρυσής της μέχρι τις μέρες μας έχει προκαλέσει πολλές ανησυχίες και προβληματισμούς σε επιστήμονες, θεωρητικούς και φυσικά στους ευρωπαίους πολίτες σχετικά με το τι είδους πολιτειακό μάρφωμα είναι και που εντάσσεται, καθώς επίσης και όσον αφορά τη δημοκρατική της νομιμοποίηση, από πού δηλαδή αντλεί το δικαίωμα για επιβολή της εξουσίας της στις ζωές των λαών της Ευρώπης.

Πολλοί συγγραφείς επιστήμονες έχουν αναλώσει πολύ μελάνι για να προσπαθήσουν να μελετήσουν το φαινόμενο της ενοποιητικής διαδικασίας στο πέρασμα των δεκαετιών από την εμφάνισή του στον ευρωπαϊκό χώρο μέχρι σήμερα, ενώ έχει γνωρίσει πολλές αλλαγές και υποστεί πολλές μεταλλάξεις και έχει φτάσει σε ένα κρίσιμο οριακό σημείο για την ίδια την ύπαρξή του, αν δηλαδή τελικά καταφέρει να μετεξελιχθεί σε ένα είδος πολιτείας ή «συμπολιτείας», σύμφωνα με τον Τσάτσο, ή απλά παραμένει ένα διακρατικό μάρφωμα με στοιχεία υπερεθνικά, που δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε ομοσπονδιακό κράτος αλλά ούτε και συνομοσπονδία. Η θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης εκλαμβάνει την Ένωση ως ένα *sui generis* υπερεθνικό μάρφωμα μεταξύ ομοσπονδίας και συνομοσπονδίας, το οποίο έχει δική του οργάνωση, δικούς του κανόνες, ίδια όργανα λήψης αποφάσεων και στο οποίο τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες, έχουν εκχωρήσει μέρος της κρατικής τους κυριαρχίας με τη μορφή αρμοδιοτήτων σε κάποιους τομείς.

Η ίδρυση της πρώτης Κοινότητας το 1951 ξεκίνησε ως μία συνεργασία στο βιομηχανικό τομέα του Άνθρακα και του Χάλυβα, για να διευρυνθεί λίγο αργότερα στον ευρύτερο οικονομικό τομέα και να ιδρυθεί μία Οικονομική Κοινότητα και μία Κοινότητα για την ατομική ενέργεια το 1957 στην ευρωπαϊκή ήπειρο, με στόχο την εξασφάλιση της αρμονικής συμβίωσης των λαών και κρατών της, χωρίς άλλους καταστροφικούς πολέμους και εθνικιστικές συρράξεις. Ο στόχος λοιπόν των πρώτων ιδρυτών και οραματιστών της, Jean Monnet και Robert Schuman, ήταν μεγάλοπνοος, να δημιουργήσουν μία ένωση των λαών της Ευρώπης και να εδραιώσουν την πολυπόθητη ειρήνη στο έδαφός της.

Μετά από πολλές διευρύνσεις με ένταξη των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών στους κόλπους της, καθώς αριθμεί σήμερα 28 κράτη μέλη, και μετά από πολλές πράξεις εμβάθυνσης με άλλες τροποποιητικές και μεταρρυθμιστικές συνθήκες των ιδρυτικών

συνθηκών, η ΕΕ έχει φτάσει σε ένα σταυροδρόμι κρίσιμο λόγω της σταδιακής επέκτασης της εξουσίας της σε ολοένα και περισσότερους τομείς ζωτικού ενδιαφέροντος για τους πολίτες της, που φτάνουν στα όρια να θίγονται ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες, αλλά και λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης που έχει πλήξει και την ευρωπαϊκή ήπειρο την τελευταία δεκαετία στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης. Στο σημείο αυτό λοιπόν έρχεται η αμφισβήτηση αυτής της εξουσίας, εξαιτίας του τρόπου ανάδειξης των θεσμικών οργάνων που εμπλέκονται στη νομοθέτηση των πολιτικών που επηρεάζουν τις ζωές των ανθρώπων, το γεγονός δηλαδή ότι δεν είναι άμεσα εκλεγμένα όργανα, εκτός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από το 1979, αλλά και εξαιτίας του σύνθετου και σκοτεινού τρόπου λήψης των αποφάσεων πίσω από «κλειστές πόρτες», χωρίς την άμεση λαϊκή δημοκρατική νομιμοποίηση.

Από τη στιγμή που άρχισαν να αυξάνονται οι αρμοδιότητες της Ένωσης και να επεκτείνονται σε όλο και περισσότερους τομείς και να μεταφέρονται εξουσίες από το εθνικό σε ένα υπερεθνικό επίπεδο, άρχισαν να ακούγονται οι πρώτες ανησυχίες και προβληματισμοί για το επιθυμητό επίπεδο ολοκλήρωσης της ενοποιητικής διαδικασίας. Επίσης υπάρχουν οι ευρωσκεπτικιστές, που είναι επιφυλακτικοί με το όλο οικοδόμημα και πιστεύουν ότι πρέπει να παραμείνει η Ένωση ως ένας οικονομικός οργανισμός, χωρίς περαιτέρω αναζήτηση για δημιουργία μιας οντότητας με πολιτικά χαρακτηριστικά. Όλες αυτές οι φωνές ανησυχίας και απροθυμίας για βαθύτερη ενοποίηση οφείλονται στο «έλλειμμα δημοκρατίας» που αντιμετώπισε από τα πρώτα της βήματα η Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς πιστεύουν ότι υπονομεύτηκε η δημοκρατική αρχή κατά τη σύνθετη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων. Το γεγονός ότι δεν προβλέφθηκε αρχικά στις συνθήκες εθνικοί θεσμοί, όπως τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία διαθέτουν άμεση λαϊκή νομιμοποίηση, να συμμετέχουν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, ενίσχυσε αυτές τις φωνές.

Αυτή τη δυσαρέσκεια και την απροθυμία να υπακούσουν σε μη άμεσα εκλεγμένα όργανα οι πολίτες, θέλησαν να θεραπεύσουν οι ιδρυτές της Ένωσης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας εμπλέκοντας τα εθνικά κοινοβούλια στην όλη νομοπαραγωγική διαδικασία και στον τρόπο λήψης των αποφάσεων, δίνοντάς τους λόγο σε προνομοθετικό στάδιο, αλλά και σε μεταγενέστερο με τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας για συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης, ακόμα και δικαστικά, και συμμετέχοντας στον πολιτικό διάλογο με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς για τις

πολιτικές του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Αυτό δεν έγινε δια μιας, αλλά σταδιακά και με φειδωλό τρόπο.

Η παρούσα εργασία μετά από εκτενή βιβλιογραφική έρευνα και αναζήτηση πραγματεύεται την πορεία που διένυσαν μέχρι σήμερα τα εθνικά κοινοβούλια και το ρόλο που διαδραμάτισαν στην ενοποιητική διαδικασία και την προσπάθεια των θεσμικών οργάνων να καταστήσουν την Ευρωπαϊκή Ένωση «περισσότερη» και δημοκρατικότερη. Η εργασία οργανώνεται σε δυο μέρη-ενότητες. Στο πρώτο κεφάλαιο του πρώτου μέρους περιγράφεται η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων και ο ρόλος τους από την ίδρυση της Ένωσης μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Αρχικά η εμπλοκή που είχαν τα εθνικά κοινοβούλια στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση ήταν σχεδόν ανύπαρκτη και περιοριζόταν μόνο στο γεγονός ότι τα μέλη της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, που μετεξελίχθηκε σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προέρχονταν από μέλη των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς διορίζονταν εθνικοί βουλευτές από το κάθε κράτος μέλος, διαθέτοντας τη διπλή εντολή. Στο δεύτερο κεφάλαιο περιγράφεται ο ενισχυμένος ρόλος τους στο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης, όπως θεσπίστηκε στη συνθήκη της Λισαβόνας, καθώς και ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας.

Το δεύτερο μέρος είναι μοιρασμένο σε δύο κεφάλαια επίσης. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μία προσπάθεια να αποτυπωθεί με νούμερα η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων μετά από επεξεργασία των δεδομένων των ετήσιων εκθέσεων της Επιτροπής από το 2010, όπου στην ουσία ξεκίνησε ο έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας από τα κοινοβούλια, σύμφωνα με το πρωτόκολλο 2 της συνθήκης της Λισαβόνας, μέχρι την τελευταία του 2014. Ποια ήταν δηλαδή η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων σε αυτό το νέο ρόλο που τους ανατέθηκε και πόσο επιτυχημένη ήταν αυτή η προσπάθεια. Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται κατά πόσον η Ελληνική Βουλή μέσω της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έχει ανταποκριθεί σε αυτό το ρόλο, πόσο δραστήρια έχει αποδειχθεί και ποιο είναι το έργο της σύμφωνα με το πρωτόκολλο για τον έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας.

Η απόπειρα ανάλυσης του θέματος κλείνει με τα συμπεράσματα που τεκμαίρονται από τη συνολική παρουσίαση των στοιχείων που εκτέθηκαν από τη συγγραφέα της εργασίας.

B. ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

B.1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

1.Η θέση των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα από τις ιδρυτικές συνθήκες έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας

1.1. Οι πρώτες ιδρυτικές συνθήκες

Τα εθνικά κοινοβούλια μέχρι την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) δεν είχαν κάποιο σημαντικό άμεσο ρόλο να διαδραματίσουν στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, που είχε ξεκινήσει την πορεία του το 1951 στο Παρίσι (Συνθήκη των Παρισίων) με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), ως μία συνένωση και συνδιαχείριση του βιομηχανικού τομέα άνθρακα και χάλυβα¹. Επόμενος σταθμός ήταν η ίδρυση το 1957 με τη συνθήκη της Ρώμης δύο επιπλέον Κοινοτήτων, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ ή ΕΥΡΑΤΟΜ, όπως επικράτησε να λέγεται)². Ο κύριος στόχος αρχικά της ΕΟΚ ήταν οικονομικός με τη δημιουργία ενός μεγάλου οικονομικού χώρου που θα συνέβαλε στην άνοδο του βιοτικού επιπέδου και στη διασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας. Ο σκοπός ίδρυσης και των τριών αυτών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κινούνταν στη σφαίρα της οικονομικής συνεργασίας και ολοκλήρωσης των έξι ιδρυτικών χωρών που συμμετείχαν (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο) με υπερεθνικό χαρακτήρα, εκχωρώντας μέρος της εθνικής τους κυριαρχίας. Παρόλο που στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης (1957) τα κράτη μέλη διακήρυσσαν την απόφασή τους να θέσουν τα θεμέλια μιας συνεχώς πιο στενής ένωσης μεταξύ των ευρωπαϊκών λαών, η συνθήκη η ίδια ήταν ο καταστατικός χάρτης απλά και μόνο της κοινής αγοράς. Έθετε τους στόχους για την επίτευξη αυτού του σταδίου της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης³.

Βέβαια το όραμα του Jean Monnet και του Robert Schuman εξ' αρχής ήταν η εδραίωση της ειρήνης στην ευρωπαϊκή ήπειρο και η πολιτική ένωση των κρατών και των λαών της Ευρώπης, μιας Ευρώπης που τόσο είχε ταλαιπωρηθεί από καταστροφικούς

¹ Norton, P. (ed.), (1996a) *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London p.p.5

² Nugent N., (2009) *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, 3η έκδοση, μετάφραση: Ι. Τσολακίδου, Αθήνα: Σαββάλας, σελ.37-167 και Κανελλόπουλος Π., (2010) *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, Αθήνα: Σάκκουλας

³ Μούσης, Ν., (2003) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, οικονομία, πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης

εθνικιστικούς πολέμους, με αποκορύφωμα τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και η οποία, όπως αναγνώριζαν και οι ίδιοι, δεν θα γινόταν δια μιας, παρά βήμα-βήμα, ξεκινώντας από μία οικονομική ένωση που θα οδηγούσε αργά ή γρήγορα στην πολιτική ένωση. Σε αυτό το πρώτο υπερεθνικό εγχείρημα οι συνθήκες θέσπισαν τα όργανα και όρισαν τις αρμοδιότητές τους. Κάποια όργανα ήταν κοινά και στις τρεις Κοινότητες, ενώ κάποια άλλα προβλέπονταν στην κάθε Κοινότητα ξεχωριστά, μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης Συγχωνεύσεως των οργάνων το 1965, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1967. Τα όργανα αυτά ήταν η Ανώτατη Αρχή –η μετέπειτα Επιτροπή- το Συμβούλιο Υπουργών, το Δικαστήριο και η Κοινή Συνέλευση –πρόδρομος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Όσον αφορά τα εθνικά κοινοβούλια, οι συνθήκες δεν τους επιφύλαξαν κάποιον επίσημο ρόλο στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Η Κοινή Συνέλευση (που αυτοονομάστηκε από το 1962 και μετά σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) απαρτιζόταν αρχικά από εθνικούς βουλευτές των κρατών-μελών, οι οποίοι διορίζονταν από τα εθνικά κοινοβούλια και ήταν ο μόνος τρόπος συμμετοχής τους στην ενοποιητική διαδικασία. Στόχος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν να καταστήσει περισσότερο δημοκρατική τη λήψη αποφάσεων που λαμβάνονταν στα πλαίσια των τριών Κοινοτήτων⁴, καθώς τα δύο κύρια όργανα που ήταν επιφορτισμένα με τη νομοθετική αρμοδιότητα ήταν η Επιτροπή και το Συμβούλιο Υπουργών.

Η Επιτροπή αποτελείται από τεχνοκράτες πλήρους απασχόλησης στους οποίους προΐστανται οι Επίτροποι, διορισμένοι από τα κράτη μέλη και όχι εκλεγμένοι από το λαό, και διαθέτει τη νομοθετική πρωτοβουλία, ενώ το Συμβούλιο των Υπουργών, το κύριο νομοθετικό σώμα της Κοινότητας, αποτελείται από μέλη των εθνικών κυβερνήσεων, από όπου αντλούν έμμεσα τη νομιμοποίησή τους ως μέλη της κυβέρνησης που προκύπτει από τις εκλογές για ανάδειξη των εθνικών κοινοβουλίων. Παρά τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης από τις αρχές της δεκαετίας του '60 για άμεσες εκλογές για την ανάδειξη των μελών της, τελικά αυτές διενεργήθηκαν το 1979 με σύμφωνο το Συμβούλιο των Υπουργών, έχοντας κάποιοι βουλευτές του την ιδιότητα της «διπλής εντολής», εφόσον μπορούσαν να θέτουν υποψηφιότητα για την Ευρωβουλή και εθνικοί βουλευτές ορισμένων κρατών. Έτσι αποδεσμεύονται οι εθνικοί βουλευτές, που εγκαταλείπουν τις Βρυξέλλες και το Στρασβούργο για να επιστρέψουν

⁴ Πουρνάρας, Ε., (2006) *Εθνικά Κοινοβούλια και Ενωσιακή Οικοδόμηση*, Διπλωματική Εργασία ΠΜΣ Γενικού Τμήματος Δικαίου, Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σελ. 37

στους γνώριμους εθνικούς χώρους, όπου ο φόρτος εργασίας τους είναι ήδη αρκετός καθώς και η εξάρτησή τους από την κομματική εντολή και τις δεσμεύσεις τους έναντι των ψηφοφόρων τους, παράγοντες που αποτελούσαν εμπόδιο σε μια υπερεθνική προσέγγιση των ευρωπαϊκών ζητημάτων⁵.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν αρχικά συμβουλευτικός στη νομοθετική διαδικασία, με περιορισμένη μεν εξουσία αλλά μέσα στα πλαίσια των συνθηκών, σε αντίθεση με τα εθνικά κοινοβούλια, των οποίων η αναφορά μέσα στις συνθήκες δεν υπήρχε. Δεν τους επιφύλασσόταν ο ρόλος να δρουν συμβουλευτικά στα όργανα των Κοινοτήτων, πόσο μάλλον να συναινούν για υιοθέτηση των μέτρων που ελάμβαναν οι Υπουργοί του Συμβουλίου, εκ μέρους των κυβερνήσεών τους⁶. Στα νομοθετήματα των Κοινοτήτων, όπως οι Κανονισμοί, οι οποίοι είχαν άμεση εφαρμογή στα κράτη μέλη, δίχως παρεμβολή των εθνικών κοινοβουλίων, αλλά και οι Οδηγίες, που απαιτούσαν ενσωμάτωση από τα κράτη μέλη, μικρή ως ανύπαρκτη ήταν η επιρροή τους, καθώς οι εθνικές αρχές ήταν εκείνες που αποφάσιζαν τον τύπο και τη μέθοδο εφαρμογής τους στο εθνικό δίκαιο, με μόνη υποχρέωση των κοινοβουλίων να τις ψηφίσουν⁷. Η μόνη συμμετοχή τους λοιπόν στο ενωσιακό οικοδόμημα περιοριζόταν στην ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη, καθώς και στην επικύρωση των συνθηκών από τα εθνικά κοινοβούλια⁸.

Το ζήτημα της δημοκρατίας δεν απασχόλησε εξ αρχής την Ε.Ε., καθώς, όπως ήδη αναφέρθηκε, ο αρχικός σκοπός της ήταν η διαχείριση θεμάτων του οικονομικού τομέα. Ήδη όμως από τις δεκαετίες του '80 και του '90 άρχισε ο προβληματισμός των θεωρητικών και επιστημόνων-μελετητών του ενωσιακού φαινομένου για την ύπαρξη «δημοκρατικού ελλείμματος» στο οικοδόμημα της Ένωσης. Έναν ριζοσπαστικό ορισμό του δημοκρατικού ελλείμματος δίνει ο Neunreither⁹ : «Το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν συμμορφώνεται με τους δημοκρατικούς κανόνες». Η έννοια της δημοκρατίας αναφέρεται στη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ της νομιμοποίησης και της πολιτικής εξουσίας, της αποτελεσματικότητας στη διαδικασία

⁵ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ.40

⁶ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.2

⁷ Norton, P. (ed.), (1996a) ό.π., υποσ.1, σελ.3

⁸ Πουρνάρας, Ε., (2006) ό.π., υποσ.4, σελ.40

⁹ Neunreither, K., (1994) “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, *Government and Opposition*, Vol.29 (3): 299-314, p.299

λήψης αποφάσεων και της δημοκρατικής ευθύνης καθώς επίσης και στον τρόπο με τον οποίο οι ανάγκες, τα προβλήματα και τα αιτήματα των πολιτών αναφέρονται στα κέντρα διαμόρφωσης πολιτικής και άσκησης πολιτικής εξουσίας¹⁰. Η σταδιακή απώλεια του ελέγχου τον οποίο ασκούσαν τα κοινοβούλια σε συνδυασμό με τη σταδιακή αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε ολοένα και περισσότερους τομείς, όπως η οικονομική ενοποίηση και η εξωτερική πολιτική, αλλά και σε τομείς που εμπίπτουν στα όρια των ατομικών ελευθεριών, οδήγησαν σε μία ανισορροπία μεταξύ της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας¹¹. Επιπλέον στο έλλειμμα δημοκρατίας συνέβαλε και το γεγονός ότι τα δύο κύρια θεσμικά όργανα που ασκούσαν τη νομοθετική εξουσία τουλάχιστον μέχρι τη καθιέρωση της συναπόφασης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Επιτροπή και το Συμβούλιο, δεν είναι άμεσα εκλεγμένα από το λαό, τους πολίτες της Ένωσης. Δεν διαθέτουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση να παίρνουν αποφάσεις –που συχνά λαμβάνονται «πίσω από κλειστές πόρτες» χωρίς ορατότητα ως προς το περιεχόμενο των πολιτικών διεργασιών που συντελούνται εκεί, με περιορισμένη, έως επιλεκτική, δημοσιότητα, στοιχεία άσκησης ουσιαστικού δημοκρατικού ελέγχου¹²- και να νομοθετούν για εκείνους.

Ο εκδημοκρατισμός της Ένωσης έχει ως αφετηρία την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση και καθολική ψηφοφορία το 1979, έκτοτε οι εκλογές διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια, και εντάσσεται στη διττή δυναμική της συνταγματοποίησης και της ομοσπονδίωσης της Ένωσης¹³. Η δημοκρατικοποίηση και μάλιστα η κοινοβουλευτικοποίηση¹⁴ της «Ευρωπαϊκής Συμπολιτείας», όπως την

¹⁰ Τσινισιζέλης, Μ., Χρυσόχου, Ν.Δ., (1995) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία, Συμβολή στη συζήτηση για την αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Ι.Σιδέρης, σελ.40

¹¹ Λόζιου, Σ., (2012) *Η συμβολή των Εθνικών Κοινοβουλίων στο διακρατικό μάρφωμα της Συνθήκης της Λισαβόνας*, Διπλωματική Εργασία, ΜΠΣ Ευρωπαϊκές Πολιτικές Νεολαίας, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών, Θεσσαλονίκη, σελ. 30

¹² Πασσάς, Α., (2007) «Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 8, σελ.141

¹³ Στεφάνου, Κ., (2006) «Η ταυτότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης» στο *Η διεθνής κοινότητα σε κίνηση – Συμβολές στη μνήμη Γ.Τενεκίδη*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Σάκκουλας

¹⁴ Καμτσιδου, Ι., (2005) «Σχέσεις μεταξύ άμεσων οργάνων της Ε.Ε.: Η χωλή διαρρύθμιση της κοινοβουλευτικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη», στο Νάσκου-Περράκη, Π.,,

ονομάζει ο Δημήτριος Τσάτσος¹⁵ -ως χαρακτηρισμό της θεσμικής ιδιομορφίας του ευρωπαϊκού ενωσιακού φαινομένου- αποτελεί τη μόνη οδό διάσωσης της δημοκρατίας στην Ευρώπη¹⁶. Οι εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επηρέασαν τα εθνικά κοινοβούλια με δύο τρόπους, καταρχήν τερματίστηκε η εξάρτησή του από τους εθνικούς βουλευτές των κοινοβουλίων και δεύτερον απέκτησε άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, χωρίς ακόμα να αυξήσει την εξουσία του, αν και τα μέλη του πίεζαν προς αυτή την κατεύθυνση¹⁷. Μέχρι τότε τα εθνικά κοινοβούλια 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 πολιτικής¹⁸. Όπως αναφέρει ο Norton, την περίοδο από το 1950 έως τα μισά της δεκαετίας του 1980, τα εθνικά κοινοβούλια δεν έδειξαν καθόλου ενδιαφέρον για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις, καθώς θεωρούσαν ότι οι υπερεθνικοί θεσμοί ήταν οι κύριοι διαχειριστές αυτών των θεμάτων και δεν φάνηκαν καν πρόθυμα να εμπλακούν, μιας και οι συνθήκες δεν προέβλεπαν κάποιο ρόλο γι' αυτά. Για το λόγο αυτό δεν θεώρησαν απαραίτητο να αλλάξουν την οργανωτική τους δομή ή τις διαδικασίες τους για να ακολουθήσουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση¹⁹.

Η πρώτη απόπειρα μιας τέτοιας αλλαγής στις εσωτερικές δομές τους πραγματοποιήθηκε από την Κάτω Βουλή του Βελγίου, ιδρυτικού κράτους μέλους, το 1962, όταν ίδρυσε μία επιτροπή για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Η συνεισφορά της ήταν ελάχιστη ενώ το 1979 καταργήθηκε. Επίσης αντίστοιχες επιτροπές δημιουργήθηκαν σε τρία Ανώτερα Κοινοβουλευτικά σώματα, της Ολλανδίας, της Ιταλίας (1968) και της Γερμανίας (Budesrat) (1957), με παρόμοια αποτελέσματα. Στα περισσότερα νομοθετικά σώματα έλειπε μία επιτροπή που να είναι αφοσιωμένη στα ευρωπαϊκά θέματα²⁰. Μία αξιοσημείωτη θεσμική αλλαγή συνέβη από τα μισά της δεκαετίας του

Διοικητικό Δίκαιο. Συνταγματικό Δίκαιο. Πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο, Αθήνα – Κομοτηνή: Α.Σάκκουλας, σελ.95

¹⁵ Τσάτσος, Δ., (2001) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση των λαών με ισχυρές πατρίδες*, Αθήνα: Καστανιώτης

¹⁶ Παπαδοπούλου, Α., (2012) «Σκέψεις για το δήμο και τη δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αναδημοσίευση σε Μανιτάκη, Α., (2011) *Η Δημοκρατία μεταξύ Ουτοπίας και Πραγματικότητας*, Μελέτες Χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 152-174

¹⁷ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.5

¹⁸ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ.38

¹⁹ Norton, P., (1996b) "National parliaments in Western Europe", in: Smith, E. (ed.) *National parliaments as cornerstones of European integration*, The Hague: Kluwer Law, London, p.22-23

²⁰ Norton, P., (1996b), ό.π., υποσ.19, σελ. 23 και Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.177-178

’80 και μετά, κυρίως ως απάντηση στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την εσωτερική αγορά το 1985 και στην εφαρμογή της συνθήκης για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987. Μία μικρή αλλαγή στην αντίληψη των εθνικών κοινοβουλίων για ενεργότερη συμμετοχή στις ευρωπαϊκές υποθέσεις συνέβη όταν δύο νέα κράτη έγιναν μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία, εξαιτίας του γεγονότος ότι οι δύο αυτές χώρες διαθέτουν ισχυρά κοινοβούλια όσον αφορά την εθνική νομοθετική διαδικασία, καθώς επίσης και γιατί οι πολίτες τους δεν ήταν ιδιαίτερα ένθερμοι υποστηρικτές της ιδέας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το κοινοβούλιο της Δανίας ίδρυσε μία συμβουλευτική επιτροπή, εκ των προτέρων, δηλαδή προτού γίνει μέλος της Κοινότητας το 1972, ενώ τα δύο κοινοβούλια του Ηνωμένου Βασιλείου έπραξαν το ίδιο ευθύς αμέσως με την αποδοχή της χώρας για είσοδό της το 1974. Επιπλέον και τα δύο νομοθετικά σώματα της Ιρλανδίας ίδρυσαν από μία επιτροπή, οι οποίες στέφθηκαν με ελάχιστη επιτυχία²¹. Αντίθετα 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. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Γαλλία, η οποία 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. Το ίδιο συνέβη και στην Ελλάδα, η οποία ενώ προσχώρησε στις Κοινότητες το 1981, μόλις το Ιούνιο του 1990 θεσμοθέτησε την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων²².

Σύμφωνα με τον Norton²³, τα σημαντικότερα στάδια προς την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τα οποία μετέβαλαν τη θέση των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα ήταν η διενέργεια άμεσων εκλογών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1979, η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για την εσωτερική αγορά το 1985, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1993²⁴, η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, η Συνθήκη της Νίκαιας το

²¹ O’Halpin, E., (1995) “Irish Parliamentary Culture and the European Union: Formalities to be Observed” *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1(3) όπως παρατίθεται στο Norton, P., (1996b), ό.π., υποσ.15, σελ.24

²² Πουρνάρας, E., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ.55

²³ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.5

²⁴ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.4

2001 και τέλος η Συνθήκη της Λισαβόνας το 2007 με σχεδόν αυτούσιες τις προβλέψεις της Συνταγματικής Συνθήκης.

1.2. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)

Με την προσχώρηση στις Κοινότητες του Ηνωμένου Βασιλείου, της Δανίας και της Ιρλανδίας το 1973, της Ελλάδας το 1981 και της Ισπανίας και Πορτογαλίας το 1986, είχαμε τις πρώτες διευρύνσεις και τις συνθήκες εμβάθυνσης της Ένωσης, με πρώτη την υπογραφή της συνθήκης για την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987, οι οποίες θα επιφέρουν αλλαγές για τα εθνικά κοινοβούλια. Κυρίως η είσοδος της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου έπαιξε πολύ σημαντικό ρόλο στην ενεργοποίηση του ενδιαφέροντος των κοινοβουλίων για τα ευρωπαϊκά δρώμενα, καθώς τα δύο αυτά κράτη διέθεταν ένα ισχυρό πολιτικό σύστημα που δεν ήταν διατεθειμένο να απολέσει μέρος της κυριαρχίας του στην εθνική νομοθετική διαδικασία και η κοινή γνώμη των πολιτών και των κομμάτων τους δεν έδειχναν ανάλογο ενθουσιασμό για την ευρωπαϊκή τους συμμετοχή, όπως σε άλλα κράτη²⁵. Τότε είναι που εγείρεται για πρώτη φορά το ερώτημα «πόση Ευρώπη θέλουμε;», για να τεθεί αργότερα το ερώτημα «ποια Ευρώπη θέλουμε;»²⁶.

Με την ΕΕΠ²⁷ : α) ενσωματώθηκαν στην συνθήκη ΕΟΚ και νέα πεδία πολιτικής, όπως π.χ. το περιβάλλον, η υγεία και η ασφάλεια, η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη, η οικονομική και κοινωνική συνοχή²⁸, με στόχο τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς, β) απέκτησε νομική βάση η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, η επέκταση των δραστηριοτήτων της Ένωσης στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, χωρίς ενσωμάτωση στις Συνθήκες, γ) αναγνωρίστηκαν νομικά οι συναντήσεις των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που είχαν αρχίσει να πραγματοποιούνται από το 1975, χωρίς ενσωμάτωση στις Συνθήκες, δ) ενδυναμώθηκε αισθητά το Ευρωπαϊκό 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

²⁵ Λόζιου, Σ., (2012), ό.π., υποσ.11, σελ.7

²⁶ Πασσάς, Α. Γ. (2011) «Τα εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων», σε Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Αθήνα: Σιδέρης, σελ. 263 και Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ.142

²⁷ Πουρνάρας, Ε., (2006),), ό.π., υποσ.4, σελ.40

²⁸ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.5

διαδικασία της σύμφωνης γνώμης, η οποία με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του, καθίσταται απαραίτητη τόσο για την είσοδο νέων μελών στις Κοινοότητες, όσο και για τη σύναψη συμφωνιών σύνδεσης με τρίτες χώρες²⁹, και τέλος ε) διευρύνθηκε η ικανότητα του Συμβουλίου να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας, που είχε καθιερωθεί με το συμβιβασμό του Λουξεμβούργου το 1966, μετά από την κρίση της «κενής έδρας» το 1965, με συνέπεια τον περιορισμό των δυνατοτήτων των εθνικών κοινοβουλίων να ασκούν πίεση στις Κυβερνήσεις τους για μία συγκεκριμένη τοποθέτηση στις διαπραγματεύσεις, βαίνοντας έτσι μειούμενη η επιρροή τους, ενώ αυξάνεται η απόστασή τους από την Κυβέρνηση³⁰. Η καθιέρωση και επέκταση όμως της ειδικής πλειοψηφίας συνεπάγεται περαιτέρω μεταβολές και μετατροπές στα κοινοβούλια και στις κυβερνήσεις τους, καθώς οι τελευταίες δεν είχαν την άνεση πια να υποστηρίξουν τις εθνικές τους θέσεις, με υπόδειξη των κοινοβουλίων τους, με δικαίωμα αρνησικυρίας στο Συμβούλιο, λόγω του κινδύνου απομόνωσης της χώρας τους. Έτσι αναγκάζονται να αναζητήσουν νέες και ισχυρές συμμαχίες, με την προϋπόθεση να αναπτύξουν τις διαπραγματευτικές τους ικανότητες και να ενισχύσουν την τεχνογνωσία τους εξουσιοδοτώντας μικρότερα και πιο ευέλικτα σχήματα που εντάσσονται ή όχι στο διοικητικό μηχανισμό του κράτους με τεχνοκρατικές γνώσεις στη διαπραγμάτευση, ώστε να αναλάβουν δράση. Αυτό συνεπάγεται ότι και το Συμβούλιο Υπουργών, το μόνο μέχρι εκείνη τη στιγμή νομοθετικό όργανο των Κοινοτήτων, τυπικά αποφασίζει, ενώ στην ουσία επικυρώνει σχηματισθείσες θέσεις σε άλλα, κατώτερα ιεραρχικά επίπεδα (COREPER I, II, εκπρόσωποι και σύμβουλοι Υπουργών, Εθνικές Μόνιμες Αντιπροσωπείες στην Κοινότητα). Αυτή η άτυπη «εξουσιοδότηση», που ακολουθεί την εξουσιοδότηση των εθνικών κοινοβουλίων προς τις Κυβερνήσεις τους, απομακρύνει ακόμη περισσότερο τα εθνικά κοινοβούλια από το κοινοτικό γίγνεσθαι³¹.

Στον αντίποδα βρίσκονται τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία προκειμένου να μην απομακρυνθούν ακόμη περισσότερο από την κυβέρνηση, έπειτα από την ιδιότυπη αυτή «εξουσιοδότηση» επιδιώκουν -όπως στις Σκανδιναβικές χώρες-, ή αποδέχονται -όπως στη Μ. Βρετανία και τη Γαλλία- ή συνειδητοποιούν -κυρίως στις μεσογειακές χώρες-

²⁹ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.6

³⁰ O'Brennan, J. & Raunio, T. (eds) (2007) *National Parliaments within the Enlarged European Union: From 'victims' of integration to competitive actors?* New York: Routledge, p.10

³¹ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ.41

ότι οφείλουν να αναπτύξουν και να εκλεπτύνουν τη δική τους διαβουλευτική δύναμη, την τεχνοκρατική τους προσέγγιση και τεχνογνωσία, με μόνο γνώμονα τα λαϊκά συμφέροντα της χώρας και όχι τα κοινοτικά³², καθώς σ' αυτά έγκειται η διαφύλαξη της ύπαρξης και της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους, δηλαδή η προστασία της εθνικής ταυτότητας, διότι αυτός είναι ο βασικός προορισμός των εθνικών κοινοβουλίων³³.

Τα εθνικά κοινοβούλια βρέθηκαν στη μειονεκτική θέση να παραμεριστούν από την ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία³⁴ μετά την ΕΕΠ και την επέκταση των πεδίων κοινοτικής αρμοδιότητας κυρίως σε τομείς που ενέπιπταν προηγουμένως στις αρμοδιότητές τους, λόγω του υπερβολικά μεγάλου όγκου πληροφοριών και κοινοτικών οδηγιών, που θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη και να εφαρμοστούν από τα κοινοβούλια, καθώς και της ενδυνάμωσης του ρόλου των τεχνοκρατικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη είχε αρχίσει να απαρτίζεται από δικούς του βουλευτές και να ενδυναμώνονται οι νομοθετικές του αρμοδιότητες, ώστε αντανακλαστικά, διαπιστωνόταν ότι η ευρωπαϊκή πορεία προς την Ένωση αποδυναμώνει τα εθνικά κοινοβούλια³⁵, τα οποία συχνά χαρακτηρίζονταν ως «θύματα»³⁶ είτε ως οι «χαμένοι» της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης³⁷, καθώς σταδιακά είχαν απολέσει σημαντικές αρμοδιότητες, λόγω της υπερέκτασης των υπερεθνικών αρμοδιοτήτων. Αντιθέτως οι εθνικές κυβερνήσεις είχαν εξασφαλίσει μεγαλύτερο μερίδιο συμμετοχής στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα με την παρουσία τους στο Συμβούλιο³⁸.

³² Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ.40

³³ Πλιάκος, Α., (2009β) «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια», *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, Πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, σελ.198

³⁴ Λόζιου, Σ., (2012), ό.π., υποσ.11, σελ. 8

³⁵ Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.7

³⁶ O'Brennan, J. & Raunio, T. (eds) (2007) , ό.π., υποσ.30

³⁷ Λόζιου, Σ., (2012), ό.π., υποσ.11, σελ. 8 και Ασδεράκη, Φ., (2014) *Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας - Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων*, Σειρά ερευνητικών δοκιμίων Ι, Κέντρο Μελετών Ασφαλείας (KEMEA) Working Paper, σελ.87 και Maurer, A., Wessels, W., (eds.) (2001) *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?* pp. 1-521, Baden-Baden Nomos-Verl.-Ges

³⁸ Μαριάς, Ε., (2008) «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων», *Εφημερίδα* 4/2008, σελ. 563

Οι Duina Francesco και Oliver Michael J.,³⁹ αποδίδουν μια διαφορετική όσο και ενδιαφέρουσα διάσταση στο θέμα αυτό, υποστηρίζοντας πως η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση υπήρξε εν γένει επωφελής για τα εθνικά κοινοβούλια για δύο λόγους :

α) οι εθνικοί νομοθέτες παραδοσιακά, σε πολλά από τα κράτη μέλη, με εξαίρεση τα σκανδιναβικά κράτη, 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, με αποτέλεσμα να λειτουργεί η Ένωση, ως «καταλύτης» στην ενεργοποίηση της κοινοβουλευτικής δράσης σε αυτούς τους τομείς. Η ΕΕ θέτει προηγούμενο ότι η νομοθετική παρέμβαση σε ένα συγκεκριμένο τομέα είναι επιθυμητή και αναγκαία⁴⁰.

β) Η δεύτερη συνεισφορά της ενωσιακής οικοδόμησης, που αναφέρεται ως «Policy transfer» (μεταφορά γνώσεων, πολιτικών και βέλτιστων πρακτικών) 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 σχέδια, να θέτουν σκοπούς και προτεραιότητες, να χαράσσουν στρατηγικές, να επικοινωνούν ουσιαστικότερα με άλλους κρατικούς και κοινωνικούς φορείς.

³⁹ Duina, F., και Oliver, M., (2005) 'National Parliaments in the European Union : Are There Any Benefits to Integration?' *European Law Journal* , Vol.11, issue 2, p.p.173-195 , όπως παρατίθεται στο Κονιτσιώτη, Ε., (2011) *Εθνικά Κοινοβούλια και Υπερ-Εθνική Δημοκρατία: Η πρόκληση της Συνθήκης της Λισσαβώνας*, Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (ΚΕΔΙΑ) Working Paper 02/2011, σελ.11

⁴⁰ Κονιτσιώτη, Ε., (2011), ό.π., υποσ.39, σελ.11

1.3. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη Μάαστριχτ)

Το επόμενο βήμα ήταν η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ή πιο γνωστή ως Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)⁴¹, που έφερε μία μεγάλη τομή στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα με την καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας⁴², για να ενισχύσει την προστασία των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών, που αποτελούν πλέον τους πολίτες της Ένωσης και προστατεύονται από την κοινοτική έννομη τάξη και να τονώσει το αίσθημα του ευρωπαίου πολίτη ότι ανήκει σε μια μεγάλη κοινότητα κοινής πολιτιστικής παράδοσης, κοινών αρχών και κοινών αντιλήψεων που προστατεύεται από ένα «κράτος δικαίου» και δεν εντάσσεται πλέον μόνο στη σφαίρα του “homo economicus”⁴³. Η πορεία εξέλιξης όσον αφορά ζητήματα συνταγματικά και δημοκρατίας ξεκινά δειλά με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, με την οποία ιδρύεται μια «στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης», στο άρθρο Α παράγρ.2, και όπου «οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας»⁴⁴, η οποία κάνει την εμφάνισή της για πρώτη φορά στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτελείται από δύο διαφορετικές αλλά αλληλένδετες συνθήκες: τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη συνθήκη που ιδρύει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ), οι οποίες διαχώρισαν αυτό το οικοδόμημα σε τρεις πυλώνες, έχοντας διαφορές ως προς τις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Ο κύριος πυλώνας ήταν αυτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία είχε ως αποστολή να διασφαλίσει την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και, μεταξύ άλλων, μια αρμονική, ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας και την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών και στην οποία ίσχυσε η κοινοτική μέθοδος λήψης των αποφάσεων κατά πλειοψηφία. Η Κοινότητα όφειλε να δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας

⁴¹ Nugent, N., (2009), ό.π., υποσ.2, σελ.130-143

⁴² Πλιάκος, Α., (2009α) *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του, Θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ*, Τόμος Ι, α' έκδοση, Αθήνα: Σιδέρης, σελ.27

⁴³ Παπαγιάννης, Δ., (2011) *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4η έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα σελ.28

⁴⁴ Άρθρο Α παρ.2 ΣΕΕ

(άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ) σε τομείς που δεν ενέπιπταν στην αποκλειστική αρμοδιότητά της.

Ο δεύτερος πυλώνας στέγαζε τους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, ώστε να παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο ασφάλειας εντός του χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης με ενίσχυση των ελέγχων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Κοινότητας, καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της σοβαρής εγκληματικότητας, της διακίνησης ναρκωτικών και της διεθνούς απάτης, δικαστική συνεργασία σε ποινικές και αστικές υποθέσεις, δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Europol), καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και κοινή πολιτική ασύλου. Ο τρίτος πυλώνας στέγαζε την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), όπου τα κράτη μέλη όφειλαν να υποστηρίζουν την πολιτική αυτή ενεργά και ανεπιφύλακτα, σε πνεύμα αφοσίωσης και αμοιβαίας αλληλεγγύης. Στόχοι της πολιτικής αυτής ήταν, μεταξύ άλλων, η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης με κάθε τρόπο, η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας, η ανάπτυξη και η ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Οι δύο αυτοί πυλώνες στηρίζονταν στη διακυβερνητική συνεργασία, η οποία χρησιμοποιούσε τα κοινά θεσμικά όργανα και ενισχυόταν με ορισμένα υπερεθνικά στοιχεία, όπως η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με απαίτηση ομοφωνίας για τη λήψη των αποφάσεων. Τα εθνικά κοινοβούλια, στο μέτρο που σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ και ΔΕΥ οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία, έχουν δυνατότητα να αναπτύξουν ενεργό ρόλο, χωρίς να σημαίνει ότι πράγματι αυτό συμβαίνει, εξαιτίας του γεγονότος ότι οι τομείς αυτοί παραδοσιακά ανήκουν στην κυβερνητική εποπτεία⁴⁵.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ α) θεμελίωσε νομικά και τυπικά μια νέα οντότητα, την Ευρωπαϊκή Ένωση, η ΕΟΚ μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκή Κοινότητα με την αναθεώρηση της Συνθήκης ΕΟΚ και έγινε ΣΕΚ, β) το Κοινοβούλιο αναβαθμίστηκε αισθητά, καθώς θεσπίστηκε μία νέα διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός της Κοινότητας, η διαδικασία της συναπόφασης (co-decision) μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, ενώ ενισχύθηκε περαιτέρω η διαδικασία συνεργασίας και σύμφωνης γνώμης, παράγοντες που συνέβαλαν στον περιορισμό του δημοκρατικού ελλείμματος

⁴⁵ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ. 43

στον πρώτο πυλώνα⁴⁶. Επιπλέον ο Πρόεδρος της Επιτροπής μεμονωμένα και τα μέλη της Επιτροπής με τον Πρόεδρο συλλογικά ως σώμα στη συνέχεια υπήχθησαν στην έγκριση του Κοινοβουλίου. γ) Η συνθήκη θέσπισε μια Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και μια Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες είχαν συμβουλευτικά καθήκοντα, ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών και μια Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα για να εξυπηρετήσουν την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, καθώς και το θεσμό του Συνηγόρου. δ) Επεκτάθηκαν ακόμη περισσότερο 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. ε) Εισηχθήσαν για πρώτη φορά με τη ΣΕΚ ως αντικείμενα κοινοτικής αρμοδιότητας ορισμένοι τομείς στους οποίους η Κοινότητα δεν είχε μέχρι τότε αρμοδιότητα, 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, η υγεία και η ασφάλεια, καθώς και η οικονομική και κοινωνική συνοχή⁴⁷.

Η ενωσιακή εμβάθυνση των θεσμών λειτουργεί στη βάση μιας αρμονίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως Ένωσης Λαών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως Ένωσης Κρατών αντλώντας διττή νομιμοποίηση από δύο ισότιμους νομιμοποιητικούς παράγοντες⁴⁸, αφού «οι πολίτες εκπροσωπούνται στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνηση και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους»⁴⁹. Ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιπροσωπεύει τους πολίτες της Ένωσης, τα εθνικά κοινοβούλια αντιπροσωπεύουν

⁴⁶ Μαριάς, Ν., (2004) *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης: η πορεία προς το Άμστερνταμ*, Αθήνα: Δαρδανός

⁴⁷ Norton, P., (1996b), *ό.π.*, υποσ.19, σελ. 24

⁴⁸ Τσάτσος, Δ. Θ., (2007) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, σελ.117-120

⁴⁹ Άρθρο 10 παρ.2 ΣυνθΕΕ

τους πολίτες του κάθε κράτους μέλους, και η ιθαγένεια της Ένωσης τίθεται επιπρόσθετα, επικουρικά, ως εξαρτώμενη από την ύπαρξη της εθνικής⁵⁰.

Η αναβάθμιση όμως της θεσμικής θέσης και του πολιτικού ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πέτυχε μεν το στόχο για «περισσότερη» και δημοκρατικότερη Ευρώπη⁵¹, άρχισε όμως να εγείρει ζητήματα ισορροπίας, σύγκρουσης ή συνεργασίας⁵² του πρώτου με τα εθνικά κοινοβούλια, τα κατά γενική παραδοχή «χαμένα» (“losers”)⁵³ ή τα θύματα (“victims”)⁵⁴ της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς υποβάθμισε τη δύναμή τους, μεταφέροντας ουσιαστικές νομοθετικές λειτουργίες στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, γεγονός που οδηγεί σε «λιγότερη Ευρώπη»⁵⁵, δίχως αυτό να σημαίνει ότι τα δύο Κοινοβούλια έχουν ίδιους ρόλους, έχουν όμως ως κοινό την αντιπροσώπευση των λαών των κρατών. Οι «κερδισμένοι» στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εξ’ αρχής ήταν οι κυβερνήσεις, οι γραφειοκράτες και τα οργανωμένα συμφέροντα⁵⁶. Είναι όμως ευρύτερα αποδεκτό ότι μετέφεραν τις εξουσίες αυτές, επικυρώνοντας τις συνθήκες και προσπαθώντας να εξετάζουν εξονυχιστικά τη στάση των κυβερνήσεών τους στα σημαντικότερα θέματα της κοινοτικής νομοθεσίας και το γενικότερο πολιτικό τους προσανατολισμό. Για το λόγο αυτό χαρακτηρίστηκαν ως θεμέλια, ακρογωνιαίοι λίθοι (“cornerstones”) της ευρωπαϊκής ενοποίησης⁵⁷. Άλλωστε τα εθνικά κοινοβούλια υποτίμησαν σε μεγάλο βαθμό και για μεγάλο χρονικό διάστημα την επίδραση της ενωσιακής εξέλιξης στις δικές τους πολιτικές λειτουργίες και γι’ αυτό επέλεξαν να απέχουν τηρώντας παθητική στάση ή να ασκήσουν έναν περιθωριακό ρόλο στη διακυβέρνηση της Ένωσης⁵⁸. Μετά από σημαντική καθυστέρηση άρχισαν να συνειδητοποιούν την επέκταση αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε περισσότερους τομείς, αλλά και την αλλαγή στη διαδικασία νομοθέτησης της

⁵⁰ Άρθρο 17 ΣΕΚ

⁵¹ Πασσάς, Α. Γ. (2011), ό.π. υποσ.26, σελ 253 και Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ.140

⁵² Neunreither K., (2005) «The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?», *The Journal of Legislative Studies*, pp.466-489 και Rideau, J., (1996) “National parliaments and the European Parliament: cooperation and conflict”, in: Smith, E. (ed.) *National parliaments as cornerstones of European integration*, The Hague: Kluwer, p.p.159-178

⁵³ Maurer, A., Wessels, W., (eds.) (2001), ό.π., υποσ.37, και Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ.142

⁵⁴ O’ Brennan, J. & Raunio, T. (eds) (2007), ό.π., υποσ.30

⁵⁵ Πασσάς, Α. Γ. (2011), ό.π., υποσ.26, σελ.253 και Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ. 141

⁵⁶ Πασσάς, Α., (2007),), ό.π., υποσ.12, σελ. 141

⁵⁷ Smith, E., (1996) “Introduction: Sovereignty, national and popular”, in: Smith, E. (ed.) *National parliaments as cornerstones of European integration*, The Hague: Kluwer, p.p.3-18, p. 14

⁵⁸ Λόζιου, Σ., (2012),), ό.π., υποσ.11, σελ. 6

Ένωσης με την καθιέρωση της συναπόφασης και αποφάσισαν να αποκτήσουν εξειδικευμένες εσωτερικές δομές, που θα τους βοηθούσαν στην εκπλήρωση του ρόλου τους⁵⁹, καθώς δεν μπορούσαν να αρκεστούν στην εξέταση των κοινοτικών εγγράφων, ούτε στον έλεγχο της Επιτροπής και του Συμβουλίου Υπουργών από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁶⁰. Έτσι θεώρησαν ως αναγκαιότητα την επιλογή τους να εμπλακούν στην ευρωπαϊκή διαδικασία. Αυτό το κατάφεραν επιδεικνύοντας τρία ιδιαίτερα χαρακτηριστικά⁶¹: α) εξειδίκευση, ιδρύοντας ευρωπαϊκές επιτροπές, κυρίως σε σώματα της Κάτω Βουλής⁶² –η δεκαετία του ‘80 έγινε η δεκαετία των Ευρωπαϊκών Επιτροπών και τη δεκαετία του ‘90 όλα τα κοινοβούλια είχαν εγκαταστήσει στην οργανωτική τους δομή Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων- β) μεγαλύτερη συμμετοχή, αφιερώνοντας περισσότερο χρόνο στην λεπτομερή εξέταση εγγράφων που αποστέλλονταν από το Συμβούλιο ή είχαν σχέση με την εφαρμογή οδηγιών και γ) συνεργασία με τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, είτε σε μόνιμη βάση ως πλήρη μέλη είτε με συμβουλευτικό ρόλο, όπως σε Ελλάδα, Γερμανία, Ιρλανδία, ενώ άλλα κοινοβούλια είτε επιτρέπουν σε Ευρωβουλευτές να συμμετέχουν δικαιωματικά είτε μετά από πρόσκληση, προκειμένου να παρέχουν ενημέρωση ή στοιχεία στις επιτροπές, όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Αυστρία⁶³.

Οι νέες αρμοδιότητες που αναλήφθηκαν από την Κοινότητα αντισταθμίστηκαν από τη ρητή κατοχύρωση της αρχής της επικουρικότητας υπέρ των κρατών μελών σε ζητήματα συντρέχουσας αρμοδιότητας στο άρθρο 5 ΣΕΚ. Επιπλέον συμπεριλήφθησαν και δύο δηλώσεις στο κείμενο της συνθήκης, καθώς ήταν απρόθυμοι οι κοινοτικοί θεσμοί να ενσωματώσουν στις συνθήκες ένα ρόλο για τα εθνικά κοινοβούλια, οι δηλώσεις 13 και 14, με τις οποίες υπογραμμίστηκε η ανάγκη υποστήριξης της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στη διαμόρφωση των κοινοτικών

⁵⁹ Neunreither, K., (1994),), ό.π., υποσ.9, σελ. 303

⁶⁰ Norton, P., (1996b), ό.π., υποσ.19, σελ. 24-25 και Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ 178-179

⁶¹ Norton, P., (1996b), ό.π., υποσ.19, σελ. 25-26 και Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ. 179-180 και Norton, Ph. (2003) “National parliaments and the European Union”, *Managerial Law*, Vol. 45 (5/6), p. 15

⁶² Η Κάτω Βουλή του Βελγίου ίδρυσε μία Συμβουλευτική Επιτροπή για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις το 1985. Ακολούθησαν έξι κοινοβούλια, συμπεριλαμβανομένων των δύο κρατών μελών της Ιβηρικής. Το 1990 η Άνω Βουλή του Βελγίου ίδρυσε επίσης μία Συμβουλευτική Επιτροπή, ενώ το 1991 η Γερμανική Bundestag διόρισε μία Μόνιμη Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων σε αντικατάσταση της αντίστοιχης υποεπιτροπής που ανήκε στην Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων.

⁶³ Norton, P., (1996b), ό.π., υποσ.19, σελ. 26 και Norton, P. (ed.), (1996a), ό.π., υποσ.1, σελ.180

δραστηριοτήτων και για το σκοπό αυτό η εντατικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ αυτών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁶⁴.

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 ΕΕ. 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 διάθεση τους τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής ώστε να ενημερώνονται και ενδεχομένως να τις εξετάζουν. [...] να ενταθούν οι επαφές μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.... »⁶⁵.

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»). [...] δίνει τη γνώμη της για τους γενικούς προσανατολισμούς της ΕΕ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ΕΚ και των δικαιωμάτων των εθνικών κοινοβουλίων. Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής υποβάλλουν έκθεση για την κατάσταση της Ένωσης σε κάθε σύνοδο της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων»⁶⁶. Τα εθνικά κοινοβούλια δεν μετέχουν οργανωτικά στην Ένωση. Ακόμη και η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων ως θεσμός συνενωτικός Ευρωπαϊκού και εθνικών κοινοβουλίων υβριδικής μορφής δεν εκφράζει ούτε την Ένωση επίσημα ούτε τα κοινοβούλια. Μάλιστα μέχρι το 1996 είχε συγκληθεί μία και μοναδική φορά, το 1990 στη Ρώμη που ήταν και η ιδρυτική της συνάντηση. Περιλάμβανε 300 μέλη συνολικά από τα εθνικά κοινοβούλια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με αντιστοιχία τρεις προς έναν, και λάμβαναν μέρος ως πολιτικές ομάδες και όχι σαν εθνικές αντιπροσωπεΐες⁶⁷. Εκεί κάποιοι εξέφρασαν τις θέσεις ότι τα εθνικά κοινοβούλια θα πρέπει να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές διαδικασίες ξεχωριστά, σε εθνικό επίπεδο, ενώ άλλοι υποστήριξαν τη δημιουργία ενός νέου σώματος (chamber) εντός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που

⁶⁴ Κιτσάκης, Στ.,Π. Ξυλάκη, Π., (2010) «Ο νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κατά την Συνθήκη της Λισαβόνας: Μια «πολύπλοκη» μορφή διακυβέρνησης», *ΕΕΕυρΔ*, 4/2010, σελ.5

⁶⁵ Δήλωση 13 ΣΕΕ «Σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

⁶⁶ Δήλωση 14 ΣΕΕ «Σχετικά με τη Διάσκεψη των Κοινοβουλίων»

⁶⁷ Norton, P., (1996b), ό.π., υποσ.19, σελ.27

θα περιλαμβάνει μέλη των εθνικών κοινοβουλίων⁶⁸. Η Διάσκεψη των Κοινοβουλίων «Assises» υποκαταστάθηκε αργότερα στο Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ από την COSAC.

Με τις δηλώσεις αυτές προωθούνται τόσο οι σχέσεις Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και εθνικών κοινοβουλίων αυτοτελώς, όσο και η σύνδεση εθνικών Κοινοβουλίων και Ένωσης μέσω των εθνικών κυβερνήσεων, καθώς όσο αυξάνονταν οι αρμοδιότητες της Ένωσης σε ολοένα και περισσότερα πεδία δράσης, τόσο εντεινόταν η αποστασιοποίηση των κυβερνήσεων, που εκφράζονταν μέσω του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, από το λαό εν γένει και όχι μόνο από τα κοινοβούλια, καθώς και η αγωνία για την καθιέρωση μιας νομιμοποίησης που θα πήγαζε απευθείας από το λαό, πέρα από την έμμεση νομιμοποίηση που περνούσε από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Η αναζήτηση μιας νέας πηγής νομιμοποίησης έρχεται ως αντίβαρο στην διόγκωση του έργου των κυβερνήσεων. Παρόλα αυτά, το πρώτο επίσημο βήμα προς την αναγνώριση της δυνατότητας συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα είχε γίνει⁶⁹.

1.4. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η συνθήκη του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, υπογράφηκε στο Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999. Δεν επέφερε σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία ολοκλήρωσης, σημείωσε όμως κάποια πρόοδο μεταφέροντας στην πτέρυγα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το μεγαλύτερο τμήμα του τρίτου πυλώνα, που σχετιζόνταν με την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων όσον αφορά τις θεωρήσεις, το άσυλο και τη μετανάστευση, καθιερώνοντας ρητά το «Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», με επέκταση της κοινοτικής

⁶⁸ Κονιτσιώτη, Ε., (2011),, ό.π., υποσ.39, σελ.27

⁶⁹ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ. 43

μεθόδου της συναπόφασης (Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) στον τρόπο λήψης των αποφάσεων⁷⁰.

Η διακυβερνητική συνεργασία στους τομείς της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις ενισχύθηκε με τον ορισμό στόχων και συγκεκριμένων καθηκόντων και με τη δημιουργία νέου νομοθετικού μέσου παρόμοιου με οδηγία. Τα μέσα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας αναπτύχθηκαν μεταγενέστερα, ιδιαίτερα με τη δημιουργία ενός νέου μέσου, της κοινής στρατηγικής, μιας νέας θέσης, του «Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου υπεύθυνου για την ΚΕΠΠΑ», και μιας νέας δομής, της «Μονάδας Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης». Απαιτείτο διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πριν από κάθε διακυβερνητική διάσκεψη. Το Κοινοβούλιο συμμετείχε επίσης στις διακυβερνητικές διασκέψεις βάσει ad hoc διαδικασιών.

Ενισχύθηκε περαιτέρω η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καθίσταντο συννομοθέτες, ουσιαστικά σε ισότιμη βάση. Με μόνες εξαιρέσεις τη γεωργική πολιτική και την πολιτική του ανταγωνισμού, η διαδικασία συναπόφασης εφαρμόζοταν σε όλους τους τομείς στους οποίους το Συμβούλιο είχε εξουσιοδοτηθεί να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία. Σε τέσσερις περιπτώσεις (άρθρα 18, 42, 47 και 151) η διαδικασία συναπόφασης συνδυαζόταν με απαίτηση ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου. Οι άλλοι νομοθετικοί τομείς στους οποίους απαιτείτο ομοφωνία δεν υπόκειντο στη διαδικασία της συναπόφασης. Επιπλέον, εκτός από την έγκριση της Επιτροπής ως σώματος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ψήφισε επίσης για να εγκρίνει προκαταρκτικά το πρόσωπο που προτείνεται ως Πρόεδρος της μελλοντικής Επιτροπής (άρθρο 214)⁷¹.

Όσον αφορά τη διαδικασία για την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με άμεση καθολική ψηφοφορία (άρθρο 190 της συνθήκης ΕΚ), η εξουσία της Κοινότητας να θεσπίζει κοινές αρχές προστέθηκε στην προϋπάρχουσα εξουσία να εγκρίνει ενιαία διαδικασία. Στο ίδιο άρθρο συμπεριλήφθηκε νομική βάση η οποία επιτρέπει την έγκριση ενιαίου καθεστώτος των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ωστόσο,

⁷⁰ Μούσης, Ν., (2003), ό.π., υποσ.3

⁷¹ Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – 2015 διαθέσιμα στον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <http://www.europarl.europa.eu>

δεν υπήρχε ακόμη διάταξη που να επιτρέπει τη λήψη μέτρων για την ανάπτυξη πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁷².

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ συνέβαλε στην περαιτέρω ενίσχυση των εθνικών κοινοβουλίων με δύο τρόπους. Πρώτον, εξαιτίας της ανοδικής και βαθύτερης πορείας του εγχειρήματος της Συνθήκης Μάαστριχτ και της τυποποίησης της αρχής της επικουρικότητας, δηλαδή της προσπάθειας αποσυμφόρησης της Ένωσης, καθώς η ίδια είχε με την ΕΕΠ επωμισθεί μια μεγάλη έκταση αρμοδιοτήτων σε βάρος του δικού της διοικητικού μηχανισμού, η Ένωση δεν ενδιαφερόταν πια για την ποσότητα αλλά για την ποιότητα των πολιτικών αντικειμένων και την καλύτερη διαχείρισή τους. Συνεπώς τα εθνικά κοινοβούλια έρχονται στο προσκήνιο αντιμετωπίζοντας διπλή πρόκληση, μια ενωσιακή, με τη συμβολή τους στην ποιοτική αρτιότητα των ενωσιακών πολιτικών με κάποιο θεσμοθετημένο τρόπο, και μία εθνική, με την εκμετάλλευση των δυνατοτήτων και πρωτοβουλιών που η Ένωση επιτρέπει να κατανοηθούν και αναληφθούν σε εθνικό επίπεδο⁷³. Δεύτερον, ενισχύεται ο θεσμικός ρόλος των κοινοβουλίων ιδιαίτερα μετά την ένταξη στην Ένωση τριών Σκανδιναβικών χωρών, της Σουηδίας, της Φινλανδίας και της Δανίας, λόγω του γεγονότος ότι οι χώρες αυτές διαθέτουν ισχυρά κοινοβούλια και οργανωμένα με τέτοιο τρόπο που τους επιτρέπει την κατάλληλη ενημέρωση και εξοικείωση με τα θέματα της Ένωσης, αλλά και την ανάλογη ετοιμότητα διεκδίκησης και ανάληψης δράσης.

Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωματώθηκε Πρωτόκολλο (αριθ. 13) 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. Επιθυμώντας, ωστόσο, να ενθαρρύνουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις δραστηριότητες της ΕΕ και να ενισχύσουν τη δυνατότητά τους να εκφράζουν τις απόψεις τους για ζητήματα τα οποία παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τα εθνικά κοινοβούλια...». Το Πρωτόκολλο διακρίνεται σε δύο άρθρα, το πρώτο αναφέρεται στην ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών και το δεύτερο στη Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC).

⁷² Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

⁷³ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ. 45

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου «όλα τα έγγραφα διαβουλεύσεων της Επιτροπής (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) διαβιβάζονται εγκαίρως στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών, καθώς και οι προτάσεις της Επιτροπής για νομοθεσία, όπως ορίζονται από το Συμβούλιο⁷⁴, ώστε η κυβέρνηση εκάστου κράτους μέλους να είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι το εθνικό της κοινοβούλιο τις παρέλαβε δεόντως. Από τη στιγμή κατά την οποία μια νομοθετική πρόταση ή πρόταση για τη λήψη μέτρου [...] 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 189 Β και 189 Γ της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, εκτός εξαιρέσεων για λόγους επείγουσας ανάγκης, οι οποίοι και θα πρέπει να αναφέρονται στην πράξη ή την κοινή θέση». Δύο βασικά χαρακτηριστικά του Πρωτοκόλλου είναι, πρώτον, πως ορισμένα έγγραφα αποτελούν εξαίρεση από τα έγγραφα που διαβιβάζονται στα εθνικά κοινοβούλια, όπως αυτά που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, και δεύτερον, πως οι κυβερνήσεις έχουν εμμέσως την ευθύνη διαβίβασης των εγγράφων και νομοθετικών προτάσεων, διαμορφώνοντας έτσι το πλαίσιο της σχέσης της εκτελεστικής με τη νομοθετική εξουσία σε κάθε κράτος⁷⁵.

Στο άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου θεσπίζονται μορφές συλλογικής, διακοινοβουλευτικής συνεργασίας με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ένα πλαίσιο ανταλλαγής απόψεων, πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και ανάπτυξης εμπειρογνωμοσύνης, γνωστή ως Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC)⁷⁶. Αποτελεί έναν σημαντικό θεσμό, ο οποίος συνέβαλε σημαντικά στη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των εθνικών κοινοβουλίων. Η πρώτη σκέψη για τη σύστασή της έλαβε χώρα το Μάιο του 1989 στη Μαδρίτη, όπου οι εκπρόσωποι των εθνικών κοινοβουλίων συμφώνησαν στην ενδυνάμωση του ρόλου τους σε σχέση με τα ευρωπαϊκά θέματα με συναντήσεις των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Οι τακτικές συναντήσεις –υπάρχουν και έκτακτες- διεξάγονται δύο φορές το χρόνο στο κράτος που ασκεί την Προεδρία του

⁷⁴ Άρθρο 151, παράγραφος 3 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

⁷⁵ Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ. 145

⁷⁶ Το ακρωνύμιο προέρχεται από τη γαλλική ονομασία της διάσκεψης *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*

Συμβουλίου κάθε φορά. Στις συνεδριάσεις της COSAC λαμβάνουν μέρος κατ' ανώτατο όριο έξι μέλη από κάθε εθνικό κοινοβούλιο καθώς επίσης και εξαμελής αντιπροσωπεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο: «Η διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων, καλούμενη εφεξής COSAC, η οποία συνεστήθη στο Παρίσι στις 16-17 Νοεμβρίου 1989, δύναται να υποβάλει οποιαδήποτε εισήγηση κρίνει σκόπιμη ενώπιον των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως βάσει σχεδίων νομοθετικών κειμένων τα οποία ενδέχεται οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών να αποφασίσουν με κοινή συμφωνία να διαβιβάσουν στην COSAC [...] (και η οποία) 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 [...] (που τους υποβάλλει και) 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. Οι εισηγήσεις της COSAC δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια ούτε και προδικάζουν τη θέση τους»⁷⁷.

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 για να επιτύχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου⁷⁸.

⁷⁷ Άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου της Συνθήκης του Άμστερνταμ για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων

⁷⁸ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ. 47

1.5. Η Συνθήκη της Νίκαιας

Η Συνθήκη της Νίκαιας (2001) δεν έφερε μεγάλες αλλαγές και καινοτομίες στην Ε.Ε. παρά μόνο κάποια ενίσχυση σε τέσσερα θεσμικά θέματα όσον αφορά την αντικατάσταση της ομοφωνίας από την ειδική πλειοψηφία στις διαδικασίες απόφασης σε νέους τομείς ενισχύοντας το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία συναπόφασης, μια νέα κατανομή των εδρών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μεγαλύτερη ευελιξία στις ενισχυμένες συνεργασίες μερικών κρατών μελών, την παρακολούθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αξιών εντός της Ένωσης και την ενίσχυση του δικαστικού συστήματος της Ένωσης, τη στάθμιση των ψήφων στο Συμβούλιο και το μέγεθος και τη σύνθεση της Επιτροπής.

Ως προς τα εθνικά κοινοβούλια, η Συνθήκη της Νίκαιας δεν πρόσθεσε κάτι, παρά μόνο μία Δήλωση (No. 23) «...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»⁷⁹. 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 διαφάνειας⁸⁰.

⁷⁹Δήλωση 23 Συνθήκης της Νίκαιας, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C80/86/10.3.2001

⁸⁰ Πουρνάρας, Ε., (2006), ό.π., υποσ.4, σελ. 48

1.6. Η αναγνώριση της αναγκαιότητας εμπλοκής των Εθνικών Κοινοβουλίων στην ενοποιητική διαδικασία στη Δήλωση του Λάκεν

Ο διάλογος για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκίνησε αμέσως μετά τη Διάσκεψη κορυφής της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000. Η Διάσκεψη αναγνώρισε την ανάγκη βελτίωσης και εξασφάλισης σε διαρκή βάση της δημοκρατικής νομιμότητας και διαφάνειας της Ένωσης και των οργάνων της, προκειμένου να επιτευχθεί η μεγαλύτερη προσέγγισή τους με τους πολίτες των κρατών μελών⁸¹. Ένα χρόνο αργότερα, στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν αποφάσισε να συγκαλέσει μια Συνέλευση απαρτιζόμενη από τους σημαντικότερους συμμετέχοντες στη συζήτηση για το μέλλον της Ένωσης και υιοθέτησε τη «Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ή «Δήλωση Λάκεν», ως Παράρτημα Ι των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η οποία προσπαθεί να ενισχύσει τη δημοκρατική αρχή, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της ΕΕ. Με τη δήλωση αναγνωρίζεται ότι τα «εθνικά κοινοβούλια προσφέρουν τη συμβολή τους στη νομιμότητα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος». Ενδεικτικό αυτού του γεγονότος είναι ότι η αναγνώριση αυτή εντάσσεται στο Κεφάλαιο II της Δήλωσης, με τίτλο «Προκλήσεις και Μεταρρυθμίσεις σε μια ανανεωμένη Ένωση» και υπότιτλο «Περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση», με τη διατύπωση κάποιων ερωτημάτων που αφορούν στο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων σε άμεση σύνδεση με τη μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος της ΕΕ⁸². Όσον αφορά το κύρος και την αποτελεσματικότητα, διατυπώνεται ο προβληματισμός «αν κατά πόσο θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διεύρυνση του δικαιώματος συναπόφασης ή με την επανεξέταση του τρόπου εκλογής των μελών του, δημιουργώντας μία Ευρωπαϊκή εκλογική περιφέρεια ή παραμένοντας οι εθνικές

⁸¹ Καρβούνης, Π., (2011) Η «Ομάδα Ευρώπη» γράφει για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Ελλάδα-Ευρωπαϊκή Ένωση, 30 χρόνια μαζί*, Επιστημονικές Μελέτες, Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, σελ. 86-87

⁸² Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008) «Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβώνας», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, σελ. 143

εκλογικές περιφέρειες»⁸³. Επιπλέον διατυπώνονται ερωτήματα που συνδέονται με τη δημοκρατική νομιμοποίηση και αφορούν έναν πιο συγκεκριμένο ρόλο για τα εθνικά κοινοβούλια, «πρέπει τα εθνικά κοινοβούλια να εκπροσωπούνται σ' ένα νέο Θεσμικό Όργανο και να συμμετέχουν στις νομοθετικές διαδικασίες μαζί με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο; Θα πρέπει να διαδραματίζουν συμπληρωματικό ρόλο στους τομείς ευρωπαϊκής επέμβασης όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αρμοδιότητες; Πρέπει άραγε να επικεντρωθούν στον καταμερισμό εξουσιών μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών και διενεργώντας π.χ. προκαταρκτικό έλεγχο ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας;⁸⁴»

Σύμφωνα λοιπόν με τη Δήλωση 23 που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Νίκαιας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν της 14ης και 15ης Δεκεμβρίου 2001 συγκάλεσε ένα νέο άτυπο όργανο, μία Ευρωπαϊκή Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης, που θα ετοιμάζε μία ευρύτερη τροποποίηση των συνθηκών για μία ουσιαστική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου μιας διευρυμένης Ένωσης. Η Συνέλευση⁸⁵, που απαρτιζόταν από έναν εκπρόσωπο των κυβερνήσεων και δύο εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων των κρατών μελών, 16 μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου καθώς επίσης και από αντιπροσώπους όλων των Ευρωπαϊκών οργάνων και εκπροσώπους των δέκα υπό ένταξη τότε κρατών, είχε στόχο να προετοιμάσει την επόμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη με τον πλέον διαφανή τρόπο και να εξετάσει τα τέσσερα βασικά ζητήματα που θέτει η περαιτέρω ανάπτυξη της ΕΕ: α) καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων, β) απλούστευση των μέσων της Ένωσης, γ) ενίσχυση της δημοκρατίας, της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας, και δ) σύνταξη ενός Συντάγματος για τους ευρωπαίους πολίτες. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση διαπιστώνει πως «το ζήτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης συνδέεται άμεσα με το ρόλο και τις εξουσίες τόσο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσο και των εθνικών κοινοβουλίων, είτε μέσω του ελέγχου που ασκούν επί των εθνικών κυβερνήσεων, είτε μέσω της άμεσης συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο» για να οδηγηθούμε σε μία Ένωση την οποία οι πολίτες δεν θα αντιλαμβάνονται ως κάτι το απόμακρο και δεν θα αισθάνονται ότι η επιρροή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι πολύ

⁸³ Παράρτημα I των συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01 REV 1, Δήλωση του Λάκεν για το μέλλον της ΕΕ, σελ.23

⁸⁴ Ο.π., υποσ.83, σελ.23

⁸⁵ Παπαδημητρίου, Γ., (2001) *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.15

περιορισμένη, όσον αφορά τη διαμόρφωση πολιτικής σε τομείς υφιστάμενων αρμοδιοτήτων της Ένωσης καθώς και τη μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο⁸⁶.

Για το λόγο αυτό συνέστησε την Ομάδα Εργασίας IV, η οποία ασχολήθηκε διεξοδικά με τον υφιστάμενο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και τόνισε ότι η εδραίωση της Ένωσης στα κράτη μέλη αποτελεί καθήκον των εθνικών κοινοβουλίων, προτείνοντας προτάσεις για εμπλοκή και ενδυνάμωση του δικαιώματος των εθνικών κοινοβουλίων να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές δραστηριότητες⁸⁷. Επίσης συνέστησε την Ομάδα Εργασίας I «Επικουρικότητα», για να επεξεργαστεί το θέμα εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας. Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση αποφάσισε να αποκαλέσει τη νέα συνθήκη που ετοίμαζε «Συνθήκη για θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης». Το πρώτο εξάμηνο του 2003, η Συνέλευση συνέταξε και συζήτησε ένα κείμενο που τελικά έγινε το σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος για την Ευρώπη με δύο Πρωτόκολλα σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ και σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ο ρόλος των πρωτοκόλλων συνίσταται στο να φέρουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες και να ενισχύσουν τη δημοκρατική νομιμοποίησή της. Μετά όμως από τα δυο αρνητικά δημοψηφίσματα της Γαλλίας και της Ολλανδίας το 2005 επιβραδύνθηκε η διαδικασία της ενοποίησης, καθώς δεν ήταν έτοιμα όλα τα κράτη μέλη να εκχωρήσουν μεγαλύτερο μέρος της εθνικής τους κυριαρχίας.

Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν θέλησε να μείνει θεατής απέναντι στη βελτίωση του πλαισίου συνεργασίας μεταξύ αυτού και των εθνικών κοινοβουλίων. Για το λόγο αυτό το 2002 η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων συνέταξε μία έκθεση, όπου τονίστηκε «ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν θεωρεί τον εαυτό του ως αποκλειστικό αντιπρόσωπο των πολιτών και εγγυητή της δημοκρατίας σε σχέση με τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης ούτε επιδιώκει αποκλειστικά και μόνο την απόκτηση μεγαλύτερων εξουσιών αγνοώντας την αναγνώριση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων...[...] (και) τονίζει ότι το ΕΚ και τα εθνικά κοινοβούλια αντιπροσωπεύουν πλήρως, καθένα στον τομέα του, τους λαούς της ΕΕ και συνεπώς η

⁸⁶ Ευρωπαϊκή Συνέλευση, CONV 74/02, σελ. 2 και Κιτσάκης, Στ., Π. Ξυλάκη, Π., (2010), ό.π., υποσ.64, σελ. 27

⁸⁷ Daukšienė, I., Matijošaitytė, S., (2012) “The Role of National Parliaments in the European Union after Treaty of Lisbon”, *Jurisprudence*, p. 36

αναγκαία κοινοβουλευτικοποίηση της Ένωσης πρέπει να βασισθεί στην επέκταση των εξουσιών του ΕΚ για όλες τις αποφάσεις της Ένωσης και στην ενίσχυση των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων έναντι των κυβερνήσεών τους...[...] ότι είναι απολύτως απαραίτητο να καθιερωθεί η συναπόφαση του ΕΚ σε όλους τους τομείς νομοθετικού περιεχομένου και καλεί τα εθνικά κοινοβούλια να ασκήσουν τις ελεγκτικές τους εξουσίες σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν ισχύει η συναπόφαση...[...] ζητεί να αποκλεισθεί η δυνατότητα να έχει κάποιος ταυτόχρονα την ιδιότητα του βουλευτή του ΕΚ ενώ ασκεί συγχρόνως ανάλογα καθήκοντα σε εθνικό και περιφερειακό κοινοβούλιο»⁸⁸. Σε πρακτικό επίπεδο προτάθηκε μια πιο συστηματική συνεργασία μεταξύ των εκάστοτε επιτροπών στο σύνολο των τομέων που αφορούν στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση⁸⁹.

Η ενίσχυση των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων έναντι της κυβέρνησής τους θα επιτευχθεί α) με την άμεση ενημέρωσή τους και τη δυνατότητά τους να παρεμβαίνουν κατά τη φάση της προετοιμασίας των ευρωπαϊκών νομοθετικών κειμένων μέσω των εθνικών τους κυβερνήσεων στο Συμβούλιο, β) εφαρμόζοντας «καλύτερες πρακτικές» με επαρκή πληροφόρηση και διάδοση αυτών των πληροφοριών, ώστε να δημιουργηθούν ιδανικές συνθήκες για την ανταλλαγή πληροφοριών, την αμοιβαία κατανόηση των εκατέρωθεν αρμοδιοτήτων και δραστηριοτήτων και τη χρήση νέων τεχνολογιών, γ) με εις βάθος διαβούλευση μεταξύ τους στο πλαίσιο της συζήτησης και έγκρισης του προγράμματος της Επιτροπής, προκειμένου να εξασφαλισθεί ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία, δ) με ανάπτυξη και συστηματικοποίηση της συνεργασίας μεταξύ των κοινοβουλευτικών επιτροπών των εθνικών κοινοβουλίων και του ΕΚ στο σύνολο των τομέων που αφορούν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, μεταξύ άλλων στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και της κοινής ασφάλειας, της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης, του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και των συνταγματικών υποθέσεων ε) ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ ΕΚ και εθνικών κοινοβουλίων σε θέματα ΚΕΠΠΑ και ΕΠΠΑ,

⁸⁸Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 2002 σχετικά με τις σχέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης (C284E/21.11.2002) σελ. 322-325, το οποίο εγκρίθηκε με βάση την Έκθεση Napolitano του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (A5-0023/2002) σελ. 6-7

⁸⁹ Κιτσάκης, Στ., Π. Ξυλάκης, Π., (2010), *ό.π.*, υποσ.64, σελ. 6 και Παπαδοπούλου, Λ., (2014) *Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας, Εθνικά Κοινοβούλια και ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Ομιλία σε συνέδριο του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, σελ 16

στ) με τη σύναψη «διακοινοβουλευτικής συμφωνίας» μεταξύ ΕΚ και εθνικών κοινοβουλίων, ζ) με διαβούλευση και συζήτηση, όχι μόνο μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων, αλλά και μεταξύ αυτών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω της COSAC⁹⁰.

B.2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

2. Ο ενισχυμένος ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Το αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής οπισθοδρόμησης, λόγω του αρνητικού αποτελέσματος των δύο δημοψηφισμάτων, ήταν η Συνθήκη της Λισαβόνας το 2007, που τέθηκε σε ισχύ το 2009. Η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μετονομάζεται σε «Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΣΛΕΕ) και ο όρος «Κοινότητα» αντικαθίσταται από τον όρο «Ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο. Η Ένωση παίρνει τη θέση της Κοινότητας και αποτελεί τον νόμιμο διάδοχό της⁹¹. Η Συνθήκη της Λισαβόνας διατήρησε τα περισσότερα από τα ουσιώδη επιτεύγματα της Συνταγματικής Συνθήκης, ενώ απαλείφθηκαν μόνο τα συμβολικά εκείνα στοιχεία που παρέπεμπαν στη δημιουργία ενός κράτους με Σύνταγμα και εκχώρηση της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών σε μία κεντρική εξουσία. Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν μεταβιβάζει επιπρόσθετες αποκλειστικές αρμοδιότητες στην Ένωση. Ωστόσο, αλλάζει τον τρόπο με τον οποίο η Ένωση ασκεί τις υφιστάμενες αρμοδιότητές της — παράλληλα με ορισμένες νέες (κοινές) αρμοδιότητες — ενισχύοντας τη συμμετοχή και την προστασία των πολιτών, θεσπίζοντας ένα νέο θεσμικό πλαίσιο και τροποποιώντας τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας, εξασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο υψηλότερο επίπεδο κοινοβουλευτικού ελέγχου και δημοκρατικής λογοδοσίας.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας για πρώτη φορά αποσαφηνίζει τις αρμοδιότητες της Ένωσης⁹². Διακρίνει τρία είδη αρμοδιοτήτων: α) αποκλειστικές αρμοδιότητες, στο πλαίσιο των οποίων μόνο η Ένωση μπορεί να εκδίδει νομοθεσία της ΕΕ, ενώ τα κράτη μέλη μπορούν απλώς να την εφαρμόζουν· β) συντρέχουσες αρμοδιότητες, στο πλαίσιο

⁹⁰ Ψήφισμα ΕΚ (2002), ό.π., υποσ.88, σελ. 6-7

⁹¹ Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

⁹² Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 559

των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να εγκρίνουν νομικά δεσμευτικές πράξεις εάν δεν το έχει πράξει η Ένωση· τέλος, γ) υποστηρικτικές αρμοδιότητες, στο πλαίσιο των οποίων η ΕΕ εγκρίνει μέτρα με στόχο την υποστήριξη ή τη συμπλήρωση των πολιτικών των κρατών μελών⁹³.

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες από τη στιγμή που ασκούνται από τα κράτη μέλη, μετατρέπονται σε αποκλειστικές, «κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της». Στα πεδία όμως της έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και διαστήματος, καθώς και στους τομείς της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας, η άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης δεν κωλύει την άσκηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Επίσης στο Πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας σχετικά με την άσκηση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων αναφέρεται πως «όταν η Ένωση αναλαμβάνει δράση σε συγκεκριμένο τομέα, το πεδίο άσκησης αυτής της αρμοδιότητας καλύπτει μόνο τα στοιχεία που διέπονται από την εν λόγω πράξη της Ένωσης και, συνεπώς, δεν καλύπτει ολόκληρο τον τομέα». Αυτή η αναφορά οδηγεί σε απόρριψη της θεωρίας του κατειλημμένου πεδίου (*preemption, terrain occupe*). Υφίστανται περαιτέρω περιορισμοί στην άσκηση συντρεχουσών αρμοδιοτήτων σε ειδικές διατάξεις της Συνθήκης που αποκλείουν την εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, αλλά επιτρέπουν τη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών στις περισσότερες πτυχές αυτής της πολιτικής, όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική προστασία⁹⁴. Οι αρμοδιότητες της Ένωσης μπορούν πλέον να επιστραφούν στα κράτη μέλη – δυνατότητα επανεθνικοποίησης πολιτικών- στο πλαίσιο αναθεώρησης της Συνθήκης, σε περίπτωση που αυτές παύσουν να ασκούνται από την Ένωση, γεγονός που συνιστά ανησυχία -παράλληλα με την εμμονή στα διακυβερνητικά χαρακτηριστικά της ΚΕΠΠΑ και τον παρεμβατισμό των εθνικών κοινοβουλίων, ως υπερασπιστές των εθνικών συμφερόντων- για τυχόν απομάκρυνση από τη φιλοσοφία των οραματιστών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁹⁵.

⁹³Ιωακείμης, Π., (2010) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, β' συμπληρωμένη έκδοση, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ.43

⁹⁴ Στεφάνου, Κ., (2008), «Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας και τα προσαρτημένα σ' αυτή πρωτόκολλα και δηλώσεις», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, σελ. 46

⁹⁵ Φραγκάκης, Ν., (2008) «Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισαβόνα», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, σελ. 22-23

Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που έλαβαν σάρκα και οστά προς την κατεύθυνση της ολοκλήρωσης και του εκδημοκρατισμού της Ένωσης είναι η συγχώνευση της Κοινότητας και της Ένωσης και η κατάργηση των τριών πυλώνων της Ένωσης, αποκτώντας ενιαία νομική προσωπικότητα, για να μπορεί να διαπραγματεύεται και να υπογράφει διεθνείς συμφωνίες –με την επιφύλαξη που ορίζεται στη συνθήκη υπέρ των κρατών, να προσχωρεί και να εκπροσωπείται σε διεθνείς οργανισμούς και τρίτες χώρες και να εκπληρώνει τις εξωτερικές υποχρεώσεις της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση κινήθηκε προς μία δημοκρατικότερη κατεύθυνση ορίζοντας τα δημοκρατικά θεμέλια της Ένωσης για πρώτη φορά ρητά, τα οποία στηρίζονται σε τρεις αρχές, την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας, με την καθιέρωση της πρωτοβουλίας των πολιτών, με την οποία ένα εκατομμύριο πολίτες, από έναν αριθμό χωρών μελών συμμετέχουν στις πολιτικές της Ένωσης, καλώντας την Επιτροπή να υποβάλλει νέες προτάσεις πολιτικής.

Επομένως ο κυριότερος στόχος της είναι η εδραίωση της ευρωπαϊκής δημοκρατίας και η καλύτερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτό επιτυγχάνεται με:

- α) Την αναγνώριση πλήρως της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και την άμεση εκπροσώπηση των πολιτών σε θεσμικό επίπεδο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο «αποτελείται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ένωσης» και όχι από αντιπροσώπους «των λαών των κρατών», όπως ανέφερε το άρθρο 189 της ΣΕΚ, καθώς υιοθετείται η ομοσπονδιακή αρχή της διττής νομιμοποίησης, αφού «οι πολίτες εκπροσωπούνται στο επίπεδο της Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο από τον αρχηγό κράτους ή κυβέρνηση και στο Συμβούλιο από τις κυβερνήσεις τους, οι οποίοι είναι δημοκρατικά υπεύθυνοι είτε έναντι των εθνικών τους κοινοβουλίων, είτε έναντι των πολιτών τους»⁹⁶.
- β) Τη συμπερίληψη του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, που εκπονήθηκε με τη συνθήκη της Νίκαιας, σε Πρωτόκολλο προσδίδοντάς του δεσμευτική ισχύ.
- γ) Την ενίσχυση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων του ΕΚ με την μετονομασία της διαδικασίας συναπόφασης σε συνήθη νομοθετική διαδικασία και την επέκτασή της σε περισσότερους από 40 νέους τομείς πολιτικής, αυξάνοντας τον αριθμό σε 73, όπως η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις. Η διαδικασία σύμφωνης γνώμης συνεχίζει να υπάρχει ως «διαδικασία έγκρισης» και η διαδικασία διαβούλευσης παραμένει

⁹⁶ Άρθρο 10 παρ.2 ΣΕΕ

αμετάβλητη⁹⁷. Το ΕΚ απέκτησε σημαντικότερο ρόλο σε διεθνές επίπεδο εγκρίνοντας διεθνείς συμφωνίες, ενώ ενίσχυσε τη δημοσιονομική του εξουσία, καθώς καθίσταται ισότιμο με το Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης του ετήσιου προϋπολογισμού της Ε.Ε. Παράλληλα αυξήθηκε ο αριθμός των ευρωβουλευτών σε 751 μαζί με τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου για μεγαλύτερη αντιπροσώπευση των κρατών με πληθυσμιακά κριτήρια κατανεμημένες οι έδρες του.

δ) Τη βελτίωση της διαφάνειας των εργασιών της Ε.Ε. επεκτείνοντας και στο Συμβούλιο την αρχή της δημοσιότητας των συζητήσεων, η οποία ισχύει ήδη στο ΕΚ, για να ενημερώνονται καλύτερα οι πολίτες ως προς το αντικείμενο των νομοθετικών συζητήσεων. ε) Τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις των ευρωπαϊκών οργάνων, όπως η έγκριση του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ύστερα από πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο θα λαμβάνει υπόψη του το αποτέλεσμα των ευρωεκλογών δίνοντας έτσι μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμότητα στο θεσμό της Επιτροπής, και η εκλογή του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με θητεία 2,5 ετών άπαξ ανανεώσιμη. Το Συμβούλιο θα ψηφίζει με «ειδική πλειοψηφία, που θα βασίζεται στη διπλή πλειοψηφία των κρατών (55%) και του πληθυσμού της Ένωσης (65%)». Οι μεταρρυθμίσεις αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη λειτουργία των οργάνων. στ) Η συνθήκη ενίσχυσε το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία απέκτησαν μεγαλύτερες δυνατότητες να συμμετέχουν παράλληλα με τα ευρωπαϊκά όργανα στις δραστηριότητες της Ένωσης. Με τη ρύθμιση αυτή καθίστανται «οιονεί θεσμικά όργανα»⁹⁸ της Ένωσης και παίκτες του ενωσιακού θεσμικού παιχνιδιού, διαμορφώνοντας μία απευθείας σχέση με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης⁹⁹ και καταργώντας σε μεγάλο βαθμό το διαμεσολαβητικό ρόλο που έπαιζαν οι εθνικές κυβερνήσεις μέχρι τη στιγμή εκείνη¹⁰⁰, ενώ δημιουργείται μία «εικονική Τρίτη Βουλή» (“Virtual Third Chamber”, σύμφωνα με τον I.Cooper¹⁰¹) και μια νέα θεσμική

⁹⁷ Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

⁹⁸ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 143

⁹⁹ Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 561-562

¹⁰⁰ Κανελλοπούλου, Ν., (2010) «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας και η ελληνική συνταγματική τάξη: Η εμπάθουση ενός συνταγματικού δεσμού», γραπτή απόδοση της ομιλίας στο ΙΕ΄ Επιστημονικό Συμπόσιο με θέμα «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας εντός της ελληνικής έννομης τάξης», Πανεπιστήμιο Πειραιώς σε συνεργασία με Ελεγκτικό Συνέδριο και ΔΣΑ, σελ.19, υποσ.64

¹⁰¹ Cooper, I., (2011) «A “virtual third chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon», *West European Politics*, (35) 3: 441-465

πραγματικότητα στο ενωσιακό πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης¹⁰², ενώ κάποιου μιλούν ακόμα και για «πολυεπίπεδο κοινοβουλευτικό πεδίο» (“multilevel parliamentary field”)¹⁰³, μέσα στο οποίο σχηματίζεται ένα δίκτυο οριζόντιας και κάθετης αλληλοδιάδρασης. Σύμφωνα με τον Α. Πασσά «το νέο καινοτόμο, όσο και ιδιότυπο, σύστημα άμεσης εμπλοκής των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή πολιτική διαδικασία δημιουργεί τις προϋποθέσεις και τις ευκαιρίες απεξάρτησης των κοινοβουλίων από τη διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων στην ενωσιακή τους δράση. Αναγνωρίζεται ωστόσο ότι το σύστημα της Λισαβόνας δεν επιφέρει για τα εθνικά κοινοβούλια μια αρμοδιότητα ή τυπική εξουσία, αλλά μάλλον τη δυνατότητα, με όχημα τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, άσκησης επιρροής στη διαμόρφωση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης»¹⁰⁴. Δηλαδή με τη Λισαβόνα εισάγονται δύο μεγάλες θεσμικές καινοτομίες, με την πρώτη να αφορά τη δυνατότητα των εθνικών κοινοβουλίων να απευθυνθούν άμεσα στα νομοθετικά όργανα της Ένωσης και τη δεύτερη να αφορά την άμεση επίδραση που μπορούν να ασκήσουν τα κοινοβούλια στη συνήθη νομοθετική διαδικασία¹⁰⁵. Ο ρόλος λοιπόν που τους ανατίθεται είναι αναβαθμισμένος κατά δύο έννοιες: από τη μια αποτελούν σημαντικό παράγοντα ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης¹⁰⁶ και καλούνται να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην ανάπτυξη της δημοκρατίας στην Ένωση και στην οικοδόμηση ενός ευρωπαϊκού δημόσιου χώρου και από την άλλη είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο του τρόπου άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης¹⁰⁷. Ο έλεγχος που ασκείται από τα εθνικά κοινοβούλια διακρίνεται σε δύο τύπους, με πρώτον αυτόν του δικαιώματος της ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων για κάθε είδους έγγραφο προερχόμενο από τα θεσμικά όργανα και δεύτερο τύπο το δικαίωμα ελέγχου τήρησης της αρχής της επικουρικότητας των υπό έκδοση νομοθετικών πράξεων από τα θεσμικά όργανα, καθώς και την επαγρύπνηση των κοινοβουλίων σε περίπτωση ενεργοποίησης

¹⁰² Πασσάς, Α., (2008) «Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο ενωσιακό πολιτικό σύστημα: το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής», σε Ν. Μαραβέγιας (επιμέλεια), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Παρελθόν, παρόν, μέλλον*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Θεμέλιο-Αθήνα, σελ.340

¹⁰³ Crum B., Fossum, J., (2009) “The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU”, *European Political Science Review / Volume 1 / Issue 02 / July 2009*, pp 249 – 271

¹⁰⁴ Πασσάς, Α., (2008), ό.π., υποσ.102, σελ. 340-342 και Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ.151

¹⁰⁵ Πλιάκος, Α., (2009β),), ό.π., υποσ.33, σελ.196

¹⁰⁶ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 143

¹⁰⁷ Katz, R., Wessels, B. (1999) «Introduction: European Parliament, National Parliaments, and European Integration», in: Katz, R., Wessels, B. (eds.) *The European Parliament, the national parliaments, and European integration*, p.p. 3-10

της γενικής ρήτηρας μετάβασης από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία ή από την ειδική νομοθετική διαδικασία στη συνήθη, του άρθρου 48 παρ.7 ΣΕΕ. Επιπλέον τα εθνικά κοινοβούλια εμπλέκονται πια ενεργά στον πολιτικό διάλογο που αναπτύσσεται μεταξύ των θεσμικών οργάνων, έχοντας να επιτελέσουν σημαντικό ρόλο και σ' αυτόν τον τομέα. Από αυτά εξαρτάται εάν θα σηκώσουν το βάρος της «εξωτερικής» δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης, η οποία τώρα προσπαθεί να το πετύχει μέσω δύο πηγών δημοκρατικής νομιμοποίησης, μία «εσωτερική», βασισμένη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και μία «εξωτερική», προερχόμενη από τα εθνικά κοινοβούλια ως βασικά συστατικά του συνολικού οικοδομήματος της Ευρωπαϊκής πολιτικής ενοποίησης¹⁰⁸. Η μη αποτελεσματική άσκηση των νέων καθηκόντων τους θα επιδεινώσει τη θεσμική τους υποβάθμιση. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται στενή και αρμονική διακοινοβουλευτική συνεργασία των δύο πυλώνων της ευρωπαϊκής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας¹⁰⁹, αναπτύσσοντας, όπως αναφέρει ο Α. Πασσάς¹¹⁰, μία ιδιότυπη μορφή «διαβουλευτικής δημοκρατίας», που θα μεταλλάσσει την Ένωση από οργάνωση «ειδικού σκοπού» σε πολιτικό σύστημα, μια πολιτεία εν τω γίγνεσθαι. Το βάρος των νέων αυτών καθηκόντων των εθνικών κοινοβουλίων έχει αναληφθεί από τις κοινοβουλευτικές Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων που έχουν συσταθεί στα κοινοβούλια όλων των κρατών-μελών από τη δεκαετία του 1990, ώστε να μπορούν να παρακολουθούν και να ελέγχουν τις πολιτικές και δράσεις που αποφασίζονται στην ΕΕ. Σε ορισμένα κράτη, όπως τη Μεγάλη Βρετανία, Δανία, Αυστρία, Σουηδία και Φινλανδία, οι επιτροπές αυτές έχουν καταστήσει τα κοινοβούλιά τους ιδιαίτερα ισχυρούς παίκτες – ελεγκτές, -“watchdogs” όπως τα έχει ονομάσει ο I.Cooper¹¹¹- και παρακολουθούν το σύνολο σχεδόν της ενωσιακής νομοθεσίας, ενώ αντίθετα τα κοινοβούλια της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, καθώς και των Βαλκανικών και μεσογειακών κρατών, δεν επιδεικνύουν τόσο σημαντικό έργο¹¹². Ενώ κοινό σημείο των Επιτροπών είναι η δομή και η οργάνωσή τους για το συντονισμό του κοινοβουλευτικού έργου σε θέματα της Ένωσης, εντούτοις διαφέρουν σε αρκετά σημεία μεταξύ τους, ως

¹⁰⁸ Bilancia, P., (2009) “The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration”, *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, σελ. 170

¹⁰⁹ Πλιάκος, Α.,(2009β), ό.π., υποσ.33, σελ. 198-200

¹¹⁰ Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ. 140

¹¹¹ Cooper, I., (2006) ‘The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU,’ *Journal of Common Market Studies*, 44(2), p.298

¹¹² Ασδεράκη, Φ., (2014), ό.π., υποσ.37, σελ. 100-103

προς την ποιότητα και τον όγκο του παραγόμενου έργου. Αυτές οι διαφορές οφείλονται στη θεσμική και χωρική οργάνωση του κράτους (ενιαίο, αποκεντρωμένο, ομοσπονδιακό), στις σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, στο κομματικό σύστημα και το είδος των κυβερνήσεων (μονοκομματικές, πλειοψηφικές, πολυκομματικές, ή μειοψηφίας, όπως στη Δανία), στη στάση της κοινής γνώμης για τα ευρωπαϊκά ζητήματα¹¹³, και, τέλος, στο είδος του κοινοβουλευτικού ελέγχου που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια στις κυβερνήσεις τους (έλεγχος ex post ή παροχή δεσμευτικής εντολής)¹¹⁴. Άλλες διαφορές μεταξύ τους, που οφείλονται στον τρόπο διάρθρωσής τους, είναι οι χρονικοί περιορισμοί και το εύρος των πληροφοριών που διατίθενται από τις κυβερνήσεις, η δεσμευτικότητα της γνώμης που εκφράζει η επιτροπή για τις κυβερνήσεις και η συμμετοχή άλλων πρόσθετων επιτροπών, η συχνότητα των συνεδριάσεων των επιτροπών και ο τρόπος επιλογής των βουλευτών στις εργασίες τους¹¹⁵, η συνεργασία και η συμμετοχή των εθνικών ευρωβουλευτών τους στις επιτροπές ως μέλη, όπως στο Βέλγιο, τη Γερμανία και την Ελλάδα, ή σε άλλα κράτη ως εμπειρογνώμονες¹¹⁶.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας στο άρθρο 12 ΣΕΕ, το οποίο συμπεριλαμβάνεται στις διατάξεις του Τίτλου II περί Δημοκρατικών Αρχών, προβλέπει ότι «τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης», με τους παρακάτω τρόπους: 1) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το πρωτόκολλο (αριθ. 1) για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, 2) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο πρωτόκολλο (αριθ. 2), 3) συμμετέχοντας, στα πλαίσια του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτόν τον τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 70 ΣΛΕΕ και συμπράττοντας στον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπόλ και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust σύμφωνα με τα άρθρα 88 και 85 ΣΛΕΕ, 4) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο

¹¹³ Maurer, A., Wessels, W., (eds.) (2001), ό.π., υποσ.37

¹¹⁴ Παπακυριάκου, Π., (2008) *Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στις σχέσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης και Κρατών-Μελών*, Διπλωματική Εργασία ΠΜΣ Γενικού Τμήματος Δικαίου, Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σελ.28-29

¹¹⁵ Ασδεράκη, Φ., (2014) , ό.π., υποσ.37, σελ.103

¹¹⁶ Nugent , N., (2009), ό.π., υποσ.2, σελ. 664

48 ΣΕΕ, 5) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 49 ΣΕΕ, και 6) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το πρωτόκολλο 1.

2.1. Το δικαίωμα ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων

Σύμφωνα με την παράγραφο α του άρθρου 12 τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν στην καλή λειτουργία της Ένωσης «με το ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο 1». Τα εθνικά κοινοβούλια, μένοντας ενήμερα για τα τεκταινόμενα στην Ένωση, αποκτούν δικαίωμα λόγου και παρέμβασης στις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με στόχο την εμπάθυνση της δημοκρατίας μέσω διεύρυνσης του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης, φέρνοντας πιο κοντά τους πολίτες με την ενεργό συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι¹¹⁷.

Το Πρωτόκολλο 1 σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ένωση θεσπίζει μια γενική υποχρέωση ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων και περιέχει μια σειρά καινοτομιών¹¹⁸: α) Η Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου διαβιβάζει απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια –ενώ μέχρι τώρα ήταν υπεύθυνες οι εθνικές κυβερνήσεις για την ενημέρωση αυτή– όχι μόνο τα έγγραφα διαβουλευσεων (πράσινες και λευκές βίβλοι και ανακοινώσεις) και τις προτάσεις της, αλλά και το ετήσιο νομοθετικό πρόγραμμα, καθώς και κάθε άλλη πράξη νομοθετικού προγραμματισμού ή πολιτικής στρατηγικής, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

β) Το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου προβλέπει ότι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που απευθύνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο διαβιβάζονται στα

¹¹⁷ Κιτσάκης, Στ., Π. Ξυλάκη, Π., (2010), ό.π., υποσ.64, σελ. 7

¹¹⁸ Κιτσάκης, Στ., Π. Ξυλάκη, Π., (2010), ό.π., υποσ.64, σελ. 7

εθνικά κοινοβούλια. Ως «σχέδιο νομοθετικής πράξης» νοούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης. Επίσης η ενημέρωση εκτείνεται όχι μόνο στα έγγραφα και προτάσεις της Επιτροπής, αλλά στα έγγραφα όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαβιβάζονται απευθείας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα εθνικά κοινοβούλια ενώ τα σχέδια νομοθετικών πράξεων που προέρχονται από ομάδα κρατών μελών, από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων διαβιβάζονται από το Συμβούλιο στα εθνικά κοινοβούλια¹¹⁹.

γ) Το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου 1 αναφέρει ότι «Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη συμβατότητα ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Πρωτόκολλο 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από ομάδα κρατών μελών, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει την ή τις αιτιολογημένες γνώμες στις κυβερνήσεις των εν λόγω κρατών μελών. Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει την ή τις αιτιολογημένες γνώμες στο οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο».

δ) Στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου 1 ορίζεται η προθεσμία των οκτώ εβδομάδων από τη στιγμή κατά την οποία σχέδιο νομοθετικής πράξης κατατίθεται ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων έως την ημερομηνία κατά την οποία αυτό εγγράφεται στην προσωρινή ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου με σκοπό είτε τη θέσπισή της είτε τον καθορισμό της θέσης του Συμβουλίου στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας. Εξαιρέσεις επιτρέπονται σε περίπτωση ανάγκης, τα αίτια της οποίας εκτίθενται στην πράξη ή τη θέση του Συμβουλίου. Εκτός δεόντως αιτιολογημένων επειγουσών περιπτώσεων, όπου τηρείται προθεσμία δέκα ημερών από την εγγραφή του σχεδίου νομοθετικής πρότασης,

¹¹⁹ Άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου 1 της Συνθήκης της Λισαβόνας σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

δεν επιτρέπεται να διαπιστωθεί συμφωνία όσον αφορά σχέδιο νομοθετικής πράξης κατά τις οκτώ αυτές εβδομάδες.

ε) Στα πλαίσια ενημέρωσης των εθνικών κοινοβουλίων τους αποστέλλονται οι ημερήσιες διατάξεις και τα αποτελέσματα των συνόδων του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένων των πρακτικών των συνόδων κατά τη διάρκεια των οποίων το Συμβούλιο εξετάζει σχέδια νομοθετικών πράξεων, απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια, ταυτόχρονα με τη διαβίβασή τους στις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

στ) Επίσης τα κοινοβούλια ενημερώνονται για την πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή της Επιτροπής όσον αφορά στις συνήθειες και απλοποιημένες διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, όπου σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣΕΕ α) τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης σε δύο στάδια, αφ' ενός με την κοινοποίηση σ' αυτά των σχεδίων αναθεώρησης και αφ' ετέρου με τη συμμετοχή αντιπροσώπων τους στη Συνέλευση –με την οποία προσδίδουν δημοκρατική νομιμοποίηση των συνθηκών πηγάζουσα από τους λαούς της Ευρώπης - που θα εξετάσει τα σχέδια αναθεώρησης, καθιστώντας τα εθνικά κοινοβούλια έναν από τους τέσσερις πόλους της διαδικασίας αναθεώρησης¹²⁰, β) τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν στην απλοποιημένη διαδικασία αναθεώρησης που αφορά την μετατροπή της ομοφωνίας στο Συμβούλιο σε ειδική πλειοψηφία ή την αντικατάσταση της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας με τη συνήθη, γνωστή ως ρήτρα «γέφυρας» ή «passarelle/ “bridge” clause», όπου στο σημείο αυτό τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να μπλοκάρουν την αναθεώρηση αν έστω και ένα είναι αντίθετο, καθώς εδώ η αναθεώρηση εγκρίνεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών ως Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και όχι ως Διακυβερνητική Διάσκεψη¹²¹, τουλάχιστον έξι μήνες πριν από την έκδοση απόφασης, με αποτέλεσμα το Συμβούλιο να μη μπορεί να προχωρήσει σε λήψη απόφασης. Κατά την Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, αυτό το ιδίotypo δικαίωμα «αρνησικυρίας» συνιστά αντιστάθμισμα της πρόβλεψης δυνατότητας τροποποίησης των συνθηκών χωρίς τήρηση των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων της συνήθους αναθεώρησης¹²².

¹²⁰ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ.147

¹²¹ Επιπλέον τα εθνικά κοινοβούλια διαθέτουν δικαίωμα veto σε περίπτωση που διαφωνούν με το Συμβούλιο για έκδοση απόφασης που καθορίζει πτυχές του οικογενειακού δικαίου με διασυνοριακές επιπτώσεις, κοινοποιώντας την αντίδρασή τους εντός εξαμήνου (άρθρο 81 ΣΛΕΕ).

¹²² Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ.147

Ενημέρωση επίσης λαμβάνουν και για τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση του άρθρου 49 ΣΕΕ, γεγονός που τους δίνει το πλεονέκτημα να παίρνουν θέση από την αρχή της διαδικασίας¹²³ και όχι μόνο στην τελική επικύρωση εισόδου νέων κρατών, ενώ και το Ελεγκτικό Συνέδριο διαβιβάζει για ενημερωτικούς λόγους την ετήσια έκθεσή του στα εθνικά κοινοβούλια ταυτόχρονα με τη διαβίβασή της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Με τον ιδιότυπο αυτό ρόλο που αναλαμβάνουν τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται όχι μόνο για τις προτάσεις που έχουν ήδη κατατεθεί, αλλά και για τη συνολική μελλοντική στρατηγική της Ένωσης, ώστε να τους δίνεται η ευκαιρία να παρεμβαίνουν στη διαμόρφωση των μελλοντικών εξελίξεων¹²⁴.

Στο δεύτερο μέρος του Πρωτοκόλλου 1 με τον τίτλο II, στο άρθρο 9, προβλέπεται η διαδικασία σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια καθορίζουν από κοινού την οργάνωση και την προώθηση αποτελεσματικής και τακτικής διακοινοβουλευτικής συνεργασίας στο εσωτερικό της Ένωσης. Παράλληλα αναγνωρίζεται ο ρόλος της Διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης -χωρίς να αναφέρεται πια ως Διάσκεψη των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC), που είχε καθιερώσει το Πρωτόκολλο του Άμστερνταμ, με πρόθεση ίσως υποβάθμισης του ρόλου της¹²⁵- ως χώρος ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών με δικαίωμα υποβολής οποιασδήποτε εισήγησης κρίνει σκόπιμη στα κοινοτικά όργανα, δίχως όμως οι εισηγήσεις αυτές να δεσμεύουν τα εθνικά κοινοβούλια. Επιπλέον η Διάσκεψη αυτή μπορεί να οργανώνει διασκέψεις και για θέματα ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ¹²⁶.

¹²³ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ.147

¹²⁴ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 144

¹²⁵ Louis, J.-V., (2008) “National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits”, *European Constitutional Law Network (ECLN)*, pp.148-149

¹²⁶ Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ. 150

2.2. Το δικαίωμα ελέγχου και ένστασης των εθνικών κοινοβουλίων

2.2.1. Η αρχή της επικουρικότητας στη συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η αρχή της επικουρικότητας είναι μία πολιτική αρχή που έχει προέλευση από τα ομοσπονδιακά κράτη, όπως Γερμανία, ΗΠΑ, Ιταλία, στοχεύοντας να δώσει λύση στο πρόβλημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδίας και ομόσπονδων κρατών ή περιφερειακών μερών, με το να παρέχει προστασία στα δεύτερα από κατάχρηση εξουσιών εκ μέρους του κεντρικού ομοσπονδιακού κράτους, αναλαμβάνοντας αρμοδιότητες που μπορούσαν να εκτελεστούν επιτυχώς στην κατώτερη ιεραρχικά βαθμίδα¹²⁷. Η γενική σημασία και ο γενικός στόχος της αρχής της επικουρικότητας είναι η διασφάλιση ενός βαθμού ανεξαρτησίας σε μια ιεραρχικά κατώτερη αρχή έναντι μιας ανώτερης, και ειδικότερα σε μια τοπική αρχή έναντι της κεντρικής εξουσίας. Αφορά λοιπόν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων εξουσίας, αρχή που αποτελεί τη θεσμική βάση των κρατών με ομοσπονδιακή δομή. Ως έννοια λοιπόν εισήχθη στην Ευρωπαϊκή Ένωση λόγω της ιδιόμορφης κατασκευής της που πλησιάζει στα πρότυπα ομοσπονδίας.

Κατοχυρώθηκε επίσημα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, που εγγράφει την αρχή της επικουρικότητας α) στο προοίμιο της ΣΕΕ, μιλώντας για μία στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, αξιοποιώντας έτσι την επικουρικότητα ως μηχανισμό νομιμοποίησης, εκδημοκρατισμού και αποκέντρωσης της ενωσιακής λήψης αποφάσεων¹²⁸, β) στο άρθρο Β της ΣΕΕ, όπου ορίζεται το χρονοδιάγραμμα επίτευξης των στόχων της Ένωσης τηρώντας την αρχή της επικουρικότητας, και γ) στο άρθρο 3B παρ.2 ΣΕΚ, το οποίο προβλέπει ότι «Η Κοινότητα δρα μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την

¹²⁷ Παπακυριάκου, Π., (2008), ό.π., υποσ.114, σελ.11

¹²⁸ Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 557

αρχή της επικουρικότητας, μόνον εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης». Με την τελευταία αυτή φράση το άρθρο αναφέρεται στην αρχή της αναλογικότητας, χωρίς να την κατονομάζει, ορίζοντάς την όμως ρητά αργότερα στο Πρωτόκολλο 7 της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

Μία προσπάθεια συγκεκριμενοποίησης των κριτηρίων εφαρμογής των αρχών αυτών έγινε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή μέσω της Διοργανικής Συμφωνίας της 25/10/93¹²⁹, στην οποία διατυπώνεται ρητά η βούληση και των τριών θεσμικών οργάνων να προβούν σε αποφασιστικά βήματα στον τομέα αυτόν και δεσμεύονται να σέβονται την αρχή της επικουρικότητας. Η συμφωνία προσδιορίζει, μέσω διαδικασιών εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, τους όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων που οι Συνθήκες αναθέτουν στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ώστε οι στόχοι που προβλέπονται από τις Συνθήκες να μπορούν να πραγματοποιηθούν.

Ωστόσο, το κριτήριο της επικουρικότητας είχε εισαχθεί ήδη στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) αποκτώντας νομική υπόσταση σε επιμέρους άρθρα, όπως στον τομέα του περιβάλλοντος¹³⁰, χωρίς όμως να γίνεται ρητή αναφορά σε αυτό, καθώς και στην κοινωνική πολιτική, αλλά και αλλού¹³¹. Το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δήλωσε στην απόφασή του της 21ης Φεβρουαρίου 1995 (T-29/92) ότι η αρχή της επικουρικότητας, προτού τεθεί σε ισχύ η ΣΕΕ, δεν ήταν γενική αρχή δικαίου βάσει της οποίας έπρεπε να κρίνεται η νομιμότητα των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων. Εμπνευστής της έννοιας της επικουρικότητας ήταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όταν, στις 14 Φεβρουαρίου 1984, κατά την έγκριση του σχεδίου της Συνθήκης ΕΕ, πρότεινε μια διάταξη που προέβλεπε ότι όπου η Συνθήκη αναθέτει στην Ένωση αρμοδιότητα

¹²⁹ Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 549

¹³⁰ Παπαδημητρίου, Γ., (2008), «Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή» στο Ντάλης, Σ., *Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Η νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κοινό σχέδιο για το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.117

¹³¹ «Από τα μέσα της δεκαετίας του '70 η επικουρικότητα απαντά στην Έκθεση της Επιτροπής με αφορμή το σχέδιο Tindemans, ενώ σημαντικό ρόλο κατείχε στο Σχέδιο Spinelli», όπως παρατίθεται στο Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 548

συντρέχουσα με την αρμοδιότητα των κρατών μελών, τα κράτη μέλη ενεργούν μόνον εάν η Ένωση δεν έχει νομοθετήσει, ενώ η Ένωση πρέπει να ενεργεί μόνο στις περιπτώσεις που μια ενέργεια είναι πιο αποτελεσματική εάν πραγματοποιηθεί από κοινού παρά από μεμονωμένα κράτη μέλη¹³². Το Κοινοβούλιο επανέλαβε αυτές τις προτάσεις σε μεγάλο αριθμό ψηφισμάτων¹³³, στα οποία επιβεβαίωσε την προσήλωσή του στην αρχή της επικουρικότητας.

Χωρίς να αλλάξει τη διατύπωση της αρχής της επικουρικότητας στο άρθρο 5 παρ.2 ΣΕΚ, η συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωματώνει στη Συνθήκη το πρωτόκολλο (αριθ. 7) «σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας»¹³⁴. Ο σεβασμός των επιταγών της επικουρικότητας και αναλογικότητας συνιστούσε υποχρέωση της Επιτροπής να ασκεί ένα είδος «αυτοελέγχου»¹³⁵ κατά την επεξεργασία των προτάσεων που υπέβαλε, σύμφωνα με το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ αντίστοιχος ex post έλεγχος ασκείται από το ΔΕΚ, δεικνύοντας πως πρόκειται για δεσμευτική νομική αρχή¹³⁶, χωρίς καμία πρόβλεψη για ανάμειξη των εθνικών κοινοβουλίων¹³⁷. Επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είχαν την υποχρέωση να επιφέρουν τροποποιήσεις στο αρχικό σχέδιο της Επιτροπής, σε περίπτωση που η αιτιολόγησή της δεν κρίνονταν επαρκής, προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των δύο αυτών αρχών¹³⁸. Για το λόγο αυτό η αιτιολόγηση θα πρέπει να τεκμηριώνεται με ποιοτικούς ή ακόμα, εάν αυτό είναι εφικτό, και με ποσοτικούς δείκτες και παράλληλα να συντρέχει πάντοτε η προϋπόθεση της ανεπαρκούς πραγματοποίησης του στόχου από τα κράτη-μέλη, όπως σε περιπτώσεις θεμάτων με διεθνικές πτυχές ή σύγκρουσης της σχεδιαζόμενης εθνικής δράσης με τις απαιτήσεις της Συνθήκης και τα συμφέροντα των άλλων κρατών-μελών. Και τα τρία λοιπόν θεσμικά όργανα (Επιτροπή, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο) ήταν

¹³² Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

¹³³ Βλ. Ψηφίσματα της 23ης Νοεμβρίου 1989, της 14ης Δεκεμβρίου 1989, της 12ης Ιουλίου 1990, της 21ης Νοεμβρίου 1990 και της 18ης Μαΐου 1995

¹³⁴ Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

¹³⁵ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 149

¹³⁶ Παπαγιάννης, Δ., (2011), ό.π., υποσ.43, σελ. 97

¹³⁷ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 149

¹³⁸ Παπακυριάκου, Π., (2008), ό.π., υποσ.114, σελ. 17

επιφορτισμένα με τον ex ante έλεγχο της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας πριν την έκδοση μιας κοινοτικής πράξης¹³⁹.

2.2.2. Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Σε σχέση με τις αρμοδιότητες της Ένωσης το άρθρο 5 ΣΕΕ καθορίζει ότι η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, σύμφωνα με την οποία η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις συνθήκες, ΣΕΕ και ΣΛΕΕ. Κάθε αρμοδιότητα που δεν απονέμεται στην Ένωση ανήκει στα κράτη μέλη¹⁴⁰. Στο πλαίσιο των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, δηλαδή των συντρεχουσών, η αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που περιλαμβάνεται στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου της Συνθήκης, ορίζει τις προϋποθέσεις που δίνουν στην Ένωση προτεραιότητα δράσης έναντι των κρατών μελών, εφόσον και μόνον κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη (ανάγκη), τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, αλλά μπορούν «λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης» να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης (προστιθέμενη αξία)¹⁴¹ και δεν πρέπει να αφορά τομέα που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης (μη αποκλειστική αρμοδιότητα).

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών αφορούν τους τομείς α) της εσωτερικής αγοράς, β) της κοινωνικής πολιτικής για τις πτυχές που καθορίζονται στη ΣΛΕΕ, γ) της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, δ) της γεωργίας και της αλιείας, με εξαίρεση τη διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας, ε) του περιβάλλοντος, στ) της προστασίας των καταναλωτών, ζ) των μεταφορών, η) των διευρωπαϊκών δικτύων, θ) της ενέργειας, ι) του χώρου ελευθερίας,

¹³⁹ Κούσης, Π., (1998) «Θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ», *ΕΕΕυρΔ* 2/1998, σελ.245-246

¹⁴⁰ Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 559

¹⁴¹ Παπαγιάννης, Δ., (2011), ό.π., υποσ.43, σελ. 98

ασφάλειας και δικαιοσύνης, ια) των κοινών προκλήσεων για την ασφάλεια δράσης της δημόσιας υγείας, για τις πτυχές που καθορίζονται στην ΣΛΕΕ¹⁴².

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αντικατέστησε το πρωτόκολλο 7 του 1997 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας με ένα νέο πρωτόκολλο με τον ίδιο τίτλο (το πρωτόκολλο αριθ. 2). Η Συνθήκη επιφύλαξε έναν ειδικό ρόλο στα εθνικά κοινοβούλια για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, προβλέποντας έναν μηχανισμό προληπτικού (ex ante) ελέγχου -ως «μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning mechanism), ή, όπως συνηθίζεται να περιγράφεται με ποδοσφαιρικούς όρους, τη διαδικασία της «κίτρινης» και «πορτοκαλί» κάρτας¹⁴³- με κεντρικό άξονα τα ίδια, με απώτερο στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης¹⁴⁴, εισάγοντας με τον τρόπο αυτό ένα «εθνικό στάδιο» στη νομοθετική διαδικασία της Ένωσης¹⁴⁵. Όπως αναφέρει ο Α. Πασσάς, πρόκειται για ένα νέο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, μία ιδιότυπη προνομοθετική φάση, που εκτυλίσσεται μετά την τυπική κατάθεση του σχεδίου νομοθετικής πρότασης αλλά πριν από την κατάληξη της εξέτασής της από τον κοινοτικό νομοθέτη¹⁴⁶, αναγνωρίζοντας για πρώτη φορά στα κοινοβούλια το δικαίωμα να συμμετέχουν στη διαμόρφωση των αποφάσεων της Ένωσης¹⁴⁷, ως δίκαιη «αποζημίωσή» τους για τη σταδιακή απώλεια σημαντικών αρμοδιοτήτων τους σε εθνικό επίπεδο, λόγω της υπερέκτασης των υπερεθνικών αρμοδιοτήτων και την αυξανόμενη επιρροή και εξουσία των εθνικών κυβερνήσεων με τη συμμετοχή τους στο Συμβούλιο, ενώ τα ίδια δεν είχαν αποκτήσει ιδιαίτερο ρόλο στο σύστημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο είχε εγκαθιδρύσει σταδιακά η ΕΕ¹⁴⁸.

Η αρχή καθιερώνει ένα είδος τεκμηρίου κατώτερης βαθμίδας, ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των κρατών μελών και όχι υπέρ της Ένωσης¹⁴⁹, η οποία οφείλει να δρα επικουρικά, με το σκεπτικό ότι όταν η απόφαση λαμβάνεται όσο το δυνατόν πιο

¹⁴² Μαριάς, Ε., (2008),), ό.π., υποσ.38, σελ. 559

¹⁴³ Πασσάς, Α., (2007),), ό.π., υποσ.12, σελ. 150 και Πασσάς, Α., (επιμ. Ντάλης, Σ.) (2012) *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.96

¹⁴⁴ Μαριάς, Ε., (2008),), ό.π., υποσ.38, σελ. 549

¹⁴⁵ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008),), ό.π., υποσ.82, σελ. 149

¹⁴⁶ Πασσάς, Α. Γ. (2011),), ό.π., υποσ.26, σελ. 268 και Πασσάς, Α., (2008), ό.π., υποσ.102, σελ. 341

¹⁴⁷ Παπαδημητρίου, Γ., (2008α) «Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή», *Διεθνής κι Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 9/2008, σελ.75

¹⁴⁸ Μαριάς, Ε., (2008),), ό.π., υποσ.38, σελ.559, 563

¹⁴⁹ Ασδεράκη, Φ., (2014), ό.π., υποσ.37, σελ. 93

κοντά στον ενδιαφερόμενο, στον πολίτη, έχει αυξημένες προοπτικές αποτελεσματικότητας, καθώς το εθνικό επίπεδο είναι σε θέση να γνωρίζει με πιο άμεσο τρόπο τα προβλήματα, τις ανάγκες και τις ανησυχίες του, προσφέροντας καλύτερες λύσεις και δημιουργώντας του ένα αίσθημα εγγύτητας και συμμετοχής¹⁵⁰, ώστε να αποκατασταθεί η έλλειψη εμπιστοσύνης στους ευρωπαϊκούς θεσμούς¹⁵¹. Η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής σε ενωσιακό επίπεδο, καθώς οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη με τα εθνικά κοινοβούλια, μαζί με τα περιφερειακά και τοπικά, να αποκτούν τον πολιτικό έλεγχο τήρησης της αρχής καθώς έχουν την ιδιότητα να εκπροσωπούν ένα συγκεκριμένο αριθμό πολιτών, το λαό του κράτους τους, μεταφέροντας το βάρος της νομιμοποίησης της Ένωσης¹⁵². Εξάλλου ο Ν.Μαριάς θεωρεί ότι η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί «οιονεί συνταγματική αρχή» στο πλαίσιο του νεότευκτου πολιτικού συστήματος της Ένωσης και κρίνεται απαραίτητη ως «συστατικό στοιχείο του ενωσιακού οικοδομήματος των αμοιβαίων ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances)¹⁵³. Η αντίληψη αυτή συνάδει με την πλουραλιστική προσέγγιση της Ένωσης, ως συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με πολλαπλά και αλληλοελεγχόμενα κέντρα εξουσίας¹⁵⁴. Ωστόσο η Συνθήκη και τα Πρωτόκολλα φαίνεται να αποκλείουν τυπικά τουλάχιστον τον έλεγχο του σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια, τα οποία μη διαθέτοντας το δικαίωμα ελέγχου της αναλογίας των επιλεγόμενων μέσων προς τους στόχους της δράσης, δεν έχουν λόγο όσον αφορά τη μορφή, τη φύση και την έκταση της ενωσιακής παρέμβασης. Τα ίδια όμως δυσκολεύονται να θέσουν διακριτά όρια μεταξύ των δύο αρχών, όπως φάνηκε από δύο διαδοχικές «ασκήσεις» προσομοίωσης¹⁵⁵ πιλοτικού χαρακτήρα σε επιλεγμένα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής στα πλαίσια των εργασιών της COSAC, αφού η αντιμετώπιση των δύο αρχών έγινε κατά ενιαίο τρόπο¹⁵⁶.

¹⁵⁰ Παπαγιάννης, Δ., (2011), ό.π., υποσ.43, σελ. 97

¹⁵¹ Cygan, A., (2012) “National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious”, *ERA Forum*, Vol. 12 (4), 518

¹⁵² Μαριάς, Ε., (2008),), ό.π., υποσ.38, σελ. 559 και 563

¹⁵³ Μαριάς, Ε., (2008),), ό.π., υποσ.38, σελ. 550

¹⁵⁴ Χρυσόχοου, Δ., (2006) *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία. Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.136

¹⁵⁵ Το ένα σχέδιο αφορούσε τον Κανονισμό για τις ενδοσυζυγικές διαφορές και το δεύτερο την Οδηγία για την απελευθέρωση των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

¹⁵⁶ Πασσάς, Α., (2007),), ό.π., υποσ.12, σελ. 153

Επιπλέον, τα εθνικά κοινοβούλια διαθέτουν δικαίωμα ένστασης (veto) σε περίπτωση που διαφωνούν με το Συμβούλιο για έκδοση αποφάσεων που αφορούν ορισμένες πτυχές του οικογενειακού δικαίου και που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις (άρθρο 81 ΣΛΕΕ). Μία τέτοια απόφαση μπορεί να εγκριθεί βάσει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας μόνον εφόσον δεν προβάλλει αντίρρηση κανένα εθνικό κοινοβούλιο¹⁵⁷.

Το τελευταίο άρθρο 8 του πρωτοκόλλου δίνει αρμοδιότητα στο Δικαστήριο της Ένωσης να αποφανθεί επί των προσφυγών που ασκούνται, είτε αυτοβούλως από τα κράτη-μέλη, είτε εκ μέρους των κοινοβουλίων τους –έμμεσο δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο¹⁵⁸, λόγω παραβίασης από νομοθετική πράξη της αρχής της επικουρικότητας με βάση το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, σε περίπτωση που δεν υπάρχει συμφωνία μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των κοινοβουλίων.

2.2.2.1. Ο μηχανισμός της έγκαιρης προειδοποίησης

Ο «μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης» (early warning mechanism) του Πρωτοκόλλου (αριθ. 2) «σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας», ως εργαλείο αποτροπής του κινδύνου υπέρμετρης άσκησης των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵⁹, καθιερώνει την άμεση παρέμβαση των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοπαραγωγική διαδικασία της Ένωσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου επιβάλλεται στην Επιτροπή να προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις, κατά τις οποίες συνεκτιμάται η περιφερειακή και τοπική διάσταση των προβλεπόμενων δράσεων, πριν υποβάλλει πρόταση νομοθετικής πράξης και να αιτιολογεί την πρόταση ως προς τις απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας

¹⁵⁷ Φραγκάκης, Ν., (2008), ό.π., υποσ.95, σελ. 20

¹⁵⁸ Zalewska M., Gstrein, O., (2013) “National Parliaments and their Role in European Integration: The EU’s Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity”, *Bruges Political Research Papers 28 / 2013*, Department Of European Political And Administrative Studies, p. 15

¹⁵⁹ Παπαδοπούλου, Α., (2014), ό.π., υποσ.89, σελ. 22

και της αναλογικότητας, συμπεριλαμβάνοντας εμπειριστατωμένη έκθεση¹⁶⁰, βάσει της οποίας να μπορεί να κριθεί η τήρηση των δύο ανωτέρω αρχών¹⁶¹. Η Επιτροπή διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων καθώς και τα τροποποιημένα της σχέδια ταυτόχρονα στα εθνικά κοινοβούλια και στον νομοθέτη της Ένωσης, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαβιβάζει τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία υποβάλλει καθώς και τα τροποποιημένα του σχέδια στα εθνικά κοινοβούλια και το ίδιο πράττει και το Συμβούλιο διαβιβάζοντας τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία προέρχονται από ομάδα κρατών-μελών, από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, καθώς και τα τροποποιημένα σχέδια στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών. Τα νομοθετικά ψηφίσματα του Κοινοβουλίου και οι θέσεις του Συμβουλίου διαβιβάζονται από τα ίδια όργανα στα κοινοβούλια μόλις εκδοθούν¹⁶². Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή σώμα εθνικού κοινοβουλίου έχει τη δυνατότητα εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την διαβίβαση ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης να απευθύνει στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εάν το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από ομάδα κρατών μελών, ο πρόεδρος του Συμβουλίου διαβιβάζει τη γνώμη στις κυβερνήσεις των εν λόγω κρατών μελών¹⁶³. Τα θεσμικά όργανα εκ των οποίων προέρχονται τα σχέδια νομοθετικής πράξης, λαμβάνουν υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες που εκδίδουν τα εθνικά κοινοβούλια. Κάθε Κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους, οι οποίες επιμερίζονται ανάλογα με «το ισχύον εθνικό κοινοβουλευτικό σύστημα», δηλαδή ανάλογα με τη συνταγματική δομή κάθε κράτους (άρθρο 7 παρ. 1, β εδάφιο) και με συνολικό αριθμό ψήφων όλων των κοινοβουλίων τους 56,σε σύνολο 28 κρατών μελών της ΕΕ.

Το αρνητικό στοιχείο στον προληπτικό έλεγχο του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης είναι ότι αφορά νομοθετικές προτάσεις και όχι στο τελικό αποτέλεσμα

¹⁶⁰ Άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

¹⁶¹ Μαρίας, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 563

¹⁶² Άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

¹⁶³ Άρθρο 6 του Πρωτοκόλλου 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

της νομοθετικής διαδικασίας που ενδέχεται να είναι και αρκετά διαφορετικό από το αρχικά προτεινόμενο σχέδιο¹⁶⁴.

A) Η κίτρινη κάρτα

Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι το σχέδιο δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων (19 στις 56) που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια, το σχέδιο επανεξετάζεται, ενώ εάν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου 76 της ΣΛΕΕ, σχετικά με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τότε το όριο επανακαθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων (14 στις 56). Η υποχρέωση εξαντλείται στην επανεξέταση¹⁶⁵. Μετά την επανεξέταση η Επιτροπή ή οποιοδήποτε θεσμικό όργανο έχει υποβάλλει το σχέδιο μπορούν να αποφασίσουν να διατηρήσουν, να τροποποιήσουν ή να αποσύρουν το σχέδιο, με αιτιολογημένη απόφαση. Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή ως «κίτρινη» κάρτα του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, σύμφωνα με την οποία όμως δεν αναγνωρίζεται στα κοινοβούλια ένα γνήσιο δικαίωμα veto, καθώς αυτό θα τα αναβάθμιζε αυθαίρετα σε συν-νομοθέτη¹⁶⁶, αλλά ένα είδος φρένου προς επανεξέταση του σχεδίου¹⁶⁷.

Δύο είναι οι περιπτώσεις της διαδικασίας της «κίτρινης κάρτας» που έχει ενεργοποιηθεί μέχρι σήμερα¹⁶⁸.

Το Μάιο του 2012 ενεργοποιήθηκε η διαδικασία της κίτρινης κάρτας σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών ("πρόταση Monti II") – COM(2012) 130 τελικό. Αιτιολογημένες γνώμες εκδόθηκαν από 12 σώματα εθνικών κοινοβουλίων επί συνόλου 40 που αντιπροσώπευαν συνολικά 19 ψήφους από συνολικά 54 (το κατώτατο όριο που καθορίζει το πρωτόκολλο αριθ. 2 είναι 18), καθώς θεώρησαν ότι η πρόταση

¹⁶⁴ Wagner, M. (July 2006) "National Parliaments and Democratic Control in the EU: Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU", *The Federal Trust, Working Group*, Discussion Paper 3, issue 29, p.2 όπως παρατίθεται στο Παπαδοπούλου, Λ., (2014), ό.π., υποσ.89, σελ. 23

¹⁶⁵ Παπαγιάννης, Δ., (2011), ό.π., υποσ.43, σελ. 99

¹⁶⁶ Cooper, I., (2006), ό.π., υποσ.111

¹⁶⁷ Παπαγιάννης, Δ., (2011), ό.π., υποσ.43, σελ. 99

¹⁶⁸ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_el.htm#protocol2
(πρόσβαση στις 19/10/15)

δεν ήταν σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας από άποψη περιεχομένου και ενεργοποιήθηκε η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας». Μετά από προσεκτική εκτίμηση των αιτιολογημένων γνώμων που έλαβε, η Επιτροπή δεν διαπίστωσε παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των απόψεων που διατυπώθηκαν και της πορείας των συζητήσεων μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η πρότασή της θα ήταν αρκετά δύσκολο να συγκεντρώσει την απαιτούμενη στήριξη Κοινοβουλίου και Συμβουλίου και αποφάσισε, στις 26 Σεπτεμβρίου 2012, να αποσύρει την πρόταση. Απαντήσεις εστάλησαν στα κοινοβουλευτικά σώματα που είχαν υποβάλει γνώμη. Η απόφαση απόσυρσης δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 16 Απριλίου 2013¹⁶⁹.

Τον Οκτώβριο του 2013, η διαδικασία της κίτρινης κάρτας ενεργοποιήθηκε σε σχέση με την πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ("πρόταση ΕΡΡΟ") - COM(2013) 534. Δεδομένου ότι η πρόταση υποβλήθηκε στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, απαιτούνταν συνολικά 14 ψήφοι (1/4 των 56) για την ενεργοποίηση της διαδικασίας της κίτρινης κάρτας. Πριν από τη λήξη της προθεσμίας, η Επιτροπή είχε λάβει αιτιολογημένες γνώμες που αντιστοιχούσαν σε 18 ψήφους από 14 κοινοβουλευτικά σώματα εθνικών κοινοβουλίων 11 κρατών μελών. Μετά από προσεκτική εξέταση των αιτιολογημένων γνώμων, η Επιτροπή εξέδωσε στις 27 Νοεμβρίου 2013 ανακοίνωση στην οποία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πρόταση συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας και αποφάσισε να τη διατηρήσει, διευκρινίζοντας ότι, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, θα τεθεί ενδεχομένως σε εφαρμογή μέσω ενισχυμένης συνεργασίας¹⁷⁰. Στη συνέχεια, η Επιτροπή απέστειλε ξεχωριστές απαντήσεις στα κοινοβουλευτικά σώματα που είχαν υποβάλει γνώμη.

B) Η πορτοκαλί κάρτα

Στα πλαίσια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας εάν οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον την απλή πλειοψηφία των ψήφων που έχουν τα εθνικά

¹⁶⁹ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013

¹⁷⁰ Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

κοινοβούλια η πρόταση επανεξετάζεται και η Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση. Σε περίπτωση διατήρησης της πρότασης οφείλει να εξηγήσει με αιτιολογημένη γνώμη τους λόγους που κρίνει ότι η πρόταση συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας και η οποία διαβιβάζεται μαζί με τις αιτιολογημένες γνώμες των κοινοβουλίων στο νομοθέτη της Ένωσης (ΕΚ και Συμβούλιο). Εάν ο νομοθέτης κατά την φάση πριν την ολοκλήρωση της πρώτης ανάγνωσης, αφού εξετάσει τη συμβατότητα της νομοθετικής πρότασης και λάβει υπόψη τους λόγους που προέβαλε η πλειοψηφία των κοινοβουλίων καθώς και την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, κρίνει με πλειοψηφία 55% των μελών του Συμβουλίου ή της πλειοψηφίας των ψηφισάντων στο ΕΚ ότι η πρόταση δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας, σταματά την εξέταση της πρότασης. Η απόφαση αυτή του νομοθετικού σώματος της Ένωσης να σταματήσει την εξέταση της νομοθετικής πρότασης ενεργεί ως «emergency brake», «τροχοπεδώντας» την όλη νομοθετική διαδικασία¹⁷¹, αν και δύσκολα ανατρέπεται το ποσοστό 55% του Συμβουλίου καθώς είναι ιδιαίτερος υψηλό¹⁷². Αυτό το στάδιο αποτελεί την «πορτοκαλί» κάρτα του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης, καθιστώντας τα εθνικά κοινοβούλια σημαντικό μοχλό ελέγχου της νομοθετικής δράσης της Ένωσης, παρέχοντάς τους δύο διαδοχικές «ευκαιρίες» για να επιβάλουν τη θέση τους σε δύο διαφορετικά χρονικά στάδια, και να «παραλύσουν» τελικά τη δράση αυτή¹⁷³.

Μέχρι στιγμής, δεν έχει ενεργοποιηθεί καμία διαδικασία της πορτοκαλί κάρτας.

Ωστόσο, τα εθνικά κοινοβούλια, ως σύστημα και όχι το καθένα χωριστά, έχουν παρομοιαστεί με ένα «συμβούλιο της επικρατείας» (“Conseil d’Etat for Europe”)¹⁷⁴ χωρίς αποφασιστικές αρμοδιότητες που κρίνει βάσει νομικών και όχι πολιτικών επιχειρημάτων και δεν μπορεί να δεσμεύσει, παρά μόνο να προβληματίσει τις κυβερνήσεις και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

¹⁷¹ Μαριάς, Ε., (2008), ό.π., υποσ.38, σελ. 564

¹⁷² Jans Th., Piedrafita, S., (2009) “The Role of National Parliaments in European Decision-Making”, pp. 19-26, *EIPASCOPE* 2009/1, σελ. 24

¹⁷³ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 154

¹⁷⁴ Kiiver, P., (2011) “The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d’Etat for Europe”, *European Law Review*, February 2011, 36: 98-108

2.3. Πολιτικός διάλογος των Εθνικών Κοινοβουλίων με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο πολιτικός διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων έγκειται σε μια συνεχή συζήτηση για το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής (ΠΕΕ) και τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, σε γραπτή ανταλλαγή απόψεων για ειδικά έγγραφα της Επιτροπής (νομοθετικά ή άλλα) και συζητήσεις για ένα ευρύ φάσμα θεμάτων πολιτικής στο πλαίσιο της COSAC (Διάσκεψη των επιτροπών ευρωπαϊκών υποθέσεων), σε κοινές κοινοβουλευτικές συναντήσεις, σε συνεδριάσεις διακοινοβουλευτικών επιτροπών και σε κοινές συνεδριάσεις επιτροπών. Στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να διαβιβάζουν τις γνώμες τους στην Επιτροπή, η οποία προσπαθεί να απαντήσει εντός τριών μηνών. Καλύπτει επίσης έναν αυξανόμενο αριθμό διμερών επαφών, σε διοικητικό ή πολιτικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου μεγάλου αριθμού επισκέψεων επιτρόπων στα εθνικά κοινοβούλια. Στις περιπτώσεις όπου οι αιτιολογημένες γνώμες δεν οδηγούν σε ενεργοποίηση της διαδικασίας κίτρινης ή πορτοκαλί κάρτας, η Επιτροπή απαντά σ' αυτές στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου. Τα περισσότερα εθνικά κοινοβούλια πραγματοποιούν συνεδριάσεις με μέλη της Επιτροπής σε τακτική βάση, στις Βρυξέλλες και στα αντίστοιχα κράτη μέλη. Επιπλέον, οι υπάλληλοι της Επιτροπής συμμετέχουν σε συνεδριάσεις με επιτροπές και εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων, όταν τους ζητηθεί ή πραγματοποιείται ακρόαση των Επιτροπών στις Επιτροπές Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

Εκτός από τα κάθε είδους έγγραφα, πέραν των σχεδίων νομοθετικών προτάσεων, που στέλνονται στα εθνικά κοινοβούλια από την Επιτροπή και τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ένας ειδικός ρόλος απονέμεται επιπλέον στα εθνικά κοινοβούλια όσον αφορά την αξιολόγηση των πολιτικών της Ένωσης στο πεδίο του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ενώ συμμετέχουν επίσης στον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπόλ, που διενεργείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και στην

αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Eurojust¹⁷⁵. Η δημιουργία του Χώρου πραγματοποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και αναπτύχθηκε περαιτέρω με την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν, καθώς και με τα Προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης, για να φτάσει η Συνθήκη της Λισαβόνας να καθιερώσει τους όρους για μία κοινή πολιτική ασύλου και κοινή μεταναστευτική πολιτική με εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία¹⁷⁶.

Η αξιολόγηση των πολιτικών του Χώρου, γνωστή ως «διαδικασία της Λισαβόνας» προϋποθέτει την ενημέρωση των κρατών μελών και της Επιτροπής και τον τακτικό έλεγχο της προόδου ως προς την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί, ώστε τα κράτη μέλη να συγκρίνουν τις προσπάθειές τους και να επωφελούνται από την πείρα των άλλων κρατών. Η ενημέρωση των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «για το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής» έχει ως στόχο τη μείωση του «δημοκρατικού ελλείμματος» που απαντάται σε μεγαλύτερη έκταση στο Χώρο ΕΑΔ, εξαιτίας του γεγονότος ότι τα υιοθετούμενα μέτρα άπτονται της ιδιωτικής σφαίρας των πολιτών με διακινδύνευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους¹⁷⁷. Επιπλέον, το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής διαθέτει και το ένα τέταρτο των κρατών μελών, σύμφωνα με το άρθρο 61 ΣΛΕΕ, το οποίο εξαγγέλλει ότι ο ΧΕΑΔ συγκροτείται «με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών» και προωθεί την υπηρεσιακή συνεργασία των κρατών μελών σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας, ενώ δεν θίγεται η εθνική αρμοδιότητα για την τήρηση της δημόσιας τάξης και η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ανατίθεται στη μέριμνα των εθνικών κοινοβουλίων¹⁷⁸.

Επίσης η Συνθήκη προβλέπει τη «ρήτρα ευελιξίας» (flexibility clause), σύμφωνα με την οποία επιτρέπει την ανάληψη δράσης από την Ένωση, όταν αυτή θεωρείται απαραίτητη και κάτω από αυστηρούς περιορισμούς, σε πεδία που δεν της έχει αποδοθεί αρμοδιότητα, έτσι ώστε να επιτευχθεί κάποιος στόχος στο πλαίσιο πολιτικών που προβλέπονται από αυτήν (άρθρο 352 ΣΛΕΕ). Εδώ ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων είναι περιορισμένος καθώς δεν είναι απαραίτητη η συγκατάθεσή τους. Γι' αυτό η

¹⁷⁵ Πασσάς, Α., (2007), ό.π., υποσ.12, σελ.149

¹⁷⁶ Στεφάνου, Κ., (2008), ό.π., υποσ.94, σελ. 49

¹⁷⁷ Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008), ό.π., υποσ.82, σελ. 145-46

¹⁷⁸ Φραγκάκης, Ν., (2008), ό.π., υποσ.95, σελ. 20

πρόταση της Επιτροπής απαιτείται να συμφωνηθεί με ομοφωνία στο Συμβούλιο και να εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹⁷⁹ και η Επιτροπή εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων σ' αυτή την περίπτωση.

Ο πολιτικός διάλογος με τα εθνικά κοινοβούλια ξεκίνησε από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Barroso, γνωστή ως «πρωτοβουλία Barroso», το 2006 με στόχο να ενισχυθεί η συμμετοχή τους στις υποθέσεις της ΕΕ, καθώς και η κοινοβουλευτική και δημοκρατική διάσταση της ΕΕ. Ο Barroso δεσμεύτηκε ότι η Επιτροπή θα προέβαινε σε πολιτικό διάλογο με τα εθνικά κοινοβούλια διαβιβάζοντας όλες τις νέες προτάσεις και τα έγγραφα διαβούλευσης απευθείας στα εθνικά κοινοβούλια, ζητώντας τους να εκφράσουν τις απόψεις τους, με στόχο τη βελτίωση της διαδικασίας διαμόρφωσης των πολιτικών και δίνοντας μια πολιτική ερμηνεία των γνωμών των κοινοβουλίων. Γνωστοποιήθηκε με την ανακοίνωση της Επιτροπής «Ένα πρόγραμμα δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών – Παράγοντας αποτελέσματα για την Ευρώπη»¹⁸⁰ και μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας έστειλε με επιστολή το 2009 τις νέες εσωτερικές διατάξεις της Επιτροπής για την εφαρμογή της συνθήκης προς τους προέδρους των 40 κοινοβουλίων καθώς και στους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹⁸¹. Μια τέτοια επέκταση της ευθύνης της Επιτροπής, πέραν της νομικής της υποχρέωσης που απορρέει από το Πρωτόκολλο, ζήτησε και η COSAC του Δουβλίνου (2013)¹⁸². Η δημιουργία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας IPEX (ipex.eu) εξυπηρετεί την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των εθνικών κοινοβουλίων, την αποστολή των αιτιολογημένων γνωμών καθώς και εγγράφων που ενδιαφέρουν την ενδοκοινοβουλευτική συζήτηση και συνεργασία. Όλα τα εθνικά κοινοβούλια έχουν αποστείλει μονίμους αντιπροσώπους στις Βρυξέλλες με στόχο την περαιτέρω ενίσχυση του πολιτικού αυτού διαλόγου¹⁸³.

¹⁷⁹ Ασδεράκη, Φ., (2014), ό.π., υποσ.37, σελ. 99

¹⁸⁰ Επίσημος δικτυακός τόπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ό.π., υποσ.168

¹⁸¹ Πασσάς, Α. Γ. (2011), ό.π., υποσ.26, σελ. 270 και Πασσάς, Α., (επιμ. Ντάλης, Σ.) (2012), ό.π., υποσ.143, σελ.100-101 και Louis, J.-V., (2008), ό.π., υποσ.125, σελ. 151

¹⁸² Πλιάκος, Α., (2014) «Η αρχή της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων», *ΕΕΕυρΔ*, τ.69, σελ.74

¹⁸³ Ασδεράκη, Φ., (2014), ό.π., υποσ.37, σελ. 92

Γ. ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Κεφάλαιο 1ο

1.Η αποτίμηση της συνεισφοράς των Εθνικών Κοινοβουλίων στο ενωσιακό οικοδόμημα

1.1.Ετήσιες εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής το 2010¹⁸⁴ ο συνολικός αριθμός γνώμων που ελήφθησαν από τα εθνικά κοινοβούλια ανήλθαν στις 387 γνώμες και αφορούσαν πάνω από 170 διαφορετικά έγγραφα της Επιτροπής. Για την πλειονότητα των εγγράφων διατυπώθηκαν από μία έως τρεις γνώμες, ενώ μόνο 25 προτάσεις ή πρωτοβουλίες αποτέλεσαν αντικείμενο παρατηρήσεων τεσσάρων και πλέον κοινοβουλευτικών σωμάτων και μόνο δέκα εκ μέρους έξι ή περισσότερων σωμάτων. Σε 34 συνολικά αιτιολογημένες γνώμες εκφράστηκαν ανησυχίες όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας με πρώτη την Πολωνία (4). Για πέντε νομοθετικές προτάσεις η Επιτροπή έλαβε περισσότερες από μία αιτιολογημένη γνώμη, σε όλες όμως αυτές τις περιπτώσεις σαφώς δεν σημειώθηκε προσέγγιση του κατώτατου ορίου για «κίτρινη κάρτα». Σε ορισμένες απαντήσεις των εθνικών κοινοβουλίων τονίστηκε επίσης η ανεπάρκεια ή η έλλειψη αιτιολόγησης σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας σε πολλές προτάσεις της Επιτροπής.

Η Οδηγία για τους εποχικά εργαζόμενους COM(2010) 379 έλαβε 9 αιτιολογημένες γνώμες, ενώ η Οδηγία για τα συστήματα εγγύησης των καταθέσεων COM(2010) 368 έλαβε 7. Επίσης το θέμα της Διανομής τροφίμων στους άπορους της Ένωσης COM(2010) 486 έλαβε 8 αιτιολογημένες γνώμες.

¹⁸⁴ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2011) 345 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011 και Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα (18η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2010), COM(2011) 344 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011

Το 2010 το ένα τρίτο περίπου των κοινοβουλευτικών σωμάτων συμμετείχαν πιο δραστήρια στις ανταλλαγές με την Επιτροπή, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων σωμάτων που δεν είχαν συμμετάσχει καθόλου κατά το προηγούμενο έτος (για παράδειγμα τα δύο πολωνικά κοινοβουλευτικά σώματα, η βρετανική Βουλή των Κοινοτήτων και το Φινλανδικό Κοινοβούλιο). Οι γνώμες, ιδίως της Ιταλικής Γερουσίας, αλλά και της Ιταλικής Βουλής των Αντιπροσώπων και του Αυστριακού Nationalrat, αυξήθηκαν σημαντικά κατά το 2010, έτος κατά το οποίο το ρουμανικό και το ισπανικό εθνικό κοινοβούλιο συμμετείχαν επίσης για πρώτη φορά στον πολιτικό διάλογο. Πρώτη είναι η Πορτογαλία με 106 γνώμες και δεύτερη η Ιταλική Γερουσία με 71, ενώ 10 κοινοβουλευτικά σώματα δεν εξέφρασαν καμία γνώμη. Η Τσεχική Γερουσία, η Ιταλική Βουλή των Αντιπροσώπων, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat) και το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο (Bundestag) της Γερμανίας, η Βρετανική Βουλή των Λόρδων, καθώς και το σουηδικό και το δανικό κοινοβούλιο εξακολουθούν, ωστόσο, να διατυπώνουν συχνότερα τη γνώμη τους επί μη νομοθετικών και όχι επί νομοθετικών εγγράφων. Η Riksdag της Σουηδίας ήταν η εθνική βουλή που ενέκρινε τον μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών το 2010. Οι τομείς πολιτικής για τους οποίους διατυπώθηκαν οι περισσότερες γνώμες από τα εθνικά κοινοβούλια, το 2010, στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, ήταν ο τομέας της Δικαιοσύνης (88) και των Εσωτερικών Υποθέσεων (53), ο τομέας της Εσωτερικής Αγοράς και των Υπηρεσιών (45), και ο τομέας της Γεωργίας (30).

Η Έκθεση της Επιτροπής για το 2011¹⁸⁵ ανέδειξε ότι ο συνολικός αριθμός των γνωμών που ελήφθησαν από τα εθνικά κοινοβούλια συμπεριλαμβανομένων των αιτιολογημένων γνωμών στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, έφτασε τις 622 και αφορούσαν μεγάλο αριθμό εγγράφων κυρίως νομοθετικών. Ο αριθμός αυτός αντιπροσωπεύει αύξηση κατά 60 % περίπου σε σχέση με το 2010 (387), έτος κατά το οποίο είχε σημειωθεί αύξηση κατά 55 % σε σχέση με το 2009 (250). Ο αριθμός των εγγράφων της Επιτροπής για τα οποία ελήφθησαν παρατηρήσεις από πλέον των τεσσάρων νομοθετικών σωμάτων (67) αυξήθηκε σημαντικά σε σύγκριση με το 2010 (25). Αξιοσημείωτη ήταν η αύξηση του αριθμού των γνωμών που ελήφθησαν

¹⁸⁵ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012 και Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα (19η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2011), COM(2012) 373 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012

από το πορτογαλικό κοινοβούλιο (το οποίο ήρθε πρώτο με 184), από την ιταλική γερουσία (76), από αμφότερα τα νομοθετικά σώματα της Ρουμανίας, το σουηδικό κοινοβούλιο (πρώτο σε αιτιολογημένες γνώμες, 11) την τσεχική γερουσία και το βουλγαρικό κοινοβούλιο. Μόνο τέσσερα νομοθετικά σώματα (της Εσθονίας, της Ουγγαρίας και τα δύο της Σλοβενίας) δεν έλαβαν καθόλου μέρος στον πολιτικό διάλογο το 2011 (σε σύγκριση με δέκα το 2010). Συνολικά η Riksdag της Σουηδίας ήταν η εθνική βουλή που ενέκρινε μακράν τον μεγαλύτερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών το 2011.

Οι προτάσεις αφορούσαν την κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών (17 γνώμες, συμπεριλαμβανομένων 9 αιτιολογημένων γνωμών), την προσωρινή επαναφορά των συνοριακών ελέγχων σε εξαιρετικές περιστάσεις (11 γνώμες το 2011, από τις οποίες οι 6 ήταν αιτιολογημένες γνώμες), τη διεθνή δικαιοδοσία, το εφαρμοστέο δίκαιο και την αναγνώριση και εκτέλεση αποφάσεων στον τομέα των περιουσιακών σχέσεων των καταχωρημένων συντρόφων (8 γνώμες, 4 από τις οποίες είναι αιτιολογημένες γνώμες), και το Κοινό Ευρωπαϊκό Δίκαιο των Πωλήσεων (7 γνώμες το 2011, συμπεριλαμβανομένων 5 αιτιολογημένων γνωμών).

Το 2011, πάνω από το ήμισυ των γνωμών που ελήφθησαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου αφορούσαν πέντε τομείς πολιτικής - Εσωτερική Αγορά και Υπηρεσίες, Δικαιοσύνη, Γεωργία, Εσωτερικές Υποθέσεις και Φορολογία.

Το 2011, η Επιτροπή έλαβε 64 αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του πρωτοκόλλου αριθ. 2 οι οποίες κοινοποιούσαν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας από εθνικά κοινοβούλια, αριθμός που ισοδυναμεί με αύξηση κατά σχεδόν 75% σε σύγκριση με το 2010, πρώτο έτος λειτουργίας του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας. Παρά την αύξηση αυτή, οι 64 αιτιολογημένες γνώμες, που αφορούσαν 28 διαφορετικές προτάσεις της Επιτροπής, εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν μόλις το 10% περίπου του συνολικού αριθμού των 622 γνωμών που έλαβε η Επιτροπή το 2011 στο πλαίσιο του ευρύτερου πολιτικού της διαλόγου με τα εθνικά κοινοβούλια περιλαμβάνοντας ουσιαστικές παρατηρήσεις και ερωτήσεις σχετικά με το περιεχόμενο των προτάσεων και των πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Οι περισσότερες από τις αιτιολογημένες γνώμες εστιάστηκαν σε νομοθετικές προτάσεις στους τομείς της φορολογίας, της γεωργίας, της εσωτερικής αγοράς και της δικαιοσύνης. Οι προτάσεις στις οποίες βασίστηκαν οι περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες αφορούσαν την κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών (εννέα γνώμες), την προσωρινή επαναθέσπιση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές

περιστάσεις (έξι), το κοινό ευρωπαϊκό δίκαιο των πωλήσεων (πέντε) και τον ενιαίο κανονισμό ΚΟΑ (πέντε). Τα πλέον δραστήρια κοινοβούλια όσον αφορά την έκδοση αιτιολογημένων γνωμών ήταν το σουηδικό Riksdag (11), η Κάτω Βουλή του Λουξεμβούργου και η Γερουσία και η Κάτω Βουλή της Πολωνίας .

Σε καμία από τις υποθέσεις του 2011, όπως και των προηγούμενων ετών μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας δεν επιτεύχθηκαν τα κατώφλια για εφαρμογή των διαδικασιών «κίτρινης» ή «πορτοκαλί» κάρτας και μόνο ένα περιορισμένο ποσοστό (περίπου 10%) των γνωμών των εθνικών κοινοβουλίων που εστάλησαν στην Επιτροπή στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου ήταν αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του πρωτοκόλλου, δηλαδή ανέφεραν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας.

Σε συνέχεια της ανταλλαγής των γραπτών γνωμών και απαντήσεων μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και της Επιτροπής ακολούθησαν και προσωπικές επαφές και συναντήσεις, τόσο σε πολιτικό όσο και σε διοικητικό επίπεδο. Στα πλαίσια αυτά ο Αντιπρόεδρος των διοργανικών σχέσεων, κ. Šefčovič, συνέχισε να επισκέπτεται τακτικά τα εθνικά κοινοβούλια σύμφωνα με τον στόχο που είχε θέσει να συναντήσει το καθένα από αυτά τουλάχιστον μια φορά κατά τη διάρκεια της θητείας του. Κατά το 2011, μέλη της Επιτροπής επισκέφθηκαν 24 από τα 27 εθνικά κοινοβούλια.

Η Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για το 2012¹⁸⁶ έδειξε ανοδική τάση των γνωμών που ελήφθησαν από τα εθνικά κοινοβούλια, αφού ελήφθησαν 663 γνώμες για 354 διαφορετικά (νομοθετικά και μη νομοθετικά) έγγραφα της Επιτροπής, αύξηση κατά 7% σε σχέση με το 2011 (622), η οποία ήταν πολύ μικρότερη σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη (55 % το 2010, 60 % το 2011). Μόνο ένας συγκριτικά μικρός αριθμός γνωμών (70) των εθνικών κοινοβουλίων αποτέλεσαν αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του Πρωτοκόλλου Αριθμ.2 της Συνθήκης της Λισσαβόνας, γνώμες δηλαδή οι οποίες κοινοποιούσαν παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας εντός των καθοριζόμενων προθεσμιών. Οι υπόλοιπες γνώμες άπτονταν συνολικά του πολιτικού διάλογου με τη μορφή κυρίως ανταλλαγής γραπτών γνωμών από τα εθνικά κοινοβούλια και απαντήσεων από την Επιτροπή.

¹⁸⁶Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013 και Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 566 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2012

Το 2012 τα νομοθετικά σώματα που δεν συμμετείχαν αυξήθηκαν σε έξι (η Γαλλική Συνέλευση, η Βουλή της Ουγγαρίας, της Ιρλανδίας και τα δυο νομοθετικά σώματα της Σλοβενίας). Συνολικά στον πολιτικό διάλογο για το έτος 2012 τα πιο ενεργά νομοθετικά σώματα ήταν το κοινοβούλιο της Πορτογαλίας (227 από 184 το 2011, αύξηση 30%), η Γερμανική Bundesrat (59 από 33 το 2011), η ιταλική Γερουσία (96 από 76 το 2011), η τσέχικη Γερουσία (46) και η Riksdag της Σουηδίας (33), το γαλλικό Sénat (από 4 σε 19), το αυστριακό Bundesrat (από 3 σε 12), το πολωνικό Senat (από 4 σε 11), η τσεχική Poslanecká sněmovna (από 5 σε 10), τα ιρλανδικά Houses of the Oireachtas (από 1 σε 7) και τα δύο ισπανικά νομοθετικά σώματα, το Congreso de los Diputados και το Senado από κοινού (από 2 σε 7). Μειωμένη συμμετοχή επέδειξαν η ρουμανική Camera Deputaţilor (από 40 σε 26), η ιταλική Camera dei Deputati (από 28 σε 15), το βουλγαρικό Narodno Sabranie (από 19 σε 13), το δανικό Folketing (από 14 σε 8), το Chambre des Députés του Λουξεμβούργου (από 14 σε 6) και το ρουμανικό Senat (από 33 σε 2).

Συνολικά, 15 νομοθετικά σώματα ενίσχυσαν τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου κατά τη διάρκεια του 2012, 15 ήταν λιγότερο ενεργά και 7 απέστειλαν τον ίδιο ακριβώς αριθμό γνωμών με το 2011. Αξίζει να σημειωθεί ότι το σουηδικό Riksdag, παρότι διπλασίασε σχεδόν τον αριθμό των αιτιολογημένων γνωμών του (από 11 σε 20), απέστειλε κατά 60 % λιγότερες γνώμες σχετικές με το περιεχόμενο των προτάσεων και των πρωτοβουλιών της Επιτροπής. Τα δέκα περισσότερο ενεργά νομοθετικά σώματα στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου κατήρτισαν άνω του 80% του συνολικού αριθμού γνωμών που ελήφθησαν. Έξι νομοθετικά σώματα δεν απέστειλαν καμία γνώμη στην Επιτροπή και πέντε έστειλαν μόνο μία.

Οι προτάσεις και οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής για τις οποίες διατυπώθηκε ο μεγαλύτερος αριθμός γνωμών από τα εθνικά κοινοβούλια ήταν ο κανονισμός Monti II (17 γνώμες), η οδηγία για την προστασία των δεδομένων (13), ο κανονισμός για την προστασία των δεδομένων (12), η οδηγία για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (11), η οδηγία για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και τη χορήγηση αδειών (10), ο κανονισμός για την κατάσταση των οχημάτων, οι κατευθυντήριες γραμμές για το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών (9), ο κανονισμός για το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (8), η οδηγία για την ανάκαμψη και την εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων (8), ο κανονισμός για την εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (8), ο κανονισμός για την ηλεκτρονική ταυτοποίηση και τις υπηρεσίες εμπιστοσύνης (7), η οδηγία για την κατάσταση των οχημάτων (6), οι οδηγίες για τη διαφάνεια (6), η

οδηγία για τα φάρμακα για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή (6), ο κανονισμός για τα φάρμακα για τα οποία απαιτείται ιατρική συνταγή (6) και η δέσμη νομοθετικών μέτρων για την πολιτική συνοχής για την περίοδο 2014-2020 (5).

Το 2012 έξι τομείς πολιτικής (πέντε το 2011) αποτέλεσαν αντικείμενο περισσότερων από το ήμισυ των γνώμων που ελήφθησαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου (334): εσωτερική αγορά και υπηρεσίες (112), δικαιοσύνη, εσωτερικές υποθέσεις, κινητικότητα και μεταφορές, απασχόληση και υγεία. Με δεδομένα τα σημεία εστίασης των γνώμων των προηγούμενων ετών, η εσωτερική αγορά και οι υπηρεσίες, η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις φαίνεται να αποτελούν βασικούς τομείς στους οποίους στρέφεται σταθερά το ενδιαφέρον των εθνικών κοινοβουλίων. Μόνο μία, η ανακοίνωση της Επιτροπής για τον Ενεργειακό χάρτη πορείας για το 2050, ήταν μη νομοθετικού χαρακτήρα. Ωστόσο, το σουηδικό Riksdag δεν ακολούθησε αυτή την τάση, καθώς οι 13 πολιτικού χαρακτήρα γνώμες του αφορούσαν αποκλειστικά μη νομοθετικά έγγραφα, ενώ οι 20 γνώμες που εξέδωσε σχετικά με νομοθετικά έγγραφα αποτελούσαν στο σύνολό τους αιτιολογημένες γνώμες

Ο πολιτικός διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κοινοβουλίων έλαβε επίσης τη μορφή συναντήσεων και επαφών σε πολιτικό και διοικητικό επίπεδο. Ο αντιπρόεδρος της Επιτροπής και αρμόδιος για τις διοργανικές σχέσεις, Maroš Šefčovič, επισκέφθηκε έξι εθνικά κοινοβούλια το 2012 και υποδέχθηκε μεγάλο αριθμό κοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών στα κεντρικά γραφεία της Επιτροπής στις Βρυξέλλες.

Η Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής για το 2013¹⁸⁷ ανέδειξε ότι συνολικά υποβλήθηκαν από τα εθνικά κοινοβούλια 621 γνώμες, αριθμός που αντιστοιχεί σε μείωση περίπου 6% σε σύγκριση με το 2012 (663) και 88 αιτιολογημένες γνώμες στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας, που αφορούσαν 36 διαφορετικά έγγραφα της Επιτροπής. Είχε σημειωθεί μικρή αύξηση μεταξύ του 2011 και του 2012, καθώς και πολύ σημαντική αύξηση το 2011 σε σύγκριση με το 2010 (7% το 2012, αλλά 60% το 2011). Στο πλαίσιο του γραπτού πολιτικού διαλόγου, 16 νομοθετικά σώματα έστειλαν περισσότερες γνώμες το 2013 σε σύγκριση με το 2012, 18 σώματα έστειλαν

¹⁸⁷ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM(2014) 507 τελικό, Βρυξέλλες, 5.8.2014 και Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM(2014) 506 τελικό, Βρυξέλλες, 5.8.2014

λιγότερες γνώμες σε σύγκριση με το 2012 και 2 έστειλαν τον ίδιο αριθμό γνωμών με το 2012. Επίσης σχεδόν το 80% του συνολικού αριθμού γνωμών προήλθε από τα δέκα πιο ενεργά σώματα, ανάμεσά τους η πορτογαλική βουλή με 192 γνώμες και η Τσέχικη Γερουσία με 64. Τα εθνικά κοινοβούλια εξακολουθούν να εστιάζουν τον πολιτικό τους διάλογο με την Επιτροπή σε νομοθετικά έγγραφα, ενώ ένα μικρό μόνο μερίδιο των γνωμών που υποβλήθηκαν αφορούν άλλα είδη πρωτοβουλιών. Το 2013, όπως και το 2012, έξι τομείς πολιτικής συγκέντρωσαν περισσότερες από τις μισές γνώμες που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου (323 από 596 το 2013). Επρόκειτο για τους εξής τομείς: δικαιοσύνη (67), εσωτερική ενιαία αγορά και υπηρεσίες (68), κινητικότητα και μεταφορές (61), εσωτερικές υποθέσεις (52), υγεία και καταναλωτές (43) και επικοινωνίες (38). Κατόπιν αλλαγών στις εσωτερικές της διαδικασίες, η Επιτροπή συνηθίζει πλέον να απαντά σε αυτές τις γνώμες εντός προθεσμίας τριών μηνών, την οποία έθεσε η ίδια.

Οι προτάσεις και οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής που συγκέντρωσαν τις περισσότερες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων ήταν η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (20 γνώμες), η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων (17 γνώμες), η θέσπιση πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών (14 γνώμες), η θέσπιση πλαισίου όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά λιμενικών υπηρεσιών και τη χρηματοοικονομική διαφάνεια των λιμένων (10 γνώμες) και ο οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συνεργασία και την κατάρτιση στον τομέα της επιβολής του νόμου (Ευρωπόλ) και για την κατάργηση των αποφάσεων 2009/371/ΔΕΥ και 2005/681/ΔΕΥ (10 γνώμες). Όλες οι πολιτικές γνώμες, πλην μίας, του σουηδικού κοινοβουλίου (Riksdag) αφορούσαν μη νομοθετικά έγγραφα, αν και το εν λόγω σώμα έστειλε επίσης τις περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες (9). Από τον Δεκέμβριο του 2013, τα εθνικά κοινοβούλια λαμβάνουν ειδική ενημέρωση για όλες τις δημόσιες διαβουλεύσεις της Επιτροπής.

Ο Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Maroš ŠEFČOVIČ, αρμόδιος για τις διοργανικές σχέσεις, πραγματοποίησε οκτώ επισκέψεις σε εθνικά κοινοβούλια το 2013 (στο γερμανικό Bundestag, στο γαλλικό Sénat, στο κροατικό Hrvatski sabor, στο ιρλανδικό Houses of the Oireachtas, στο λιθουανικό Seimas και στο σλοβακικό Národná Rada). Κατά το ίδιο έτος, δέχθηκε μεγάλο αριθμό επισκεπτών/αντιπροσωπειών από εθνικά κοινοβούλια στα κεντρικά γραφεία της Επιτροπής στις Βρυξέλλες (από το τσεχικό

Senát, το δανικό Folketing, το γαλλικό Sénat, το ιρλανδικό Houses of the Oireachtas, το ιταλικό Senato della Repubblica, το μαλτέζικο Kamra tad-Deputati, το πολωνικό Sejm και το ρουμανικό Camera Deputaţilor).

Το έτος 2014, σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής¹⁸⁸, σημειώθηκε σημαντική μείωση του αριθμού των γνωμών κατά 19% σε σχέση με το 2013, συμπεριλαμβανομένων των αιτιολογημένων γνωμών, κυρίως επειδή υπήρξε μικρότερη δραστηριότητα όσον αφορά τις νέες πρωτοβουλίες κατά τη διάρκεια του έτους λόγω της αλλαγής της Επιτροπής. Η Επιτροπή έλαβε συνολικά 506 γνώμες από τα εθνικά κοινοβούλια το 2014. Μεταξύ αυτών και 21 αιτιολογημένες γνώμες που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας. Το μεγαλύτερο μέρος του πολιτικού διαλόγου (80%) προήλθε από τα δέκα πιο ενεργά νομοθετικά σώματα, ενώ τα εθνικά κοινοβούλια εξακολούθησαν να εστιάζουν σε νομοθετικά έγγραφα στον πολιτικό τους διάλογο με την Επιτροπή, ενώ λίγες μόνο από τις γνώμες τους αφορούν τα έγγραφα διαβούλευσης και άλλα μη νομοθετικά έγγραφα. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα εθνικά κοινοβούλια να συμμετέχουν στην προνομοθετική φάση, είτε ανταποκρινόμενα σε δημόσιες διαβουλεύσεις είτε υποβάλλοντας παρατηρήσεις σχετικά με έγγραφα πολιτικής, όπως οι πράσινες βίβλοι. Μέχρι σήμερα, ωστόσο, πολύ λίγα σώματα γνωστοποίησαν τις απόψεις τους πριν από την έγκριση νομοθετικής πρότασης.

Η πορτογαλική Assembleia da República ήταν και πάλι το νομοθετικό σώμα που υπέβαλε τις περισσότερες γνώμες το 2014 και οι 118 γνώμες της αντιπροσώπευαν το 23% και πλέον του συνολικού αριθμού γνωμών που έλαβε η Επιτροπή. Ωστόσο, σημειώθηκε μείωση του αριθμού των γνωμών σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη (192 το 2013 και 227 το 2012). Τα υπόλοιπα εθνικά κοινοβούλια ή σώματα που απέστειλαν δέκα ή περισσότερες γνώμες το 2014 ήταν η ιταλική Senato della Repubblica (63 γνώμες), το ισπανικό Congreso de los Diputados and Senado (45 γνώμες), η τσεχική Senát (41 γνώμες), η γαλλική Assemblée nationale (35 γνώμες), η ρουμανική Camera Deputaţilor (30 γνώμες), το γερμανικό Bundesrat (24 γνώμες), η Βουλή των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου (21 γνώμες), η ιταλική Camera dei

¹⁸⁸ Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2014 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM(2015) 316 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015, Παραρτήματα I –III, COM(2015) 316 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015 και Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2014 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM(2015) 315 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015, Παράρτημα I, COM(2015) 315 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015

Deputati (15 γνώμες), η Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου (12 γνώμες και 3 αιτιολογημένες), το αυστριακό Bundesrat (10 γνώμες και 3 αιτιολογημένες), η ολλανδική Tweede Kamer (10 γνώμες) και η σουηδική Riksdag (10 γνώμες).

Οι τομείς που συγκέντρωσαν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον και τις περισσότερες γνώμες ήταν της Δικαιοσύνης (70), της Εσωτερικής Αγοράς και των Υπηρεσιών (51), του Περιβάλλοντος (40), των Εσωτερικών Υποθέσεων (40) και ο τομέας της Υγείας (35).

Ο Αντιπρόεδρος κ. Šefčovič επισκέφθηκε τα εθνικά κοινοβούλια πέντε φορές το 2014 (τη Βουλή των Ελλήνων, το μαλτέζικο Kamra tad-Deputati, αμφότερα τα σώματα του Κοινοβουλίου της Ρουμανίας, το σλοβακικό Národná Rada και το σουηδικό Riksdag). Επίσης, δέχθηκε τις αντιπροσωπείες της Βουλής των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου, του ιρλανδικού Oireachtas και της τσεχικής Senát.

1.2. Εκθέσεις και Ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο ψήφισμα της 13ης Μαΐου 1997 έκρινε ότι η αρχή της επικουρικότητας έχει δεσμευτικό νομικό χαρακτήρα, υπενθυμίζοντας ωστόσο ότι η εφαρμογή της δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει την άσκηση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ούτε να συνεπάγεται την αμφισβήτηση του κοινοτικού κεκτημένου. Στο ψήφισμά του της 8ης Απριλίου 2003, το Κοινοβούλιο πρόσθετε ότι οι διαφορές πρέπει κατά προτίμηση να επιλύονται σε πολιτικό επίπεδο, σημειώνοντας παράλληλα τις προτάσεις της Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης περί δημιουργίας ενός «μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης» των εθνικών κοινοβουλίων σε ζητήματα επικουρικότητας. Ο μηχανισμός αυτός περιλαμβάνεται πράγματι στη Συνθήκη της Λισαβόνας¹⁸⁹.

Σύμφωνα με τη διοργανική συμφωνία «για τη βελτίωση της νομοθεσίας», της 31ης Δεκεμβρίου 2003, η Επιτροπή οφείλει να επεξηγεί στην αιτιολογική έκθεση, υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας, τα προτεινόμενα μέτρα και να λαμβάνει υπόψη αυτή την αρχή στις αναλύσεις επιπτώσεων που εκπονεί. Επιπλέον, δυνάμει της

¹⁸⁹ Θεματολογικά Δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

συμφωνίας-πλαίσιο της 20ής Νοεμβρίου 2010, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή δεσμεύονται να συνεργάζονται με τα εθνικά κοινοβούλια για να τα διευκολύνουν στην άσκηση της ελεγκτικής τους αρμοδιότητας στο θέμα της αρχής της επικουρικότητας¹⁹⁰. Στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2009 με εισηγητή τον Elmar Brok¹⁹¹ περιλαμβάνονται τα συμπεράσματα, στα οποία δηλώνεται ξεκάθαρα ότι στις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων «δεν υπάρχει πλέον ανταγωνισμός» και ότι έχει σημειωθεί πρόοδος στις μεταξύ τους σχέσεις. Γίνεται προτροπή για μεγαλύτερη εξομάλυνση των σχέσεων, γεγονός που υπονοεί μια υπαρκτή προηγούμενη δύσκολη συνεργασία. Στην έκθεση αυτήν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επικροτεί τα καθήκοντα και δικαιώματα που παραχωρούνται στα εθνικά κοινοβούλια με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, που αποτελεί «Συνθήκη των κοινοβουλίων».

Στο ψήφισμά του της 13ης Σεπτεμβρίου 2012 το Κοινοβούλιο επικροτεί την στενότερη εμπλοκή των εθνικών κοινοβουλίων στον έλεγχο των νομοθετικών προτάσεων υπό το πρίσμα των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και προτείνει να εξετασθούν τρόποι για την άρση των τυχόν εμποδίων στη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο μηχανισμό επαλήθευσης της επικουρικότητας. Προτείνει αφετέρου να εξεταστεί η σκοπιμότητα του ορισμού καταλλήλων κριτηρίων σε επίπεδο ΕΕ για την επαλήθευση της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας¹⁹².

¹⁹⁰ Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

¹⁹¹ Έκθεση σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας (2008/2120(INI)), Α6-0133/2009, Εισηγητής: Brok, Elmar (13.3.2009), Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

¹⁹² Θεματολογικά δελτία (2015), ό.π., υποσ.71

Κεφάλαιο 2^ο

1. Το παράδειγμα της ελληνικής Βουλής

Η Ελλάδα από τη δεκαετία του '90 εκδήλωσε σταθερό ευρωπαϊκό προσανατολισμό και τροποποίησε το Σύνταγμά της προκειμένου να αναβαθμίσει τον ευρωπαϊκό ρόλο της Βουλής των Ελλήνων. Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 περιλαμβάνει μία νέα, ειδική διάταξη για τις σχέσεις της Κυβέρνησης και της Βουλής, το άρθρο 70 παρ.8, το οποίο αναφέρει ότι «ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπει τον τρόπο με τον οποίο η Βουλή ενημερώνεται από την Κυβέρνηση για τα ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συζητεί γι' αυτά»¹⁹³. Η εφαρμογή αυτού του άρθρου πραγματοποιείται με τα άρθρα 32Α και 41Β του Κανονισμού, ο οποίος περιέχει ήδη καινοτόμες ρυθμίσεις από το 1993 και το 1996, και προβλέπουν τη δυνατότητα της Βουλής, μέσω της αρμόδιας ή των αρμοδίων επιτροπών της, να υιοθετεί Γνώμη για τις προς έκδοση κανονιστικές πράξεις της Ένωσης¹⁹⁴. Το άρθρο 41Β, η μόνη διάταξη του Κανονισμού της Βουλής η οποία αναφέρεται στη συζήτηση θεμάτων που συνδέονται με την ευρωπαϊκή ενοποίηση, προστέθηκε το 1996 και τροποποιήθηκε το 2001, αναφέρεται στις «Γνώμες επί των κανονιστικών πράξεων της ΕΕ» και προβλέπει ότι η Κυβέρνηση αποστέλλει στον Πρόεδρο της Βουλής, ευθύς ως διαβιβαστούν στο Συμβούλιο Υπουργών της ΕΕ, τα προσχέδια πράξεων της ΕΕ με κανονιστικό περιεχόμενο, καθώς και όλα τα συμβουλευτικά έγγραφα της Επιτροπής και εκείνος τα διαβιβάζει στην αρμόδια επιτροπή ή και στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων συγκαλώντας κοινή συνεδρίαση δύο ή περισσότερων διαρκών επιτροπών ή και την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Εκείνες έχουν το δικαίωμα να καλούν για ακρόαση τον αρμόδιο υπουργό και διατυπώνουν τη Γνώμη τους, η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό ή υπουργούς. Η Κυβέρνηση ενημερώνει τη Βουλή για τη συνέχεια που δόθηκε στη Γνώμη και, εφόσον ζητηθεί, εγγράφεται σε ημερήσια διάταξη Κοινοβουλευτικού ελέγχου της Ολομέλειας και συζητείται σε μία συνεδρίαση, όπου η Ολομέλεια αποφασίζει οριστικά με φανερή ψηφοφορία¹⁹⁵.

¹⁹³ Πλιάκος, Α. (2009β), ό.π., υποσ.33, σελ. 196

¹⁹⁴ Κανελλοπούλου, Ν., (2010), , ό.π., υποσ.100, σελ. 21-22

¹⁹⁵ Παπαδημητρίου, Γ., (2008α), ό.π., υποσ.147, σελ.77 και Παπαδημητρίου, Γ., (2008β), ό.π., υποσ.130, σελ. 124-125

1.1.Η Ειδική Διαρκής Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων ιδρύθηκε για πρώτη φορά στην Ελληνική Βουλή στις 13 Ιουνίου 1990 με την απόφαση 3076/2008 του Προέδρου της Βουλής, κάνοντας χρήση του άρθρου 49 του Κανονισμού της που προέβλεπε σύσταση επιτροπών διεθνών σχέσεων με απόφαση του Προέδρου της Βουλής. Η απόφαση αυτή καθόρισε τον αριθμό των μελών της σε 25, εκ των οποίων οι 12 είναι ευρωβουλευτές, με δικαίωμα λόγου και ψήφου, καθώς και τον τρόπο συγκρότησής της και λειτουργίας της. Το 1993 προστέθηκε μετά το άρθρο 32 ένα καινούριο άρθρο στον Κανονισμό της Βουλής το 32Α, με το οποίο ιδρύθηκε η Ειδική Διαρκής Επιτροπή με τον τίτλο «Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Υποθέσεων» με αναδρομική κύρωση της απόφασης του 1990 για την ίδρυση της επιτροπής και διεύρυνση των μελών της από 25 σε 29¹⁹⁶.

Σύμφωνα με το άρθρο 32Α του Κανονισμού της Βουλής σχετικά με την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων προβλέπεται ότι στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου ο Πρόεδρος της Βουλής συνιστά με απόφασή του ειδική διαρκή Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και διορίζει έναν εκ των Αντιπροέδρων της Βουλής ως Πρόεδρο. Η επιτροπή αποτελείται από 30 βουλευτές και τον Πρόεδρό της¹⁹⁷. Στις συνεδριάσεις συμμετέχουν με δικαίωμα λόγου οι Έλληνες Ευρωβουλευτές. Το Προεδρείο απαρτίζεται από τον Πρόεδρο, δύο Αντιπροέδρους και έναν Γραμματέα, οι οποίοι εκλέγονται από τα μέλη της Επιτροπής¹⁹⁸. Ο ένας Αντιπρόεδρος προέρχεται από τη δεύτερη και ο Γραμματέας από την τρίτη σε δύναμη κοινοβουλευτική ομάδα. Η Επιτροπή εξετάζει θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της με πρωτοβουλία του Προέδρου της, ενώ μπορεί ο Πρόεδρος της Βουλής να παραπέμψει για εξέταση στην Επιτροπή οποιοδήποτε θέμα κρίνει σκόπιμο ή υποβάλλεται σ' αυτόν από τις διαρκείς και ειδικές επιτροπές της Βουλής ή από βουλευτές ή ευρωβουλευτές. Μπορεί να καλεί για ακρόαση οποιοδήποτε πρόσωπο κρίνει χρήσιμο για το έργο της καθώς και να αποστέλλει αντιπροσωπείες από βουλευτές στα όργανα και οργανισμούς της ΕΕ, σε άλλα κοινοβούλια ή σε διεθνείς οργανισμούς. Επίσης είναι δυνατόν να προσκαλεί Υπουργούς για ενημέρωση των μελών της, κυρίως πριν ή μετά τη συμμετοχή των

¹⁹⁶ Γιαννής, Ν., (1996) «Σε αναζήτηση της συμμετοχής του ελληνικού Κοινοβουλίου στην ευρωπαϊκή πολιτική», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τεύχος 20, σελ.22

¹⁹⁷ Γιαννής, Ν., (1996), ό.π., υποσ.197, σελ.22, και Παπακυριάκου, Π., (2008), ό.π., υποσ.114,σελ. 29

¹⁹⁸ Παπαδημητρίου, Γ., (2008α), ό.π., υποσ.147, σελ.78-79

Υπουργών στο Συμβούλιο της Ένωσης. Το γεγονός ότι δεν τηρείται αυτό ορθά και καλούνται οι Υπουργοί οποιαδήποτε στιγμή θελήσει η Επιτροπή, αποδυναμώνει τον δημοκρατικό έλεγχο που θα μπορούσε να ασκήσει η Βουλή στην κυβέρνηση και στη θέση που τηρεί στις συνόδους του Συμβουλίου¹⁹⁹. Τα θέματα που άπτονται του αντικειμένου της αφορούν θεσμικά θέματα της ΕΕ, θέματα συνεργασίας μεταξύ της Βουλής των Ελλήνων και των άλλων εθνικών κοινοβουλίων της ΕΕ, του ΕΚ και της Συνδιάσκεψης των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων των Κρατών-Μελών (COSAC), για θέματα ευρωπαϊκής πολιτικής και πράξεις οργάνων της ΕΕ με κανονιστικό περιεχόμενο, για τα οποία εκφράζει συμβουλευτική γνώμη υποβάλλοντας προς τη Βουλή και την Κυβέρνηση σχετική έκθεση. Η Επιτροπή υποβάλλει στη Βουλή δύο φορές κάθε χρόνο σχετικές εκθέσεις, για τις οποίες είναι δυνατόν να γίνει συζήτηση χωρίς διεξαγωγή ψηφοφορίας, πρακτική που δεν είχε ενεργοποιηθεί μέχρι το Δεκέμβριο του 1995²⁰⁰. Τροποποίηση του άρθρου αυτού προβλέπει ότι η γραμματειακή εξυπηρέτηση της Επιτροπής θα γίνεται από τη Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της Βουλής και η τήρηση των συνοπτικών πρακτικών θα γίνεται από τη Διεύθυνση Πρακτικών Επιτροπών και των στενογραφημένων πρακτικών, ενώ η πλήρης καταγραφή των συζητήσεων, όταν αυτό αποφασιστεί, από τη Διεύθυνση Στενογραφίας και Πρακτικών της Βουλής. Λόγω έντονου ενδιαφέροντος, γίνονται εκτενείς συζητήσεις στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων είτε σε κοινές συνεδριάσεις της με τις αρμόδιες διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές για σημαντικά θέματα, αλλά το συναινετικό πνεύμα που επικρατεί δεν έχει δημιουργήσει τις προϋποθέσεις έντονων κομματικών αντιπαραθέσεων, με αποτέλεσμα οι συνεδριάσεις να μην απολήγουν συνήθως σε υιοθέτηση αποφάσεων, αν και συνέβαλε σημαντικά στην κινητοποίηση της κυβέρνησης για επιτάχυνση ενσωμάτωσης των οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη, που υστερούσε αρκετά στις αρχές της δεκαετίας του '90²⁰¹. Στην πράξη, όμως, τα αποτελέσματα της λειτουργίας της μάλλον δεν είναι ενθαρρυντικά, εξαιτίας του γεγονότος ότι δεν της αναγνωρίζεται κεντρικός, συντονιστικός ρόλος, αλλά αντιθέτως συγκαλείται με πρωτοβουλία του Προέδρου της Βουλής, κατά συνέπεια της κυβερνητικής πλειοψηφίας, και επιπλέον

¹⁹⁹ Γιαννής, Ν., (1996), ό.π., υποσ.197, σελ.23

²⁰⁰ Σύμφωνα με το Ν.Γιαννή (1996), εκτός από την έκθεση «Κεφαλογιάννη» το 1990, την οποία υιοθέτησε ενόψη της Διάσκεψης των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ASSISES), μέχρι το 1996 δεν είχε υποβληθεί καμία άλλη έκθεση, σελ.23

²⁰¹ Γιαννής, Ν., (1996), ό.π., υποσ.197, σελ.23

γιατί η ελληνική Βουλή δε διαθέτει κάποιο σύστημα «αναγνώρισης» κοινοτικών κανόνων που ενσωματώνονται σε νομοσχέδια, δεν έχει τη δυνατότητα παρακολούθησης των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων που παραχωρεί στην εκτελεστική εξουσία, αλλά και οι ίδιοι οι βουλευτές δείχνουν μειωμένο ενδιαφέρον στην ενασχόληση με ευρωπαϊκά ζητήματα, τα οποία δεν προσελκύουν εύκολα το ενδιαφέρον των ψηφοφόρων²⁰².

Επιπλέον ο προβληματισμός σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων εγκαινιάστηκε κατά τη συνεδρίαση των προέδρων της COSAC που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 26-27 Ιανουαρίου 2014, όταν το δανικό Folketing υπέβαλε έγγραφο με τίτλο «Είκοσι τρεις συστάσεις για την ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στη μεταβαλλόμενη Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση».

Ένα άλλο σημαντικό βήμα για την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ είναι η διακοινοβουλευτική διάσκεψη για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας και την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας (ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ). Η τέταρτη σύνοδος της διάσκεψης πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα τον Απρίλιο του 2014 και διοργανώθηκε από τη Βουλή των Ελλήνων.

²⁰²Πασσάς, Α.,(2008),ό.π.,υποσ.102, σελ.341-342 και Παπακυριάκου, Π., (2008),ό.π. υποσ.114, σελ.29

1.1.1. Γνώμες

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων υιοθέτησε αρκετές Γνώμες στο πλαίσιο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, όπως για παράδειγμα στον τομέα της τρομοκρατίας, του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, της διεύρυνσης της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκτός του χώρου εργασίας, της ευρωπαϊκής κινητικότητας των ασθενών. Ενδεικτικό αυτού είναι ότι μέσα σε μία διετία υιοθέτησε 13 γνώμες επί σχεδίων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, τις οποίες και υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ συμμετείχε και σε τρεις διαδικασίες διαβούλευσης Πράσινων Βίβλων²⁰³.

Όσον αφορά τη Γνώμη στον τομέα της τρομοκρατίας, ήταν στα πλαίσια των εργασιών της COSAC, η οποία κάλεσε, πριν τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, όλα τα εθνικά κοινοβούλια να εφαρμόσουν πιλοτικά τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας για να εξοικειωθούν με τη νέα αυτή αρμοδιότητά τους. Έτσι ο Πρόεδρος της Βουλής τον Ιανουάριο του 2008 συγκάλεσε σε κοινές συνεδριάσεις τα μέλη της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων και της Διαρκούς Επιτροπής Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης και τελικά η Βουλή αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία ότι δεν παραβιάστηκε η αρχή της επικουρικότητας στη συγκεκριμένη περίπτωση²⁰⁴.

Συνολικά, η Ελληνική Βουλή από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν φαίνεται να συμμετέχει ενεργά τόσο στον πολιτικό διάλογο μεταξύ των εθνικών κοινοβουλίων και θεσμικών οργάνων της ΕΕ όσο και στην εξέταση της τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η συμμετοχή της στον πολιτικό διάλογο αρκέστηκε στη διατύπωση τεσσάρων (4) γνωμών το 2010 και το 2011, έξι (6) γνωμών το 2012 και τεσσάρων (4) γνωμών το 2013, ενώ το 2014 δεν απέστειλε καμία γνώμη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι καμία από αυτές δεν είχε τα χαρακτηριστικά της αιτιολογημένης γνώμης, όπως αυτά ορίζονται στο Πρωτόκολλο (Αριθμ. 2) σχετικά με

²⁰³ Zervakis, Peter, Yiannis Nikos (2001) "The Parliament of Greece: Slow but Constant Moves Towards European Integration?" in: Andreas Maurer / Wolfgang Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden, σ. 151

²⁰⁴ Παπαδημητρίου, Γ., (2008α), ό.π., υποσ.147, σελ. 78

την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Οι λόγοι που ίσως να εξηγούν αυτή την τάση θα μπορούσαν να συνοψιστούν στην οικονομική κρίση που ταλαιπωρεί τη χώρα, η οποία έχει μονοπωλήσει τις κοινοβουλευτικές συνεδριάσεις, στην πολυμελή σύνθεση των επιτροπών που συνεδριάζουν για τα θέματα της επικουρικότητας (συνήθως πραγματοποιούνται κοινές συνεδριάσεις δυο τουλάχιστον επιτροπών) καθώς και στις ελλείψεις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, που «μόνο εν μέρει δίνει έρεισμα για την νέα αυτή αποστολή της Βουλής» με το άρθρο 41²⁰⁵.

1.1.2. Αιτιολογημένες γνώμες

Μέχρι τα τέλη του 2012 μόνο μία φορά, τον Ιούνιο του 2009, η ελληνική Βουλή σε νομοθετική πρόταση προερχόμενη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο που αφορούσε Πρόταση Οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών αποφάνθηκε, σε κοινή συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου και της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, ότι έπασχε ως προς τη συμβατότητά της με την αρχή της επικουρικότητας, και κάλεσε την Κυβέρνηση να απορρίψει την πρόταση στο Συμβούλιο και να επιδιώξει να υλοποιηθεί με τη μορφή ελάχιστης εναρμόνισης «ώστε τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα επιβολής αυστηρότερων όρων για την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών στα πλαίσια της εθνικής τους νομοθεσίας», εφόσον το επιθυμούν²⁰⁶.

Στην Γνώμη που απέστειλε η Ελληνική Βουλή αναφέρει ότι ενώ τα ζητήματα που σχετίζονται με την ελευθερία των εμπορικών συναλλαγών μπορούν να ρυθμίζονται καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης, η συγκεκριμένη κανονιστική πράξη, με τη μορφή Οδηγίας πλήρους εναρμόνισης, εάν γίνει αποδεκτή θα οδηγήσει σε χαμηλότερο από το σημερινό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των καταναλωτών σε αρκετές χώρες,

²⁰⁵ Παπαδημητρίου, Γ., (2008α), ό.π., υποσ.147, σελ. 83

²⁰⁶ Ασδεράκη, Φ., (2014), ό.π., υποσ.37, σελ.105-106

μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα». Συνεπώς, η Ελληνική Βουλή θεώρησε ότι η δράση στο επίπεδο της ΕΕ δε φαίνεται να έχει σαφή πλεονεκτήματα έναντι της δράσης στο εθνικό επίπεδο, όπως ορίζει το Άρθρο 5 της ΣΕΕ σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας.

Το 2013 ήταν η χρονιά που η Ελληνική Βουλή απέστειλε τρεις αιτιολογημένες γνώμες στην Επιτροπή για δύο Προτάσεις Οδηγίας και μία Πρόταση Κανονισμού, οι οποίες είναι:

A) COM(2012) 788 Πρόταση Οδηγίας για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων.

B) COM(2013) 151 Πρόταση Οδηγίας σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την έμμισθη και την άμισθη πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair).

Γ) COM(2013) 472 Πρόταση Κανονισμού σχετικά με τα τέλη που καταβάλλονται στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Φαρμάκων για τη διενέργεια των δραστηριοτήτων φαρμακοεπαγρύπνησης όσον αφορά τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη χρήση.

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε αρκετές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και γι' αυτό ονομάστηκε και Μεταρρυθμιστική Συνθήκη. Στόχος της ήταν να καταστήσει την Ευρωπαϊκή Ένωση δημοκρατικότερη και διαφανέστερη στα μάτια των ευρωπαίων πολιτών και να αυξήσει την εμπιστοσύνη τους σ' αυτή. Το τελικό αποτέλεσμα δεν κατάφερε να ικανοποιήσει πλήρως τις προσδοκίες των πρωτεργατών της Συνταγματικής Συνθήκης, μιας και θεωρήθηκε οπισθοδρόμηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και επικράτηση των διακυβερνητικών στοιχείων της Ένωσης, μέσω των ενισχυμένων συνεργασιών, με περαιτέρω ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας της. Κατάφερε ωστόσο να αυξήσει τη διαφάνεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την επέκταση της δημοσιότητας μεγάλου μέρους εγγράφων των θεσμικών οργάνων, όπως τα πρακτικά των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όταν αυτές αφορούν συνεδριάσεις νομοθετικού περιεχομένου, αλλά και των εγγράφων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παράλληλα προσπάθησε να ενισχύσει τη δημοκρατία, επειδή έχει κατηγορηθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση για «έλλειμμα» δημοκρατίας με δύο πτυχές, μία θεσμική και μία λειτουργική. Η θεσμική όψη του δημοκρατικού ελλείμματος αφορά τον τρόπο με τον οποίον εκλέγονται ή στελεχώνονται τα θεσμικά όργανά της με όρους δημοκρατικής νομιμοποίησης, καθώς στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Συμβούλιο εκπροσωπούνται τα κράτη μέλη μέσω των μελών των κυβερνήσεών τους και των αρχηγών κρατών τους, οι οποίοι διαθέτουν έμμεση νομιμοποίηση που πηγάζει από τα άμεσα εκλεγμένα νομοθετικά τους σώματα, ενώ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπούνται οι πολίτες της Ένωσης και το οποίο διαθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση με την άμεση και καθολική εκλογή των βουλευτών του, και τέλος η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία δεν διαθέτει αντίστοιχη νομιμοποίηση, αφού οι Επίτροποι δεν εκλέγονται αλλά τοποθετούνται από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, για να περιφρουρούν τα συμφέροντα της Ένωσης, ως οιονεί Κυβέρνησή της και αποτελεί κυρίως ένα τεχνοκρατικό σώμα.

Η δεύτερη όψη του δημοκρατικού ελλείμματος αφορά τον τρόπο λήψης των αποφάσεων από τα θεσμικά όργανα, ο οποίος δεν είναι πάντοτε διαφανής και ξεκάθαρος και πάσχει σε δημοκρατική νομιμοποίηση λόγω της αποκρυστάλλωσης των

αποφάσεων σε χαμηλότερα επίπεδα από αυτά των Υπουργών του Συμβουλίου, όπως είναι οι ομάδες εργασίας και η COREPER (I και II), τεχνικά κλιμάκια εμπειρογνομώνων. Επιπλέον η καθιέρωση της συναίνεσης για τα περισσότερα θέματα των ευρωπαϊκών πολιτικών καθιστά αδύνατο τον επηρεασμό των αποφάσεων από τις κυβερνήσεις, καθώς οι αποφάσεις λαμβάνονται με τη μορφή της πακετοποίησης και δεν αφήνει περιθώρια στις κυβερνήσεις να προωθήσουν εθνικά τους θέματα, καθώς απαιτείται σύναψη συμμαχιών μεταξύ των κρατών μελών μετά από συνεχείς διαπραγματεύσεις. Για τη θεραπεία αυτού του δημοκρατικού ελλείμματος οι ιθύνοντες των θεσμικών οργάνων αποφάσισαν να προχωρήσουν σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις, αρχικά εμπλέκοντας στη νομοθετική διαδικασία όλο και περισσότερο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δίνοντάς του σταδιακά όλο και μεγαλύτερη συμμετοχή στη νομοθεσία της Ένωσης, καθιστώντας το τελικά συννομοθέτη, και στη συνέχεια εμπλέκοντας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τα εθνικά κοινοβούλια για να προσδώσουν μεγαλύτερη λαϊκή και δημοκρατική νομιμοποίηση στο ενωσιακό εγχείρημα. Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διευρύνονται οι νομοθετικές αλλά και οι δημοσιονομικές του αρμοδιότητες, ενισχύονται οι αρμοδιότητες του πολιτικού ελέγχου, συμμετέχει στα ζητήματα του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, καθώς και στα ζητήματα αναθεώρησης των συνθηκών, ένταξης και αποχώρησης κράτους μέλους. Επιπλέον ασκεί έλεγχο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καταρχήν με την έγκριση του Προέδρου της και της ίδιας της Επιτροπής ως σώμα, αλλά και με τη δυνατότητα άσκησης πρότασης μομφής κατά της Επιτροπής.

Τα εθνικά κοινοβούλια από την άλλη πλευρά είναι τα εθνικά νομοθετικά σώματα που είναι άμεσα εκλεγμένα από το λαό του κράτους και ανταποκρίνονται στο δυτικό κοινοβουλευτικό πρότυπο διασφαλίζοντας την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Εξαιτίας αυτού του γεγονότος θέλησαν οι συνθήκες να συμπεριλάβουν τα εθνικά κοινοβούλια στην ενωσιακή νομοπαραγωγική διαδικασία, προβλέποντας έναν ενεργότερο ρόλο γι' αυτά, ώστε να εξασφαλίζεται η καλή λειτουργία της Ένωσης και να αυξηθεί η δημοκρατικότητά της. Με τη νέα αυτή ρύθμιση τα κοινοβούλια απολαμβάνουν το δικαίωμα της απευθείας ενημέρωσης από τα ίδια τα θεσμικά όργανα –δημιουργώντας προϋποθέσεις ανεξάρτησης από την διαμεσολάβηση των κυβερνήσεων κατά τη διαμόρφωση μιας πολιτικής ή κατά την έναρξη της νομοθετικής πρωτοβουλίας σε ένα προνομοθετικό στάδιο, προβλέποντας έναν μηχανισμό, γνωστό ως σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης, για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της

επικουρικότητας στα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής και των άλλων νομοθετών της Ένωσης, όπου εντός οκτώ εβδομάδων έχουν το περιθώριο να αποστείλουν αιτιολογημένη γνώμη στο όργανο του οποίου το σχέδιο νομοθετικής πράξης κρίνουν ότι δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, με τη διαδικασία της κίτρινης ή πορτοκαλί κάρτας. Επίσης έχουν τη δυνατότητα να προσφύγουν στο Δικαστήριο της Ένωσης μέσω των κυβερνήσεων του κράτους για ex post έλεγχο της αρχής της επικουρικότητας. Βέβαια αυτό ενέχει την πιθανότητα να μην θελήσει το κράτος ή η κυβέρνησή του να καταθέσει προσφυγή στο ΔΕΕ, καθώς εξαρτάται από το συνταγματικό χάρτη του κράτους η σχέση κυβέρνησης και κοινοβουλίου, οπότε δεν εξασφαλίζεται το γεγονός ότι τα κοινοβούλια αποκτούν τελικά τη δύναμη να ακυρώσουν νομοθετική πράξη της Ένωσης και να θεωρούνται προνομιούχοι διάδικοι. Επιπλέον αμφίβολο είναι αν και το ίδιο το Δικαστήριο θα αποφανθεί ότι συντρέχει λόγος ακύρωσης νομοθετικής πράξης λόγω μη τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς μέχρι τώρα δεν έχει δείξει ανάλογο δείγμα γραφής και είναι φειδωλό σε τέτοιου είδους κρίσεις.

Το έργο της ενημέρωσης και του ελέγχου ενωσιακών εγγράφων εκ μέρους των κοινοβουλίων επιτυγχάνεται με τη βοήθεια των Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων που έχουν συσταθεί σε όλα τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών, οι οποίες αναλαμβάνουν τα θέματα που αφορούν την ενωσιακή πορεία του κράτους. Το έργο τους καθίσταται δυσχερές, καθώς έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι με εξαιρετικά μεγάλο όγκο εγγράφων που προέρχονται από τα όργανα της Ένωσης και γι' αυτό το προβλεπόμενο χρονικό περιθώριο των οκτώ εβδομάδων αποδεικνύεται στην πράξη ανεπαρκές, ενώ αντιμετωπίζουν επίσης προβλήματα στη διαχείρισή τους αλλά και στην επεξεργασία τους, λόγω έλλειψης εξειδικευμένων τεχνικών γνώσεων, ελλιπούς πληροφόρησης αλλά και διοικητικής στελέχωσης. Για την κάλυψη αυτών των ελλειμμάτων τους τα εθνικά κοινοβούλια έχουν καθιερώσει διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ τους καθώς και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια της COSAC, σύμφωνα με την πρόβλεψη των συνθηκών, ώστε να βελτιώσουν τις πρακτικές τους και να ενισχύσουν την ανταλλαγή πληροφοριών. Είναι λοιπόν υπόθεση των εθνικών κοινοβουλίων να βρουν τρόπους και συνεργασίες ώστε να ενισχύσουν τη συμμετοχή τους στο ενωσιακό οικοδόμημα και να αποφύγουν οποιαδήποτε περιθωριοποίηση, παραμένοντας προσκολλημένα στους τυπικούς εθνικούς τους

ρόλους, αλλά να ακροαστούν τις ανάγκες της κοινωνίας και να είναι ανοιχτά στους νέους ρόλους που τους επιφυλάσσει η Συνθήκη της Λισαβόνας.

Το ίδιο θα πρέπει να πράξει και η ελληνική Βουλή, καθώς η μέχρι τώρα πορεία της δεν έχει δείξει ενθαρρυντικά αποτελέσματα. Δεν ανήκει στην ομάδα των δέκα ενεργητικότερων κοινοβουλίων της Ένωσης, γιατί είναι εγκλωβισμένη σε μια στεία συγκρουσιακή λογική μεταξύ της πλειοψηφικής κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης, αδύναμη να παράγει λόγο στηριγμένο στο επιχείρημα και την πειθώ, απόρροια των σταθερών μονοκομματικών κυβερνήσεων που διαθέτουν ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες και της απόλυτης κομματικής πειθαρχίας των πολιτικών κομμάτων. Ένα ακόμα στοιχείο αδυναμίας της ελληνικής Βουλής είναι ότι δεν διαθέτει ισχυρό κοινοβουλευτικό έλεγχο της κυβέρνησης, μιας και δεν ανήκει στα κοινοβούλια που ασκούν αυστηρό έλεγχο και έντονη κριτική στις κυβερνήσεις τους, αλλά και ότι δεν κάνει συχνή χρήση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου που ήδη διαθέτει για τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της κυβέρνησης. Το γεγονός αυτό την κατατάσσει στα «talking» κοινοβούλια, όπου στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων διεξάγονται συζητήσεις με μακροσκελείς μονολόγους και στείρες αντιπαραθέσεις, χωρίς να καταλήγουν σε αποφάσεις δεσμευτικού χαρακτήρα για την κυβέρνηση, όπως συμβαίνει με τα «working» κοινοβούλια, που επιχειρηματολογούν και δεσμεύουν τις κυβερνήσεις τους και παράλληλα ασκούν σε αυτές ισχυρό κοινοβουλευτικό έλεγχο. Επίσης όσον αφορά την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου, κυρίως των οδηγιών, δεν διαθέτει αξιόπιστο σύστημα παρακολούθησης και διάκρισης των νομοσχεδίων εθνικού περιεχομένου από αυτά που αφορούν θέματα της Ένωσης, όπως επίσης δεν γνωρίζει πως αξιοποιεί η κυβέρνηση την εξουσιοδότηση που της δίνει για το χειρισμό από μέρους της των ενωσιακών πολιτικών, αφήνοντας την πρωτοβουλία ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στην κυβέρνηση. Επιπλέον δεν προσπάθησε να προσαρμοστεί στα νέα ενωσιακά δεδομένα αναπτύσσοντας σταθερές δομές με διοικητικούς και τεχνικούς μηχανισμούς για διαχείριση των ενωσιακών θεμάτων, αλλά κινήθηκε μάλλον απρόθυμα με σχεδόν διεκπεραιωτικό τρόπο, χωρίς συνέπεια και συνέχεια. Άλλωστε στην ελληνική πολιτική κουλτούρα τα ενωσιακά ζητήματα θεωρούνται απόμακρα και οι εθνικοί βουλευτές δεν τα θεωρούν ικανά να τους προσφέρουν δημοτικότητα ώστε να αυξήσουν το ποσοστό των ψηφοφόρων τους. Όσο λοιπόν κυριαρχεί αυτή η λογική και αντιμετωπίζονται τα ενωσιακά ζητήματα ως μακρινά και

αδιάφορα από την ελληνική πραγματικότητα, τόσο και το ελληνικό κοινοβούλιο θα είναι εγκλωβισμένο σ' αυτή την εσωστρεφή συμπεριφορά.

E. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ι) ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. Ασδεράκη, Φ., (2014) *Οι θεσμικές αλλαγές μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας - Ο ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων*, Σειρά ερευνητικών δοκιμίων Ι, Κέντρο Μελετών Ασφαλείας (KEMEA) Working Paper
2. Γιαννής, Ν., (1996) «Σε αναζήτηση της συμμετοχής του ελληνικού Κοινοβουλίου στην ευρωπαϊκή πολιτική», *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, τεύχος 20, σελ.20-27
3. Ιωακειμίδης, Π., (2010) *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*, β' συμπληρωμένη έκδοση, Θεμέλιο-Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων
4. Καμτσίδου, Ι., (2005) «Σχέσεις μεταξύ άμεσων οργάνων της Ε.Ε.: Η χωλή διαρρύθμιση της κοινοβουλευτικής αρχής στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη», στο Νάσκου-Περράκη, Π., *Διοικητικό Δίκαιο. Συνταγματικό Δίκαιο. Πρόσφατες εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο*, Αθήνα-Κομοτηνή : Α.Σάκκουλας
5. Κανελλόπουλος, Π., (2008) «Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας», εισήγηση στην Ημερίδα της Ένωσης τέως Βουλευτών-Ευρωβουλευτών με θέμα «*Η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη και η αντιπροσωπευτική-συμμετοχική Δημοκρατία*» που πραγματοποιήθηκε στις 9 Απριλίου 2008 στην Αθήνα, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.proeuro.gr> (πρόσβαση στις 19/09/2015)
6. Κανελλοπούλου, Ν., (2010) «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας και η ελληνική συνταγματική τάξη: Η εμβάθυνση ενός συνταγματικού δεσμού», γραπτή απόδοση της ομιλίας στο *ΙΕ' Επιστημονικό Συμπόσιο* με θέμα «*Η Συνθήκη της Λισσαβόνας εντός της ελληνικής έννομης τάξης*», Πανεπιστήμιο Πειραιώς σε συνεργασία με Ελεγκτικό Συνέδριο και ΔΣΑ
7. Καρβούνης, Π., (2011) Η «Ομάδα Ευρώπη» γράφει για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Ελλάδα-Ευρωπαϊκή Ένωση, 30 χρόνια μαζί*, Επιστημονικές Μελέτες, Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα
8. Κιτσάκης, Στ., Π. Ξυλάκη, Π., (2010) «Ο νέος ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κατά την Συνθήκη της Λισαβόνας: Μια «πολύπλοκη» μορφή διακυβέρνησης», *ΕΕΕυρΔ*, 4/2010, σ. 491-498
9. Κονιτσιώτη, Ε., (2011) *Εθνικά Κοινοβούλια και Υπερ-Εθνική Δημοκρατία: Η πρόκληση της Συνθήκης της Λισσαβόνας*, Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (ΚΕΔΙΑ) Working Paper 02/2011, Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα του Κ.Ε.ΔΙΑ.: <http://www.kedia.gr> (πρόσβαση στις 20/09/15)

10. Κούσης, Π., (1998) «Θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης του Άμστερνταμ», *ΕΕΕυρΔ* 2/1998, σελ.213-275
11. Μαριάς, Ν., (2004) *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης: η πορεία προς το Άμστερνταμ*, Αθήνα: Δαρδανός
12. Μαριάς, Ε., (2008) «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η αρχή της επικουρικότητας και ο νέος θεσμικός ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων», *ΕφημΔΔ* 4/2008, σελ. 548-568
13. Μαριάς, Ε., (2008) «Από το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη», Διάλεξη στο Δημαρχείο του Ρεθύμνου στις 9 Απριλίου 2008 στα πλαίσια κύκλου Ανοικτών Διαλέξεων και Προβληματισμού που διοργανώθηκαν από τη Σχολή Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Κρήτης και το Δίκτυο Εθελοντών Ρεθύμνου υπό την αιγίδα του Δήμου Ρεθύμνου
14. Μούσης, Ν., (2008) *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Αθήνα: Παπαζήσης
15. Ντάλης, Σ., (επιμ.), (2009) *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κοινό σχέδιο για το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα: Παπαζήσης
16. Nugent, N., (2009) *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, 3η έκδοση, μετάφραση: Ι. Τσολακίδου, Αθήνα: Σαββάλας
17. Λόζιου, Σ., (2012) *Η συμβολή των Εθνικών Κοινοβουλίων στο διακρατικό μόρφωμα της Συνθήκης της Λισσαβόνας*, Διπλωματική Εργασία ΠΜΣ Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Κατεύθυνση «Ευρωπαϊκές Πολιτικές Νεολαίας», Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
18. Παπαγιάννης, Δ., (2011) *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 4^η έκδοση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
19. Παπαδημητρίου, Γ., (1993) *Δημοκρατία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
20. Παπαδημητρίου, Γ., (2001) *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Παπαζήσης
21. Παπαδημητρίου, Γ., (2008α) «Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τ. 9, σελ.72-83
22. Παπαδημητρίου, Γ., (2008β) «Η αρχή της επικουρικότητας και η Βουλή» στο Ντάλης Σ., (επιμ.), (2008) *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η νέα Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κοινό σχέδιο για το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα: Παπαζήσης
23. Παπαδοπούλου, Ρ.-Ε., (2008) «Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισσαβόνας», *Ευρωπαϊών Πολιτεία*

- 1/2008, σελ. 137-156, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.vglawyers.gr/publications.php (πρόσβαση στις 19/09/2015)
24. Παπαδοπούλου, Λ., (2012) «Σκέψεις για το δήμο και τη δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Αναδημοσίευση σε Μανιτάκη, Α., (2011) *Η Δημοκρατία μεταξύ Ουτοπίας και Πραγματικότητας, Μελέτες Χαριστήριες στον Ζήση Παπαδημητρίου*, Αθήνα: Σαββάλας σελ. 152-174, διαθέσιμο στο <http://www.constitutionalism.gr/site/?p=969> (ανάκτηση στις 12/8/15)
25. Παπαδοπούλου, Λ., (2014) «Οι τρεις πυλώνες της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, κράτη, πολίτες και λαοί: Θεσμικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας, Εθνικά Κοινοβούλια και ευρωπαϊκή ενοποίηση», Ομιλία σε συνέδριο του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, διαθέσιμο στο http://law-constitution.web.auth.gr/lina/files/2014_Synedrio-PaMak-JM_Lina.Papadopoulou_EE-dimokratia.pdf (ανάκτηση στις 8/8/15)
26. Παπακυριάκου, Π., (2008) *Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στις σχέσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης και Κρατών-Μελών*, Διπλωματική Εργασία ΠΜΣ Γενικού Τμήματος Δικαίου, Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο
27. Πασσάς, Α., (2007) «Πολιτική Ευρώπη και Εθνικά Κοινοβούλια», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, τεύχος 8, σελ. 139-156
28. Πασσάς, Α., (2008) «Εθνικά Κοινοβούλια και επιρροή στο ενωσιακό πολιτικό σύστημα: το παράδειγμα της Ελληνικής Βουλής», σε Ν. Μαραβέγιας (επιμέλεια), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Παρελθόν, παρόν, μέλλον*, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα : Θεμέλιο, σελ. 330-352
29. Πασσάς, Α., (2011) «Τα εθνικά Κοινοβούλια στην Ενωσιακή πολιτική διαδικασία: από την τυπική αρμοδιότητα στον πολιτικό ρόλο. Η περίπτωση της Βουλής των Ελλήνων», σε Ξ. Κοντιάδης, Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Αθήνα: Σιδέρης, σελ. 253-286
30. Πασσάς, Α., (επιμ. Ντάλης, Σ.) (2012) *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Αθήνα: Παπαζήσης
31. Πλιάκος, Α., (2009α) *Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εφαρμογή του, Θεσμοί και ελευθερίες της ΕΕ*, Τόμος Ι, α' έκδοση, Αθήνα: Σιδέρης, σελ.27
32. Πλιάκος, Α.,(2009β) «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Εθνικά Κοινοβούλια», *50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές*, Πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, σελ.193-202, διαθέσιμο στο:

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/EuroParl50.pdf> (πρόσβαση στις 12/9/15)

33. Πλιάκος, Α., (2014) «Η αρχή της δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων», *ΕΕΕυρΔ* 2014, σ. 69-79 (69)
34. Πουρνάρας, Ε., (2006) *Εθνικά Κοινοβούλια και Ενωσιακή Οικοδόμηση*, Διπλωματική Εργασία ΠΜΣ Γενικού Τμήματος Δικαίου, Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου, Πάντειο Πανεπιστήμιο
35. Στεφάνου, Κ., (2006) «Η ταυτότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης», στο *Η διεθνής κοινότητα σε κίνηση – Συμβολές στη μνήμη Γ.Τενεκίδη*, Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Σάκκουλας
36. Στεφάνου, Κ., (2008) «Τα νέα όρια δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβόνας και τα προσαρτημένα σ' αυτή πρωτόκολλα και δηλώσεις», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, σελ.39-53
37. Τσάτσος, Δ., (2001) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση των λαών με ισχυρές πατρίδες*, Αθήνα: Καστανιώτη
38. Τσάτσος, Δ., (2007) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, Αθήνα: Λιβάνης
39. Τσινιτσιζέλης, Μ., Χρυσόχου, Ν.Δ., (1995) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Δημοκρατία: Δομικές Συνθήκες και Πολιτική Διαδικασία, Συμβολή στη συζήτηση για την αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Ι.Σιδέρης
40. Φραγκάκης, Ν., (2008) «Από τη Συνταγματική στη «Μεταρρυθμιστική» Συνθήκη και από τη Νίκαια στη Λισσαβόνα», *Ευρωπαϊών Πολιτεία* 1/2008, σελ. 3-23
41. Χρυσόχου, Δ., (2006) *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία. Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα: Παπαζήσης

ii) ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. Auel, K. (2007) “Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs”, *European Law Journal*, 13 (4): 487-504
2. Bilancia, P. (2009), “The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration” 50 χρόνια Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Εμπειρία και προοπτικές, πρακτικά συνεδρίου, Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων, σελ. 163-173, διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/8c3e9046-78fb-48f4-bd82-bbba28ca1ef5/EuroParl50.pdf> (accessed: 12/9/15)
3. Cooper, I., (2006) ‘The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU,’ *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 281-304
4. Cooper, I., (2011) “A “virtual third chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon”. *West European Politics*, (35) 3: 441-465, ARENA Working Paper No. 7, June 2011, <http://www.arena.uio.no> (accessed: 4/8/15)
5. Crum B., Fossum, J., (2009) “The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU”, *European Political Science Review / Volume 1 / Issue 02 / July 2009*, pp 249 – 271, Downloaded from <http://journals.cambridge.org/EPR> (accessed: 4/8/15)
6. Cygan, A., (2012) “National parliaments within the EU polity – no longer losers but hardly victorious”, *ERA Forum*, , Vol. 12 (4), 517-533, Available online at <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs12027-011-0233-9.pdf>. (accessed: 4/8/15)
7. Daukšienė, I., Matijošaitytė, S., (2012) “The role of national parliaments in the European Union after treaty of Lisbon”, *Jurisprudence*, 19(1): 31–47
8. Duina, F., Oliver, M. J. (March 2005), “National Parliaments in the European Union: Are There Any Benefits to Integration?”, *European Law Journal*, vol. 11, issue 2, , Blackwell Publishing Ltd, p.p.173-195
9. Högenauer A., & Neuhold, Chr., (2013) “National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?”, *OPAL Online Paper Series* | 12/2013, pp. 1-26, OPAL Online Papers are published at www.opal-europe.org. (accessed: 4/8/15)
10. Jans Th., Piedrafita, S., (2009) “The Role of National Parliaments in European Decision-Making”, pp. 19-26, *EIPASCOPE* 2009/1 at www.eipa.eu (accessed: 4/8/15)
11. Katz, R. S. & Wessels, B. (eds.), (1999) *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Oxford

12. Kiiver, P., (2011) “The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d’Etat for Europe”, *European Law Review*, February 2011, 36: 98-108
13. Louis, J.-V., (2008) “National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits”. *European Constitutional Law Network (ECLN)* pp.132-162
14. Maurer, A., Wessels, W., (eds.) (2001) *National parliaments on their ways to Europe: losers or latecomers?* pp. 1-521, Baden-Baden Nomos-Verl.-Ges
15. Neunreither, K., (1994) “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”, *Government and Opposition*, Vol.29 (3): 299-314
16. Neunreither K., (2005) «The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation?» *The Journal of Legislative Studies*, Vol.II , No ¾ , Autumn/Winter 2005 , pp.466-489
17. Norton, P. (ed.), (1996a) *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London
18. Norton, P., (1996b) “National parliaments in Western Europe”, in: Smith, E. (ed.) *National parliaments as cornerstones of European integration*, The Hague: Kluwer Law, London, pp.19-35
19. Norton, Ph.(2003), “National parliaments and the European Union ”, *Managerial Law*, Vol. 45 (5/6): 5 -25
20. O’ Brennan, J. & Raunio, T. (eds) (2007) *National Parliaments within the Enlarged European Union: From ‘victims’ of integration to competitive actors?* New York: Routledge
21. O’Halpin, E., (1995) “Irish Parliamentary Culture and the European Union: Formalities to be Observed” *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1(3)
22. Rideau, J., (1996) “National parliaments and the European Parliament: cooperation and conflict”, in: Smith, E. (ed.) *National parliaments as cornerstones of European integration*, The Hague: Kluwer, p.p.159-178
23. Smith, E. (ed.), (1996), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law, London
24. Smith, E., (1996) “Introduction: Sovereignty, national and popular”, in: Smith, E. (ed.) *National parliaments as cornerstones of European integration*, The Hague: Kluwer, p.p.3-18

25. Wagner, M. (July 2006) “National Parliaments and Democratic Control in the EU: Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU”, The Federal Trust, Working Group, Discussion Paper 3, issue 29
26. Zalewska M., Gstrein, O., (2013) “National Parliaments and their Role in European Integration: The EU’s Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity”, *Bruges Political Research Papers* 28 / 2013, pp.1-40, Department Of European Political And Administrative Studies
27. Zervakis P., Yiannis N.(2001) “The Parliament of Greece: Slow but Constant Moves Towards European Integration?” in Maurer, Andreas & Wessels, Wolfgang (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos, Baden-Baden

iii) ΕΠΙΣΗΜΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1. Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 2002 σχετικά με τις σχέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης (C284E/21.11.2002) σελ. 322-325, το οποίο εγκρίθηκε με βάση την Έκθεση Napolitano του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (A5-0023/2002) σελ. 6-7
2. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο : «Έκθεση σχετικά με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας (2008/2120(INI))», A6-0133/2009, Εισηγητής: Brok, Elmar Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων (13.3.2009)
3. Παράρτημα I των συμπερασμάτων της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01 REV 1, Δήλωση του Λάκεν για το μέλλον της ΕΕ, σελ.23
4. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2011) 345 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011
5. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2010 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα (18η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2010), COM(2011) 344 τελικό, Βρυξέλλες, 10.6.2011
6. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων COM (2012) 375 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012
7. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2011 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα (19η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2011), COM(2012) 373 τελικό, Βρυξέλλες, 10.7.2012
8. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM (2013) 565 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2013
9. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2012 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM (2012) 566 τελικό, Βρυξέλλες, 30.7.2012
10. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM(2014) 507 τελικό, Βρυξέλλες, 5.8.2014
11. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2013 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM(2014) 506 τελικό, Βρυξέλλες, 5.8.2014
12. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2014 για τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Εθνικών Κοινοβουλίων, COM(2015) 316 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015, Παραρτήματα I –III, COM(2015) 316 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015

13. Ετήσια Έκθεση της Επιτροπής 2014 για την Επικουρικότητα και την Αναλογικότητα, COM(2015) 315 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015, Παράρτημα I, COM(2015) 315 τελικό, Βρυξέλλες, 2.7.2015
14. COSAC (2010a) 'Report on the Results of the Subsidiarity Check on the Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and authentic instruments in matters of succession and the creation of a European Certificate of Succession.' Prepared by the COSAC Secretariat and presented to XLIII Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Madrid, May 2010.
15. Treaty of Amsterdam Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (accessed 20/09/15)
16. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (accessed 20/09/15)
17. Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – 2015 διαθέσιμα στον ιστότοπο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: <http://www.europarl.europa.eu>